

УДК 327.8

ИЗ ИСТОРИИ БЕРЛИНСКОГО КРИЗИСА 1961 г.: РОЛЬ АППАРАТА СНБ США В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ

© 2012 г. **А.А. Сергунин***
Санкт-Петербургский госуниверситет

В статье рассматривается малоизученный аспект формирования политики Дж. Кеннеди в отношении берлинского кризиса 1961 г. – роль аппарата Совета национальной безопасности в принятии решений. Делается вывод, что именно берлинские события послужили тем поворотным моментом, когда аппарат СНБ превратился в ключевое звено выработки и координации важнейших направлений международной стратегии США (особенно в периоды кризисов).

Ключевые слова: берлинский кризис 1961 г., аппарат Совета национальной безопасности США, Дж. Кеннеди.

Пятидесятилетие берлинского кризиса 1961 г. вновь привлекло внимание историков-международников к этим драматичным событиям эпохи «холодной войны». До сих пор неясны многие аспекты тогдашних дипломатических «баталий». И, прежде всего, это относится к механизму принятия решений в руководстве и внешнеполитических аппаратах США и СССР. Мы до сих пор в основном знаем о внешней, «парадной» стороне тогдашнего берлинского курса Вашингтона и Москвы, а его «закулисная» часть во многом по-прежнему остаётся в тени. Например, если говорить о США: где реально находился центр принятия решений по берлинскому кризису в администрации Кеннеди? Чем объясняется зигзагообразность берлинского курса Вашингтона, колебавшегося от предельно жёсткой позиции, грозившей обернуться прямой военной конфронтацией между США и СССР, до готовности Белого дома пойти на переговоры и даже уступки Москве в этом вопросе? Было ли возведение берлинской стены полной неожиданностью для администрации Кеннеди, или же она знала о планах ГДР и СССР закрыть границу с Западным Берлином и даже втайне жаждала этого? Зачем Дж. Кеннеди понадобились секретные каналы связи с Н.С. Хрущёвым, о которых не знали даже его самые близкие помощники (причём, они были созданы – вопреки бытовавшему мнению – задолго до карibsкого кризиса 1962 г.)?

* СЕРГУНИН Александр Анатольевич – доктор политических наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений факультета международных отношений Санкт-Петербургского госуниверситета. E-mail: sergunin60@mail.ru

Открытие ряда американских архивов (в первую очередь, Президентской библиотеки Дж. Кеннеди)^{*} для широкой научной общественности и публикация ряда важных внешнеполитических документов США, имевшие место за последние 10–15 лет, позволили по-новому взглянуть на процесс формирования берлинского курса администрации Кеннеди и дать ответ на некоторые (именно некоторые, а не все) загадки истории.

Отметим, что берлинский кризис 1961 г. был нелегким испытанием для всего внешнеполитического механизма США. В процессе этих драматических событий выявилось множество недостатков в его работе, на ликвидацию которых и были нацелены последовавшие осенью 1961 г. реформы Госдепартамента, Министерства обороны и ЦРУ [32, р. 406–432; 34, р. 278]. В числе тех важных изменений, которые произошли в структуре упомянутого механизма, распределении компетенций между его составными частями, необходимо отметить и такую важную особенность, как существенное возрастание роли аппарата СНБ в принятии ключевых политических решений.

Речь идёт именно об аппарате, а не о самом СНБ – коллективном органе, призванном в числе прочих функций формулировать международную политику Вашингтона и координировать деятельность внешнеполитических ведомств страны. До описываемых событий аппарат СНБ не играл сколь-либо заметной роли в правительственной иерархии США, выполняя консультативные и вспомогательные функции [26, р. 30–110; 37, р. 94, 100–109, 126–128]. С момента берлинского кризиса он выходит на передний план и занимает чуть ли не центральное место в системе принятия президентом внешнеполитических решений.

В задачи данной статьи входит раскрыть факторы, способствовавшие столь стремительному возвышению аппарата СНБ, и ту конкретную роль, которую он сыграл в разработке и осуществлении кризисной стратегии администрации Кеннеди в ходе берлинских событий 1961 года.

Изменение традиционной роли аппарата СНБ в структуре внешнеполитических органов США было предопределено, прежде всего, стилем работы самого президента. Дж. Кеннеди не любил коллегиальный принцип принятия решений, предпочитая полагаться на самого себя и на свою личную канцелярию, т.е. на аппарат Белого дома, составной частью которого являлся штат сотрудников СНБ [32, р. 420; 37, р. 216]. К тому же, он от отца, занимавшего в течение нескольких лет пост посла США в Великобритании, но далёкого от мира дипломатии (он получил это назначение в «награду» за большую организационно-финансовую поддержку «команды» Ф. Рузвельта на выборах и «по дружбе» с президентом), унаследовал неприязнь к кадровым дипломатам. «Государственный департамент – словно ваза с желе, – жаловался он в частном порядке од-

^{*} Помимо этого, большую роль в открытии ряда важных документов по берлинскому кризису (и в целом по истории «холодной войны») сыграла деятельность Архива национальной безопасности АНБ (*National Security Archive*) – организации, созданной группой молодых американских историков в 1985 г. Основываясь на законе «О свободе информации» 1986 г., АНБ рассекретил многие важные документы американских внешнеполитических учреждений, даже не дожидаясь официально установленных для этого сроков. Большую роль в изучении американской послевоенной внешней политики (включая берлинские кризисы 1948, 1958–1959 и 1961 г.) и публикации соответствующих архивных документов сыграл и Международный исторический проект по «холодной войне», созданный в 1991 г. при Международном научном центре имени В. Вильсона в Вашингтоне. См., например [39].

ному из друзей. – Там полно людей, которые постоянно улыбаются. Я думаю, нам нужно меньше улыбаться и быть более жёсткими» [35, р. 202]. Ему казалось, что дипломаты слишком медленно делают свою работу и при этом слишком важничают. «Чёрт побери, – говорил он, – мы с Банди (помощник президента по национальной безопасности. – А.С.) делаем за один день в Белом доме больше, чем они делают за шесть месяцев в Госдепартаменте» [32, р. 406]. Всё это создавало психологические предпосылки для большего доверия со стороны президента сотрудникам Белого дома, чем служащим Госдепартамента.

Позитивное впечатление у Дж. Кеннеди от работы аппарата СНБ усиливалось ещё и от того, что там подобрался коллектив молодых, энергичных и инициативных людей – сам М. Банди, его помощники У. Росту, Г. Киссинджер, Дж. Визнер, К. Кейсен и пр. Они выгодно отличались от своих предшественников тем, что не были представителями бюрократии, а происходили в основном из академической среды, успев отличиться на ниве науки как создатели радара и атомной бомбы (Дж. Визнер), военно-политических доктрин (Г. Киссинджер), философско-социологических теорий (У. Росту), экономических концепций (К. Кейсен) и т.д. [15, р. 29-47; 32, р. 421-422]. Эти люди не боялись выдвигать смелые идеи и не отличались чиновничьим, подобострастием, столь характерными для профессиональных чиновников.

Наконец, берлинский кризис разразился как раз в тот момент, когда такие соперники аппарата СНБ, как ЦРУ и Пентагон, были фактически исключены из борьбы за влияние на внешнюю политику. Дело в том, что именно на них была возложена ответственность за позорный провал вооружённой авантюры против Кубы в заливе Кочинос в апреле 1961 г. [4, р. 73, 141; 27, р. 221-222]. Эти ведомства находились в процессе глубокой реорганизации, одна отставка следовала за другой, а «приглядывать» за «провинившимися» было поручено опять-таки М. Банди и его помощникам [4, р. 73]. Оставался только один конкурент – Госдепартамент. Именно на то, чтобы оттеснить его от принятия важнейших внешнеполитических решений, и была нацелена линия аппарата СНБ на ранних стадиях берлинского конфликта.

Прежде всего, М. Банди воспользовался намерением президента провести реформу процедуры и структуры СНБ. С его «подачи» были ликвидированы такие органы СНБ, как советы по планированию политики и по контролю над операциями [4, р. 71; 28, р. 147; 37, р. 304-305]. Они состояли из прикомандированных к аппарату СНБ чиновников различных ведомств (Госдепартамента, министерств обороны, торговли, финансов, ЦРУ и пр.) и были призваны координировать действия представляемых ими учреждений: в первом случае – в области планирования, а во втором – в сфере реализации внешнеполитических решений [15, р. 10-11; 24, р. 1-12]. Члены этих советов, разумеется, действовали как представители своих ведомств, защитники их интересов и в таком качестве являлись помехой централизованной линии Белого дома. Ликвидировав их, М. Банди получал возможность фактически взять планирование основных международных акций в свои руки, а черновую работу по подготовке решений и их выполнению возложить на конкретные департаменты и агентства.

На первом же заседании СНБ при Дж. Кеннеди, 1 февраля 1961 г., М. Банди заявил от имени президента, что будут введены новые процедуры работы совета. В протоколе заседания было зафиксировано, что отныне СНБ будет действовать через «меньшие по размеру группы экспертов, состоящие из чи-

новников более высокого ранга. Политические рекомендации будут представляться СНБ без рассмотрения их на межведомственном уровне, но с соответствующими предварительными консультациями и изложением контраргументов». Правда, чтобы подсластить «пилюлю» руководителям министерств и ведомств, им было заявлено, что «подготовка таких рекомендаций потребует тесного сотрудничества всех агентств в обеспечении доступа к наиболее существенной информации» [5, р. 5].

Реформировав в своих интересах структуру и процедуру работы СНБ, М. Банди постарался узурпировать и право подготовки рекомендаций по вопросу о надвигавшемся берлинском кризисе – традиционную прерогативу Госдепартамента и Пентагона. 23 февраля 1961 г. Дж. Кеннеди одобрил предложения аппарата СНБ, оформленные в виде двух аналитических справок – «Политические и военные аспекты берлинского кризиса» и «Позиция по Германии в связи с возможными переговорами четырёх держав» [29, р. 224]. Эти документы были составлены в форме альтернатив и, в частности, там ставился вопрос: нужно ли решать берлинскую проблему отдельно или переключить усилия на урегулирование германского вопроса в целом. Поскольку у советников президента в тот момент не было определённой позиции по берлинской проблеме, было признано необходимым более тщательно изучить её в контексте американской политики в рамках НАТО.

Несмотря на то, что аппарату СНБ уже в начале правления администрации Кеннеди удалось добиться существенного успеха в борьбе за влияние на внешнеполитический курс США, президент всё-таки не мог игнорировать мнение других внешнеполитических органов. И в то же время Дж. Кеннеди не желал доверять разработку своего берлинского курса Госдепартаменту. Он принял компромиссное решение, назначив главой консультативной группы по Берлину Д. Ачесона (госсекретарь при президенте Г. Трумэне), подчинив его непосредственно себе и обязав действовать от имени СНБ [6].

Д. Ачесон подготовил свой доклад к заседанию СНБ от 29 марта 1961 г. Он предложил комплекс мер военного характера, включая создание воздушного «моста», переброску дополнительных сил в Западный Берлин и т.д. в случае блокады последнего со стороны СССР и ГДР [5, р. 1-3; 36, р. 75]. Доклад Д. Ачесона вызвал острую полемику в администрации, ибо ряд её сотрудников, в том числе и из аппарата СНБ, не согласился с «ястребиными» взглядами отставного дипломата и предложил решить проблему политическим путём, с помощью переговоров [10, р. 75; 32, р. 380-381].

Умеренно настроенные сотрудники Госдепартамента и аппарата СНБ, не согласились с трактовкой Д. Ачесоном целей, которые преследовала Москва в случае с Берлином. Как указывал в своём меморандуме госсекретарю Д. Раску от 19 июня 1961 г. посол США в СССР Л. Томпсон, Н.С. Хрущёв стремился, прежде всего, стабилизировать ситуацию в ГДР и добиться её признания Западом. Что касается таких далекоидущих целей, как «политическое унижение» США и «раскол» НАТО, которые приписывались Москве американскими «ястребами», то посол считал их маловероятными. Наоборот, подчёркивал Л. Томпсон, Н.С. Хрущёв, преследуя свои цели, всячески стремился к тому, чтобы его американские партнёры «сохранили лицо» в вопросе о Берлине [16, р. 1]. Сотрудник аппарата СНБ У. Ростоу также считал, что если Москва и ставила перед собой такие цели, то лишь как второстепенные [30, р. 9]. Госсекретарь

Д. Раск вообще считал, что не следует обращать внимание на импульсивные действия Н.С. Хрущёва в отношении берлинской проблемы. По его мнению, если не реагировать на инициативы советского лидера, то он, как и в предыдущий период обострения берлинского вопроса в 1958–1959 гг., сначала попугает Запад, а потом остынет, и всё вернётся «на круги своя» [23, р. 2; 31, р. 338, 344].

Особенно яркое представление о тогдашней позиции сотрудников СНБ по Берлину даёт меморандум М. Раскина, адресованный его шефу – М. Банди – и написанный накануне встречи Дж. Кеннеди с Н.С. Хрущёвым в Вене (3–4 июня 1961 г.). М. Раскин откровенно признавал довольно небольшую роль Западного Берлина для стратегических и экономических интересов США. Единственное, что связывало Вашингтон – это его обязательства по защите населения этого города перед лицом «коммунистической угрозы». Сотрудник аппарата СНБ предлагал решить проблему Западного Берлина весьма оригинальным способом – обменять его на один из восточногерманских городов (скажем, Магдебург). Помешать этому, по его мнению, могли лишь германские лидеры типа В. Брандта, являвшегося тогда мэром Западного Берлина [17, р. 2–4]. Если оставить в стороне голый прагматизм (если не цинизм), духом которого был проникнут документ (он ведь не предназначался для глаз посторонних), аппарат СНБ в то время явно был настроен на достижение сделки с СССР и ГДР.

Однако после венской встречи в верхах ситуация вокруг Берлина резко обострилась. Дж. Кеннеди, который неважно подготовился к этому мероприятию и не ожидал «дипломатической атаки» Н.С. Хрущёва по берлинскому вопросу*, расценил переданную ему советским лидером «памятную записку» по Берлину как ультиматум, а не искреннее предложение по урегулированию сложной проблемы [14; 31, р. 182]. Надо сказать, и манера Н.С. Хрущёва вести переговоры, которая характеризовалась постоянным прессингом в отношении иностранных партнёров, способствовала формированию у Дж. Кеннеди подобного впечатления. В результате президент решил ужесточить свою позицию по данному вопросу, на что тотчас же с энтузиазмом откликнулись американские «ястребы».

Взгляды сторонников «твёрдой линии» получили отражение в новом докладе Д. Ачесона на заседании СНБ от 29 июня 1961 г. В дополнение к своим прежним рекомендациям он предложил объявить в стране чрезвычайное положение, призвать резервистов и направить в Германию дополнительные контингенты войск [5; 32, р. 381–382]. В своём меморандуме, подготовленном к этому заседанию, он подчёркивал: «Только выдержав это испытание на прочность, мы можем заставить Советы изменить их цели... Только таким образом мы можем продемонстрировать, что то, что они хотят, невозможно» [9, р. 140].

* По свидетельству очевидцев, Дж. Кеннеди был уверен, что на венской встрече в верхах главными темами будут подготовка договора о запрете ядерных испытаний в трёх сферах и кризис в Лаосе [2, р. 211]. Это выглядит весьма странным, так как в процессе подготовки к саммиту Госдепартамент подготовил для президента несколько справок по берлинскому вопросу с целью показать важность этой проблемы в советско-американских отношениях [9, р. 71–75). Возможно, и в данном случае свою роль сыграли сотрудники Белого дома, которые по своему усмотрению управляли потоками информации, идущими к президенту с «низов» госаппарата, и в итоге попросту дезориентировали президента в отношении намерений Н.С. Хрущёва в Вене.

Первой реакцией президента на доклад Д. Ачесона было его решение послушаться совета «ястребов» и санкционировать разработку мер военного характера. Так, он приказал Министерству обороны подготовить план создания «воздушного моста» в случае сухопутной блокады Западного Берлина, рекомендации по морской блокаде стран советского «блока», наращиванию американского военного присутствия в регионе потенциального конфликта, а также привести стратегическую авиацию в состояние постоянной боевой готовности [25, р. 1-2].

Эти действия президента, а также то, что предложения Д. Ачесона поддерживали некоторые руководители администрации (включая министра обороны Р. Макнамару), обеспокоили сотрудников аппарата СНБ. Ещё 26 июня заместитель М. Банди – У. Росту – направил президенту меморандум, в котором настаивал на необходимости сочетать наращивание военной мощи с переговорами [20, р. 1]. Консультантов СНБ поддерживали другие высокопоставленные сотрудники Белого дома – А. Шлесинджер, Т. Соренсен и т.д. С критикой предложений Д. Ачесона выступили ведомства президентской администрации, которые отвечали за оценку экономических аспектов военной политики США – Управление гражданской и военной мобилизации, Бюджетное бюро, Совет экономических консультантов, ибо они считали, что резкое наращивание военной мощи станет непосильным бременем для экономики США [18].

6 июля А. Шлесинджер, консультант Госдепартамента А. Чейс и сотрудник аппарата СНБ К. Кейсен выразили президенту свою «коллективную озабоченность» тем, что «доклад Д. Ачесона предполагает формирование политики в ограниченных рамках и в потенциально опасном направлении» [32, р. 385]. На следующий день А. Шлесинджер написал по этому поводу подробный меморандум, в котором не только указывал на недостатки рекомендаций Д. Ачесона, но и предупреждал Дж. Кеннеди о возможности нового фиаско, подобного тому, что было в заливе Кочинос (вторжение наемников на Кубу в апреле 1961 г.), и вновь настаивал на переговорах с Москвой [33, р. 1-2].

Интересно отметить, что почти одновременно с этими демаршами сотрудников Белого дома из Госдепартамента на имя президента поступила докладная записка аналогичного содержания. Однако М. Банди «завернул» её, предпочитая, чтобы до «босса» дошёл документ сотрудника Белого дома, а не представителя «конкурирующей фирмы» [4, р. 159]. В результате президент поручил именно А. Шлесинджеру подготовить информационный меморандум, в котором бы анализировались недостатки доклада Д. Ачесона и рассматривались возможности политического, а не военного решения берлинской проблемы. А. Шлесинджер подготовил такой документ при помощи А. Чейса и консультанта СНБ Г. Киссинджера [32, р. 387-388].

Под влиянием докладных записок своих помощников Дж. Кеннеди собрал 8 июля на свою загородную дачу в Хайянис Порте высших руководителей администрации и обязал их подготовить более умеренные рекомендации в отношении берлинской проблемы [3].

На заседании СНБ 13 июля 1961 г. «ачесонцы» предприняли попытку «контратаки». Р. Макнамара предложил даже ещё более радикальные меры, чем Д. Ачесон: провозгласить чрезвычайное положение, отложить демобилизацию отслуживших свой срок солдат и офицеров и увеличить военный бюджет на 4,3 млрд. долл. [23]. Президент, однако, проявил твёрдость и обязал

членов СНБ (к неудовольствию многих из них) сосредоточиться на разработке мер экономического и политического давления на СССР и ГДР, а не на военных приготовлениях [22; 25, р. 2-3].

Почувствовав слабость своих позиций в СНБ, где явно преобладали «ачесонцы», Дж. Кеннеди решил обойти этот коллегиальный орган в свойственной ему манере – путём создания альтернативной неформальной структуры. Он учредил Группу по разработке берлинской политики, куда включил представителей всех «лагерей», а также лиц, не имевших собственного мнения по берлинскому вопросу (с тем, чтобы ими можно было легче манипулировать), – вице-президента Л. Джонсона, Д. Раска, Р. Макнамару, директора ЦРУ А. Даллеса, своего военного советника генерала М. Тэйлора, а также министра финансов, директора Информационного агентства США и председателя Комитета начальников штабов (КНШ). Характерно, что Д. Ачесон не был включён в эту группу.

Дж. Кеннеди собрал эту группу на неформальную встречу перед заседанием СНБ 19 июля 1961 г., на котором должна была быть окончательно определена берлинская стратегия Вашингтона. В ходе напряженной дискуссии президенту удалось убедить Р. Макнамару снять своё предложение относительно объявления чрезвычайного положения и уменьшить заявку на увеличение военных расходов с 4,3 до 3,2 млрд. долл. Было решено просить Конгресс принять резолюцию о поддержке берлинской политики администрации (вместо введения чрезвычайного положения) [22; 25]. Последовавшее затем официальное заседание СНБ просто «проштамповало» принятое «берлинской группой» решение. Д. Ачесон, чувствовавший себя преданным своими же ближайшими сторонниками, был вне себя от ярости.

С тех пор Дж. Кеннеди практически не использовал СНБ как коллективный орган для принятия решений по берлинскому вопросу. Выработка берлинской политики администрации проходила в основном в рамках неформальных структур и неизменно под жёстким контролем аппарата Белого дома.

Параллельно сотрудники Белого дома готовили решающий удар по единственному оставшемуся сопернику – Госдепартаменту. Для этого они воспользовались первой же подвернувшейся возможностью. Ещё в начале июня 1961 г., после возвращения из поездки по Европе и венской встречи с Н.С. Хрущёвым, Дж. Кеннеди поручил дипломатическому ведомству США подготовить официальный ответ на «памятную записку» по Берлину советского руководителя. Однако, по версии самого президента и активно её поддерживавших помощников Дж. Кеннеди, Госдепартамент задержал проект ответа чуть ли не на шесть недель, а когда он все-таки «родил» требуемый документ, в нем якобы обнаружилось множество ненужных подробностей и исторических ссылок [32, р. 387-388].

Реакция президента была весьма острой. Он учинил форменный «разнос» госсекретарю Д. Раску на упоминавшейся встрече в Хайянис Порте, а также потребовал от него отчёт о причинах задержки с ответом. М. Банди было поручено строго следить за порядком прохождения документов в Фогги Боттом (так называют Госдепартамент по месту его расположения в Вашингтоне. – А.С.) [4, р. 154]. Советнику президента по политическим вопросам Т. Соренсену было поручено подготовить текст ответного меморандума.

Много позже стало известно, что никакой задержки на самом деле не было. Руководители европейского бюро Госдепартамента Ф. Колер и М. Хиллен-

брэнд подготовили проект ответной ноты Н.С. Хрущёву буквально в течение недели и отправили его президенту*. Однако в Белом доме его просто потеряли. Через некоторое время, когда пропажа обнаружилась, туда отправили копию меморандума. Но сотрудник аппарата СНБ Р. Дангэн запер его в своём сейфе и преспокойно отправился в двухнедельный отпуск [10, р. 112; 34, р. 339]. Так что обвинения в нерасторопности с чиновников Госдепартамента приходится снять и переадресовать их самим сотрудникам аппарата СНБ и Белого дома в целом.

Вдобавок, оказалось что меморандум, который подготовил Т. Соренсен, не годится в качестве официального документа, так как он был составлен в публицистическом духе и не соответствовал жанру дипломатической переписки. Этот факт был вынужден признать сам Дж. Кеннеди, который назвал указанный документ «президентским заявлением в пояснение официального текста» [36, р. 662-663]. Официальная же ответная нота была подготовлена все-таки Госдепартаментом и составлена по всем канонам дипломатического языка [1, р. 595-600].

Все эти обстоятельства не могли не быть известными помощникам президента А. Шлесинджеру и Т. Соренсену, поскольку служебное расследование по поводу мнимой пропажи документа проходило на их глазах. Однако в своих воспоминаниях они оба предпочли воспроизвести заведомо ложную версию. Впрочем, их можно понять: ведь им надо было хоть задним числом, но оправдать действия сотрудников Белого дома.

Следует также отметить, что разногласия между аппаратом СНБ и Госдепартаментом были обусловлены не только соображениями борьбы за власть, но и разницей в подходе к самой берлинской проблеме. В Фогги Боттом господствовали «ачесонцы» (т.е. сторонники «жесткой» линии), в Белом же доме преобладали «умеренные» [34, р. 340].

Впрочем, не следует упрощать «расклад сил» в администрации Кеннеди. Так, в Госдепартаменте были настоящие профессионалы, хорошо знавшие СССР и занимавшие сбалансированную позицию по берлинскому вопросу, – упомянутые Ф. Колер (ставший впоследствии послом в СССР и занимавший этот пост в период карибского кризиса 1962 г.), М. Хилленбрэнд (впоследствии – посол в Венгрии и ФРГ), тогдашний посол в СССР Л. Томпсон и др. В конце концов, именно их мнение возобладало в администрации Кеннеди по берлинскому вопросу, а их взвешенная линия поведения не раз сглаживала «острые углы» политики Вашингтона в кризисный период.

В то же время в аппарате СНБ далеко не все его сотрудники были настоящими «голубями». Иногда их инициативы пугали даже тех, кого было принято считать завзятыми «ястребами».

Особенно показателен пример с предложением сотрудника аппарата СНБ К. Кейсена о возможности нанесения превентивного «ограниченного ядерного удара» по СССР в случае перехода берлинского кризиса в острую фазу – история, о которой стало известно много позже описываемых событий [7; 12]. Самое парадоксальное, что чиновник президентского аппарата действовал из лучших побуждений. Изучая возможные сценарии развития событий вокруг Западного Берлина и варианты американского ответа на них, он с недоумени-

* Об этом упоминает М. Банди в своем меморандуме президенту от 10 июня 1961 г. [9, р. 107].

ем обнаружил, что главный документ, определявший военную стратегию США в случае начала войны – Единый интегрированный оперативный план был с самого начала (безальтернативно) ориентирован на полномасштабную ядерную войну с СССР. Возмущённый подобным «примитивным» подходом военных, К. Кейсен предложил в своём меморандуме военному советнику президента М. Тэйлору от 5 сентября 1961 г. более «гуманный» вариант: в случае появления прямой военной опасности американским вооружённым силам в Европе необходимо нанести «ограниченный» ядерный удар по – тогда весьма немногочисленным – советским межконтинентальным баллистическим ракетам (МБР). По его мнению, подобный удар мог бы лишить Москву возможности нанести удар по военным и промышленным объектам на американской территории и тем самым «отрезвить» советское руководство и заставить его пойти на переговоры, не начиная полномасштабной войны [13]. При этом, по расчётам К. Кейсена, людские потери СССР составили бы «всего» от полумиллиона до миллиона человек, т.е. «сущую ерунду» по сравнению с потенциальными потерями в тотальной термоядерной войне.

Доклад К. Кейсена (пользовавшегося репутацией либерального экономиста из Гарварда, правда, имевшего опыт службы в годы Второй мировой войны в Управлении стратегических служб и разведке ВВС) привёл в замешательство не только Дж. Кеннеди, никак не ожидавшего от своего помощника подобной «прыти», или Т. Соренсена, прямо называвшего его «сумасшедшим» [14, р. 430-434], но и военных руководителей США. Со стороны последних главным критиком предложения К. Кейсена выступил председатель КНШ Л. Лемнитцер, который считал, что на стадии «ограниченной» ядерной войны остановить эскалацию полномасштабной войны не удастся [21]. Военные подготовили для президента доклад, из которого было ясно, что будет не так-то уж легко уничтожить советские МБР, которым было необходимо всего лишь несколько минут для подготовки к старту. К тому же, даже в случае уничтожения этих ракет у СССР ещё оставались другие возможности для нанесения США неприемлемого ущерба [8, р. 130-131]. Дж. Кеннеди, на которого эти оценки военных произвели глубокое впечатление, постарался «замять» инициативу своего сотрудника, не вынося обсуждение этого вопроса за рамки узкого круга «посвящённых». Тем не менее, К. Кейсен вошёл в историю ядерной стратегии США как чуть ли не первый «автор» доктрины «ограниченной ядерной войны», ставшей столь популярной через 20 лет в администрации Рейгана.

Возвращаясь к истории с бюрократическими «баталиями» вокруг берлинского кризиса, отметим, что сотрудникам личной канцелярии президента с помощью упомянутого нехитрого подлога удалось окончательно дискредитировать Госдепартамент в глазах Дж. Кеннеди. С тех пор контроль за выработкой берлинской политики прочно перешёл к «команде» М. Банди.

Оговоримся, однако, что утрата Госдепартаментом доверия со стороны президента не означала автоматического исключения из круга ближайших советников Дж. Кеннеди госсекретаря Д. Раска. Он по-прежнему пользовался большим влиянием в администрации, и был в курсе всех событий, связанных с берлинской проблемой (например, переписка Дж. Кеннеди с Н.С. Хрущёвым, о которой знал только пресс-секретарь Белого дома П. Сэлинджер, через которого она и осуществлялась) [31, р. 199]. М. Банди, между прочим, не пользовался такой привилегией. Таким образом, речь шла об упадке роли именно

Госдепартамента как института, а не его персонифицированного выражения – госсекретаря.

Склонность Дж. Кеннеди к использованию неформальных инструментов внешней политики, минуя официальные органы, которым он не доверял, привела к созданию секретных каналов связи с Н.С. Хрущёвым.

Один канал, возникший ещё в мае 1961 г., был установлен с помощью брата президента – Роберта, являвшегося генеральным прокурором (министром юстиции) в администрации Кеннеди. По просьбе брата Р. Кеннеди вошёл в контакт с заместителем главного редактора посольского журнала «Советский Союз» Георгием (Юрием) Никитовичем Большаковым, который в действительности являлся старшим офицером резидентуры ГРУ в Вашингтоне [2, р. 152-181]. По этому каналу Дж. Кеннеди согласовал с Н.С. Хрущёвым дату встречи в верхах в Вене. По нему же руководители двух сверхдержав обсуждали проблему беженцев из ГДР в Западный Берлин и, как считают некоторые историки, даже вопрос о закрытии границы между советским и западными оккупационными секторами в этом городе, что устроило бы обе стороны [2, р. 287-288; 4, р. 251].

Канал Роберт Кеннеди – Большаков сработал и в один из самых критических периодов берлинского кризиса – в момент «танкового противостояния» на контрольно-пропускном пункте «Чарли» на Фридрихштрассе 28 октября 1961 г., когда прямой вооружённый конфликт между США и СССР казался неминуемым. По указанному тайному каналу Дж. Кеннеди и Н.С. Хрущёв договорились об отводе танков от КПП на Фридрихштрассе, причём так, чтобы взаимно «сохранить лицо». Роберт Кеннеди высоко оценивал личный вклад полковника Г.Н. Большакова в урегулирование данного конфликта, поставившего мир на грань «большой войны» [9, р. 544].

Другой секретный канал сообщения между Дж. Кеннеди и Н.С. Хрущёвым был установлен по инициативе советской стороны. В конце сентября 1961 г. Г.Н. Большаков и заведующий отделом печати советского МИД М.А. Харламов вручили пресс-секретарю Белого дома П. Сэлинджеру письмо Н.С. Хрущёва для Дж. Кеннеди. Это послание положило начало личной переписке двух лидеров, длившейся вплоть до карибского кризиса 1962 г. Помимо обмена философскими взглядами на мироустройство и его будущее, руководители государств обсуждали и конкретные вопросы, касавшиеся берлинского кризиса*.

Наличие этих секретных каналов не только означало недоверие Дж. Кеннеди к Госдепартаменту и ЦРУ, но имело неоднозначные последствия и для самого аппарата СНБ. В обоих случаях (каналы Р. Кеннеди – Большаков и Сэлинджер – Большаков) этот аппарат был фактически отстранен от дел и пользовался информацией о характере контактов президента с советским лидером из вторичных источников. И всё же «команда» М. Банди могла торжествовать победу: она ликвидировала или подчинила себе большинство своих конкурентов в борьбе за влияние на берлинскую политику Вашингтона.

Утвердив своё господство в системе внешнеполитических органов США, аппарат СНБ вовсе не собирался заниматься рутинной работой. Для этого у него не было ни сил, ни надлежащей профессиональной квалификации. Вся черновая работа в случае с берлинским кризисом была возложена на рабочую

* Переписка Дж. Кеннеди и Н.С. Хрущёва по берлинской проблеме опубликована в: [9, р. 444-445, 502-508, 567-580, 643-646, 681-691].

группу по Берлину – межведомственную структуру, включавшую в себя представителей Госдепартамента, Пентагона, КНШ, спецслужб, аппарата СНБ и пр. и возглавлявшуюся директором европейского бюро Госдепартамента Ф. Колером [10, р. 126-127; 11, р. 269]. Эта группа была образована как для того, чтобы решать в комплексе сложные вопросы, связанные с кризисом, так и для того, чтобы предотвратить возможность «реванша» со стороны какого-нибудь из поверженных соперников «дворцовой гвардии» президента.

Для того, чтобы обеспечить жёсткий контроль аппарата СНБ за деятельностью рабочей группы по Берлину, Ф. Колер был подчинён непосредственно М. Банди и должен был отчитываться прежде всего перед ним. Это ставило чиновников из министерств и ведомств, входивших в группу, в весьма неловкое положение, ибо они оказывались в положении «слуги двух господ» – своего департамента и Белого дома. Один из ведущих сотрудников группы и – одновременно – германского отдела Госдепартамента Дж. Осленд позже вспоминал: «...подчас операции проводились почти без руководства. Его (президента. – А.С.) стиль состоял в том, чтобы вести дела с рабочей группой напрямую – лично, а чаще всего – через Макджорджа Банди или одного из сотрудников Мака. Это часто ставило нас (в Госдепартаменте. – А.С.) в очень неловкое положение. Многие мои телеграммы вычитывались ДФК (аббревиатура полного имени президента. – А.С.) прежде, чем они шли на подпись к Раску. То, что документ прошёл проверку в Белом доме, обычно удостоверялось подписью Банди, но я часто задумывался над тем, что могло бы случиться, если бы Раск не согласился с тем, что мы писали» [4, р. 152].

Аппарат СНБ «вынес на своих плечах» управление внешней политикой США в периоды наибольшего обострения берлинского кризиса, в том числе после того, как 13 августа 1961 г. ГДР закрыла границу в Берлине и начала возведение стены между восточным и западным секторами города.

Надо отметить, что, как показывают рассекреченные архивные документы, позиция аппарата СНБ, и самого Дж. Кеннеди по вопросу о строительстве берлинской стены сильно отличалась от того, как её позже представили публике. Да и в символ раздела мира на два противоположных лагеря и «холодной войны» эта стена превратилась далеко не сразу. Как уже упоминалось, перспектива закрытия границы между Восточным и Западным Берлином достаточно откровенно обсуждалась между Москвой и Вашингтоном по секретному каналу Роберт Кеннеди – Большаков. Дело в том, что неконтролируемая массовая миграция из Восточной Германии в Западный Берлин не устраивала США в той же степени, что и СССР, и ГДР. Если для последней отток из неё квалифицированной рабочей силы грозил экономическим коллапсом, то для Вашингтона сотни тысяч а, возможно, и миллионы мигрантов из ГДР были нежелательной обузой, с которой американские оккупационные власти просто не знали, что делать.

В своём меморандуме для президента, написанном на следующий день после начала возведения берлинской стены, М. Банди довольно откровенно отмечал, что стена «1) это то, что они (СССР и ГДР. – А.С.) всегда имели право сделать; 2) это то, что они должны были сделать рано или поздно, иначе они не могли бы контролировать пути между Западным Берлином и Западом; 3) поскольку это должно было случиться, то хорошо, что это случилось так скоро, так как это сделали они, и ответственность ложится на них» [9, р. 331].

Сам Дж. Кеннеди как-то обронил фразу: «Конечно, это не самое лучшее решение проблемы, но стена, черт побери, лучше, чем война» [38].

Поначалу Белый дом и не планировал принимать каких-либо мер против ГДР и СССР после возведения берлинской стены. Тот же М. Банди считал, что этот «эпизод», как он называл строительство стены, «может считаться ещё одной причиной для начала переговоров, демонстрируя взрывоопасную слабость ГДР» [9, р. 331]. Но реакция европейских союзников Вашингтона (особенно канцлера ФРГ К. Аденауэра и мэра Западного Берлина В. Брандта), а также радикально настроенных членов Конгресса США заставили Дж. Кеннеди занять более жёсткую позицию.

Аппарат СНБ опять-таки сыграл ведущую роль в принятии решения об ответной акции США – вводе 1,5 тыс. американских военнослужащих в Западный Берлин. Именно оттуда происходило руководство «операцией на автобане» (перевоска этих войск по шоссе, соединявшему ФРГ с Западным Берлином) [10, р. 204; 35, р. 255]. Чтобы успокоить и поддержать своих союзников в Европе, Дж. Кеннеди отправил с визитами в ФРГ и Западный Берлин вице-президента Л. Джонсона и своего военного представителя генерала Л. Клея.

Особую роль в данном случае сыграл центр по управлению кризисными ситуациями, располагавшийся в цокольной части здания Белого дома и укомплектованный сотрудниками аппарата СНБ. Этот же центр контролировал и события, связанные с военным противостоянием СССР и США на КПП «Чарли» в конце октября 1961 г. С этих пор аппарат СНБ стал выполнять роль не только верховного координатора внешнеполитической линии США, но и центра по управлению страной в кризисные моменты.

Влияние, приобретённое «командой» М. Банди в период берлинского конфликта, было впоследствии закреплено. Этому способствовали и те обстоятельства, что М. Банди оставался помощником президента по национальной безопасности некоторое время и при Л. Джонсоне, а затем его сменяли на этом посту его же ближайшие «соратники» – У. Ростоу (при Л. Джонсоне) и Г. Киссинджер (при Р. Никсоне). С тех пор помощник по национальной безопасности стал ключевой фигурой в разработке международной политики США. В свою очередь это привело к хроническому конфликту между этим «некоронованным королем» внешней политики и другими руководителями администрации, ответственными за международные вопросы, – госсекретарем и министром обороны [26, р. 560-561]. Государственным деятелям США пришлось потратить немало усилий, чтобы решить эту непростую проблему.

В то же время усиление аппарата СНБ в системе принятия внешнеполитических решений было необходимостью, связанной с потребностью в межведомственной координации и оперативном контроле за кризисными ситуациями. Берлинский кризис послужил своего рода «испытательной площадкой» для новых методов управленческой деятельности, новых процедур и правительственных структур. Не во всём это испытание было удачным, не все методы были эффективными и оправданными с морально-политической точки зрения, но в целом новая модель выработки международного курса доказала свою жизнеспособность и перспективность.

Список литературы

1. American Foreign Policy. Current Documents. 1961. Parts 1-7. Millwood, N.Y., 1974.
2. *Beschloss M.* The Crisis Years. Kennedy and Khrushchev, 1961-1963. New York: Harper Collings, 1991. 816 p.
3. Bundy McGeorge to the Secretary of Defense (memo), July 10, 1961. Box 81: «Germany, Berlin, General». National Security Files. John F. Kennedy Library, Dorchester, Mass.
4. *Catudal H.M.* Kennedy and the Berlin Wall Crisis. A Case-Study in U.S. Decision Making. Berlin: Berlin Verlag, 1980. 358 p.
5. Documents of the National Security Council, 1947-1977. NSC Action 2401. Washington: University Publications of America, 1980. Reel 5.
6. Facts on File. 1961. February 16-22.
7. First Strike Options and the Berlin Crisis / Ed. by William Burr. September 1961. New Documents from the Kennedy Administration. Washington: National Security Archive Electronic Briefing Book No. 56. September 25, 2001 (<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB56/>).
8. Foreign Relations of the United States, 1961-1963. Vol. VIII. National Security Policy. Memorandum of Conference with President Kennedy. September 20, 1961. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1998. 613 p.
9. Foreign Relations of the United States. Vol. XIV. Berlin Crisis, 1961-1962. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1993. 820 p.
10. *Gelb N.* The Berlin Wall, Kennedy, Khrushchev, and a Showdown in the Heart of Europe. N.Y.: Times Books, 1986. 298 p.
11. *Gerlach H.* Die Berlinpolitik der Kennedy-Administration. Eine Fallstudie zum Außenpolitischen Verhalten der Kennedy-Regierung in der Berlinkrise 1961. Frankfurt/Main: Haag + Hergchen Verlag, 1977. 325 p.
12. *Kaplan F.* JFK's First Strike Plan // The Atlantic Monthly. October 2001. Vol. 288. No. 3 P. 81-86 (<http://www.theatlantic.com/past/docs/issues/2001/10/kaplan.htm>)
13. Kaysen Carl to General Maxwell Taylor. Military Representative to the President, «Strategic Air Planning and Berlin». September 5, 1961 // Records of the Joint Chiefs of Staff. Records of Maxwell Taylor. Record Group 218. National Archives. Washington, DC.
14. *Kempe F.* Berlin 1961. Kennedy, Khrushchev, and the Most Dangerous Place on Earth. New York: G.P. Putnam's Sons, 2011. 579 p.
15. The Kennedy Circle / Ed. by Lester Tanzer. Washington: Luca, 1961. 315 p.
16. *Llewellyn E.* Thompson to the Secretary of State (memo). June 19, 1961. Box 81: «Germany, Berlin, General» Series. National Security Files. John F. Kennedy Library, Dorchester, Mass.
17. Marc Ruskin to McGeorge Bundy (memo). June 1, 1961. Box 81: «Germany, Berlin, General» Series. National Security Files. John F. Kennedy Library, Dorchester, Mass.
18. McDermott Edward A. to Frank Cash (memo). July 10, 1961. Box 81: «Germany, Berlin, General». National Security Files. John F. Kennedy Library, Dorchester, Mass.
19. Memorandum by Robert Cutler to President. March 16, 1953 // Minutes of Meetings of the National Security Council, with Special Advisory Reports. Frederick: University Publications of America, 1982. Reel 2.

20. Memorandum by W. Rostow to President. June 26, 1961 // Documents of the National Security Council, 1947-1977. Washington: University Publications of America, 1980. Reel 5.
21. Memorandum for General Taylor from General Lemnitzer. «Strategic Air Planning and Berlin». CM-386-61. October 11, 1961. Records of the Joint Chiefs of Staff. Records of Lyman Lemnitzer. Box 1. Record Group 218. National Archives, Washington, DC.
22. Memorandum of Discussion to the National Security Council by McGeorge Bundy. July 24, 1961. Box 82: «Germany, Berlin, General». National Security Files. John F. Kennedy Library, Dorchester, Mass.
23. Memorandum of Meeting on Berlin by McGeorge Bundy. July 17, 1961. Box 81: «Germany, Berlin, General». National Security Files. John F. Kennedy Library, Dorchester, Mass.
24. Minutes of Meetings of the National Security Council, with Special Advisory Reports. National Security Council Operations Coordinating Board. February 1958. Frederick: University Publications of America, 1982. Reel 3.
25. National Security Action Memorandum No. 59. July 14, 1961, National Security Council. Record Group 273. National Archives, Washington, DC.
26. *Prados J.* Keepers of the Keys. A History of the National Security Council from Truman to Bush. N.Y.: William Morrow & Co., Inc., 1991. 632 p.
27. *Prados J.* Presidents' Secret Wars. CIA and Pentagon Covert Operations since World War II. N.Y.: William Morrow & Co., Inc., 1986. 480 p.
28. *Robinson E. et al.* Powers of the President in Foreign Affairs 1945-1965. San Francisco: Commonwealth Club of California, 1966. 279 p.
29. *Rostow W.* The Diffusion of Power, 1957-1972. An Essay in Recent History. N.Y.: Macmillan, 1972. 739 p.
30. *Rostow W.* (memo). June 21, 1961. "Soviet Handling of the Berlin Problem". Box-81: "Germany, Berlin, General" series, National Security Files. John F. Kennedy Library, Dorchester, Mass.
31. *Salinger P.* With Kennedy. Garden City: Doubleday & Co., Inc., 1966. 391 p.
32. *Schlesinger A., Jr.* A Thousand Days. John F. Kennedy in the White House. Boston: Houghton Mifflin Co., 1965. 1087 p.
33. Schlesinger Arthur to the President (memo). July 7, 1961. Box 81: «Germany, Berlin, General». National Security Files. John F. Kennedy Library, Dorchester, Mass.
34. *Schoenbaum Th.J.* Waging Peace and War. Dean Rusk in the Truman, Kennedy, and Johnson Years. New York: Simon & Schuster, 1988. 592 p.
35. *Sidey H.* John F. Kennedy. President. Greenwich: Crest Book, 1964. 434 p.
36. *Sorensen Th.* Kennedy. New York: Times Books, 1966. 783 p.
37. The National Security Council. Jackson Subcommittee Papers on Policy-Making at the Presidential Level. N.Y.: Frederick A. Praeger, Publishers, 1965. 311 p.
38. The Wall, 1958-1963 (http://homepages.stmartin.edu/Fac_Staff/rlangill/PLS%20310/The%20Wall,%201958-1963.htm).
39. *Zubok V.* Khrushchev and the Berlin Crisis (1958-1962). Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1993 (Working paper No. 6). 33 p. (<http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/ACFB7D.pdf>).