



**Библиотека
Московской
школы
политических
исследований**

Библиотека Московской школы
политических исследований

Ричард Нойштадт

Редакционный совет:

А. Н. Мурашев
В. А. Найшуль
Е. М. Немировская
Ю. П. Сенокосов
А. Ю. Согомонов
М. Ю. Урнов

Президентская
власть
и нынешние
президенты

*Московская
Школа
Политических
Исследований*

2009

ББК 66(2)
В 40

Дизайн серии А. Бондаренко

Издание осуществлено при поддержке посольства Великобритании в России
и Института «Открытое общество»

В
В 40 В с.
Э.

ББК 66(2)

ISBN 978-5-93895-096-2

© , 2006
© , перевод, 2007
© Московская школа
политических исследований, 2009

Оглавление

От редакции	6
Предисловие автора к русскому изданию	10
Предисловие к изданию 1990 года	14
Предисловие к первому изданию	23
<i>Часть первая</i>	
ПРЕЗИДЕНТСКАЯ ВЛАСТЬ	
<i>Глава первая.</i> Лидер или чиновник?	30
<i>Глава вторая.</i> О трех президентских решениях	39
<i>Глава третья.</i> Власть убеждать	63
<i>Глава четвертая.</i> Деловая репутация	89
<i>Глава пятая.</i> Общественный престиж	117
<i>Глава шестая.</i> О трудностях президентского выбора	140
<i>Глава седьмая.</i> Люди как должности	185
<i>Глава восьмая.</i> На пороге шестидесятых	214
<i>Часть вторая</i>	
ПОЗДНИЕ РАЗМЫШЛЕНИЯ	
<i>Глава девятая.</i> Оценивая президента	230
<i>Глава десятая.</i> Переоценка власти	249
<i>Глава одиннадцатая.</i> О трудностях переходного периода	308
<i>Глава двенадцатая.</i> Проблема деталей	355
<i>Глава тринадцатая.</i> О двух примерах президентского успеха	386
<i>Примечания</i>	415

Предисловие автора к русскому изданию

В 1996 году, когда Бориса Ельцина и Уильяма Клинтона повторно избрали президентами своих стран, президентство в Российской Федерации было гораздо сильнее американского.

С точки зрения формальной конституционной власти, Клинтон не имеет права руководить страной посредством указов, распускать конгресс или осуществлять внешнюю политику без согласований с законодателями. Ему не позволено ввести чрезвычайное положение. У Клинтона нет премьер-министра, которого можно было бы по-отечески наставлять; нет у него и кабинета министров в общепринятом смысле слова — его заменяют вольные собрания глав департаментов, не обладающие коллективной ответственностью. Правда, он назначает руководителей федеральных ведомств, но только с согласия конгресса; вместе с конгрессменами он и контролирует министров.

Клинтон лишен права назначать губернаторов; ни в одном из штатов нет представителя президента, ибо штаты — суверенные государства, причем тринадцать из них появились еще до образования федерального правительства. В штатах никогда, за исключением краткого периода Гражданской войны 1861—1865 годов, не вводилось прямое президентское правление. За двести лет, начиная с Джорджа Вашингтона и кончая Биллом Клинтонем, этот случай был первым и единственным.

Конституционно российский президент напоминает не столько слабого вашингтонского лидера, сколько французского президента времен Пятой Республики. Не случайно и в России, и во Франции президентские канцелярии располагаются во дворцах (московский Кремль даже больше, чем дворец), а Белый

дом — всего лишь жилище провинциального джентльмена XVIII столетия.

Каковы конституционные полномочия американского президента? Подобно лидерам России и Франции, он является гражданским главнокомандующим вооруженными силами и обязан обеспечивать безопасность Соединенных Штатов как внутри страны, так и за ее пределами. Так же, как и они, американский президент — глава государства; внешняя политика вершится от его имени. Хозяин Белого дома вносит законопроекты в конгресс — двухпалатный парламент, каждая из частей которого обладает равными правами. Как и в России, президенту США принадлежит право вето. Но конгресс может преодолеть президентское вето двумя третями голосов. Обитатель Белого дома (когда-нибудь, как надеются некоторые, им окажется женщина) конституционно обязан “заботиться о том, чтобы законы должным образом исполнялись”, но за распределение необходимых для этого денег или же за реорганизацию административных департаментов отвечает конгресс.

Верховный суд Соединенных Штатов в ходе рассмотрения судебных дел волен толковать любой федеральный закон. Его судьи, подобно всем прочим федеральным судьям, назначаются президентом, но этот выбор подтверждается Сенатом, который активно пользуется правом отклонять президентские кандидатуры.

Американскому президенту во всех отношениях приходится делить власть с конгрессом; его спор с законодателями не прекращается ни на день, причем независимо от того, располагает его партия парламентским большинством или же нет. (Из пятидесяти послевоенных лет более половины срока Белый дом и конгресс находились в руках разных партий.) Даже в области внешней политики конгрессмены способны поспорить с президентом, ибо утверждение международных договоров является прерогативой сената, а войны объявляются решением обеих палат. И в сенате, и в палате представителей есть комитеты, способные по своему усмотрению предпринять расследование любого дела. С помощью принимаемых законопроектов конгресс в состоянии спутать любую дипломатическую игру.

Во время второй мировой войны и в послевоенный период конгресс, выведенный из изоляционистского оцепенения нападением японцев на Пёрл-Харбор, уступал президентам, начиная с Франклина Рузвельта и заканчивая Джорджем Бушем, первенство в международных делах. Но это время прошло: Клинтону приходится иметь дело с конгрессом, который во внешней политике не более сговорчив, чем в любой другой области.

Как и в России, президента в Америке избирают на четыре года и переизбирают только один раз. Палата представителей идет на выборы одновременно с президентом. Но у конгрессменов выборы каждые два года, а у него нет. Кроме того, каждого из них избирают в конкретном округе, отличающемся своими политическими особенностями, самобытной политической жизнью, из которой президент “выпадает” сразу же после завершения процедуры номинации. Что касается сенаторов, избираемых по двое от каждого штата, то они наслаждаются шестилетним пребыванием в должности и лишь треть из них переизбирается одновременно с президентом. Ни на выборах в палату представителей, ни на выборах в сенат президент практически не влияет на процесс выдвижения кандидатов.

По этой причине любой человек, оказавшийся на месте Клинтона, будет вынужден делить власть с независимой законодательной властью, имеющей своих собственных избирателей и свои сроки пребывания в должности. Политические партии связывают две ветви власти не в большей степени, чем в России. Имея фиксированные сроки выборов и не обладая властью распустить законодательные органы, президент даже не способен навязать конгрессменам досрочное переизбрание. Он не может позволить себе того, что в безвыходной ситуации 1993 года сделал Ельцин, изгнавший депутатов из парламента и назначивший новые выборы. За двести лет своей истории Соединенные Штаты не знали ничего подобного. Армия не пошла бы на такое, страна не потерпела бы этого, пресса единодушно восстала бы против президента.

Ни американский президент, ни его помощники не контролируют ни единой газеты, радиостанции или телестудии. Все это

частные предприятия, на защите которых стоит закон. И в той мере, в какой электронные средства массовой информации подвергаются государственному регулированию в связи с использованием ими определенных частот и т.п., они подчиняются только двусторонним комиссиям, назначаемым на фиксированный срок и ответственным не перед президентом, но перед конгрессом и судебными властями.

Не располагая рычагами принуждения, президент США вынужден уметь убеждать. Причем ему требуется убеждать людей, обладающих немалым, а иногда и просто значительным потенциалом сопротивления президентской воле. Учитывая определенную слабость его конституционных полномочий, относительное могущество конгресса, самостоятельность штатов и независимость прессы, а вдобавок к этому и неуправляемый характер частнокапиталистической экономики, следует признать, что поле такого вынужденного убеждения становится предельно широким.

В этой книге рассматриваются способы, с помощью которых работающий в подобной ситуации президент реализует способность убеждать. Разумеется, убеждение непокорных всегда было проблемой для правителей. Генералиссимус Сталин всю жизнь пытался справиться с этой проблемой, причем последствия его усилий были ужасны. Впрочем, большинство правителей, включая даже тех, чья власть была безграничной, с честью пользовались методом убеждения. (Интересовавшиеся деятельностью русского императора Александра II, к примеру, знают, насколько часто и серьезно противодействовали его реформам люди, способные перечить царю, и сколь искренне самодержец пытался убеждать их.) Сказанное верно в отношении как нынешнего президента России, так и куда более слабого хозяина Белого дома.

Таким образом, оговорив предварительно конституционные различия двух стран, мы все же вправе сказать, что тема нашей книги затрагивает и российского, и американского президентов. Разумеется, у президента России есть определенные стартовые преимущества, вытекающие из его конституционного статуса. Он работает в Кремле, в историческом сердце России,

которое таит в себе символическую мощь шестисот лет российского самодержавия. Но наш Белый дом тоже имеет свои сильные стороны. Одно и то же здание, постоянно занимаемое президентами с 1800 года, было жилищем и рабочей резиденцией целой вереницы героев американской политической истории (среди них, разумеется, попадались не только выдающиеся личности, но в данном случае это неважно): тут Томас Джефферсон, Эндрю Джексон, Авраам Линкольн, два Рузвельта, генерал Эйзенхауэр, опередивший свое время легендарный Джон Кеннеди, противоречивые Линдон Джонсон и Рональд Рейган. Когда вам нужно убедить кого-то в своей правоте, символизм этого места также обладает великими преимуществами. Хотя по сравнению с кремлевскими наши «плюсы» все же чуть-чуть проигрывают.

*Ричард Нойштадт
Кэмбридж, Массачусетс,
октябрь 1996 года*

Предисловие к изданию 1990 года

Приступая к написанию этой книги тридцать лет назад, я намеревался выяснить, что представляет собой власть современного американского президента. Предметом моего интереса было не президентство как таковое, а президент как человек, занимающий свое место среди множества властных институтов Америки. Президентскую власть я определял как эффективное личное воздействие на процессы управления страной. При этом я четко разграничил — тогда подобное разграничение было в новинку — личную власть президента и его «формальную» власть, то есть те полномочия, которыми его наделяют Конституция, законы и традиции. Изучая деятельность Дуайта Д. Эйзенхауэра, Гарри С. Трумэна, а также их непосредственного предшественника — Франклина Д. Рузвельта, я выяснил, что эффективное личное влияние — вещь весьма рискованная: его чрезвычайно трудно добиться, очень легко потерять и весьма сложно гарантировать. Я по-прежнему придерживаюсь этого мнения. Довольно удачливым на этом поприще оказался Рональд Рейган, но даже ему далеко не все и не везде удавалось.

Главной темой книги стала тема президентской слабости. Именно ей были посвящены восемь глав, составившие первое издание, а также последующие пять глав, которые готовились для нового, осовремененного и расширенного издания. Внесенные дополнения ни в коей мере не изменили тему исследования. В центре внимания по-прежнему остается слабость пре-

зидента: слабость, понимаемая как громадное несоответствие надежд, сопровождающих появление каждого нового президента, и его реальных возможностей оправдать их. Причем ожидания постоянно возрастают и намеченные задачи все время усложняются, в то время как перспективы устойчивой поддержки проводимого президентом курса ухудшаются, американские политические партии слабеют, а внешние альянсы разваливаются.

В нашей системе президент — пусть даже и республиканец, — на определенный период времени призван выполнять функции британского монарха, то есть быть не только главой государства в современном смысле, но и руководителем правительства в понимании XVII столетия. В основании нашей Конституции лежит негласное, но вполне очевидное толкование английского закона о престолонаследии 1688 года. Президент США обладает гораздо большей властью, нежели британская королева Виктория, хотя он так же сильно, как и молодой Георг III, зависит от парламента, называемого у нас конгрессом. Однако стать новым Кромвелем он тоже не может: американский президент не имеет права распускать парламент, хотя и тот лишен возможности отрубить ему, как Карлу I, голову — за исключением столь особых случаев, как Уотергейт (хотя даже там все происходило при активнейшем участии прессы и судебных инстанций). Президент и конгресс настолько независимы и настолько взаимосвязаны, что на вопрос о том, кто из них управляет государством, ответ один: они делают это вместе. Но даже когда они выступают заодно, им приходится делиться властью с другими структурами — с судами, штатами, прессой, частными организациями, чьи права защищены Конституцией, а также с правительствами иностранных государств, влияющими на определение американской внешней политики. Все они — самостоятельные институты, делящие власть друг с другом. Но делиться — значит ограничивать себя; вот суть той проблемы, которая составляет основу данной книги.

Поскольку формальные полномочия нашего “монарха” в значительной мере ограничены, эффективность его личной

власти полностью зависит от согласия с теми, кто эту власть с ним делит. Нуждаясь в своих партнерах, он вынужден “торговаться” с ними, подкрепляя аргументацию столь мощными средствами, как личная репутация президента и его общественный престиж. Наряду с конституционными полномочиями репутация и престиж также оказываются источниками президентской власти. Размышления о том, как эти три составляющие поведут себя в будущем и способны ли они выступать монолитным целым, также лежат в основе настоящей книги. Поскольку власть проистекает не только из официального статуса, но и из субъективных взглядов обладателей президентского кресла, подобное “забегание вперед” вполне оправдано. Предсказывать отношение того или иного президента к собственной власти крайне трудно, ибо здесь мы вступаем в сферу обычных человеческих слабостей. Так как фундамент власти составляют формальные полномочия, президентская слабость не просто естественна — она обусловлена Конституцией. Подробно я останавливаюсь на этом во второй и третьей главах.

Разговоры о “слабости” в намеченном нами контексте могут вызвать недоумение. С 1960 года у нас сменилось шесть президентов (Джордж Буш стал седьмым). При самом широком взгляде на проблему допустимо говорить о “слабостях” трех президентов, хотя краткий срок их пребывания в должности — девять лет в совокупности, — не позволяет настаивать на этом заключении. Я имею в виду Джона Ф. Кеннеди, Джеральда Р. Форда и Джимми Картера. В то же время Рейган, общий президентский стаж которого был почти таким же, добился беспорных успехов как в законодательной деятельности, так и во внешней политике. Кроме того, в роли главы государства он показал себя достаточно компетентным; некоторые даже считают, что он владел своим делом мастерски. Ему, наконец, удалось возродить “американскую политическую традицию” — придумавший это понятие Ричард Хофстадтер еще сорок лет назад предрекал этой “традиции” скорую кончину. Что же касается двух других президентов, которых разделяли почти одиннадцать лет, то они, по мнению многих американцев, так-

же оставили заметный след в управлении Америкой. Здесь мы говорим о Линдоне Б. Джонсоне и Ричарде М. Никсоне. Символами их власти стали “американизация” вьетнамской войны и уотергейтский скандал. Их могущество, впрочем, оказалось вполне иллюзорным, ибо в конечном итоге оба потерпели крах.

В 1960 году мой интерес к проблеме личной власти концентрировался вокруг вопроса о том, каким образом президент может обеспечить себя властью на будущее, то есть как он видит свое “завтра” из дня сегодняшнего. Каждый нынешний выбор, утверждал я тогда, президент должен соизмерять с собственной властной перспективой. Чем чаще президенты задумываются о своем политическом будущем, тем вероятнее упрочение их влияния и успех намеченного курса. Они обязаны взять эту задачу на себя, поскольку в нашей системе нет людей, способных взглянуть на проблему их глазами. Главное внимание необходимо уделять текущим президентским решениям, поскольку совершаемый время от времени выбор является единственным орудием президентского влияния на властные структуры. Эти тезисы по-прежнему вдохновляют мое исследование. В главах с первой по пятую они обосновываются, а в шестой, седьмой и восьмой — разъясняются и развиваются.

Но в предложенную мной схему явно “не укладывались” Джонсон и Никсон. Оба были предельно озабочены проблемами власти — буквально до одержимости, — но тем не менее все их усилия оказались тщетными и одного привели к досрочной отставке, а другого — к уходу из политики. При этом каждому пришлось расстаться с излюбленной политической целью: Джонсону — с программой “великого общества”, Никсону — с новым балансом сил в мировой политике.

В связи с этим возникают два вопроса: согласуются ли их примеры с тем, о чем я писал тридцать лет назад? И если нет, то каким образом необходимо скорректировать написанное, чтобы учесть их опыт пребывания в Белом доме? Выяснению этого посвящена десятая глава книги. Она задумывалась как комментарий к первому изданию; в принципе, так и получилось — ее основу составляют детали, а не концептуальные положения.

Вопреки видимости, Джонсон и Никсон считали свою власть столь же условной и переменчивой, как и их предшественники. Отсюда следует, что забота президента о собственном властном будущем по-прежнему, как и тридцать лет назад, остается для президентства центральной.

Некоторые критики первого издания книги не могли понять, каким образом столь явные проявления силы, как предпринятое Никсоном в 1973 году замораживание выделенных конгрессом средств, могут рассматриваться в качестве проявлений “слабости”. По моему мнению, сиюминутная выгода здесь заслонила властные перспективы будущего. Никсон испортил отношения с конгрессом как раз перед началом уотергейтской истории. Его поступок повлек за собой целый ряд инициированных конгрессменами судебных разбирательств, перечеркнувших все выгоды от произведенного ранее замораживания. Дело закончилось принятием жесткого закона, вообще лишившего президента возможности замораживать выделенные законодателями деньги. И все это — из-за минутного порыва продемонстрировать собственное могущество! Ни о какой власти на перспективу здесь и речи не было.

Никсон, безусловно, понимал, что реально обладать властью и убеждать себя в том, что обладаешь ею — отнюдь не одно и то же. (У меня точно такое же мнение.) Подобно прочим президентам, его цели нуждались в практическом воплощении. Речь не идет о том, что нужно было отказаться от своих предпочтений, столкнувшись с малейшим препятствием; просто, реализуя намеченное, надо постоянно иметь в виду магистральную политическую линию. В ту зиму более деликатный подход позволил бы ему сэкономить куда больше средств, чем дало пресловутое замораживание. Но верх взяла не продуманная президентская стратегия, а настроения послевыборной эйфории, подкрепляемые “близорукостью” Административно-бюджетного управления.

Десятой главе предшествует комментарий иного рода. В девятой главе предлагаются некоторые критерии оценочного характера, позволяющие ретроспективно оценить деятельного того или иного президента. Я убежден в универсальности описан-

ных здесь критериев, но только по отношению к прошлому; учитывая эту оговорку, к примеру, можно понять, насколько преждевременны разговоры о меньшей “идейности” Буша в сравнении с Рейганом. В этой же главе оценивается деятельность Джона Ф. Кеннеди, президентство которого оказалось исторически вписанным между эпохами Эйзенхауэра и Джонсона. Кеннеди, занимая должность всего два года и десять месяцев, стал первым президентом, непосредственно столкнувшимся с угрозой ядерного конфликта. Кроме того, он активно содействовал вовлечению США во вьетнамские дела. У девятой главы, таким образом, двойное предназначение: она не только предлагает некоторые универсальные подходы к президентству, но и “перекидывает мостик” из 50-х годов в 90-е.

Продолжением темы стала одиннадцатая глава, в которой сравниваются процессы “включения во власть” Кеннеди и Картера. Обучение — необходимая составляющая президентской работы. В наши дни это дело оказывается гораздо более сложным, чем раньше. Переходный период, отводимый для знакомства с новой ролью, принес Кеннеди немало разочарований, но на долю Картера выпали куда более суровые испытания. Отвлекаясь от личностных особенностей, следует отметить, что этот факт стал результатом трансформаций нашей политической системы. Изменения накапливались с 50-х годов; в 70-е годы их темп ускорился, в связи с чем Картеру пришлось иметь дело с институциональным окружением, совсем не похожим на джонсоновское. В одиннадцатой главе разъясняется, как и почему это произошло. Здесь на основе новых материалов разбирается вопрос о том, что представляют собой трудности переходного периода. Иллюстрациями к этой главе служат авантюра в заливе Свиней 1961 года, “дело Лэнса” 1977 года, а также вскользь упомянутый случай с Дэвидом Стокмэном, имевший место в 1981 году. Таким образом, эта глава обогащает первые четыре главы книги, а также дополняет пятую главу некоторыми размышлениями о политической роли телевидения.

Если отвлечься от институциональных перемен и от изменений в общественных настроениях, можно констатировать, что сложности Картера в чем-то напоминали проблемы Трумэна.

Но совпадение в деталях не означает совпадения по сути. Во времена Картера Соединенные Штаты уже не были единственной сверхдержавой, испытали горечь от военного поражения, потеряли уверенность в своей способности справиться с инфляцией и безработицей. США более не могли упиваться самообеспечением природными ресурсами, технологическим превосходством, мощностью своей валюты и чувством “хозяина жизни”. Если когда-то и был “американский век”, наступление которого в годы Второй мировой войны провозгласил Генри Люс, то продлился он всего в два раза дольше “тысячелетнего рейха” Адольфа Гитлера. Но, в отличие от поверженного рейха, Америка изводила себя надеждой на то, что с помощью технологических прорывов еще можно вернуть ощущение былой независимости и безопасности. Этого, однако, не случилось ни тогда, ни после. Поэтому Картеру пришлось сложнее, чем Трумэну, особенно в психологическом плане. У него не было Сталина, который разыгрывал бы перед президентом всевозможные драматические спектакли, вместо этого ему достались энергетические трудности, инфляция и иранские фанатики. Разумеется, все относительно. В общественном сознании годы Трумэна были отмечены страхом и недоверием, а президентская политика воспринималась с нескрываемым раздражением. Действия Картера вызывали всего лишь недоумение, в то время как акции Трумэна заканчивались обвинениями в предательстве.

Однако Рейган, сменивший Картера, в течение всех восьми лет президентства вызывал исключительно положительные эмоции избирателей, несмотря на то, что идея американского превосходства была столь же далека от осуществления, как и раньше, а экономика страны никогда за последние шестьдесят лет не находилась в такой зависимости от иностранных кредитов. И это вызывает еще один вопрос, касающийся первоначального текста: как мог столь необязательный и склонный к небрежности человек быть таким удачливым в управлении государством? Об этом речь идет в двенадцатой главе книги, где президентство Рейгана рассматривается как его личная властная проблема. В сравнении с Картером Рейган смотрелся совсем неплохо: на протяжении доставшихся ему восьми лет этот “ге-

ний общения” сумел реализовать почти все свои потенции. Но в одном широко известном деле он провалился: я имею в виду продажу оружия Ирану и незаконную передачу вырученных денег никарагуанским “контрас”. Этим эпизодом я заинтересовался потому, что он содержит дополнительный иллюстративный материал и заостряет некоторые поднятые мной проблемы. (Я пишу эти строки накануне суда над генералом Пойндекстером, но при этом абсолютно уверен, что моя версия события выдержит “проверку на прочность”.)

Оперативный стиль Рейгана не был похож ни на какой другой. И все же его успехи в определенной мере можно сравнивать с достижениями Джонсона, в то время как провалов картеровского или никсоновского типа этому президенту удалось избежать. Данное обстоятельство позволяет мне надеяться, что при условии минимальных усовершенствований даже стиль, подобный рейгановскому, сможет оказать услугу добивающемуся личной власти президенту. А я полагаю, что у нас еще будут президенты — приверженцы подобного стиля. Впрочем, Буша к ним отнести нельзя; возможно, он слишком хорошо узнал Рейгана.

Тринадцатая глава содержит два правила, адресуемых возможному “новому Рейгану”. В ней также предлагаются два удачных примера того, как верные решения укрепляют власть президента на будущее. Оба они подкрепляют ранее сделанные выводы и предлагают свежий материал для решения вопроса о том, что же еще, помимо постоянной “сверки часов” с собственными властными ставками, нужно желающему преуспеть президенту; первоначально подобный вопрос возникал в связи с Джонсоном и Ник-соном. Одним из этих эпизодов стало противостояние Кеннеди с Хрущевым во время ракетного кризиса 1962 года, другим — реакция Эйзенхауэра на поражение французов при Дьенбьенфу в 1954 году. В данной ситуации Эйзенхауэр действовал совершенно иначе, нежели в ходе бюджетного процесса 1956 года или в истории в Литл-Роке в 1957 году. Я не смог разрешить противоречие между двумя этими образами одного и того же президента, но уверен, что в книге должны быть представлены оба. Это еще один вклад в те “истории успеха”, которые призваны подкрепить изложенный еще в первой части

тезис: президент, задумывающийся о своем политическом будущем, обязан учитывать собственные властные ставки в каждом решении и в каждом акте выбора. При этом, разумеется, он должен иметь в виду и иные моменты, избавляясь от погубивших в свое время Джонсона противоречий. Эти дополнительные условия обсуждаются в той же тринадцатой главе.

Интересовавшая меня в 1960 году проблема власти была отмечена печатью эпохи — я занимался президентством, находясь в определенном временном контексте. Определяя политические и институциональные особенности этого контекста, я назвал его “серединой века”. Поэтому был сделан упор на Трумэна и Эйзенхауэра. Я никак не думал, что отмеченные мной проблемы три десятилетия спустя будут стоять все так же остро. Перемены оказались не слишком значительными; подобного результата я не предвидел. В 70-е годы мне время от времени казалось, что мы вот-вот станем свидетелями укрепления политических привязанностей, сближающих президента и конгресс через процесс номинаций. Возможно, подобное произойдет позже — в 90-е годы, а то и в следующем столетии, особенно если республиканцам удастся сохранить большинство в конгрессе. (А, может быть, я мечтаю о несбыточном?) В настоящее время, однако, мы имеем дело с процессами совершенно иного свойства, в особенности с того момента, как явление “разделенного мандата” превратилось в нечто тривиальное. Сегодня наша политика отступает назад, во времена Франклина Рузвельта, когда конгресс отдал на откуп президенту как внешнюю политику, так и местные программы. Конечно, то был совершенно другой конгресс, работающий в другой стране с совсем иными партиями, министерствами, интересами, проблемами, населением, средствами массовой информации. И все же условия, в которых приходится работать нынешнему президенту, очень напоминают ситуацию Рузвельта. Президент Буш умиротворяет оппозицию в конгрессе точно так же, как это делал Трумэн в 1947 году. Почему различия заканчиваются сходством и где пределы этого сходства — вот вопросы, которые затрагиваются во всех главах, добавленных мной с 1960 года.

Новые главы увеличили объем книги, и об этом я сожалею. Когда-то она отличалась краткостью — мне это чрезвычайно нравилось. Но я оказался на распутье. Ревизия ранее подготовленного текста предполагала нечто оруэлловское. Книги должно сохранять в том виде, в каком они увидели свет — они несут в себе дух эпохи. По этой причине единственное, что я позволил себе в отношении первых восьми глав, заключалось в исправлении опечаток. Во всем остальном эти главы остались такими же, какими они были тридцать лет назад; именно такими их читали, цитировали, критиковали. Главы с девятой по тринадцатую “надстраиваются” над первой частью, комментируют ее, иногда даже в чем-то спорят, но (как я надеюсь) не подрывают исходную аргументацию. Основа книги сохранена в неприкосновенности. С помощью новых глав я лишь усилил ее.

С 1960 года мне часто предлагали пойти на большее. Студенты и другие читатели убеждали меня в необходимости расширить исторические и сравнительные параллели и выйти за пределы современного президентства, рассмотреть инициативы общественности в качестве альтернативы закулисным сделкам “вашингтонцев” или же оценить президентство с позиций “морального лидерства”. Но я стоял на своем. Мне не хотелось заниматься этим. Первая задача была слишком объемной. Вторая основывалась на ложной предпосылке: требования общества — это одна из составляющих вашингтонского “торга”. А третья, на мой взгляд, подождет другого исследователя. К тому же, президентство не сводится к “моральному лидерству” — лидер страны еще и чиновник, заставляющий правительство работать. Именно этому аспекту я посвятил свою книгу. Мне кажется, что для одного исследования вполне достаточно.

*Ричард Э. Нойштадт
Гарвардский университет,
Кембридж, Массачусетс,
ноябрь 1989 года*

Предисловие к первому изданию

С момента инаугурации президент Соединенных Штатов становится обладателем высшей власти в нашем обществе. Сразу же после произнесения присяги этот человек сталкивается с личной проблемой: как заставить полученные полномочия работать на себя? Исследованию данной темы и посвящена эта книга. Предметом моего размышления является личная власть президента и ее внутренняя “механика”. Меня интересует, что такое личная власть, каким образом ее можно получить, что нужно делать, чтобы ее удержать, и как ее можно потерять. Я задаюсь вопросом: что необходимо сделать президенту США, чтобы именно его воля задавала тон в его собственной администрации? Как он, будучи одним среди многих, должен поступать, чтобы реализовать свои собственные предпочтения в том сложном лабиринте официальных лиц и организаций, который называется правительством Соединенных Штатов?

Эта книга — не об институте президентства, его структуре, способах функционирования и процедурах. В ней не рассказывается о том, как можно попасть в Белый дом; это не летопись происходивших в нем событий. Она совершенно не похожа на хронику внутреннего распорядка Белого дома. К счастью, у нас издано множество книг, посвященных этим сторонам президентства: здесь и исторические исследования, официальные отчеты, работы по изучению предвыборных технологий, записки современников и масса биографий. Эта книга никак не повторяет того, что было сделано в указанных направлениях, а пото-

му читателя, стремящегося постичь основы, мы отсылаем к другим работам.

Моя цель заключается в исследовании сложных взаимоотношений хозяина Белого дома с властью. Это классическая проблема любого человека, попавшего на вершину политической системы: как, будучи номинальным держателем власти, стать таковым фактически. Эта задача знакома всем премьер-министрам, всем диктаторам, как бы они ни назывались, а также тем монархам, которые не только царствуют, но и реально правят. Эта проблема важна для глав частных “правительств” — президентов корпораций, профсоюзных лидеров, церковных иерархов. Моя книга не предполагает сравнительного анализа, хотя и может ему способствовать. Я ограничиваюсь исследованием упомянутой проблемы применительно к конкретному должностному лицу, действующему в рамках конкретной политической системы.

Это должностное лицо — президент Соединенных Штатов. В центре моего внимания находятся президенты, еще недавно бывшие у власти. Следует отметить, что проблема личной власти человека, работающего в Белом доме, с течением времени меняет очертания. У нас речь пойдет о современности. Я не собираюсь сравнивать разные исторические периоды и сопоставлять различные политические системы. Подобный анализ не входит в мою задачу.

В центре работы американского президента оказывается поиск путей и средств, обеспечивающих ему влияние. Пытаясь понять, что же такое проблема личной власти, необходимо взглянуть на президентство глазами самого президента, то есть с высоты его кресла. Подобный взгляд не традиционен: каждый из нас привык находиться вне власти, наша позиция — это позиция стороннего наблюдателя. Со стороны кажется, что президент — это не один человек, но множество разных людей, что он многолик и способен играть разные роли. Соответственно, и деятельность президента в наших глазах распадается на функции “главного законодателя”, “главного администратора”, “лидера партии” и т.п. А анализ его работы в таком случае оказывается анализом последовательно сменяющих друг друга

ипостасей лидерства. Иногда такая схема исследования весьма полезна. Однако в данном случае она лишь усложняет понимание проблемы. Действительно, президент играет множество ролей и все же во всей своей многообразности он един; значит, каждый шаг, предпринимаемый им в той или иной роли, неизбежно отразится на всех прочих ролях. Когда президент пытается высказать свои желания и утвердить свою волю, он выступает в одном лице, а не во всех сразу. В изучении этого аспекта его деятельности нам потребуются совершенно особые критерии и подходы.

При написании этой книги для меня не было задачи сложнее, чем отвлечься от главных ролей, которые президент играет в самых различных областях. Наверное, читателю также нелегко будет сделать это. Но если мы решили заниматься личной властью человека, находящегося на вершине нашей политической системы, попытка такого отстранения неизбежна. Поскольку мое исследование носит аналитический характер, а выбранный подход нетрадиционен, каждое важное положение я поясняю примерами из недавнего прошлого, в основном из времен правления Трумэна и Эйзенхауэра. Стараясь не утомлять читателя “голым” описанием и тщательно избегая навязывания собственного мнения, при выборе примеров я руководствовался двумя критериями: во-первых, описываемые мной эпизоды должны быть хорошо известными, вызвавшими в свое время широкий общественный резонанс; во-вторых, они должны быть описаны и в других работах, к которым читатель мог бы обратиться для уточнения деталей и для вынесения собственного, независимого от моего, суждения. В тех немногочисленных случаях, когда выдержать указанный стандарт было невозможно — при отсутствии независимых источников информации, — я стремился восполнить пробел максимально подробным описанием события. По ходу изложения читатель найдет многочисленные ссылки на другие работы, в которых можно получить дополнительные сведения. Я надеюсь, что примечания к книге не останутся без внимания.

Примеры необходимы мне исключительно для того, чтобы четче обозначить интересующую меня проблему, я вовсе не со-

бираюсь давать оценки президентским администрациям последних лет. Все использованные мной иллюстрации — за исключением единственной — представляют собой истории неудач, и все они, на этот раз вообще без исключений, предельно драматичны. Это, конечно же, не означает, что президенты, о которых я здесь пишу, не отличались успехами, а президентство как таковое сопряжено с неодолимым трагизмом. Просто негативные примеры, как правило, более выразительны, трагедии лучше запоминаются и фиксируются. Исторические зарисовки помогают мне раскрыть тему, но я не претендую на лавры историка. Люди и события интересуют меня лишь в той мере, в какой они способствуют обретению личной власти; других целей я здесь не ставлю.

В период работы над книгой не все использованные мной события стали достоянием истории. Это касается, например, ситуации со школой в Литл-Роке, или такого явления, как “обновленный” Эйзенхауэр 1959 года. В подобных случаях я фиксировал положение дел на июль 1959 года и не старался заглядывать дальше. Мои наблюдения и выводы основываются лишь на том, что произошло до указанной даты. Когда работаешь с современной историей, всегда важно уметь где-то остановиться, если даже продолжающиеся на твоих глазах процессы препятствуют этому. Помогая читателю сориентироваться, напомним: в это время американская экономика почти оправилась от спада 1958 года; только что началась забастовка сталелитейщиков; ожидалось возобновление занятий в школе Литл-Рока; конгресс собирался на каникулы; намечался перерыв в работе Берлинской конференции министров иностранных дел; вице-президент побывал в Советском Союзе; президент готовился посетить Западную Европу, а советский премьер принял приглашение приехать в Соединенные Штаты. Все последующие события в книге не учитывались.

Подготавливая книгу, я сознавал, что вскоре появится новая обширная литература, посвященная последним американским президентам. Межуниверситетская программа, которая положила начало фундаментальному изучению механизмов принятия политических решений, сейчас готовит несколько работ, посвя-

щенных Белому дому. Фонд “Двадцатый век” также планирует серию публикаций, раскрывающих особенности принятия решений в международной, военной, экономической, научно-исследовательской политике. Подобная серия начата также Институтом войны и мира при Колумбийском университете. Все эти издания, которые выйдут в 1960 и 1961 годах, позволят получить подробную картину функционирования власти на самом высоком уровне и в самых различных областях: в научно-исследовательской, экономической политике, начиная с эпохи Рузвельта и заканчивая президентством Эйзенхауэра. Работая над книгой, я учитывал подобную перспективу. Поэтому свое сочинение я выстроил таким образом, чтобы и три главных моих примера, и масса дополнительных подробностей, а также вся система аргументации без труда могли получить подтверждение в материалах будущих публикаций. Надеюсь, читателям при необходимости будет несложно перейти от частной, сфокусированной на фигуре президента темы данной работы к более широким перспективам подготавливаемых исследований.

Сожалею о том, что лично мне довелось общаться лишь с одним из трех президентов, представленных в этой книге. Президента Трумэна я наблюдал непосредственно в деле, поскольку работал в его аппарате, а позже имел возможность обсуждать с ним некоторые интересующие меня вопросы. С благодарностью отмечаю, что несмотря на то что я в прошлом трудился под его началом, в разговорах со мной он проявил глубокое уважение к предмету моих научных интересов, а это для меня, как для ученого, в равной степени оказывалось и полезным, и приятным. Что касается президента Рузвельта, то здесь я располагал своеобразным “заменителем” собственного опыта, я имею в виду воспоминания друзей моего отца, а также рассказы знакомых, служивших в президентской администрации, кроме того, у меня была возможность пообщаться с некоторыми членами его семьи. С президентом Эйзенхауэром дело обстояло иначе: хотя его помощники и делились со мной необходимой информацией, они не смогли наделить меня привилегией личного знакомства с президентом. Не собираюсь выражать неудовольствия этим обстоятельством, хотел бы лишь подчеркнуть, что отсутствие личного контакта в

какой-то мере ограничило мои исследовательские возможности. Этот дефицит я старался восполнить обычным в таких случаях способом: задавая вопросы людям, имеющим те связи и знакомства, которых я лишен.

Разумеется, ответственность за эту книгу несу только я, хотя появлению ее на свет способствовало большое количество людей. Я начал писать ее, когда снова вернулся к преподаванию, завершив работу в администрации Трумэна. Мне довелось служить там в течение десяти лет, причем в самых разных подразделениях, включая Управление цен, министерство военно-морского флота, Бюджетное бюро, а потом и Белый дом. В течение последующих семи лет я упорно добивался у своих бывших коллег разрешения воспользоваться их записями того времени и личными архивами. Я изводил вопросами важных для меня знакомых и малознакомых людей как в пресс-корпусе, так и в Капитолии. Я расспрашивал официальных лиц администрации Эйзенхауэра с дотошностью студента и со студенческим неуважением к чужому времени. Везде, куда бы ни приходилось обращаться, меня встречали с искренним участием и вниманием. Везде я получал нужную для себя информацию. За это участие, внимание и помощь в сборе материалов я глубоко признателен. Многие из тех, к кому я приставал с расспросами в Вашингтоне, были уверены, что их рассказы вряд ли мне пригодятся. Не имея возможности поименно упомянуть всех помогавших мне, я не стану называть никого. Но исполнить свой долг я просто обязан: заявляю, что без помощи каждого из них эта книга просто не состоялась бы.

Я работал над ней при финансовой поддержке Совета по исследованиям в области общественных наук при Колумбийском университете. В 1955 и 1957 годах на эти цели выделялись специальные гранты. С большой признательностью отмечаю содействие, оказанное мне этим университетом.

Четверо моих друзей и коллег, ознакомившись с книгой в рукописи, предоставили мне свои подробные замечания по всей работе в целом. В этой связи выражаю свою благодарность Роджеру Джонсу, Уоллесу Сэйру, Гарольду Штейну и Дэвиду Трумэну. Я исключительно обязан им за высказанную

критику и предложения, которые, без сомнения, помогли улучшить книгу. В равной степени я благодарен и другим своим коллегам, читавшим отдельные отрывки текста и также давшим свои комментарии: Дэниэлу Бэлли, Дугласу Кейтеру, Виолетте Кофин, Герберту Дину, Генри Граффу, Самюэлю Хантингтону, Фрэнсис Лоу, Уорнеру Шиллингу и Кеннету Янгу. Слова признательности адресую также к Эверарду Миду и Роз-Мари О'Рэйли из Си-Би-Эс и Джорджу Гэллапу и Джону Фэнтону из Американского института общественного мнения за потраченное на меня время, за добрые советы, а также за ту информацию, которой они любезно со мной делились.

Особо хотел бы отметить помощь Элионор Трумэн, которая, считая себя “машинисткой”, на самом деле была настоящим редактором этой книги, и Берты Нойштадт, не только моей жены, но и научного консультанта. Я обязательно должен упомянуть также Рика и Бэт Нойштадт, которые в течение целого года каждый день были вынуждены слышать одно и то же: “Тс-с-с, он пишет”.

*Ричард Э. Нойштадт
Нью-Йорк, Колумбийский университет,
декабрь 1959 года*

Часть первая
Президентская власть

Глава первая

Лидер или чиновник?

Президенту Соединенных Штатов любят выставлять оценки. Мы записываем его в “сильные” или “слабые”, а итог своих измерений именуем “лидерством”. При этом не принято дожидаться, пока политик уйдет в лучший мир; мы начинаем примеряться к нему с того самого момента, как только он усаживается в свое кресло. И у нас есть на это право. Пост президента является сердцевинной нашей политической системы. Комментаторы и политики превращают подобные “замеры” в профессию. Прочие граждане обращаются к этому занятию в те моменты, когда чувствуют, что власти слишком уж активно вмешиваются в нашу жизнь. К несчастью, в последние тридцать лет переживать подобное приходится довольно часто.

Эта книга представляет собой попытку выяснить, что конкретно подвергается оценке в упомянутых выше случаях. И хотя каждому из нас так или иначе приходилось судить о способностях президента, далеко не все представляют, чем же в действительности является президентство. Предлагая друг другу голосовать за того или иного кандидата в президенты, мы опять-таки опираемся на далекие от реальности стереотипы. Но судить или выбирать должностное лицо, не разбираясь в его обязанностях и полномочиях, — довольно рискованное дело. А если при этом речь идет о президенте Соединенных Штатов, то риск возрастает необычайно. Надеюсь, моя книга поможет свести этот риск к минимуму.

Мы будем иметь дело с самим президентом, а также с его влиянием на систему государственного управления. С институциональной точки зрения современное президентство пред-

ставляет собой аппарат, состоящий из двух тысяч мужчин и женщин. Президент — всего лишь один из них. Но для того, чтобы оценить его работу, нужно заниматься им персонально. С точки же зрения партии, страны, Запада в целом его лидерство предполагает нечто большее, нежели просто способность к управленческим решениям. Поддержание общественного духа, формирование ценностей и стремлений происходит не в вакууме. Хотя управление страной отнюдь не исчерпывает феномена лидерства, все здесь вскармливается лидерством и вдохновляется им. И все же, если мы попытаемся свести президентство к одной только фигуре самого президента, его деятельность не удастся оценить столь же точно, как, скажем, деятельность возглавляемого им правительства. Не действие как итог, но способность влиять на итог — вот критерий оценки этого человека. Его сила или слабость, таким образом, оборачиваются его личной способностью влиять на работу людей, составляющих правительство. Степень влияния оказывается показателем лидерства. Для того чтобы, пользуясь этими правилами, оценить президента, необходимо разобраться с его способностью обеспечивать эффективное влияние на людей, занятых управлением страной. Именно этому и посвящена моя книга.

Слово “президентская”, вынесенное на титульный лист, означает не что иное, как принадлежащая лично президенту. Власть же означает его влияние. Эти уточнения помогут нам с самого начала договориться о терминах.

Есть два подхода к изучению президентской власти. Один из них предполагает исследование тактики, или, иначе говоря, способов воздействия на конкретных людей в определенных ситуациях: когда надо провести законопроект через конгресс, “погасить” забастовку, уладить споры внутри собственной команды, остановить суэцкий конфликт. Другой подход отстраняется от “конкретных людей”, рассматривая действия президента скорее в стратегической плоскости: какова природа и в чем источники его влияния? Что должен предпринять именно *этот* человек, чтобы обеспечить себе возможность, как только это ему потребуется, определять ход событий? Размышляя стратегически, вопрос заключается не в том, как он работает с конгрессом в той или иной ситуации, в том, как он в принципе использует свой шанс лидера в любых обстоятельствах, закладывая се-

годня основы завтрашних успехов. Именно второй подход положен в основу настоящей книги.

Приступая к изучению стратегии президентского влияния, необходимо определиться, с какими персонажами мы будем работать. Облик власти меняется в зависимости от состава правящей команды, политической температуры, технологического прогресса, положения дел в мире. К власти 60-х годов нельзя подходить с теми же мерками, которые были уместны во времена Калвина Кулиджа, Теодора Рузвельта, Гровера Кливленда или Джеймса К. Полка. Однако есть все основания полагать, что в ближайшее десятилетие президенты будут добиваться влияния и пользоваться им в условиях, примерно сходных с теми, что сложились после Второй мировой войны. Если это действительно так, то людьми, способными максимально обогатить нас информацией о перспективах Белого дома, станут Дуайт Д. Эйзенхауэр и Гарри С. Трумэн. Именно им мы уделим основное внимание. Но, избрав такой путь, мы постоянно будем чувствовать присутствие еще одного человека — Франклина Д. Рузвельта. Ведь этим двум президентам пришлось работать на пепелище его предвыборной коалиции и наполнять содержанием структуру, которая им была создана.

Оба послевоенных президента отличались особенностью, которая, вероятно, будет воспроизводиться и в будущем: широчайшим полем приложения собственных сил. Они занимались политикой, которой была свойственна высокая степень преемственности. Для того чтобы почувствовать эту связь времен, достаточно разложить рядом газеты 1959 и 1949 года. За исключением вопроса о местных коммунистах, основные темы нашей политики практически не менялись. Та же холодная война, та же гонка вооружений, та же экономическая конкуренция, та же опасность инфляции и угроза спада. Нас по-прежнему волнует “государство всеобщего благоденствия” и беспокоят расовые проблемы. Меняются лишь аспекты, но этикетки остаются прежними. Неизменны и политические дилеммы. Повсюду — незаконченность и недосказанность. Ни одно десятилетие нынешнего века не знало подобного постоянства: попробуйте, взяв за точку отсчета 1949 год, оглянуться назад, и вы убедитесь в этом. Предельно устойчиво даже поведение национального

электората: явление, девять лет назад названное Самюэлем Лабеллом “патом” в наших партийных пристрастиях, до сих пор никуда не делось.

Родство времен Трумэна и Эйзенхауэра объединяет два президентства в единое целое, отличающееся и от военных лет, и от эпохи Великой депрессии, и от 20-х годов, и от всего прочего. С точки зрения теории управления по меньшей мере пятнадцать лет, прошедшие после победы над Японией, заслуживают своего собственного наименования. Мы будем называть этот период “серединой века”. А главную отличительную черту этого периода можно обозначить просто: политическая неординарность как норма политики.

Правда, условия “середины века” можно считать “чрезвычайными” лишь в сопоставлении со стандартами прошлого. По нынешним временам то, что когда-то казалось чрезвычайным, стало вполне повседневным. Лишь в одном-единственном отношении политические дилеммы послевоенного периода напоминают критические моменты прошлого — они так же трудно даются властям. Технологическое обновление, социальные и политические перемены за рубежом, демографические проблемы дома — все это подвергает грандиозному напряжению не только управленческий потенциал наших политиков, но также и их интеллектуальные ресурсы. Сумятица “середины века” напоминает смятение умов, порожденное тридцать лет назад Великой депрессией, когда люди точно так же были потрясены происходящими переменами. Сегодня сплошные новации держат нас в постоянном смущении: мы не восприимчивы к новому до тех пор, пока на него не начнет наслаиваться еще что-то новое, и нам уже просто некуда деваться. Но в отличие от тягот прошлого, нынешние политические дилеммы крайне редко перерастают в кризисы. Даже война в Корее не смогла поставить под угрозу общенациональный консенсус. Начиная с 1945 года наша власть многократно переживала неприятные моменты; но за пределами правящей верхушки мало кто замечал это. В эпоху холодной войны мы по-прежнему практикуем политику мирного времени. А что еще остается? Ведь холодная война — не кризис; она стала образом жизни.

Итак, наша политика выглядит вполне естественно, но только в сравнении с кризисами прошлого. В сопоставлении же с тем, что некогда считалось нормой, нынешняя политика смот-

рится весьма необычно. Ослабление партийных уз, упор на личность, пристальное внимание к мировым событиям, переменчивость настроений общества и, самое главное, феномен “разделенной демократии” — до Второй мировой войны ничего этого не было. Символом политической ситуации “середины века” стало такое положение дел, когда Белый дом в руках одной партии, а конгресс — другой. С 80-х годов прошлого столетия страна не знала ничего подобного. А ведь те 80-е были сравнительно спокойным в политическом отношении периодом.

Конечно, ростки нового вззошли не на пустом месте. Где-то в середине своего президентского срока — но не в ранние годы и не после Пёрл-Харбора — столь же широким подходом к политике отличался и Франклин Рузвельт. Впрочем, если вынести за скобки годы войны, то стоит сказать, что “середина века” началась одновременно с его вторым избранием. Нынешнюю ситуацию можно сопоставить также и с некоторыми особенностями Гражданской войны. Нам понятна драма Авраама Линкольна, осаждаемого радикалами и презираемого демократами в политической и духовной неразберихе войны, по стилю своему принадлежавшей XX веку и разразившейся в XIX. А в 1919 году с чем-то подобным столкнулся — и потерпел неудачу — Вудро Вильсон. Но, оставив в стороне исторические сопоставления, можно все же утверждать, что именно Трумэн и Эйзенхауэр стали первыми, кому довелось испытать президентство в условиях “середины века”. Судя по всему, они будут далеко не последними.

Оценивая предшественников Трумэна, мы склонны исходить из того, будто бы их лидерство проявилось исключительно в инициативах в экономике, дипломатии, законодательстве или информационной политике. Если с теми же критериями подойти к самому Трумэну или к его преемникам, то они попадают в лидеры как бы автоматически. Удивительная особенность нашего недавнего прошлого заключается в том, что действия, некогда казавшиеся из ряда вон выходящими, теперь выглядят повседневной рутинной. Президент, по словам Вудро Вильсона, сохраняет за собой свободу “быть настолько значительным и важным, насколько он может”. Но сейчас он просто не в состоянии оставаться “маленьким”, даже если ему этого захочется.

И Трумэн, и Эйзенхауэр предпринимали все, что полагается делать “сильному” президенту. То же самое ждет и человека, принимающего присягу 20 января 1961 года. Со временем неординарные поступки считавшихся “сильными” президентов превратились в нечто вполне заурядное. В 1902 году в чрезвычайной обстановке, вызванной забастовкой угольщиков, Теодор Рузвельт принял на себя единоличное управление отраслью; а теперь Закон о труде на железнодорожном транспорте и Закон Тафта — Хартли делают подобного рода вмешательство обязательным для президентов. Другой Рузвельт однажды возложил на себя ответственность за регулирование всей американской экономики; ныне же Закон о занятости просто предписывает его преемникам заниматься этим. Вильсон и Франклин Д. Рузвельт были ведущими политическими фигурами в мире, объятом войной; в наши дни членство страны в ООН и наличие мощных политических блоков требует от президентов выполнения той же роли даже в периоды, именуемые миром. Во время обеих мировых войн наши президенты судорожно экспериментировали, пытаясь увязать внешнюю и оборонную политику; теперь же Закон о национальной безопасности провозгласил эту задачу актуальной в любое время. Франклин Д. Рузвельт и Трумэн лично контролировали разработку и первое применение ядерного оружия; теперь Закон об атомной энергии взваливает это бремя на плечи каждого нового президента. Что же касается норм, не вписавшихся в рамки законодательного регулирования, то они в основном включены в неписанные традиции президентства, опирающиеся только на обычай, но при этом столь же обязывающие: здесь и проведение пресс-конференций, и обязательное представление собственной программы законодательных инициатив, и личное участие в кампании по выборам в конгресс.

Внешне все современные президенты кажутся лидерами. Но на деле это отнюдь не означает, что чиновничья сторона их деятельности безвозвратно отошла в прошлое. Сегодня каждый считает, что человек, работающий в Белом доме, обязан заниматься всем без исключения. И законы, и традиции свидетельствуют о том, что сегодня президента воспринимают как великого инициатора, причем подобный взгляд популярен как в Капитолии, так и на противоположном конце Пенсильвания-авеню, где находится Белый дом. Но подобное признание совсем не означает, что

аппарат исполнительной власти смиренно лежит у его ног. Отсюда вытекает лишь одно: все эти люди считают практически невозможным выполнение своей работы, если президент не слишком инициативен. Забота о себе, а не о президентской власти — вот что заставляет их с готовностью принять его формальное руководство. Его действия очень помогают им в работе. Трансформация его повседневных обязанностей только укрепляет их зависимость от активно действующего Белого дома. Президент в наши дни является незаменимым чиновником. В Вашингтоне он нужен буквально каждому. Но президентское влияние — это нечто совсем иное. Фактически законы и привычки почти ничего не говорят нам о лидерстве как таковом*.

Почему наши президенты удостоились участи чиновника? Думается, потому, что в этом амплуа их не в состоянии заменить никто. Наша Конституция, наши традиции, наша политика не предполагают лучшего источника общественной инициативы. Государственные служащие нуждаются в указаниях, в политической защите, а также в арбитраже во время аппаратных “разборок”. Где найти все это, если не в Белом доме? конгрессменам тоже требуется внешняя стимуляция, им нужен высокопоставленный некто, с которым можно говорить на равных или на равных же возражать. Разве президентская программа не подходит для этой роли прямо-таки идеально? Партийным боссам нужны лозунги, с которыми можно выйти на следующие выборы. Неужели кто-то способен справиться с этим делом лучше, нежели “их собственная” администрация? Рядовые избиратели нуждаются в “крепком плече” или, напротив, в удобной мишени для критики. В любом случае, разве кто-то может заменить здесь президента? И за пределами США, в любой стране, ощущающей на себе наше влияние, всегда есть люди, требующие от Вашингтона поступать так-то и так-то и ни в коем случае не иначе. Что может символизировать Вашингтон лучше, чем Белый дом?

* В этом основа базового различия между формальными полномочиями, или “властью”— синонимом легального или традиционного права управлять, и властью — термином, всегда используемым в единственном числе и являющимся синонимом личного влияния, авторитета.

Современному президенту приходится иметь дело с призывами о помощи или сотрудничестве, поступающими от пяти более или менее очевидных источников: от аппарата исполнительной власти, от конгресса, от политических сторонников, от граждан в целом, из-за границы. В таких взаимосвязях чиновно-служебная роль президента раскрывает себя самым явным образом. Фактически за всем этим стоит давление со стороны избирателей, и у каждого президента есть по меньшей мере пять различных категорий электората. Разумеется, формальная принадлежность к данным группам не имеет принципиального значения — этот показатель достаточно подвижен. В совокупности своей они не покрывают весь электорат президента; более того, одна из этих групп вообще не имеет отношения к американским избирателям. Различаются они в основном характером требований, предъявляемых президенту. Им нужны инициативы, причем у каждой группы свои причины добиваться президентской активности. Поскольку в Америке политика не предполагает ничего иного, наши законы и традиции вменяют исполнение этих чаяний в обязанность президенту.

Почему же в таком случае президенту не гарантировано влияние, соразмерное с выполняемой им работой? Отношения с избирателями — это отношения зависимости. Каждый, кто причастен к управлению страной, будет принадлежать одной (или двум, или же трем) группе избирателей. Но если все от него зависит, отчего ему не гарантирована всеобщая поддержка? Ответ заключается в том, что никто другой не занимает тот пост, какой занимает он, и никто не способен смотреть на вещи так, как это делает он; остальные просто не могут прочувствовать весь груз его обязанностей. Эти обязанности — дань уникальному месту, занимаемому президентом в нашей политической системе. Но именно потому, что это место по-настоящему уникально, все бремя обязательств ложится на него одного. Те же самые условия, которые обеспечивают формальную сторону его лидерства, упраздняют гарантии лидерства фактического. Никто другой и никакая группа людей в мире нашей политики не обладает столь специфическим статусом. Вот почему его услуги нужны абсолютно всем. Точно так же обязательства всех прочих людей отличны от его обязательств. Члены его кабинета имеют четко очерченные должностные обязанности. Его представители в законодательной власти возглавляют президентские партии в обе-

их палатах конгресса. Чуть-чуть в стороне от президента действуют общенациональные структуры его партии. Его политические союзники в каждом штате занимаются своим делом, не ощущая особой потребности ни в Вашингтоне, ни друг в друге. Группы его недоброжелателей к управлению не допускаются. А заграничные друзья просто не участвуют в наших выборах. Не обладая его положением и прерогативами, все эти люди не могут рассматривать его обязательства как свои собственные. У них своя работа, и ни у кого она не похожа на президентскую. Занимаясь своим делом, они могут как соглашаться, так и не соглашаться с президентом. Будут ли они чувствовать себя обязанными выполнять то, чего хочет от них президент, — это еще вопрос. И с этого вопроса мы начнем свою книгу.

Глава вторая

О трех президентских решениях

Ранним летом 1952 года, накануне предвыборной кампании, президент Трумэн не раз размышлял над тем, как будут обстоять дела в случае победы генерала Эйзенхауэра на приближающихся выборах. “Он сядет вот здесь, — говорил обычно Трумэн, постукивая для выразительности пальцами по столу, — и будет твердить: «Сделайте то! Сделайте это!» А в результате — ноль. Бедняга Айк — ведь здесь не армия. Он весьма огорчится, узнав об этом”.

Так оно и оказалось. “Сталкиваясь с бесконечной разногласицей и недостатком единомыслия, президент иногда буквально взрывался от возмущения, — писал Роберт Donovan, комментируя первые месяцы пребывания Эйзенхауэра у власти. ...«Даже в президентском руководстве республиканской партией нет никакого прока...», — сокрушался президент”¹. Подобная реакция не ограничивалась только первыми месяцами президентства или же проблемами собственной партии. “Президент до сих пор полагает, — говорил мне один из помощников Эйзенхауэра в 1958 году, — что если он принял какое-то решение, то оно *должно* быть выполнено. ...И когда оно оказывается вдруг неисполненным или исполненным кое-как, он бывает просто поражен”.

Трумэн знал, о чем говорил. С определенными поправками в картину, предложенную помощником Эйзенхауэра, вписывался и он сам. Разумеется, бывшему сенатору было легче, чем отставному генералу, но и Трумэну довелось изведать тот же мучительный путь: “делаешь то, делаешь это, а в результате — ноль”. Задолго до того как ему пришлось рассуждать об Эйзенхауэре, он попытался описать собственные ощущения следующим об-

разом: “Я целыми днями сижу здесь, пытаюсь убедить людей делать вещи, на которые у них должно было бы хватить и собственного разума. ...Вот и вся цена президентской власти”.

В этих словах президента, размышляющего о своей работе, заложена сама суть стоящей перед нами проблемы: “власть” еще не гарантирует власти, а статус чиновника еще не гарантирует руководства. Президент США располагает необычайно широкими формальными полномочиями, установленными законодательством и Конституцией. Но при этом, несмотря на всю свою “власть”, ему приходится добиваться своего отнюдь не указаниями и распоряжениями, или по меньшей мере не только ими. Президент *ex officio* — фигура могущественная. Но, несмотря на это, его политика вполне может подвергаться сомнениям. Президентская власть — это способность убеждать.

На первый взгляд, наши предположения противоречат примерам из административного опыта как самого Трумэна, так и Эйзенхауэра. Три случая из великого множества хорошо иллюстрируют это кажущееся противоречие. В 1951 году генералу Дугласу Макартуру было приказано оставить командование вооруженными силами, он подчинился. В 1952 году Трумэн взял под свой контроль американские сталелитейные заводы; они оставались в правительственном ведении около семи недель, до тех пор пока Верховный Суд не вынес решение о превышении президентом своих полномочий. И наконец, в 1957 году Эйзенхауэр направил федеральные войска в Литл-Рок; бесчинствующая толпа была рассеяна, а негритянские дети смогли посещать школу*. Совершенно очевидно, что некоторые решения президента оказываются эффективными; что иногда результата можно добиться, просто отдав соответствующее распоряжение; что в некоторых обстоятельствах президентские решения не обсуждаются. А комментарии Трумэна, как кажется, опровергаются и его собственным опытом, и опытом его преемника.

И все-таки это противоречие надуманно. Оно реально, если слова Трумэна читать так, будто формальная власть не имеет никакого отношения к влиятельности президента. И оно исчезает в тот самый момент, когда Трумэна понимают таким образом, будто бы для дела бывает достаточно даже редкого утверж-

* Главы с 1-й по 9-ю были написаны еще до того, как термин “темно-кожий” вытеснил слово “негр”.

дения формальной власти. Именно этому второму пониманию соответствуют приведенные выше примеры. Ибо случай Макартура, история со сталелитейными заводами, направление федеральной армии в Литл-Рок показывают, насколько особыми должны быть обстоятельства, позволяющие президенту эффективно руководить. Эти ситуации демонстрируют также, до какой степени “точечным” оказывается эффективное применение власти и сколь дорогостоящее это занятие. Исследование президентства нужно начинать с определения пределов президентской “власти”. Наши примеры способны рассказать об этих пределах многое.

Прежде чем обратиться к самим примерам, есть смысл упорядочить имеющийся у нас фактический материал. Хронологически первым идет случай Макартура, “захват” сталелитейных заводов — вторым, и третьим — Литл-Рок. Ради удобства изложения есть смысл обсуждать их по очереди. А уж потом о хронологии можно будет забыть.

Когда в июне 1950 года разразилась корейская война, Макартур находился в Токио, в 600 милях от полуострова, исполняя обязанности верховного главнокомандующего союзными оккупационными войсками в Японии, а также главнокомандующего армией США на Дальнем Востоке. Оба поста он занял пятью годами ранее, после принятия капитуляции японцев. Естественно, именно этому человеку и вверенной ему армии Трумэн поручил оказание военной поддержки Южной Корее². После того как в войну включилась ООН, предоставившая командование Соединенным Штатам, Трумэн добавил к титулам Макартура звание полевого командующего силами Объединенных Наций.

К августу генерал вполне доказал две вещи: во-первых, свою способность закрепиться в Корее, а во-вторых, наличие далеко идущих личных замыслов, предполагавших нечто большее, нежели отбрасывание северокорейских коммунистов. В первые же дни войны Вашингтон “нейтрализовал” Тайвань, направив Седьмой флот США в Тайваньский пролив и прикрыв тем самым остров от коммунистического материка. Вскоре Макартур встретился с Чан Кайши, и последующие публичные заявления обоих содержали намеки на некие гарантии, выданные амери-

канским генералом китайскому маршалу, а также на возможное вовлечение националистов в войну на Корейском полуострове. Подобные действия шли вразрез с политикой Вашингтона, не говоря уже об американских партнерах из ООН. Поэтому Трумэн был вынужден предложить Макартура воздержаться от дальнейших заявлений на эту тему.

В последующие три недели Вашингтон был готов простить и забыть этот эпизод, поскольку успехи на поле боя действительно впечатляли. 15 сентября солдаты Макартура высадились в Инчхоне, казалось, что победа не за горами. Месяц спустя Трумэн встретился с генералом на острове Уэйк. Тогда они сняли все разногласия по поводу китайских националистов, а также выразили уверенность в скором окончании войны и последующей оккупации всей Северной Кореи.

Единение оказалось недолгим. В начале ноября в войну включились китайские коммунисты, заставшие Макартура врасплох. Спасая свои войска, он был вынужден оставить две трети ранее занятой территории. Вплоть до середины января 1951 года Вашингтон не был уверен в прочности новой линии фронта. Между тем Макартур объявил о приближении “новой войны”. Отчаявшись удержать в своих руках хотя бы кусочек полуострова, генерал публично возложил ответственность за поражение на Вашингтон и его стремление ограничить боевые действия территорией Кореи. Сразу же после китайской интервенции Макартур стал активно пропагандировать идею перенесения войны на территорию Китая.

Трумэн, его советники, а также большинство союзных правительств отреагировали на этот план противоположным образом. Их взоры были прикованы к Европе — именно там находились самые крупные ставки холодной войны. Им хотелось минимизировать риск любого продолжительного конфликта и в особенности — исключить саму опасность третьей мировой войны. И если бы первоначальную цель борьбы, Южную Корею, удалось отстоять, не усугубляя эту угрозу, это бы их вполне устроило. К февралю генерал Риджуэй, командующий сухопутными войсками в Корее, убедил всех в том, что такая цель вполне достижима. К марту его войска справились с поставленной задачей. В этом месяце вся Южная Корея вновь перешла под контроль ООН, а части Риджуэя вышли к границам Севера.

Казалось, восстановление исходного положения завершит конфликт. И Вашингтону, и его европейским союзникам такой вариант представлялся наименьшим злом, но для Макартура, как и для множества американцев, этот итог был наихудшим. Не согласившись с официальной позицией, генерал предпринял новую серию заявлений, намереваясь подтолкнуть Вашингтон к “решительной победе”. 7 марта в заявлении для прессы он призвал “ответить на необъявленную китайскую агрессию на самом серьезном международном уровне”³. 25 марта он потребовал от врага капитуляции, тем самым дезавуировав предполагаемое президентское заявление о заинтересованности в переговорах. 5 апреля Джозеф Мартин, лидер меньшинства в палате представителей, предал огласке письмо генерала, в котором критиковался внешнеполитический курс руководства страны. Документ заканчивался словами: “У победы нет суррогатов”.

К 5 апреля Трумэн уже принял решение, а через пять дней Макартур был смещен с должности. Его возвращение домой сопровождалось необычайным подъемом общественного энтузиазма. Но эмоции быстро угасли, а вместе с ними в тень отошел и сам генерал. Этому в немалой степени способствовали сенатские слушания, в ходе которых были досконально изучены мельчайшие подробности официальной политики. Между тем зона военных действий не расширялась. В июле начались переговоры сторон, которые через два года завершились перемирием, закрепившим достигнутые войсками к июню 1951 года границы.

Итак, о деле Макартура сказано достаточно. Следующим будет “стальное” дело. 31 декабря 1951 года, спустя пять месяцев после начала переговоров в Корее, закончился срок контрактов, заключенных между объединенным профсоюзом рабочих сталелитейной промышленности и основными стальными концернами. Переговоры о продлении соглашения зашли в тупик⁴. По личной просьбе Трумэна рабочие продолжили трудиться без контрактов, в то время как президент передал спор на рассмотрение Совета по стабилизации заработной платы — органа, состоящего из представителей профсоюзов, работодателей, ответственности и контролирующего состояние заработной платы во время корейской войны. Пока дело рассматривалось, профсоюзы дважды откладывали забастовку, опять-таки по личному настоянию Трумэна. В свете назначенной на 9 апреля новой стачки делегаты, представляющие в Совете профсоюзы и общест-

венные структуры, 20 марта сумели договориться о принципах соглашения, которые можно было бы рекомендовать конфликтующим сторонам. Но представители промышленников встретили новые идеи без особого энтузиазма. В целом же, ознакомившись с предложениями, профсоюзы приняли их, компании в основном осудили, а государственные чиновники, стоящие над Советом, оценили как чрезмерные.

Совет по стабилизации заработной платы был частью сложного административного механизма, созданного в первые шесть месяцев корейской войны. На самом верху находилась Служба оборонной мобилизации, возглавляемая Чарльзом Э. Вильсоном, которому Трумэн доверил надзор и контроль над всем оборонным сектором экономики. (Это был “электрический Чарли” из компании “Дженерал Электрик”, которого не следует путать с министром обороны при Эйзенхауэре.) С началом китайской агрессии присутствие Службы оборонной мобилизации ощущалось повсеместно. Следующим в списке шло Агентство экономической стабилизации, созданное еще до назначения Вильсона. На бумаге эта структура занималась самостоятельным регулированием цен и заработной платы, возложенным на президента в соответствии с Законом об оборонном производстве. На деле же работу выполняли две организации: Служба стабилизации цен, возглавляемая Эллисом Арнэллом, бывшим губернатором Джорджии, и уже упомянутый Совет по стабилизации заработной платы. Служба была встроена в исполнительную вертикаль и имела статус агентства, Совет же работал как контрольная комиссия, возглавляемая одним из представителей общественности. Пользуясь утвержденными законом полномочиями, Совет имел право требовать от Агентства экономической стабилизации жесткого контроля за ростом заработной платы. Согласно прямому указанию Белого дома, он также мог вносить рекомендации по тем трудовым спорам, которые не касались вопросов зарплаты. В случае же со сталелитейной забастовкой были задействованы обе эти функции. Но при этом тарифные распоряжения Совета обладали силой закона, а рекомендации, не касающиеся денег, — нет. Теоретически установленные этим органом “потолки” заработной платы могли быть пересмотрены целым рядом чиновников, в том числе и президентом. Но практически трехсторонняя структура Совета и квазиюридическая форма принятой им процедуры постепенно сделали такие ре-

шения необратимыми. Прочие же его рекомендации, как правило, не принимались во внимание. Для сравнения отметим, что Служба стабилизации цен являлась административной структурой, располагавшей весьма ограниченной независимостью по отношению к своим номинальным начальникам и не имевшей каких-либо посторонних задач, способных отвлечь ее от непосредственного контроля за ценами. Однако и у стражей зарплаты, и у контролеров цен имелось нечто общее: они не доверяли вышестоящим структурам и прохладно относились друг к другу.

В нашем случае предложения Совета по стабилизации заработной платы от 20 марта лишь углубили кризис. Компании объявили их неприемлемыми. Профсоюзы заявили, что это последняя уступка, на которую они готовы пойти. Администрация же не имела возможности отвергнуть их, не сломав при этом всю систему стабилизации оплаты труда. Забастовка казалась неминуемой. А Пентагон утверждал, что возможность наступления противника в Корею категорически не допускает потерь в производстве стали. В этих обстоятельствах Вильсон как лицо, отвечающее за оборонную мобилизацию, принял смелое решение. Его ответом на кризис стали ценовые уступки компаниям, позволявшие снять все вопросы с заработной платой до начала забастовки. После срочных консультаций с президентом, завершившим свой отпуск в Ки-Вест, Вильсон сообщил промышленникам о предстоящем повышении закупочных цен на их продукцию. К несчастью, на импровизированной пресс-конференции он поделился личным неудовольствием по поводу линии, проводимой Советом по стабилизации заработной платы. Подобные взгляды дискредитировали его в глазах профсоюзов и породили многочисленные сомнения в его способности действовать от имени государства. Сразу после этого на Вильсона посыпались упреки бизнесменов, настаивавших на более значительном, чем предполагалось, повышении цен и совершенно не собиравшихся мириться с профсоюзами. В то же самое время Эллис Арнэлл, номинальный подчиненный Вильсона, заручился поддержкой президента в ужесточении государственного контроля над ценами. Естественно, подъем цен, объясняемый ростом затрат, считался вполне допустимым, но только после того, как убытки действительно возрастут. Иными словами, сначала стоило дождаться соглашения профсоюзов с предпри-

нимателями (и, следовательно, увеличения заработной платы). Таким был подход Арнэлла. Трумэн симпатизировал этой позиции. В итоге 29 марта Вильсон подал в отставку.

В оставшиеся до забастовки дни Белый дом, теперь уже напрямую втянутый в конфликт, пытался “выдавить” из компаний и профсоюзов такое соглашение, которое не требовало бы предварительного пересмотра цен. Переговоры возобновились. Результатом стали многочисленные попытки перехитрить друг друга, но согласия все не было. В конце концов, пытаясь избежать остановки производства, Трумэн за два часа до начала стачки подчинил отрасль напрямую себе. Он поручил министру торговли управление предприятиями, а рабочих призвал оставаться на своих местах уже в качестве государственных служащих.

Профсоюзы приветствовали решение Трумэна. Компании же приняли правительственный контроль — и обратились в суд. Переподчиняя отрасль, президент не имел на то законных оснований. Кроме того, он игнорировал Закон Тафта — Хартли, предоставлявший ему альтернативную возможность получения судебного предписания о запрете профсоюзной забастовки еще на восемьдесят дней. В этих обстоятельствах сталелитейные компании утверждали, что “захват” отрасли незаконен. Об этом они заявляли и в прессе, и в федеральном окружном суде 9 апреля, и в последующие дни. Адвокаты правительства отводили эти претензии, ссылаясь на соображения национальной безопасности и отстаивая расширительное толкование президентских полномочий. Сам президент был вынужден отмежеваться от подобных претензий. Но их оказалось достаточно для того, чтобы вернуть суд в неистовство. В раздражении пребывали также конгрессмены и пресса.

29 апреля окружной судья отверг притязания Трумэна на прямое управление промышленностью. Немедленно разразилась забастовка. Три дня спустя апелляционный суд приостановил это решение, позволив правительству обратиться в Верховный суд. После этого рабочие вернулись на фабрики. По предложению Трумэна, предприниматели и профсоюзные лидеры возобновили переговоры в Белом доме. 3 мая, когда продолжались активные встречи сторон, Верховный суд принял дело к производству и, вплоть до вынесения вердикта, запретил вносить изменения в ставки заработной платы. Переговоры мгновенно прервались; вместо этого стороны отправились в суд.

2 июня после горячих дебатов Верховный суд большинством голосов поддержал решение окружного судьи. Президент немедленно вернул предприятия частным владельцам. Вновь возобновилась забастовка. На этот раз фабрики были закрыты в течение семи недель, до тех пор, пока переговоры и обещания Белого дома повысить расценки не завершились 24 июля заключением соглашения. В итоге рабочие получили прибавку даже чуть меньшую, чем предлагалась Советом по стабилизации заработной платы; компании же добились значительно более серьезного пересмотра цен на свою продукцию, нежели планировалось Вильсоном.

Так закончился “захват” сталелитейных заводов. Между этими событиями и третьим нашим примером лежат пять лет, в течение которых Эйзенхауэр дважды выигрывал президентские выборы. История в Литл-Роке произошла в самом начале его второго президентства⁵. В апреле 1957 года федеральный апелляционный суд одобрил план, представленный школьными властями Литл-Рока во исполнение решения Верховного суда от 1954 года, признавшего расовую сегрегацию в школах антиконституционной. Совет здешней школы объявил, что совместное обучение начнется с сентября. Школьный совет также развернул активную работу по подготовке общественного мнения к новой практике. Так обстояли дела к августу 1957 года, когда местные жители с успехом оспорили предполагаемую интеграцию в местном суде. Однако предписание местного суда было отменено федеральным судьей, что юридически обеспечило возможность создания смешанных классов к началу учебного года.

Но 2 сентября Орвэл Фобус, губернатор штата Арканзас, направили в школу подразделения национальной гвардии. Следуя его инструкции, войска должны были не пускать в классы негритянских детей с тем, чтобы предотвратить насилие, которое, как полагал губернатор, могло вспыхнуть в результате нововведений. Не сумев выполнить план интеграции, школьный совет обратился за разъяснениями к федеральному судье. Тот приказал совету действовать, как было намечено. Войска Фобуса, однако, по-прежнему выполняли поставленные задачи. 10 сентября на стол судьи легла петиция с предложением обязать губернатора снять осаду; среди прочих, под ней стояла подпись министра юстиции США. На следующий день Фобус попросил Эйзенхауэра о встрече. Президент согласился. Он тогда прово-

дил отпуск в Ньюпорте, штат Род-Айленд, где 14 сентября и состоялось свидание. Но после этого мероприятия никаких действий ни от одной из сторон не последовало.

20 сентября федеральный судья предписал губернатору воздерживаться от дальнейшего вмешательства в деятельность школьного совета. Губернатор снял пикеты национальных гвардейцев, а на следующий учебный день, 23 сентября, разгневанная толпа прорвала полицейское оцепление и подвергла оскорблениям чернокожих детей и их родителей. Негритянских учеников отправили по домам. В тот же день президент обратился к жителям Литл-Рока, предложив “всем без исключения” прекратить сопротивление правосудию. Вечером Белый дом провел консультации с мэром Литл-Рока. На следующее утро Эйзенхауэр призвал национальную гвардию Арканзаса на федеральную службу, тем самым выведя ее из подчинения губернатору штата. Одновременно он приказал частям регулярной армии войти в Литл-Рок. Порядок был восстановлен, и негритянские дети смогли приступить к занятиям. Войска оставались в городе в течение всего учебного года, до июня 1958 года.

Процесс интеграции вступил в новую фазу. К началу следующего учебного года губернатор Фобус добился принятия законодательным собранием штата закона, позволяющего ему закрывать интегрированные школы. Но в 1959 году федеральные суды отменили этот закон и обеспечили открытие школ на тех же условиях, что и в 1957 году. К моменту написания этих строк губернатор продолжал настаивать на собственной правоте. Поэтому данный очерк мы оставляем незавершенным.

Смещение Макартура, “захват” сталелитейных заводов, отправка солдат в Литл-Рок имеют нечто общее: приказ, отданный президентом, во всех этих случаях немедленно исполнялся — его слова были равносильны делу. Он говорил: “Сделайте то, сделайте это” — и все получалось. С президентской точки зрения, все три приказа исполнялись как бы сами собой. Отдашь такой приказ — и он тут же выполнен. Естественно, все это происходит не само по себе; приказы исполняют люди. Но тем, кто их отдавал, самоисполняемость казалась вполне реальной. В глазах распорядяющегося команда равнялась ее исполнению.

Что стоит за этим любопытным явлением? Направляя войска в Литл-Рок, Эйзенхауэр отдал распоряжение, которым уполномочил министра обороны выполнить решения окружного суда штата Арканзас с привлечением “вооруженных сил США в необходимых для этого объемах”. В процессе выполнения этот приказ последовательно передавался по вертикали от министра обороны и до подразделений 101-й воздушно-десантной дивизии и национальной гвардии, физических его исполнителей. Внешне на каждой стадии дело шло само по себе. Фактически же, по словам участвовавшего в этой истории сотрудника Белого дома, “президент сам решал, какие войска использовать, насколько быстро это нужно сделать и чем им предстоит заняться по прибытии. Все определялось прямо тут, на месте, а этим парням в Пентагоне оставалось только нажимать на кнопки. В ту самую минуту, когда приказ подписывался, они уже точно знали, что надо делать”. Знали они и о том, что президент намеревался обратиться к нации с разъяснением своих действий. При таких условиях приказ действительно равнозначен его выполнению.

В деле Макартура такое уравнивание было еще легче, поскольку обстоятельства максимально благоприятствовали этому. Трумэн, главнокомандующий, подписал приказ об увольнении генерала, а последний, передав командование назначенному преемнику, оказался его единственным исполнителем. Недоразумение исключалось; все споры были пресечены обнародованием приказа и президентским радиообращением, разъясняющим его суть.

Что же касается эпизода со сталелитейными заводами, то тут Трумэн сообщил о своем решении по телевидению и одновременно как глава исполнительной власти приказал министру торговли Чарльзу С. Союеру приступить к управлению сталелитейной промышленностью в качестве правительственного администратора. Для исполнения президентского распоряжения Союеру оставалось только телеграфно уведомить руководство компаний, а также обязать менеджеров продолжать исполнение своих обязанностей, водрузив над предприятиями национальный флаг. После выступления президента министру едва ли оставалось что-то другое, так что обзаведение новой собственностью далось правительству сравнительно легко.

Этого краткого экскурса достаточно для того, чтобы прояснить подоплеку столь четкого исполнения президентских реше-

ний. В каждом эпизоде были задействованы по меньшей мере пять общих факторов. Каждый раз президент участвовал в деле лично. Его слова не были двусмысленными. Его распоряжения широко обнародовались. Получившие их люди имели под рукой все, что необходимо для выполнения указаний. И у них не было никаких сомнений в праве президента отдавать подобные приказы. Не случайно весь набор перечисленных факторов имел место в каждом из трех случаев. Таковы условия, порождающие самовыполняющиеся приказы. Нехватка хотя бы одного из них резко повышает шансы административной неудачи.

Для пояснения того, к чему приводит отсутствие вышеописанных условий, стоит вновь обратиться к примерам нашего событийного ряда. В трех описанных случаях распоряжения президента добросовестно исполнялись. Но до этих событий или после них было множество других указаний и распоряжений, оставшихся нереализованными. Подобные факты помогут нам понять, что происходит, если благоприятных условий недостаточно.

Первым обстоятельством, способствующим строгому исполнению президентских решений, является то, что повеление исходит непосредственно от президента. Все три обсуждаемых нами распоряжения отдавались им самим, причем не просто по форме, но и фактически. Это были вдвойне его приказы: во-первых, они исходили непосредственно от президента, а во-вторых, они выражали лично им принятые решения, в связи с чем исполнители не имели ни малейшей возможности для колебаний: и слово, и время, и способ преподнесения снимали все вопросы. Что же происходит в противоположном случае? Давайте обратимся к инциденту, ускорившему ниспровержение Макартура — к его публичному требованию капитуляции противника, оглашенному 24 марта 1951 года.

Призыв генерала появился в тот момент, когда президент, проконсультировавшись с союзными правительствами, готовился сделать заявление, призывающее к мирному урегулированию конфликта. Макартур опередил его, выступив с угрозами расширить зону боевых действий. Тем самым заявление Белого дома было отодвинуто на второй план. Для Трумэна подобные действия генерала означали две вещи: сознательный саботаж президентской политики и столь же сознательное неповиновение президентским приказам. С официальной точки зрения нет

никаких сомнений, что президент прав и в том и в другом отношении, ибо генерала заранее предупредили о намечающейся инициативе Белого дома. Кроме того, еще в декабре минувшего года ему было предписано не делать никаких публичных заявлений по вопросам внешней или военной политики без предварительного согласования с государственным департаментом или министерством обороны. “Своими действиями, — пишет Трумэн, — Макартур не оставил мне иного выбора — я больше не мог терпеть его неуправляемость”⁶.

Комментарий Трумэна раскрывает вполне очевидную вещь: он сам буквально спровоцировал такой исход своим долготерпением в отношении длинной череды поступков, граничащих со служебным неповиновением. С самого начала корейской войны Макартур регулярно делал заявления, противоречащие позициям его начальников. Раньше он не пытался противодействовать руководству таким способом, но попустительство вышестоящих подталкивало его к этому. Для Трумэна пересмотр генералом своей тактики стал последней каплей. Генерал же, вероятно, даже не подозревал, что Белый дом отреагирует столь жестко.

Нет никаких сомнений в том, что Макартур нарушил четкий приказ. Но внешне этот приказ мог показаться ему пустой формальностью. Датированный 6 декабря 1950 года, он был адресован всем правительственным департаментам и достиг Токио самым обычным путем, через Пентагон. Неуклюжая форма приказа напоминала скорее попытку пресс-атташе заткнуть рот неудобному журналисту и уж никак не личное указание Трумэна своему главнокомандующему. На деле же адресатом грозного распоряжения был именно Макартур, а причиной тому послужили заявления для прессы, сделанные им сразу после китайской агрессии. Подобное поведение доставляло огромное беспокойство лично Трумэну. Но откуда генерал мог знать об этом? Широкое обнародование приказа и его тривиальное появление показались генералу оскорбительными (факт, сам по себе весьма знаменательный). Приказ был нацелен на то, чтобы преуменьшить роль заявлений Макартура и опорочить их источник. Даже распознав в себе подлинного его получателя, а лично в Трумэне — автора, генерал мог вспомнить о том, что его информационный натиск по поводу “новой войны” вызвал в свое время не слишком много упреков. Когда ставки политики и гордыни высоки, а убеждения тверды (да и политические единомыш-

ленники могущественны), отчего же верховному главнокомандующему не попытаться предпринять в марте акцию чуть круче той, что благополучно сошла ему с рук в декабре?

Вторым фактором, обеспечивающим выполнение президентских решений, является ясность заложенного в них смысла. Исполнителю гораздо легче, когда он знает, что за приказом стоит *лично президент*; еще проще ему там, где абсолютно четко определено, чего от него хотят. К примеру, когда губернатор Арканзаса встретился с президентом за неделю до направления войск в Литл-Рок, он, безусловно, был полностью уверен, что президент ждет от него каких-то действий. Но остается неясным, удалось ли ему понять, чего же конкретно от него ждут; ведь встреча проходила с глазу на глаз, и условия беседы оставляли возможность для недоразумений, реальных или мнимых. Если верить помощнику Эйзенхауэра, “Фобус отлично уловил желание президента: приказ, который устроил бы суд и дал возможность мирным порядком допустить малышей в школу... и он пообещал все выполнить. Нас просто надули, вот и все”. Но Эшмор из “Арканзас Газетт” вынес из этой истории иное впечатление: губернатор, по его словам, уверившись, что ему удастся отложить “этот ужасный день” до завершения своей следующей предвыборной кампании, “привез эту иллюзию домой”⁷.

Нечто подобное мы наблюдали также в истории со сталелитейным кризисом и последующей отставкой Вильсона. В первые дни кризиса Вильсон обстоятельно с глазу на глаз разговаривал с Трумэном в Ки-Вест. Но менее чем через неделю, обмениваясь посланиями по случаю отставки Вильсона, оба обнаружили совершенно противоположные трактовки состоявшейся тогда беседы. Вильсон упрекал президента в смене позиций; Трумэн же обвинял Вильсона в недопонимании президентских указаний. И тот и другой, вероятно, были правы. Вильсон вернулся с той встречи, будучи полностью уверенным в получении мандата на урегулирование спора с помощью предлагаемых им корректив ценовой политики. Подобная задача требовала известной свободы действий. В двусмысленной же ситуации достаточно один раз не так выразиться или просто поддаться духу курортной расслабленности — и недоразумение уже возникло. В Ки-Вест, как и в Ньюпорте пятью года позже, оба собеседника были убеждены в полном взаимопонимании.

Третьим фактором, содействующим выполнению президентских указаний, является гласность. Даже если никакой необходимости в лукавстве нет, неточности невозможны, все термины определены и нечего недопонимать, выполнение может зависеть не столько от ясного восприятия сути дела самим исполнителем, сколько от осознания другими полученного им приказа. Посылая войска в Литл-Рок, “присваивая” сталелитейные заводы, увольняя Макартура, президент привлекал на свою сторону всю страну, посвящая ее в свои намерения. Правда, круг сторонних наблюдателей не всегда столь широк. Иной раз, напротив, он излишне узок, и президенту придется испытывать от этого определенные неудобства. С этой точки зрения любопытно поведение министра Сойера в первые недели государственного управления сталелитейной промышленностью.

Конфисковав заводы в попытке предотвратить спад производства, Белый дом намеревался избавиться от этой обузы как можно скорее — сразу же, как только появится уверенность в обеспечении нормальной работы при прежних владельцах. В первую очередь нужно было уладить трудовой спор, приведший к кризисной ситуации. Порочный круг можно было разорвать, сделав правительственную опеку настолько ненавистной для противоборствующих сторон, что они невольно предпочли бы примирение. Для достижения этой цели была изобретена специальная тактика. Министр торговли, в качестве управляющего, должен был реализовать ту часть профсоюзных требований, которая при нормальном положении дел и без того автоматически обеспечивалась существующими социальными нормативами. Одновременно ему следовало попросить контролеров цен реализовать те ценовые послабления, под действие которых компании, опять же автоматически, попадали в силу требований законодательства (так называемая поправка Кейпхарта). После этого министру Сойеру оставалось только заявить, что он сделал все, что мог. В итоге и хозяева и профсоюзы оказались бы в ситуации, которая не могла устроить ни тех ни других. Столкнувшись с подобной картиной, обе стороны должны были сделать вывод о том, что из обоюдного согласия можно извлечь гораздо больше, чем из продолжающегося правительственного управления. На это, по крайней мере, рассчитывал Белый дом.

Трумэн намеревался “запустить” этот план сразу же после “захвата” сталелитейных заводов. Он попросил Сойера действовать соответственно, предполагая тем самым принудить промышленников и рабочих к переговорам. Планы президента были ясны. Двусмысленностей здесь не было. Но Сойер бездействовал. Дело в том, что министру торговли не нравилось решение президента. Ему не хотелось управлять предприятиями, и он без удовольствия принял новые обязанности. Ему было не по себе от необходимости подписывать документы, касающиеся тарифов и отпускных цен в сталелитейной промышленности. Не отказываясь от дела напрямую, он явно тянул время. Наконец окружной суд избавил его от неудобств (а правительство — от подходящей возможности), опротестовав право государства управлять заводами⁸. Когда апелляционный суд снова восстановил его в должности управляющего, Сойер все-таки решился действовать. Но при этом он заручился поддержкой президента в том, что его министерство в этой акции будет только исполнителем чужих указаний. Лишь спустя четыре недели после “взятия” заводов Трумэну удалось усадить компании и профсоюзы за стол переговоров. К этому моменту собрался начать работать и министр торговли, но было уже поздно. В день открытия переговорного процесса Верховный суд “заморозил” ставки заработной платы*.

Если бы президент сразу обнародовал свой план, Сойер вынужден был бы добросовестно взять под козырек или уйти в отставку. Выбирать пришлось бы в ночь “захвата” заводов. Но Трумэн не придал свою схему огласке. По истечении четырех недель давление президента на своего министра уже ни для кого не было тайной. В начале же, однако, все происходило тихо, и Сойеру удалось избежать неприятного выбора. Когда чиновники обнаруживают колебания, огласка склоняет их к повиновению. Но вместе с тем гласность таит и определенный риск: скрытые сомнения способны выплеснуться в явный бунт. Иногда в этом нет ничего страшного, иной раз из подобного положения вещей удается даже извлечь преимущества, а случается и так, что у президента просто не остается выбора. Но на этот раз все складывалось по-другому. Трумэн только что потерял своего директора

* Сойер позже не согласился с подобной интерпретацией своих действий. Я же настаиваю на своем. См. гл. 10, прим. 11.

оборонной мобилизации (а вдобавок уволил и министра юстиции, правда, без всякой связи со сталелитейным делом). Он едва ли мог позволить себе потерять еще и министра торговли, в особенности из-за управления предприятиями, только что ему врученными. Трумэн сделал выбор. Инструкции были даны в частном порядке, а волокиту решено было не замечать.

Четвертым фактором, гарантирующим выполнение президентских решений, является обеспечение исполнителей достаточными ресурсами. Необходимо снабдить подчиненных соответствующими средствами. И в ночь переподчинения заводов, и после этого события Сойер имел достаточно власти и средств для того, чтобы осуществить намерение президента. Ему требовались только персонал для подготовки документов, ручка, чтобы их подписывать, и доступ к телеграфу. Все это у него было. В этом смысле Сойер ничем не отличался от Макартура, получившего свой последний приказ, или же от министра обороны, отправляющего войска в Литл-Рок. Каждый из них имел все необходимое для выполнения воли президента. В противном случае президентские назначения были бы бессильны, несмотря на четкость уяснения задачи и самые лучшие намерения.

Пример подобного бессилия перед началом истории с заводами являет Вильсон, директор Службы оборонной мобилизации. Что бы ни сказал ему Трумэн в Ки-Вест, совершенно очевидно одно: президент хотел, чтобы трудовой конфликт урегулировали без забастовки, пусть даже за счет отступления от жесткой ценовой политики. Но когда Вильсон попытался подступить к этой задаче, обнаружились дополнительные обстоятельства. Компании хотели, чтобы государство гарантировало им повышение закупочных цен, но при этом вовсе не обещали найти взаимопонимание с профсоюзами. А глава ценового ведомства Эллис Арнэлл и слышать не желал ни о каком повышении цен, за исключением того, которое автоматически предполагалось бы по закону после урегулирования спора. На деле позиция Арнэлла выглядела так: “играй по моим правилам или увольняй меня”. И хотя Вильсон занимал на бюрократической лестнице более высокую ступень, Арнэлл тоже был президентским назначенцем. На практике Вильсон не мог влиять ни на компании, ни на руководителя Службы стабилизации цен. А все его попытки упрочить свое влияние не удались, поскольку стремлению выступать от имени Трумэна навредили неосто-

рожные замечания в адрес Совета по стабилизации заработной платы. Вильсон был вынужден вернуться к президенту с пустыми руками. Когда же Трумэн склонился к позиции Арнелла, Вильсон подал в отставку. Но даже если бы президент не согласился с этой отставкой, непонятно, что еще Вильсон смог бы предпринять.

Другую иллюстрацию того же тезиса представляет сам акт “захвата” заводов. Выше я назвал приказ Трумэна самоисполняющимся. Фактическим проводником этого решения был Сойер. Но у министра имелся молчаливый партнер — объединенный профсоюз рабочих-сталелитейщиков. Целью всей операции было поддержание производственного процесса. Указание Трумэна произвело эффект потому, что люди решили откликнуться на просьбы профсоюза и продолжить работу под началом правительства. И все же за два часа до “взятия” заводов, Трумэн одновременно планировал начать антизабастовочные процедуры, предусмотренные Законом Тафта — Хартли⁹. Этот план объяснялся угрозой возможных стихийных забастовок и, как следствие, вероятным падением производства. Стремясь увериться в том, что молчаливый партнер Сойера будет следовать воле президента, Трумэн вынужден был сыграть на опережение.

Пятым фактором, облегчающим исполнение президентских требований, оказывается ощущение того, что президент властен поступать таким образом. Сталелитейщики согласились с явным конституционным правом президента забрать заводы под свое управление. Упоминание о Законе Тафта — Хартли могло изменить их позицию, но в отсутствие такового их съезд постановил не использовать забастовку против собственного правительства и тем самым согласился с притязаниями президента. Точно такое же ощущение законности происходящего вдохновляло и отказ Макартура от командования, и реакцию армии на предписание по поводу Литл-Рока. Без такого чувства приказы невозможно было бы исполнить столь быстро. Но нет никакой уверенности в том, что приказ обязательно будет выполнен только потому, что подчиненным он кажется законным. Ни в одном из наших случаев — даже в ситуации с Фобусом — игнорировавшие президентские указания вовсе не считали эти решения противоречащими закону.

Вероятно, влияние легитимности тем могущественнее, чем очевиднее ее взаимосвязь с каким-то специфическим фрагмен-

том конституционных полномочий. Последний приказ Трумэна Макартура, к примеру, имел более ясные конституционные основания, чем *tête-à-tête* Эйзенхауэра с Фобусом, когда власть не была очерчена четко и, следовательно, так и не смогла явить себя. Но при этом предшествующее указание Трумэна, касающееся публичных выступлений генерала, обладало точно такой же конституционной основательностью, как и приказ об отставке. Первое указание, однако, имело столь же ничтожные последствия, как и разговор Эйзенхауэра с Фобусом. Иными словами, каким бы ни был источник распоряжения, одного чувства легитимности отнюдь недостаточно для того, чтобы воля президента была исполнена.

Когда уходил в отставку Макартур, когда “захватывались” заводы, когда войска отправлялись в Литл-Рок, совпадение пяти факторов обеспечило равную степень выполнения приказов. Во всех трех случаях недвусмысленная директива президента реализовалась людьми, обладавшими соответствующими возможностями и не сомневающимися в полномочиях президента. Сочетание всех этих факторов и рождало иллюзию самовыполняемости. И напротив, отсутствие такой комбинации влекло за собой провал.

Насколько часто встречается такое удачное совпадение? В какой степени президент может на него рассчитывать? Даже мимолетного знакомства с нашими примерами достаточно, чтобы сделать вывод: не слишком часто и лишь в самой незначительной степени. “Делаешь то, делаешь это, а в результате — ноль”. Это правило сопутствует каждой из наших историй, именно оно составляет общий фон. А наши эпизоды, наоборот, кажутся исключениями. В условиях “середины века” самоисполняющиеся распоряжения отнюдь не стали обычным делом. Вот и три упомянутых случая как бы выпадают из панорамы времен Трумэна и Эйзенхауэра: в них воплощено нечто чрезвычайно редкое.

Все три описанных нами эпизода примечательны еще в одном отношении: каждый раз решающий шаг президента был мучительно-вынужденным ответом на исчерпание всех прочих возможностей, свидетельством не столько административного мастерства, сколько неудачи — неспособности добиться желаемого более мягкими методами.

Трумэн пишет в своих мемуарах, что в апреле 1951 года, прочитав досье Пентагона, генерал Маршалл “заклучил, что Макартура следовало выгнать еще два года назад”¹⁰. Не все возмущившие Маршалла факты известны сегодня публике, но и имеющейся информации вполне хватает для вывода о том, что увольнение Макартура действительно слишком запоздало. Если даже оставить в стороне докорейскую эпопею, закрыть глаза на его деятельность после Инчхона и сосредоточиться лишь на неповиновении, закончившемся отставкой, можно обнаружить по меньшей мере два более ранних случая, похожих на последний во всем, за исключением реакции президента. Это, во-первых, шумиха, затеянная Макартуром после китайской интервенции (и повлекшая декабрьский приказ 1950 года), и, во-вторых, высказанное чуть раньше публичное несогласие с тайваньской политикой¹¹. Последовавшее в апреле 1951 года решение Белого дома об отставке генерала можно было бы, не меняя ни единого слова, опубликовать в августе или в декабре 1950 года. И все же Трумэн дважды предпочел “умыть руки” (хотя мысль о смещении генерала, конечно же, посещала его) и старался преодолеть разногласия, не задевая ничьего самолюбия, кроме собственного. Факты свидетельствуют, что он определенно не хотел расставаться с Макартуром. На любой вызов до и во время корейской войны, за исключением последнего, Трумэн просто не реагировал, пытаясь утихомирить генерала и вместе с тем оставить его на посту. Какими бы ни были мотивы Трумэна, президент, как и обычно, — невзирая на политический риск и собственную гордость, — действовал здесь чрезвычайно последовательно. В этом смысле отставка, когда она все же состоялась, стала очевидным поражением президента.

То же самое произошло и с Эйзенхауэром в Литл-Роке. Привлечение федеральных войск для обеспечения десегрегации представлялось ему самым последним средством. Кроме того, отчасти он сам подтолкнул Фобуса к неповиновению, отмечая в июле 1957 года: “Не могу представить себе ситуацию, вынуждающую меня ввести в дело федеральную армию... ради обеспечения решений федерального суда, поскольку я уверен, что здравый смысл американцев не потерпит этого. Конечно, власть может быть и такой, но мне это не по нраву, и я никогда не поверю, что подобные вещи возможны в нашей стране”¹².

Даже после того как губернатор штата, опираясь на национальную гвардию, отказался выполнить судебное предписание, президент всячески стремился избежать применения силы. Он согласился встретиться с Фобусом в Ньюпорте, не выдвигая перед губернатором никаких предварительных условий. Следовательно, силовая развязка отнюдь не казалась Эйзенхауэру предпринятой. И чувство обиды, воцарившееся в Белом доме после ньюпортского свидания, также было следствием уверенности в совершенно ином исходе.

Провал очевиден и в истории с заводами. Трумэн намеревался разрешить трудовой спор, чтобы обеспечить производственный процесс. Когда в декабре 1951 года срок контрактов у рабочих истек, он попытался снять разногласия мирно, обратившись в Совет по стабилизации заработной платы. Когда же эта инстанция завела дело в тупик, президент обратился к Вильсону. Их разногласия касались лишь тактики, но не цели. После отставки Вильсона поиски выхода под покровительством Белого дома продолжались до самого последнего дня. Решительные меры даже не рассматривались в качестве серьезной альтернативы. Белый дом был настолько заинтересован в урегулировании, что Трумэн решил отложить намеченное за несколько дней до забастовки выступление по телевидению, опасаясь, что оно может сорвать переговоры. В конце концов, когда президентское вмешательство стало неизбежным, он дополнил свое жесткое заявление какими-то полемическими моментами — шаг, не слишком характерный для президента, выдвигающего на первый план силовые решения. У него просто не было такого намерения. До самого последнего дня Трумэн даже и не пытался подготовить страну к такому повороту событий, поскольку искренне надеялся на иную развязку.

Итак, во всех этих случаях президентское решение стало крайней мерой. Причем в долгосрочной перспективе оно ни в коем случае не было окончательным. Трумэну не нужны были сталелитейные заводы, его интересовало производство стали и умеренно-жесткая ценовая политика. Путь к этим целям пролегал через договоренности профсоюзов с предпринимателями, сочетающиеся к тому же с жестким государственным контролем. Президент не мог — и “захват” не дал ему такой возможности — добиться своего директивным порядком. Операция просто предотвратила крушение государственного регулирования и

изменила контекст президентских усилий по поиску удовлетворяющего всех решения. Первоначально новый расклад представил в распоряжение президента новые стимулы. Но “захват” создал также и свои сложности, в конечном счете поставившие крест на замыслах Трумэна. После объявления его акции незаконной заводы встали на два месяца. А система ценового контроля была поколеблена уступками, которые Белый дом сделал компаниям. И не нужно быть семи пядей во лбу, чтобы понять, что “захват” отрасли, с самого начала став шагом чрезвычайным и мощно повлиявшим на пути решения вопроса, сам по себе ничего не решал. Трумэн понимал это. Не акция как таковая, но дополнительные рычаги, которые она обеспечивала президенту, — вот что могло приблизить столь желанное примирение.

Те же особенности можно подметить и в “школьной” истории, где применение Эйзенхауэром войск, позволив президенту выиграть время и изменив контекст его воззваний к “сердцам и умам” южан, само по себе не решило проблем расовой десегрегации даже в отношении одной-единственной школы. Что же касается “дела Макартура”, то его уход, несомненно, разрешил некоторые проблемы воюющей в Корее армии, но едва ли главный вопрос заключался в этом. На карту были поставлены наши стратегические интересы. А приказ Трумэна ничуть не успокоил генерала, хотя контекст их ссоры, разумеется, стал иным. Нападки Макартура на государственную политику прекратились лишь с началом сенатского расследования, предпринятого после его отставки, и с открытием мирных переговоров в Корее. Трумэн приготовил могилку, но это вовсе не означало, что Макартур был готов в нее улечься. И если бы не проводимые Сенатом слушания, еще неизвестно, чьей могла оказаться эта могила.

Кроме того, все эти “решительные меры” были не только не слишком эффективными, но и весьма дорогостоящими. Даже когда исполнение гарантировано, крутая акция редко обходится дешево. И те цели, ради которых она предпринималась, могут оказаться недостижимыми. Ущерб такого шага способен напомнить о себе и в долгосрочной перспективе.

К примеру, платой за освобождение Макартура от должности стало публичное изобличение в ходе сенатских слушаний самых сокровенных планов администрации в отношении корейского конфликта. Благодаря этому Пекин и Москва получили информацию о намерениях Трумэна на несколько лет вперед, а

дома читающая публика узнала о том, что Вашингтон не усматривал особого смысла в новых попытках завоевать Северную Корею. Именно на таком фоне происходила подготовка к мирным переговорам. На китайцев, возможно, все эти разоблачения и не повлияли, но с самими американцами дело обстояло иначе. Генри Киссинджер, подобно многим, вполне резонно заявлял, что “прекратив наступательные операции... с началом переговорного процесса, мы лишили китайцев единственного стимула к урегулированию; мы обрекли себя на два года бесплодных переговоров”¹³. Но едва ли кто-нибудь представлял себе, как можно было продолжать наступление после того, как подлинные намерения администрации поскорее завершить войну получили огласку. Отбиваясь от конгрессменов и пытаясь обосновать иную, нежели у Макартура, позицию, Белый дом преждевременно раскрыл все карты. А когда предложения о мире действительно поступили, эти тонкости были использованы против нас. Даже без поднятого генералом скандала организовать наступление после начала переговоров было бы нелегко. А после сенатских слушаний это оказалось не только психологически, но и политически невозможно.

Издержки, вызванные отставкой Макартура, коснулись и других аспектов политики президента. Эти косвенные потери достаточно трудно обнаружить, поскольку здесь нет прямой причинной связи, но все-таки очевидно, что они были значительными. Вполне вероятно, к примеру, что неспособность Трумэна найти общий язык с конгрессом, Верховным судом и общественностью в ходе “стального кризиса” 1952 года была вызвана “исчерпанием президентского кредита” год назад, во время битвы с Макартуром. В последующих главах мы попытаемся доказать, что такое предположение весьма основательно.

“Решительные меры” обходятся дорого, но продолжительное бездействие еще дороже. Трумэн не мог больше удерживать Макартура, не поддаваясь его стремлению расширить войну. Эйзенхауэр не мог больше закрывать глаза на историю в Литл-Роке, дав тем самым каждому южному губернатору понять, что у них нет права поступить так же, как поступил Фобус. Подобные ситуации опасны, ибо они мгновенно девальвируют президентство и жестко ставят вопрос: “А кто такой, собственно, этот президент?” В любом случае “мягкая” реакция здесь равносильна отречению от власти. Когда Трумэн взял заводы в свои руки,

Пентагон предупреждал его, что новое китайское или даже советское наступление в Корею может начаться, “как только дороги подсохнут”. “Захват” оказался дорогим предприятием. Но, по имевшейся на тот момент информации, апрельский паралич производства мог обойтись еще дороже. Сейчас кажется, что забастовка была бы не столь болезненным выходом. Ведь китайцы тогда не проявили ожидаемого от них боевого пыла. Но если бы они все-таки пошли в атаку, “захват” заводов выглядел бы как значительный успех. Трумэн же действовал, не располагая даром провидца.

Самоисполняющиеся решения президента имеют особое предназначение, несмотря на всю свою недосказанность и дороговизну. В каждом из трех случаев, включая даже “стальной кризис”, президентское указание означало, что политическая цель, которая, как представлялось, вот-вот ускользнет из рук, будет все-таки достигнута. Вот в чем подлинное свершение. Но любой подобный успех с неизбежностью оказывается временным, преходящим. Ибо все решительные меры, как выясняется, несут на себе печать тех “мягких” подходов, которые они призваны заменить. Они становятся лишь мимолетными эпизодами в непрерывном процессе убеждения, посредством которого некто, испытывающий нужду в абсолютной власти, пытается сделать что-то с помощью других, способных противодействовать его воле.

Трумэн был прав, когда называл президентскую власть способностью убеждать. Приказ — это метод убеждения, а не альтернатива ему. Правда, такой метод едва ли годится на каждый день.

Глава третья

Способность убеждать

Эффективность президентских решений ограничивается самой структурой нашей власти. Принято считать, что Конституция 1787 года заложила основы разделения властей. Но это далеко не так. Точнее говоря, она создала систему независимых друг от друга институтов, делящих власть. “Я есть часть законодательного процесса”, — повторял в 1959 году Эйзенхауэр, намекая на свое право вето¹. конгресс, распределяющий власть и деньги, играет не меньшую роль в административном процессе. Принцип федерализма тоже вносит свой вклад в становление самостоятельных институтов. Ряды “разделенных” властей умножает и Билль о правах. Ведь есть такие общественные задачи, которые по плечу только добровольцам из негосударственных организаций; созданная ими пресса превратилась, по выражению Дугласа Кейтера, в “четвертую ветвь власти”². А по мере расширения наших политических горизонтов к американской политике приобщаются и независимые структуры откуда-нибудь из Лондона или, скажем, из Бонна.

Наши политические партии не в состоянии собрать то, что было разъято на части Конституцией. Ведь они представляют собой организации, дробящие власть. Власть же сводится к распределению должностей. Американские общенациональные партии — это конфедерации региональных и местных партийных отделений, руководство которых в большей или меньшей степени представляет Белый дом, если, разумеется, у власти находится их президент. Эти конфедерации управляют выдвижением кандидатов в президенты. Все прочие общественные должности — в руках у избирателей, разбросанных по отдель-

ным штатам³. Иными словами, штаты здесь полновластные хозяева. Президент и конгрессмены, выступающие под знаменами одной и той же партии, разобщены зависимостью от различных групп избирателей. В ходе предвыборной борьбы раздор достигает апогея. Заслуга Белого дома в выдвижении конгрессменов слишком незначительна, а конгресс, в свою очередь, играет весьма скромную роль в выборах президентов. Партийные узы крепче, чем обычно думают, но сам процесс выдвижения и здесь гарантирует разделение⁴.

Автономность институтов и разделение властей задают условия, в которых президент вынужден убеждать. Когда один человек делит власть с другим, но при этом совершенно независим от прихотей своего партнера, его готовность действовать согласно чужим увещаниям определяется тем, считает ли он эти советы выгодными для себя. Суть убеждающей миссии президента состоит в том, чтобы внушить всем этим людям, будто бы именно в следовании желаниям Белого дома кроется источник их собственного авторитета и благополучия.

Способность убеждать, понимаемая таким образом, требует не просто обаяния или трезвой аргументации. Подобные таланты, разумеется, нужны президенту, но его арсенал не сводится только к этому. Ибо личности, которых он стремится заставить по собственной воле сделать то, что на самом деле нужно ему, желают или, напротив, опасаются каких-то действий с его стороны. Если они делят с ним власть, то и ему принадлежит кусочек их власти. Президентские полномочия не всегда выглядят внушительно, когда президент приказывает, но неизменно уместны, когда он убеждает. Статус и авторитет, присущие его должности, усиливают его логику и его обаяние.

И статус, и авторитет способствуют убедительности. Когда Трумэн убеждал своего министра торговли, управлявшего сталелитейными заводами, решить вопрос о заработной плате, он и министр Сойер были не просто двумя спорящими. При таком раскладе Сойер, вероятно, никогда бы не согласился действовать. Статус Трумэна обязывал Сойера к лояльности или, по меньшей мере, к вниманию. По словам Уолтера Бейджхота, «невозможно возражать, стоя на коленях». И хотя в этой стране никто не стоит на коленях, лишь немногие — а еще меньше их в кабинетах власти — обладают иммунитетом против желания сказать «да» президенту Соединенных Штатов. Еще тяжелее

сказать ему «нет», сидя в Овальном кабинете или же в его комнате на втором этаже Белого дома, где президент практически зримо излучает ауру величия. Более того, в случае с Сойером президент обладал формальными полномочиями вмешиваться во многие вопросы, касающиеся министра торговли, начиная с разногласий силовых служб по поводу юрисдикции и заканчивая поддержкой в конгрессе, не говоря уже о президентском праве казнить или миловать собственных министров. Нет никаких оснований для предположений о том, что Трумэн так или иначе угрожал Сойеру во время их разговоров о зарплате сталелитейщиков. Но имея в виду его возможности и соотношение их с интересами министра, можно предположить, что сама настойчивость президента подразумевала скрытую угрозу.

Авторитет президента и его статус дают ему огромные преимущества в работе с теми, кого надо в чем-то убедить. Каждое его полномочие — это дополнительный «плюс», тем более весомый, чем прочнее зависимость людей от его власти. Начиная с права вето и заканчивая назначением должностных лиц, опирающийся на обширный список президентских полномочий Белый дом сегодня держит в своих руках командные высоты американской политической системы. Абсолютно все люди, так или иначе причастные к управлению страной, прекрасно знают, что в тот или иной момент, в большей или меньшей степени их работа и их личные амбиции будут зависеть от президента Соединенных Штатов. Их потребность в президентских решениях или, напротив, боязнь таких решений — чувства, периодически вспыхивающие, а возможно, даже и постоянные. Эта нужда и этот страх играют на руку президенту.

Но преимущества президента простираются значительно дальше простого перечня его полномочий. Имеющие с ним дело обязаны работать под его началом до последнего дня пребывания президента в должности. Поскольку такие взаимоотношения — вещь длительная, президентское будущее подкрепляет его влияние в настоящем. Даже если сегодня его присутствие почти неощутимо, всегда стоит иметь в виду завтрашний день. Продолжительность контактов с окружающими всегда способна обратить любое его полномочие, любой аспект его статуса в дополнительные очки. Побуждая других делать то, что он считает нужным, президент может пользоваться их зависимостью, причем как нынешней, так и будущей.

Президентские преимущества отчасти “гасятся” преимуществами его подчиненных. Ведь устойчивая взаимосвязь предполагает и взаимную зависимость. Президент зависит от тех, кого пытается убедить, он вынужден считаться со своими потребностями или опасениями, касающимися этих людей. В будущем им тоже предстоит обладать статусом или властью, или тем и другим, а иначе они просто окажутся бесполезными для президента. Их преимущества противостоят его преимуществам, их власть ограничивает его власть.

Убеждение — улица с двусторонним движением. Вспомним, что Сойер не смог сразу же отреагировать на планы Трумэна в отношении повышения зарплаты на сталелитейных предприятиях. Напротив, министр колебался, медлил и сдался только после того, как ему было обещано, что публично нести бремя ответственности не придется. У Сойера были точки опоры, позволявшие сопротивляться натиску президента. В то время как он, несомненно, должен был считаться с перспективой силового решения, президенту тоже приходилось иметь в виду нежелательность подрыва авторитета Сойера в качестве руководителя министерства, управляющего заводами и ответственного за контакты с бизнесом. Лояльность взаимна. Получив в период стального кризиса “неприятное” задание, Сойер взамен потребовал поддержки со стороны президента. Кроме того, министр обладал возможностями, реализацию которых Белый дом считал недопустимой. Подражая Вильсону, он мог громко подать в отставку (ведь право отстранять от должности также влечет неоднозначные последствия). Или же, соперничая с Эллисом Арнэллом, он мог отказаться подписывать необходимые распоряжения. Он к тому же мог известить общественность о том, что ему приходится действовать не по своей воле и что он не согласен с президентом. Избрав любой из этих вариантов, Сойер почти наверняка упрочил бы позиции корпораций, уязвил Белый дом и огорчил профсоюзы. Но пересмотр тарифов был задуман для того, чтобы укрепить шансы Белого дома в навязывании нужного решения как профсоюзам, так и промышленникам. Хотя статус и полномочия Сойера не позволяли ему открыто воспротивиться повышению цен, возможности подорвать это решение у него были. И если бы его право корректировать заработную плату гарантировалось его собственным статусом, а не разовым президентским поручением, то успех в

этом деле ему был бы обеспечен. Гарольд Айкс продемонстрировал это перед Второй мировой войной в известной истории с продажей гелия Германии⁵.

Способность убеждать — это способность торговаться. Статус и авторитет повышают шансы на успех в ходе такого торга. Но в системе, состоящей из “независимых друг от друга институтов, делящих власть”, они укрепляют позиции каждой из сторон. Располагая целым набором должностных преимуществ, президент будет выступать гораздо убедительнее, чем это способны обеспечить его логика и его обаяние. Правда, все эти преимущества еще не гарантируют победы. Ибо всегда остается контрдавление со стороны тех, кого рассчитывают убедить, но кто, в свою очередь, также имеет в своем распоряжении кое-какие сильные ходы. Президентская жесткость имеет ограниченное действие; убеждение превращается в торг. Прекрасно, что Белый дом держит в своих руках командные высоты. В подобном деле они понадобятся любому президенту — и чем больше, тем лучше.

Когда разговор заходит о работе конгресса, уподобление власти умелому торгу встречается сплошь и рядом. Любой учебник и каждая законодательная сессия доказывают, что повсюду, за исключением уникальных периодов типа “ста дней” 1933 года — периодов, выпадающих из логики “середины века”, действует одна и та же закономерность: президент слишком часто не может заставить конгресс работать на своих условиях или же предотвратить негодные ему решения конгрессменов. Обратное столь же верно: конгрессу нередко приходится терпеть от президента обиды и огорчения. Их формальные полномочия настолько переплетены, что ни один не может преуспеть без уступок со стороны другого. Вместе с тем притязания их зачастую конкурируют. Это поле для большой игры, подобной заключению коллективных трудовых соглашений, в которой каждый стремится выиграть за счет нужд и забот партнера. Эта игра не прекращается ни на минуту. А правила ее известны всем — и участникам, и зрителям.

Представление о власти как о результате торга работает и там, где дело не касается структур федерального уровня. Вероятно, Литл-Рок — это крайний случай, но переговоры Эйзенхауэра с губернатором и с гражданами являют пример как раз такого

торга. Не слишком ярким, но столь же типичным примером стал “захват” сталелитейных заводов и переговоры в треугольнике “профсоюзные лидеры — рабочие — руководство компаний”. Имея дело с подобными людьми, президент опирается на преимущества своего статуса или авторитета. Располагая определенным общественным положением или же неотъемлемыми личными правами, партнеры президента способны ответить соответственно.

То же самое наблюдается и в сфере партийной политики — из-за конфедеративной природы наших партий. Даже при выдвижении кандидатов на общенациональном уровне приоритет действующего президента зачастую оспаривается. В 1944 году Рузвельт решил эту задачу с огромным трудом. В 1948 году президент Трумэн также столкнулся с серьезными возражениями против своей кандидатуры. В 1952 году вмешательство Белого дома обеспечило “отбор” Эдлая Стивенсона, но совершенно не очевидно, что Трумэну удалось бы сделать то же самое и для любого другого устраивающего его кандидата⁶. До сих пор неизвестно, кто же именно в 1956 году, во времена Эйзенхауэра, поддержал на партийном съезде попытки Гарольда Стассена заблокировать повторное выдвижение Ричарда Никсона на пост вице-президента. Но при этом известно, что дела разворачивались не совсем так, как хотелось бы Эйзенхауэру, какими бы ни были его намерения⁷. Во всех этих эпизодах отчетливо видны пределы президентских полномочий и жесткое сопротивление властей. По-видимому, существование таких пределов и сдержек хорошо осознается как в самой политике, так и за ее рамками.

Влияние по принципу “ты — мне, я — тебе” широко практикуется президентами и во взаимоотношениях с союзными державами. Классическим примером могут служить долгие препирательства по поводу суэцкого кризиса 1956 года. Общаясь с французами и англичанами до начала их военного вмешательства, Эйзенхауэр в полной мере использовал преимущества такой торговли, но права приказывать у него не было. Союзники также пытались давить на него и в конце концов решились на крайнюю меру: они начали действовать в обход США. Лишь после этого давление американского президента стало достаточно действенным. Но если бы британское правительство не имело неприятностей дома, еще неизвестно, смог бы Эйзенхауэр после

начала интервенции действовать более эффективно, чем до нее. За ширмой дипломатии — а в суэцком конфликте она и без того была почти прозрачной — взаимоотношения союзников весьма походили на склоки между делегациями штатов на общенациональном партийном съезде. Власть — это убеждение, а убеждение рождается в сделке. Всякому, кто интересуется международной политикой, подобная картина покажется знакомой.

Наша теория не действует только в одной сфере — в исполнительной “вертикали”. Вероятно, благодаря учебникам и школьным программам американцы инстинктивно сопротивляются предположению о том, что эта область власти ничуть не отличается от всех прочих. Даже политические обозреватели, сотрудники Белого дома и конгрессмены не могут устоять перед иллюзией, будто бы все административные учреждения составляют единое целое, “исполнительную ветвь”, где президентское слово — закон или же должно быть таковым. Между тем, как мы убедились во второй главе этой книги, когда президенту что-то нужно от подчиненных, сила его убеждения упирается в те же ограничения, которые хорошо знакомы конгрессменам, губернаторам, партийным активистам, отдельным гражданам и даже целым правительствам. Качественных отличий тут нет — разница только в степени. События, предшествовавшие смещению Макарура и сопровождавшие “захват” заводов, свидетельствуют, что здесь, как и в любой другой области, влияние проистекает из способности торговаться: власть — это когда “ты — мне, я — тебе”.

Подобно всей нашей управленческой структуре, исполнительная ветвь состоит из автономных институтов, делящих власть. Президент возглавляет один из таких институтов, а его чиновники, руководители ведомств, генералы и адмиралы возглавляют другие. Где-то за уровнем министерства пребывает великое множество маленьких начальников. В условиях “середины века” вся активность федеральных властей реализуется по линиям бюрократических границ и размежеваний; в любое политическое начинание сегодня вовлечено множество властных структур; практически каждая программа требует межведомственного взаимодействия. И повсюду так или иначе присутствует президент. Но в то время как задействованные ведомства нуждаются друг в друге по-настоящему, президент им нужен лишь отчасти. Каждое из них живет по отдельным инструкциям;

у каждого — самостоятельная компетенция; каждое специализируется на “своих” подкомитетах конгресса. У всех свои собственные клиенты, друзья и недоброжелатели. У каждого своя, строго очерченная и оберегаемая территория. Наша Конституция наделяет президента правом руководить и правом раздавать должности. Наши установления позволяют ему распоряжаться бюджетными деньгами и исполнять контрольные функции. Перед ним ответственны руководители всех министерств и ведомств. Но они отвечают также и перед конгрессом, перед своими клиентами и подчиненными, перед собственной совестью. Иначе говоря, у каждого из этих чиновников — пятеро господ. И только в том случае, если господа ладят между собой, они готовы объясниться в преданности друг другу.

“Члены кабинета, — любил повторять Чарльз Дж. Доус, — являются естественными врагами президента”. Доус возглавлял Бюджетное бюро при Гардинге, был вице-президентом при Кулидже, послом в Лондоне при Гувере; ему довелось также послужить заместителем генерала Першинга по снабжению в Первую мировую войну. Его слова, по-видимому, излишне эмоциональны, но Доусу можно доверять. Послужив стольким хозяевам, он наверняка не смог ужиться хоть с кем-то из них. Верно и обратное: патрон, требующий служения, в той или иной степени неминуемо делается “врагом” своего вассала. Президент между тем ждет лояльности, но в то же время вовсе не желает обзавестись неприятностями в собственном доме. Правда, чем больше члены его кабинета верны ему, тем более они нуждаются в его защите от гнева прочих своих хозяев. Но такая помощь означает для него новую заботу. Многие начальники, полагающие, что их лояльность должным образом не отмечена, а поддержка со стороны президента незначительна, приходят к выводу о врожденной неприязни Белого дома к главам министерств. Таким образом, приговор Доуса можно читать и наоборот.

Один из высокопоставленных советников президента Эйзенхауэра говорил мне: “Если бы некоторые из членов кабинета хотя бы на секунду задались вопросом: “А чего хотелось бы мне, будь я президентом?”, то они, наверное, не создавали бы ему столько проблем”. Но даже и в этом случае многие из них зачастую не считаются с возможным ответом. Их личная преданность президенту повсеместно перекрывается долгом перед иными хозяевами.

Не все чиновники исполнительной власти, соприкасаясь с президентом, обладают равными возможностями. Более того, “весовая категория” одного и того же чиновника может со временем меняться. Не каждый стонадальник способен сопротивляться подобно Макартуру, Арнэллу, Соьеру или Вильсону. Сильные стороны, подкрепляемые должностным положением и статусом, бывают самыми разнообразными. Вариации усугубляются особенностями времени и места. На пресс-конференции, состоявшейся в середине октября 1950 года, Трумэн так характеризовал человека, от которого собирался избавиться еще в августе: “Позвольте высказать нечто чрезвычайно доверительное. Очень жаль, что вы не в состоянии понять двух честных людей, работающих сообща. Генерал Макартур — член правительства Соединенных Штатов. Он лоялен этому правительству. Он верен президенту. Он поддерживает внешнеполитический курс президента. Между нами нет никаких разногласий”⁸.

Высказывания Трумэна вознесли Макартура на необычайную высоту. Эта фраза очень пригодилась генералу позже, когда он попытался привлечь прессу к своей кампании против президента. А что, собственно, произошло в интервале между августом, когда мысль об увольнении генерала впервые посетила Трумэна, и октябрём, когда были произнесены эти слова? Ровным счетом ничего — за исключением предвкушения скорой победы, преждевременной пресс-конференции и посвященной послевоенным планам бесплодной встречи на озере Уэйк.

Если уж могущество самого Макартура менялось под давлением обстоятельств, то о нижестоящих, не располагавших такой властью и подобным статусом, и говорить нечего. Несамостоятельный или же абсолютно зависимый от президента клерк имеет весьма ограниченные возможности для противодействия начальству. Сотрудники Белого дома, подпадающие под обе категории, являются самыми покладастыми на свете людьми. И не без оснований. Директор Бюджетного бюро однажды поделился со мной таким соображением: “Я, слава богу, работаю здесь, а не в президентской резиденции. Если президент не дергает меня, то у меня всегда есть чем заняться. При этом я постоянно располагаю поводом лично побеспокоить его. А что у этих несчастных? Босс не зовет их к себе, не дает им поручений — и они уже скучают. Остается только сидеть, сложа руки”. Разумеется, подобная зыбкость статуса и полномочий представляется весь-

ма хрупкой опорой в сопротивлении президентской воле. В окрестностях Белого дома простое движение бровей приводит служащего в трепет; ни приказ, ни принуждение, ни обаяние тут не нужны. Но даже в своей вотчине президент не обладает монополией на власть. Даже здесь внушение сродни сделке. Бывший помощник Рузвельта писал о членах кабинета следующее: “Примерно половину ремарок и реплик президента, которые теоретически можно истолковать как указания, министры без опаски пропускают мимо ушей. Если же президент повторяет свое предложение, ему могут сказать, что оно изучается. Когда же он вспомнит о нем в третий раз, мудрый чиновник отчитается по крайней мере по части его идей. Но только в самых крайних случаях, за исключением наиболее важных дел, президент спрашивает о своем трижды”⁹.

Совершенно очевидно, что эта универсальная норма аппаратного поведения действовала во времена Трумэна и Эйзенхауэра.

Средства защиты, применяемые помощниками, не ограничиваются одной только селективной памятью. Например, Шермана Адамса, президентского советника при Эйзенхауэре, едва ли можно считать помощником в общепринятом или традиционном смысле. Не являясь руководителем аппарата президента, Адамс смог заставить главу государства быть зависимым от него в той же мере, в какой он сам зависел от Эйзенхауэра. “Он нужен мне”, — повторял президент даже после того, как Адамс проявил удивительную опрометчивость в “деле Голдфайна”¹⁰. Более того, Эйзенхауэр, по крайней мере номинально, предложил провинившемуся вариант добровольной отставки — пример, безусловно, не самый типичный, но достаточно отражающий общую тенденцию. Любой советник, пользующийся привилегией доверительных отношений с президентом, берет на себя столь значительные обязанности, что со временем становится в определенном смысле независимым от своего шефа. Наша Конституция никоим образом не препятствует трансформации удачливого помощника в самостоятельную властную фигуру, иной раз способную даже перечить президенту. Подобное, кстати, случалось и при Трумэне, и при Эйзенхауэре.

Чем значительнее власть, которую чиновник черпает из неподконтрольных президенту источников, тем большее давление на президента он способен оказывать. Министрам торг с президентом удастся лучше, нежели сотрудникам аппарата Белого до-

ма, но руководители иных административных подразделений способны даже на большее, а у карьерных специалистов высшего звена резервы молчаливого сопротивления вообще безграничны. Франклин Рузвельт заметил как-то: “Министерство финансов столь огромно и консервативно, что я почти не способен добиваться здесь необходимых мне действий и решений — даже несмотря на присутствие Генри Моргентау. Но это министерство не идет ни в какое сравнение с государственным департаментом. Нужно попробовать хотя бы чуть-чуть поколебать традиционные установки мышления, политики, поведения карьерных дипломатов, и тогда вы поймете, что это такое. Но ни то ни другое ведомство нельзя сравнивать с министерством военно-морского флота. Адмиралы по-настоящему крепкие орешки — уж я знаю, о чем говорю. Реформировать что-то у военных моряков — это все равно что взбивать пуховую перину. Вы колотите ее и правой, и левой рукой до полного изнеможения, а потом обнаруживаете, что проклятая кровать ничуть не стала лучше”¹¹.

Конечно, в соответствующих обстоятельствах президент способен подобрать ключик ко всем этим людям. Во второй главе описывались три случая, когда условия были “подходящими” и президентское распоряжение должным образом исполнялось. Но тут следует иметь в виду, что факторы, придающие президентским решениям самоисполняющийся характер, определяются тем, что в отношениях президента с подчиненными и прочими зависящими от него людьми реальная власть строится на взаимности, а эта последняя варьирует в зависимости от организации, темы, личности и ситуации. Тот факт, что президентские увещевания обычно адресованы чиновникам исполнительной власти, нисколько не облегчает дело. Любой только что избранный конгрессмен, представляющий “партию власти”, особенно если он “прошел” благодаря мизерному перевесу голосов, может оказаться более сговорчивым (хотя и не всегда более полезным) в отношениях с президентом, чем начальник какой-нибудь конторы из Вашингтона. Причуды власти трудно вывести из буквальной теории Конституции.

В Соединенных Штатах принято считать, что здравомыслящему президенту не нужна иной власти, кроме логики аргументов — за исключением, разумеется, тех случаев, когда приходится

сталкиваться с безрассудством или откровенным мошенничеством. Не кто иной, как сам Эйзенхауэр неоднократно заявлял о подобной убежденности в многочисленных выступлениях и на пресс-конференциях. Но конфликты с президентом возникают не только из-за неумения соображать или же злонамеренности. Даже самые крепкие мозги и добрейшие намерения не могут исключить их полностью. Ибо, во-первых, желания президента редко представляются пустяковыми людям, к которым он обращается. А во-вторых, они обязаны оценивать эти желания в терминах своей собственной, а не его ответственности. И поэтому сколь бы логичными ни казались президентские аргументы, их суждения не всегда будут совпадать с его суждениями.

Люди, управляющие нашей страной, нередко ведут себя так, как будто бы работать им приходится только на себя. И это вполне объяснимо. Когда Трумэн разбирался с Макартуром, на кон были поставлены сама суть американской внешней политики, риск новой войны, прерогативы президентов и командующих, честолюбие проконсула и его место в истории. Сюда же неизбежно вплетались и иные ставки: политические интересы обеих партий, а также устремления стоящих за противоборствующими сторонами групп давления. Каждая новая ставка в этом конфликте подкреплялась предпочтениями миллионов американцев. Нет никаких оснований предполагать, что в столь острых обстоятельствах люди, облеченные значительной, но разной ответственностью, смогут видеть вещи в одинаковом свете. Напротив, следует ожидать, что их видение того, что должно быть сделано и что лично им предстоит сделать, будет различаться в зависимости от понимания ими индивидуальной ответственности. Поскольку их обязанности — это не обязанности “команды” или “коллегии”, можно ожидать, что они, как личности, будут рассматривать происходящее под собственным углом зрения. Более того, когда приходится служить нескольким господам сразу и жизнь противопоставляет лояльность одному преданности другому — такое случается сплошь и рядом, — наши герои по возможности предпочитают компромисс. Этого требует их персональная ответственность. Когда их служебный долг предполагает противоположные решения, никто не способен сделать выбор за них.

Когда Трумэн сместил Макатура, тот в один миг потерял сразу три поста: главнокомандующего армией США на Дальнем

Востоке, командующего союзными оккупационными войсками в Японии, командующего силами Объединенных Наций в Корею. Он лишился также статуса высшего по званию действующего офицера вооруженных сил США. Располагая такими позициями и подобным статусом, он имел определенные обязанности перед своими войсками, перед своей профессией, перед самим собой (причем последнее обычно нелегко отделить от всего остального). Как политик и выразитель людских чаяний, он нес обязательства перед гражданами США, Кореи, Японии. У него был также долг перед правительствами стран ООН, участвовавших в боевых действиях. Как патриот, он руководствовался долгом перед родиной. В качестве высокопоставленного чиновника и эксперта он был подотчетен конгрессу. Кроме того, будучи офицером, он подчинялся президенту, своему конституционному начальнику. Некоторые из его обязанностей проявлялись более осязаемо и непосредственно, чем другие. Но не следует думать, что последняя обязанность генерала — подчинение президенту — перекрывала собой все прочие. Столь же бессмысленно спорить и с тем, что только сам Макартур решал, каким образом совместить конкурирующие обязательства.

Подобные наблюдения верны и в отношении прочих чиновников, упомянутых во второй главе. Вспомним, как директор Службы стабилизации цен Арнэлл отказался “авансом” утвердить повышение закупочных цен на сталь, несмотря на то, что директор Службы оборонной мобилизации Вильсон и Белый дом допускали подобную меру еще до урегулирования трудового спора. Поступая подобным образом, Арнэлл выполнял свой служебный долг. Он, исходя из собственного разумения, делал то, к чему был призван. О сильных и слабых сторонах его позиции можно спорить. Но трудно подвергать сомнению право Арнэлла на собственный выбор. Как глава ведомства и как политик, отстаивающий определенную линию и нацеленный в будущее, он обязан был сам определить, как поступать в вопросах, казавшихся ему принципиальными. Ни в политическом, ни в личностном плане, ни с точки зрения выживания подчиненной ему службы эти вопросы не могли представляться Арнэллу второстепенными (хотя они, возможно, и выглядели таковыми в глазах Вильсона или Трумэна). То, что Арнэллу казалось заслугой, могло выглядеть совершенно иначе для человека с более широким кругом обязанностей. Часто говорят, что разумные люди должны уметь

подчиняться требованиям ситуации. Но когда мировоззрение задается должностью, а решение нужно принимать самостоятельно, то два вполне разумных человека рациональным путем могут прийти к противоположным выводам. Разумеется, тщеславие или же порок способны исказить процесс поиска решений, но глупо усматривать в них причину угроз Арнэлла или же неповиновения Макартура. Колебания министра Сойера, о которых шла речь выше, — из того же разряда. Не стоит чернить этих людей, пытаясь разобраться в их поступках. Ибо ответственность, которую они чувствовали, и факты, которые они наблюдали, просто не совпадали с ответственностью и фактами их начальников; между тем именно на них, а не на их руководителей ложилось бремя принятия решений.

За пределами исполнительной ветви власти ситуация та же, с единственной, наверное, оговоркой — лояльность президенту здесь значит гораздо меньше. Не будем касаться губернаторов Арканзаса, служащих сталелитейных компаний, профсоюзных лидеров и прочих. Обратимся к конгрессменам, которые, если их не выдвинут и не поддержат, не способны ничего сделать ни для себя, ни для своих избирателей. С ними ситуация предельно ясна. Мудрый советник Эйзенхауэра, обладающий богатым опытом работы с конгрессом, говорил мне в 1958 году: «Люди на Капитолийском холме не делают то, что им *хотелось бы* делать; они делают то, что, по их мнению, они *обязаны* делать ради собственного интереса в *их* понимании этого слова». Прекрасная иллюстрация к тому, о чем идет речь.

Суть убеждающей миссии президента, будь то в отношении конгрессменов или кого-либо другого, заключается в следующем: ему нужно заставить их поверить, что желания президента — это именно то, чем они должны руководствоваться во исполнение своего собственного, а не его долга. Поскольку политические взгляды людей различны, поскольку различия в мировоззрении зачастую диктуются должностными различиями и разным пониманием обязанностей, — перед собственной службой, перед избирателями, перед собой — эта задача более похожа на групповой торг, нежели на изощренный диспут мудрецов-философов. Явно или же тайно сложнейший процесс договора характеризует все упомянутые выше примеры. И причина такова: убеждать приходится людей, обладающих определенной свободой отвергать то, что им представляется сомнительным.

Итак, могущество президента определяется его умением торговаться. Но всегда ли президент нуждается в таких навыках? В эпизодах, упомянутых во второй главе, конфликт политических интересов достигал крайней степени. Допустим, что столь острых противоречий нет, и все участники политической игры едины в понимании целей и приоритетов. Сможет ли президент, добиваясь желаемого, ограничиться в подобной ситуации только логикой или обаянием? Ответ таков: даже в этом случае договариваться придется. Причина проста — люди власти, помимо общих политических целей, имеют еще и собственные интересы. Определение политики, формы ее реализации, используемые методы и порождаемая ею ответственность — все это может разобщить президента и его приближенных, несмотря на единство целей. В политике средства могут значить не меньше, чем цели, а иногда даже больше. Именно по поводу средств чаще всего возникают разногласия.

Давайте обратимся к примеру, внешне противоположному всем ранее изученным. Речь пойдет о программе восстановления Европы 1948 года — о так называемом плане Маршалла. Эта акция стала, вероятно, самым ярким проявлением единой политической воли в эпоху холодной войны. Тогдшний государственный секретарь Джордж К. Маршалл, выступая в июне 1947 года перед выпускниками Гарвардского университета, объявил о развертывании одного из наиболее грандиозных начинаний в истории американской внешней политики. Для нас в данном случае самым примечательным является то обстоятельство, что Трумэну удалось гарантировать этой программе поддержку враждебно настроенного конгресса, причем в самый канун президентских выборов 1948 года¹².

За восемь месяцев до выступления Маршалла в Гарварде демократы впервые за четырнадцать лет утратили контроль над обеими палатами конгресса. Трумэн, от имени которого выступил госсекретарь, подводил итоги второго беспокойного года президентства, доставшегося ему после кончины Рузвельта. Трумэна настолько недолюбливали в собственной партии, что в 1946 году ему было рекомендовано воздержаться от участия в кампании по выборам в конгресс. Открывая новую сессию конгресса в январе 1947 года, сенатор Роберт А. Тафт, «Мистер республиканец», держал себя почти как избранный президент. Многие в Вашингтоне воспринимали его так же, отводя Трумэ-

ну скромную роль “местоблюстителя” президентского кресла. Более того, спустя лишь две недели после инициативы Маршалла, Трумэн был вынужден использовать свое право вето в отношении особенно дорогих для возглавлявшегося Тафтом парламентского большинства начинаний: Закона Тафта — Хартли и предложения о сокращении налогов¹³. И все же, вопреки логике событий, менее чем через десять месяцев “план Маршалла” бурно развертывался на условиях, устраивавших его спонсоров, финансирование первого года было практически обеспечено, а необходимые управленческие структуры сформированы; дела шли как бы в условиях исполнительно-законодательной идиллии времен Второй мировой войны. Любой президент в любую эпоху имеет право расценить подобное как огромное достижение. В годы, предшествовавшие “середине века”, такой успех смог бы обеспечить репутацию президента на весь срок вперед. А для Трумэна, особенно в это время, “запуск” “плана Маршалла” оказывался настоящим чудом.

Благодаря чему такое чудо стало возможным? Как президенту удалось все устроить? Отвечая на этот вопрос, прежде всего отметим, что успех ковался не в одиночку. Трумэн опирался на небывалую помощь. В этой связи невозможно не упомянуть имена по меньшей мере самого Маршалла, Ванденберга, Паттерсона, Бевина, Сталина.

В 1947 году, через два года после разгрома Японии, генерал Маршалл был не просто государственным секретарем. Сам президент почитал его, называя “величайшим из ныне живущих американцев”, чуть ли не живым воплощением своих идеалов. В Пентагоне в нем видели главного архитектора победы. Он пользовался уважением военно-морского министра Джеймса В. Форрестола, через год ставшего первым министром обороны. На Капитолийском холме его ценили как бывшего начальника штаба действующей армии, да и в целом в стране не было офицера, вышедшего из войны с более высокой репутацией по части честности и интеллекта. Кроме того, будучи госсекретарем, он опирался на первое поколение полноценных дипломатов, созданное реформами 20-х годов; их труды дополнялись усилиями множества американцев, призванных войной на государственную службу. Как в плане насыщенности талантами, так и в их использовании годы Маршалла положили начало “золотому веку” государственного департамента, продлившемуся вплоть до

времен Маккарти. Более того, заместителями Маршалла были, сменяя друг друга, Дин Ачесон и Роберт Ловетт — люди, пользовавшиеся уважением профессионалов и конгрессменов. (Ачесон в качестве заместителя государственного секретаря блестяще взаимодействовал с конгрессом во время войны и в послевоенный период.) И наконец, заместителем министра с особыми полномочиями у Маршалла был Уилл Клейтон, человек, ценимый как в Белом доме, так и на Капитолийском холме.

В совокупности все эти обстоятельства открывали перед государственным секретарем необычайные возможности. И это было очень кстати, поскольку “план Маршалла” разворачивала “переходная” администрация, обязанная сдать полномочия через восемнадцать месяцев. Программа Маршалла столкнулась с традиционным изоляционизмом руководства конгресса, занятого проблемами национальной экономики. Оборонные фирмы, а также Пентагон, деморализованный и буквально обезоруженный сокращением бюджетных ассигнований, взирали на помощь Европе с завистью. Не в восторге было и министерство финансов, озабоченное проблемами бюджетного дефицита. План нуждался в любых преимуществах, которые можно было извлечь из личного положения его номинального автора, а также из способностей его помощников.

Но “плюсы” Маршалла поблекли бы, если бы ни выдающееся содействие видного сенатора от Мичигана Артура Г. Ванденберга. Будучи председателем сенатского комитета по иностранным делам, он на самом деле являлся фигурой куда более масштабной. Сенатор с двадцатилетним стажем, он оказался старейшим представителем своей партии в палате. Неумоимо поддерживаемый Рузвельтом и Трумэном, он был главным среди республиканцев сторонником солидарной линии обеих партий во внешней политике и активно отстаивал такой подход как внутри страны, так и за рубежом. Более того, в соответствии с неформальным, но весьма действенным соглашением со своим коллегой Тафтом, Ванденберг считался признанным лидером республиканцев в Сенате в области международных отношений. В 1947 году подобное признание значило многое. Ожидаемый в скором времени приход к власти республиканской администрации настраивал большую часть конгрессменов на конструктивный лад. Война закончилась, Рузвельта больше нет, Трумэн всего лишь “смотритель”, а правда на стороне республиканцев.

Именно так виделось положение дел мичиганскому сенатору, о чем красноречиво свидетельствуют его дневники¹⁴. То же самое чувство ответственности отличало и республиканскую часть палаты представителей. Конечно, Ванденберг был не единственным, кто поддерживал президента в Капитолии. Но его позицию стоит признать столь же исключительной, как и вклад самого Маршалла.

Помощь иного рода обеспечивалась группой заинтересованных частных лиц, самостоятельно создавших одну из наиболее эффективных информационных структур послевоенного времени. Это был Комитет в поддержку “плана Маршалла”, возглавляемый известными республиканцами, в 1940 году привлеченными Рузвельтом в военное ведомство, — Генри Л. Стимсоном в качестве почетного председателя и Робертом П. Паттерсоном в качестве активного члена. Блестящее собрание банкиров, адвокатов, профсоюзных деятелей и издателей, объединившихся на платформе “интернационализма” еще до Пёрл-Харбора и сотрудничавших в годы войны, тогда сплотилось вновь ради работы в этом комитете. Их усилия помогли организовать “внешнее прикрытие” борьбы Маршалла и Ванденберга в стенах конгресса.

Но прежде чем мобилизовать общественность, необходимо было подготовить соответствующую почву. В Гарварде Маршалл сформулировал идею лишь в самом общем виде. Своим превращением в строгую концепцию, достойную вынесения на суд публики, она обязана прежде всего Эрнесту Бевину, британскому министру иностранных дел. Он вполне заслуживает того, чтобы именоваться соавтором “плана Маршалла”. Ибо Бевин, подхватив гарвардскую речь, организовал в Европе такой энергичный и конкретный отклик, на который в государственном департаменте не смели и рассчитывать. То, что по обе стороны Атлантики расценили всего лишь как “пробный шар”, в Лондоне восприняли как адресованное европейцам предложение направить в Вашингтон запросы о собственных нуждах. Необходимая информация довольно быстро была представлена, и американской администрации пришлось заняться ее осмыслением, отодвинув на задний план всякие споры о том, следовало ли предварить предоставление данных направлением тому или иному государству формального “приглашения”. Правда, министерство финансов США далеко не во всем разделяло точку зрения Бевина¹⁵.

Если помощь Бевина сказалась лишь на первом этапе, то вклад Сталина имел решающее значение от начала и до конца. В свойственном ему духе самобичевания Трумэн как-то заметил, что без “идиотских” шагов Москвы “мы никогда не сформировали бы нашу внешнюю политику и... не получили бы от конгресса ни гроша”¹⁶. Некоторые — среди них был и Джордж Кеннан — сожалели о том, что этой истории придается антисоветский оттенок, но для американцев такой аргумент значил многое. Так что вклад Москвы в дело Маршалла не стоит недооценивать.

События 1947 года, вне всякой зависимости от намерений или действий правительства, предоставили публике множество доказательств зловещих планов Советского Союза в отношении слабеющей Европы. Общественность настаивала на том, что “с этим надо покончить”. Экономическая помощь, оказанная Греции и Турции в рамках “доктрины Трумэна” за три месяца до выступления Маршалла, помогла скорее кристаллизации, нежели созданию соответствующего общественного тона и нужной атмосферы в конгрессе. Стоит, правда, сказать, что ни сам Маршалл, ни его советники не собирались спекулировать на сложившейся обстановке, поскольку им хотелось во главу угла поставить проблемы Европы, а не советскую агрессивность как таковую. Возрождение экономики в Западной Европе требовало — в идеале — стабильности на континенте. А американская помощь, обставляемая антисоветской риторикой, содержала в себе известное противоречие и была неприемлема для целого ряда стран, которым США хотели помочь. По мнению самого Маршалла, логика программы не позволяла разыгрывать в конгрессе эту самую сильную карту. Но русские выполнили данную задачу за него. Молотов не приехал на совещание по поводу “плана Маршалла” в Париже. После того как чехословацкое правительство проявило заинтересованность в американской помощи, коммунисты свергли его при молчаливой поддержке советских танков, стоящих у самой границы с Чехословакией. Поведение Молотова изменило исходные принципы программы Маршалла, а события в Чехословакии подтолкнули ее принятие, состоявшееся через месяц после переворота в Праге.

Таковы обстоятельства, способствовавшие Трумэну в реализации “плана Маршалла”. Учитывая стесненные политические условия, в которых президент тогда находился, можно смело ут-

верждать: не будь этой помощи, он едва ли преуспел. Возможно, без Москвы он сумел бы обойтись, но без Маршалла, Ванденберга, Бевина, Паттерсона, а также многих других людей, работавших вместе с ними, — навряд ли. Содействие оказывалось президенту не просто так. Ему помогали не потому, что он лично кому-то нравился или же покорял интеллект и обаянием. К президенту тянулись не оттого, что нападки на него вызывали жалость. И англичане, подхватившие брошенный им мяч, и Ванденберг с Тафтом вкупе с возглавляемым ими большинством в конгрессе, и Маршалл со своими сотрудниками, и чиновники различных ведомств, активно поддержавшие его или просто “шедшие в ногу”, и влиятельные частные лица, откликнувшиеся на инициативу, — все эти люди сыграли свою роль потому, что этого, по их мнению, требовала личная ответственность, а не обязательства перед Трумэном. Естественно, они не смогли бы сотрудничать ни между собой, ни с Трумэном, если бы президент не снабдил их необходимыми гарантиями Белого дома. Трумэн не обошелся бы без их помощи, но ради нее президенту пришлось потрудиться.

Важно отметить, что, несмотря на идейную близость, содействие оказывалось Трумэну далеко не бескорыстно (за исключением случая со Сталиным). Бевин едва ли подхватил бы слова Маршалла, не опираясь последний на абсолютную поддержку президента. Маршалл просто так не смог бы мириться с использованием его авторитета президентом, который и явно, и тайно, а иногда и просто по недосмотру принижал роль генерала. Ванденберг, вероятно, не смог бы поддержать предложение Белого дома, если оно не устраивало бы его товарищей по партии. Хотя известному республиканцу было не просто поддержать идею, выдвинутую Трумэном, да еще и в 1948 году.

Трумэн расплатился с каждым. Насколько известно, Белый дом ни разу не поколебался в твердой поддержке Маршалла и его плана. Трумэн приветствовал идею своего госсекретаря предложить сотрудничество всем европейским странам без исключения. Он разработал собственную версию плана, изложив ее в талантливо составленном обращении к канадцам. Он использовал любую возможность для вовлечения в дело людей из своего окружения. Аверелл Гарриман, министр торговли; Джулиус Крюг, министр внутренних дел; Эдвин Нурс, председатель Экономического совета; Джеймс Уэбб, директор Бюджетного

бюро — все эти чиновники приобщились к подготовке исследований и докладов, нацеленных на законодательное обеспечение инициативы. Эти люди согласились действовать как бы авансом. Кроме того, президент неустанно подчеркивал, что у него нет никаких сомнений в успехе, что он не собирается усложнять и что он заранее снимет всякие затруднения. Особенно благотворно влияние подобных речей проявлялось в министерстве финансов. Трумэн всячески старался облегчить деятельность Ванденберга. Сенатор настаивал, чтобы “инициатива Маршалла” не использовалась администрацией в политических целях; Трумэн пошел на это. Ванденберг полагал, что, “запуская” идею, следует обзавестись расчетом американских ресурсов и возможностей; доклады Крюга и Гарримана выполнили поставленную задачу. Ванденберг нуждался в предварительных консультациях; и такие консультации были ему обеспечены регулярными встречами с президентом и еженедельными беседами с Маршаллом. Он стремился наладить эффективное взаимодействие конгресса с вовлеченными в проект ведомствами; и Ловетт и другие взяли это направление на себя. Когда сенатор ощутил потребность в изменении финансовых и административных составляющих законодательства, Трумэн, пренебрегая ворчанием специалистов по бюджету, с достоинством уступил. Когда, в конце концов, Ванденберг захотел во главе новой управленческой структуры поставить республиканца, то его кандидат, Пол Хоффман, был назначен, несмотря на то, что у президента имелись иные кандидатуры. Такими путями Трумэн использовал имевшиеся у него в тот момент немногочисленные преимущества полномочий и статуса, что позволило заручиться столь необходимой поддержкой.

Трумэн предпринял и еще кое-что. Практически никто, кроме президента, не мог привлечь внимание общества к задачам, решаемым конгрессом и его республиканским руководством. Осень и зиму 1947 года, а также весну 1948 года президент активно использовал для постоянных напоминаний о тех решениях, которые страна ждала от конгресса. Были задействованы обращения, речи, сессии. И здесь ему удавалось извлекать преимущества из должностного положения. Правда, в свете приближающихся выборов слишком активное вмешательство Трумэна могло обернуться не на пользу, а во вред делу. Трумэн помогал своему детищу лишь там, где удавалось строго соблюдать грани-

цу, пролегающую между положением “местоблюстителя” президентского кресла и кандидата в президенты. В публичных заявлениях, касающихся “плана Маршалла”, он решился отступить от этого правила лишь однажды, обратившись к сессии конгресса в ноябре 1947 года с призывом оказать срочную помощь Европе, сохраняя при этом и на мирный период систему контроля над ценами. Второе пожелание напрямую связывало тогдашнюю инфляцию с деятельностью конгресса (и лично Тафта); в кампании 1948 года эта тема стала для Трумэна основной. Связав в ходе сессии оба сюжета воедино, он рисковал быть обвиненным — и был в конечном счете обвинен — в попытках смешать домашние проблемы с зарубежной помощью. В данном случае европейская программа (и политическая линия Трумэна) не понесла урона. Но советники президента опасались, что в будущем подобное слияние может поставить “план Маршалла” под угрозу. Их страхи лучше всего свидетельствуют о зыбкости преимуществ, предоставляемых президенту его особым статусом¹⁷.

Ситуация Трумэна типична в том смысле, что используемая им схема двусторонних договоренностей с оппонентами увенчалась невиданным во времена Эйзенхауэра умиротворением конгрессменов, хотя и Эйзенхауэру также нередко удавалось найти общий язык с оппозиционно настроенным конгрессом, особенно в вопросах обороны и внешней помощи. Тем не менее притязания Трумэна оказались значительно глубже. Но столь же достоверно и то, что Эйзенхауэру никогда не приходилось ощущать дефицит престижа, столь знакомый его предшественнику. В эпоху Трумэна частенько говорили, что у президента явное “раздвоение личности”: настолько резко отличались его действия во внутренней политике и в вопросах национальной безопасности. Но, оставив в стороне психиатрию, зададимся вопросом: а как еще в первые годы пребывания у власти он мог оживить внешнюю политику государства? Суть в том, что Трумэну приходилось играть на два фронта — ведь в противном случае его ждало поражение.

Если бы президентские полномочия не обеспечивали Трумэну преимуществ или если бы ему не удалось эти “плюсы” должным образом использовать, то программа широкомасштабной помо-

щи Европе не состоялась бы. К концу 1949 года картина была бы иной: бессилие европейцев и советская экспансия к этому времени уже не оспаривались. Но в 1948 году соблазн повременить, дожидаться “плана Тафта” или “плана Дьюи” был слишком велик. Оставив в стороне достоинства самого проекта Маршалла, отметим, что Трумэну и его сторонникам удалось выиграть целый год. По тем временам — бесценный выигрыш. Личная заслуга президента здесь огромна. Вклад был обеспечен преимуществами президентского кресла. Фактически Трумэн одолжил Маршаллу и его соратникам частичку собственного статуса. В ответ они поделились с президентом своим престижем и влиянием. Обмен помог ему упрочить позиции вопреки формальной ограниченности президентской власти и недостатку политического веса. Без этой сделки президент не сумел бы помочь Европе.

Но преимущества в договорном процессе отнюдь не гарантируют успеха в договоренностях. Влияние остается улицей с двусторонним движением. В истории с “планом Маршалла” расклад оказался удачным: все, необходимое Трумэну для победы, имелось у людей, готовых с ним “поторговаться”. Он в свою очередь имел возможность рассчитаться с ними. Маршалл, Ванденберг, Гарриман и прочие обладали престижем, энергией, организационными возможностями, необходимыми для эффективных законодательных усилий. Трумэн же брал на себя президентские обращения и послания, бюджетную политику, назначения на высшие посты и все прочее, что подобает президенту. Для заключения сделки, как уже отмечалось, нужна прежде всего взаимность. Нужны люди, готовые поделиться собственным престижем на определенных условиях. Представим себе, что Маршалл уходит с поста госсекретаря в январе 1947 года; Трумэн тогда не смог бы найти человека, столь же готового к выполнению предстоящих задач. Или же вообразим, будто бы Ванденберг умирает от рака на два года раньше, чем на самом деле; его преемник, сенатор Вилей из штата Висконсин, навряд ли показался бы Тафту человеком, с которым стоило делить сферы влияния. Предположим, наконец, что министр финансов у Трумэна обладает тем же запасом энергии и обаяния, который был присущ его преемнику времен Эйзенхауэра, грозному Джорджу М. Хэмфри. А что если бы республиканцы распознали в Трумэне будущего кандидата в президенты? Каждый из этих “факторов”, взятый в отдельности, не повлиял бы на

окончательный итог, но сочетание двух или трех из них изменило бы картину самым решительным образом. Властные полномочия Трумэна определялись теми возможностями, которые открывались в контактах с членами кабинета и сенаторами. Здесь, точно так же как и в иных случаях, итог зависел от того, кем были его партнеры, как им виделся ход вещей, каковы были их ответные действия.

Но если убеждение само по себе ничего не гарантирует, то каким же образом президенту удастся свести к минимуму присущий всякому убеждению риск неудачи? Что ему нужно предпринять, не допуская при этом, чтобы власть ускользнула от него? Эпопея с “планом Маршалла” предлагает ответ: властные перспективы обеспечиваются верным подбором людей. И сам Маршалл, и Форрестол, и Гарриман, и прочие занимали свои посты благодаря воле президента. Ванденберг был полезен потому, что и Франклин Рузвельт, и Трумэн, начиная с 1944 года, делали все возможное для возвышения этого человека. Министерство финансов и Бюджетное бюро, способные погубить любое начинание, возглавлялись людьми, чей престиж полностью зависел от занимаемой ими по воле президента должности. Содействие со стороны этих “доноров” не в последнюю очередь обеспечивалось способностью выбирать нужных людей. Взамен они получали действия, предпринятые или инициированные президентом. Эти действия были опять-таки итогом принимаемых им стратегических решений. Предыдущие шаги президента тем самым закладывали основы для нынешнего договорного процесса. Президентские решения и поступки составляли его основной капитал. За каждым таким поступком лежал его личный выбор, и совокупность этих предпочтений позволяла президенту контролировать процесс “ты — мне, я — тебе”, добиваясь желаемого. В той мере, в какой Трумэн опирался на преимущества, извлекаемые из взаимоотношений с другими людьми, его власть определялась чередой сделанных им выборов.

Под “выбором” я имею в виду то, что обычно называют “решением”, то есть личные действия или бездействие президента. Решения столь часто на деле означают уклонение от решений, а нерешительность, напротив, иногда имеет столь фундаментальные последствия, что термин “выбор” оказывается наиболее точным. Но всякий выбор неизбежно ограничивает. В повседневной жизни это ведет к поляризованной “черно-белой” аль-

тернативе. Выбор, совершаемый президентом, редко бывает таким. Кроме того, иногда варианты, из которых предстоит выбрать, предлагаются президенту со стороны. Решение, однако, он всегда принимает самостоятельно. И наша книга вполне подтверждает эту истину.

Если президенты, подобно Трумэну, видят в прошлых своих предпочтениях залог нынешнего влияния, то процесс убеждения протекает легко и плавно. Но полностью полагаться на это нельзя. В зависимости от обстоятельств, предшествующий выбор способен не только облегчить, но и осложнить жизнь президента. Инциденты, описанные в предыдущей главе, являются собой типичные примеры таких неудач. Скажем, влияние Эйзенхауэра на Фобуса преуменьшалось более ранними президентскими заявлениями, а также подчеркнуто дружеским стилем беседы в Ньюпорте. Борьба Трумэна с Макартуром осложнялась тем обстоятельством, что президент в свое время перехвалил генерала.

Верный выбор в прошлом тем не менее не предохраняет от ошибок в настоящем. Если бы, добиваясь преимуществ, президенты могли полагаться только на себя, как это было в ситуациях, когда Трумэну приходилось помогать Маршаллу и Ванденбергу, эффективный договорный процесс шел бы гораздо легче. В “стальном кризисе”, к примеру, контакты Трумэна с компаниями и профсоюзами отягощались самостоятельной игрой, проводимой Советом по стабилизации заработной платы и правительственными юристами в суде, не говоря уже о Вильсоне, Арнэлле, Сойере и им подобным. Если не в теории, то по меньшей мере на практике многие их решения были таковы, что президент никогда не согласился бы с ними. Решения, право на которые принадлежит другим, имеют злосчастное свойство играть ключевую роль в торге Белого дома с партнерами. Одна из причин, заставлявшая Трумэна проявлять большую настойчивость именно в ситуации с “планом Маршалла”, а не в “деле Макартура” и не в “стальном кризисе”, заключалась в том, что “план Маршалла” напрямую касался конгресса. Во взаимоотношениях с конгрессом бывают такие проблемы, решить которые под силу только президенту. Он может гораздо больше в тех случаях, когда предстоит направить послание, произвести назначение, подписать закон; и совершенно иначе дело выглядит там, где право решать делегировано чиновникам.

Хорошо это или плохо, но выбор, время от времени совершаемый президентом, оказывается единственным принадлежащим ему орудием эффективного влияния. Он способен черпать силу из взаимоотношений с другими людьми в той степени, в какой ему удастся эксплуатировать потребность прочих в собственном статусе и авторитете. Но стимулировать эту потребность ему почти нечем, за исключением способности оценивать возможности и случайные преимущества тех решений и выборов, через которые приходится идти. Пытаясь понять, как нарабатывается влияние на перспективу, мы должны задаться вопросом: что же помогает президенту не ошибаться в выборе?

Глава четвертая

Деловая репутация

Президентская способность убеждать определяется не только превосходством в заключаемых сделках. Люди, которых он убеждает, должны быть уверены в том, что у президента достаточно воли и интеллекта, чтобы воспользоваться преимуществами своего положения. Мнение, складывающееся у них о президенте, является фактором, который определяет степень президентского влияния. Предыдущая глава завершалась вопросом о том, каким образом президент может упрочить власть, принимая те или иные решения. Но этот вопрос не слишком актуален до тех пор, пока мы не выясним, в какой степени он зависим от решений, принимаемых другими.

Люди, причастные к управлению нашей страной, являются искусными ценителями президентских трудов. Им приходится исполнять желания президента. Именно им в первую очередь адресованы президентские аргументы. И они же составляют наиболее внимательную часть президентской аудитории. Духовно (но не географически) все эти граждане объединены в “вашингтонское сообщество”. Оно вбирает в себя самые разные категории американцев. Члены конгресса, сотрудники администрации, губернаторы и военные, ведущие политики обеих партий, представители частных организаций, журналисты, выступающие в самых разнообразных стилях и жанрах, дипломаты (включая работающих за рубежом) — все они, независимо от места жительства, являются “вашингтонцами”. “Вашингтонское сообщество” далеко не гомогенно. Но в одном отношении оно вполне однородно: все его члены по определению вынуждены наблюдать за президентом не ради удо-

вольствия, но по долгу службы. Работая, они нуждаются в нем в той же мере, в какой он нуждается в них. Следовательно, сами их обязанности требуют неослабного внимания к президентской персоне. И поскольку они прекрасно информированы, убедительность президента определяется не только его очевидными должностными “плюсами”, но и их просвещенными мнениями и оценками.

Воздействуя на “вашингтонцев”, президент опирается на “закон прогнозируемых реакций”, выдвинутый многие годы назад Карлом Дж. Фридрихом¹. Каждый государственный чиновник, выполняя свою работу, поступает так, как ему подсказывает собственное разумение долга. Президент же влияет на подчиненных в большей или меньшей степени в зависимости от того, какой им представляется возможная президентская реакция на их действия. Ожидания этих людей основаны на непосредственном наблюдении. А наблюдать им приходится беспрестанно. Оценивая себя, его, текущие события, будущее, они могут прийти к выводу, что возможности президента не всегда заканчиваются делами. Именно так считал Макартур перед своим увольнением. Иногда они полагают, что у президента связаны руки — таково было мнение Фобуса до и сразу после Ньюпорта. Они, как и Арнэлл, готовы даже исходить из того, что президент, отказав им в поддержке, потеряет гораздо больше. Или же, уподобляясь Сойеру, способны заключить, что, не поддерживая президента, они сильно рискуют. А очередной Маршалл или Ванденберг могут решить, что президенту следует довериться хотя бы для того, чтобы использовать его полномочия и статус в своих интересах. Впрочем, какой-нибудь Чарльз Вильсон, особенно после свидания в Ки-Вест, способен прийти и к противоположному выводу.

Предположения чиновников могут соответствовать или, напротив, не соответствовать действительности, но в любом случае это реальность, в которой им приходится действовать, — по крайней мере до тех пор, пока расчеты не подводят. По мере созревания в 1952 году “стального кризиса” большинство “вашингтонцев” пребывало в уверенности, что президент, обремененный множеством проблем, не решится пойти на столь противоречивый шаг, как “захват” отрасли. В апреле того же года он и его сторонники столкнулись с жесткой конкуренцией при выдвижении кандидата на пост президента; губернатор Иллиной-

са, которого Трумэн наметил в преемники, явно не годился для такой роли. В конгрессе борьба шла сразу на нескольких фронтах. В обществе президент был втянут в широко освещаемую прессой кампанию по “очищению от коррупции”. Убеждение в том, что подобные условия не позволят президенту пойти на крайние меры, господствовало не только в самой сталелитейной отрасли, но и на Капитолии, и даже среди членов кабинета. Согласно единодушным оценкам, единственным выходом для Трумэна оставалось обращение к процедурам Закона Тафта — Хартли. Подобные настроения серьезно обесценили усилия, направленные на урегулирование конфликта; значительно успокоили они и Пентагон.

Ожидания зачастую оказываются гораздо ближе к истине, нежели получилось в истории со сталилитейными заводами. За десять месяцев до кризиса, в июне 1951 года, Трумэн выступил по телевидению с проникновенной речью в защиту контроля над ценами, с которым в ходе обновления законодательства собирался покончить конгресс. На противников президента выступление не произвело особого впечатления. Если верить учебникам, право напрямую обращаться к народу является одним из основных преимуществ политика, но никто не ожидал, что президентские призывы сохранить жесткую систему военного времени смогут получить широкий отклик всего лишь через два месяца после изгнания Макаргура. В этом случае предположения оправдывались. “А я и не рассчитывал, что люди бросятся писать своим конгрессменам”, — заявил Трумэн чуть позже². Впрочем, вряд ли его выступление подвигло кого-то на подобный поступок.

Ожидания окружающих становятся важнейшим инструментом президентского убеждения. Когда чиновникам приходится анализировать взаимоотношения с президентом, бесполезно всматриваться в Конституцию или же напоминать себе о многочисленных преимуществах президентского кресла. Их проблема вовсе не в том, как теоретически будет действовать некий абстрактный президент, их интересуют практические шаги живого человека, облеченного властью. Им предстоит, насколько это вообще возможно, предвидеть пути реализации этим человеком президентских преимуществ. Из того, как оценивают президента другие, выкристаллизовывается сила его влияния. Стремясь к максимальной эффективности, он просто обязан интересоваться

ся тем, что думают о нем другие люди. Сформулировать проблему президентской власти в этих терминах — значит разобраться в сущности президентства.

В мире чистой рациональности и незамутненного восприятия “вашингтонцы” могли бы, взяв за точку отсчета предшествующую деятельность президента, точно и аккуратно выводить оттуда все дальнейшие его поступки. Такой подход подразумевает поиск исторических параллелей и подобий для каждой вновь возникающей ситуации. Его навыки или, напротив, отсутствие таковых в употреблении сходных властных рычагов для аналогичных целей могут фиксироваться с такой точностью, что предсказание президентских поступков превращается в математическую науку.

В реальном мире, однако, невозможно угадать, какие моменты прошлого опыта в неизменном виде будут воспроизведены в настоящем или будущем. Как свидетельствует материал нашей книги, особенности времени, места, организации, личности настолько разнообразны, что предвидение по-прежнему остается нелегким делом, а ожидания возводятся на весьма шатком фундаменте. Такое положение вещей одновременно и на руку президенту, и мешает ему. Оно выгодно в том смысле, что почти каждый в правительстве в той или иной степени допускает просчеты, оценивая его текущую деятельность. Опасность же в том, что с течением времени такие просчеты могут сформировать искаженное представление о президентском потенциале.

В любом президентском решении имеется множество моментов, не поддающихся непосредственному контролю. Вероятность сбоя исключительно велика — что-нибудь обязательно выйдет из строя. Соответственно “вашингтонцы”, профессионально наблюдающие за работой президента, не могут позволить себе возводить расчеты на допущении подобных неприятностей. Вместе с тем такая возможность сохраняется постоянно, и рано или поздно она проявляет себя. Постепенно эта перспектива закрепляется и в прогнозах президентских подчиненных. Наибольшая угроза потенциальному влиянию президента таится не в демонстрации им своей несостоятельности сегодня, но в вероятных параллелях с событиями вчерашнего дня, предыду-

щего месяца, прошлого года. Ибо, если провалы становятся обыденностью, к следующему разу вера в эффективность власти президента может испариться. Мальчик, без конца кричавший “волки, волки!”, закончил тем, что на его роковой вопль уже никто не обратил внимания.

Применяемые президентом технологии работы с конкретной ситуацией — далеко не единственное, в чем профессиональные наблюдатели ищут признаки тенденции. В текущих делах имеет значение вовремя сделанный телефонный звонок, сказанное в нужном месте подходящее слово, своевременно поданный доклад, верно сформулированный вывод. Если такое происходит регулярно, то это обязательно проявляется в последующих действиях президента. Но вглядываясь в будущее из дня сегодняшнего, большинство пытается распознать нечто гораздо более важное, нежели его нынешняя искусность в подобной технике. До тех пор пока президентские требования приходится рассматривать в перспективе длительных служебных взаимосвязей, чиновники вынуждены задумываться и о том, насколько настойчиво, последовательно президент будет добиваться своего. Обладая достаточной волей, даже неискушенный в “технологии” президент способен справляться с врагами и прикрывать друзей. Для тех, кто пытается предвидеть линию президента, степень его упорства имеет столь же фундаментальное значение, что и свидетельства профессиональных навыков.

Если “вашингтонцы” предпочтут ограничиться личными наблюдениями, то и здесь президент предоставит богатый материал для пророчеств в процессе общения с каждым из них. Но эти пристрастные наблюдатели видят не только то, что он предпочитает им показывать. Ни один жест президента не ускользает от их внимания, а там, где не удастся увидеть своими глазами, они собирают рассказы очевидцев. Пресса, в свою очередь, также вносит вклад в их информированность. Все происходящее по соседству расширяет их кругозор. Они задают друг другу вопросы. Они обмениваются мнениями. Они внимательно читают газеты, а также активно пользуются всевозможными источниками “внутренней информации”. Их сообщество — самое прочное и замкнутое. В итоге их мнение о президенте в любой конкретный момент времени складывается под влиянием стереотипов, бытующих среди людей их уровня. Следовательно, если президент хочет быть влиятельным, то он не должен

ограничивать общение узким кругом приближенных или доверенных лиц; его задача — знать, что думает о нем сообщество “вашингтонцев” как единое целое. Профессиональная репутация управленца в первую очередь нужна ему в глазах тех, кто делит с ним бремя власти.

Общее мнение о репутации президента, складывающееся в столице, безусловно не отражает взгляды всех без исключения “вашингтонцев”. Обычно есть доминирующая тональность, главная тенденция. Желаясь вжиться в нее читает Крока, Липмана, Рестона, Ровера и еще двух-трех авторов. (При этом, правда, следует помнить, что всех этих публицистов внимательно просматривают и те, кто снабжает их информацией.) Вместе с тем, невзирая на современные веяния, многие из людей, от которых зависит президент, склонны руководствоваться не столько мнениями, сколько личным опытом и впечатлениями из первых рук. Сотрудники аппарата Белого дома, служащие кабинета, лидеры конгресса имеют гораздо больше информации, чем самые просвещенные комментаторы; они оценивают президента, исходя из собственных критериев, и их мнения порой сильно отличаются от впечатлений не столь осведомленных наблюдателей.

Тем не менее различия во взглядах информированных и неинформированных не стоит преувеличивать. С одной стороны, “вашингтонцы” в любом случае делятся своими познаниями со всеми остальными, что помогает последним разобраться в хитросплетениях официальных и полуофициальных сообщений и сплетен. С другой стороны, их собственные подходы далеко не всегда способны устоять под натиском господствующих в обществе взглядов. Кроме того, самые информированные связаны, как правило, должностной обязанностью учитывать мнение публики, каким бы абсурдным оно ни казалось. Главы министерств или конгрессмены могут быть абсолютно уверенными в том, что президент чист как стекло, но если общественное мнение упорно настаивает на противоположном, то они вынуждены прислушиваться. Утвердившийся образ президента не переубеждает самых сведущих, хотя, разумеется, свою роль в формировании мнений он определенно играет.

Дорожащему добрым именем президенту нет смысла беспокоиться по поводу каждого мелкого просчета, но при этом он должен постоянно чувствовать, какие процессы протекают в умах вашингтонского истеблишмента. Его способность доби-

ваться намеченных целей усиливается или, напротив, ослабляется теми оценками, которые выставляют ему другие. А их мысли складываются под влиянием увиденного и услышанного. Причем наблюдают они не в одиночку. Их суждения подкрепляются единодушием. “Общепризнанные” оценки мощно влияют на работу президента. Сама по себе репутация никого и ни в чем не убеждает, но она способна серьезно облегчить процесс убеждения или, наоборот, сделать его невозможным.

В идеале любому президенту-“новичку” следовало бы начинать срок с четкой демонстрации упорства и разумения в любой сфере, причем так, чтобы сформировавшаяся репутация смогла устоять перед потрясениями повседневности до следующего явления президентского гения. Именно так поступил Франклин Рузвельт после первого избрания. К несчастью, стартовые условия его преемников не способствовали подобной демонстрации: о Великой депрессии уже забыли, внешняя политика все туже связывала руки, интеллектуалы не слишком почитали власть, да и с управленческим опытом дела обстояли неважно (Франклин Рузвельт обладал огромным чиновничьим стажем — в этом смысле его можно сравнить лишь с предшественником-однофамильцем). Кроме того, ситуация “середины века” не оставляла ни малейших надежд на то, что будущим президентам удастся заручиться преимуществами, хотя бы отчасти сравнимыми с рузвельтовскими. Политическая неординарность как норма политики едва ли способствует эффективному применению формулы Рузвельта.

Современный президент вынужден созидать свою репутацию в далеких от идеала условиях. Какая же цель оказывается для него приоритетной? Ему предстоит прежде всего недвусмысленно развеять сомнения в том, что неповиновение президенту может сойти кому-то с рук. Если не удастся убедить людей в своей неизменной способности побеждать, то нужно хотя бы предостеречь их от соблазна непослушания и объяснить, что это дело рискованное. В то же время необходимо заверить подчиненных в том, что в трудную минуту поддержка президента окупится с лихвой. Продемонстрировать безнадежность оппозиции, доказать, что лояльность президенту — дело стоящее, избежать превратных интерпретаций и того, и другого — вот цели президента, пытающегося в “середине века” обеспечить себе крепкую репутацию.

Каким путем президент добивается всего этого? Как творится репутация? Как сберечь ее? Давайте поразмышляем над этими вопросами, избрав классический путь — изучая ситуацию, когда к репутации относились *кое-как*. Наш пример касается самого начала второго срока президентства Эйзенхауэра.

В начале 1958 года служащий Бюджетного бюро предстал перед подкомитетом палаты представителей. Разговор шел о финансовом обеспечении одного из законопроектов. Завершая выступление, он решил подчеркнуть важность сказанного, заявив, что изложенное имеет огромное значение “для реализации президентской программы”. Зал встретил эту реплику смехом. Веселье было всеобщим; эпизод показался забавным и республиканцам, и демократам³. Причем действие разворачивалось спустя всего лишь пятнадцать месяцев после впечатляющего переизбрания Эйзенхауэра на второй срок. За это время в Белом доме произошли значительные перемены, о чем красноречиво свидетельствует наша история. Сложившиеся к тому моменту стереотипы были поколеблены лишь в 1959 году, когда на свет появился “новый” Эйзенхауэр. А пока насмешки законодателей в полной мере отражали настроения большинства конгрессменов. В выявлении причины этих насмешек и будет состоять наш первый урок бережного отношения к профессиональной репутации⁴.

Пережив в ночь выборов 1956 года всю глубину личного триумфа, но, вероятно, еще не осознавая потерю обеих палат конгресса, Эйзенхауэр в телеобращении к нации заявил: “А теперь позвольте мне заглянуть в будущее. Я думаю, новая республиканская платформа оправдала себя. Америка поддержала “новый республианизм”. Всматриваясь в завтрашний день, задумываясь о стоящих перед страной проблемах, нам следует помнить: политическая партия способна заслужить одобрение американцев в единственном случае — если она выражает идеалы, чаяния и надежды нации. Иначе возможен лишь заговор с целью захвата власти, но республиканская партия не имеет к этому ни малейшего отношения. Республиканцы уверенно смотрят в будущее...”⁵

В последующие недели Вашингтон гадал о том, что предвещает это заявление. Размышлять пришлось не слишком долго.

16 января 1957 года президент направил в конгресс проект бюджета на 1958 финансовый год. Документ содержал многочисленные ссылки на постулаты “нового республианизма”, широко разрекламированные в ходе минувшей кампании. Особенно явно новации проступали в предполагаемых щедрых отчислениях на социальные программы (включая широкое содействие строительству новых школ), в весьма скромных ассигнованиях на оборону и внешнюю помощь, а также в распределении расходных статей в объеме семидесяти двух миллиардов долларов. Итог на двенадцать миллиардов превышал рубежи, намеченные в первой президентской кампании Эйзенхауэра, за четыре года поблекшие, но не забытые; расходы такого уровня не допускали в ближайшие два года ни малейших налоговых послаблений. Теперь этот бюджет выдавался за основу взглядов Эйзенхауэра и его партии.

В тот же самый день министр финансов Джордж М. Хэмфри провел пресс-конференцию. Подготовленный им пресс-релиз немного удивлял нотками разочарования бюджетным проектом, но в последующих ответах на вопросы министр был куда более резок. Отчет в “Нью-Йорк Таймс” предельно точно зафиксировал слова Хэмфри: “Если правительство не сумеет облегчить невыносимое налоговое бремя, то с уверенностью можно предсказывать такую депрессию, от которой волосы встанут дыбом. Ведь мы только что изъяли из экономики столь грандиозные суммы, что на создание новых рабочих мест не остается ровным счетом ничего. ...Многие бюджетные статьи можно безболезненно сократить”, и министр готов даже приветствовать такую меру, “если конгрессу удастся проделать эту работу грамотно”⁶.

“Возможно, сегодня я немного погорячился,” — бросил Хэмфри чуть позже директору Бюджетного бюро Персивалю Брундейджу. Но в Вашингтоне его выступление восприняли более болезненно. Начиная с 1921 года в истории бюджетного процесса, организуемого исполнительной властью, не было такого, чтобы член кабинета публично нападал на президентский вариант бюджета, да еще в день его обнародования. Чиновники из Бюджетного бюро были в ярости; сотрудники Белого дома ужаснулись. Представители “новых” республиканцев в кабинете и в самих министерствах, а также в Пентагоне притихли: выпады Хэмфри напрямую касались и их. На Капитолии и в рядах прес-

сы, а также среди лоббистов отсутствие реакции вполне соответствовало нестандартной ситуации; все ждали, как поступит Эйзенхауэр.

Через три дня после своей второй инаугурации президент предстал перед прессой и, отвечая на неизбежный вопрос, сказал следующее: “Что ж, инструктируя членов кабинета и руководителей ведомств, я сам не раз повторял, что повсюду, где появляется возможность спасти хотя бы один бюджетный доллар, всегда нужно, покопавшись в деталях, ухитриться сэкономить второй. И если комитеты конгресса сумеют сделать это, то таков их долг. Поэтому мотивы, заставившие министра финансов выступить с заявлением, мне глубоко понятны, даже несмотря на то, что его прогнозы едва ли сбудутся в обозримом будущем”⁷.

Когда газетчики разнесли эти слова, ответом стали не только насмешки в конгрессе, но и разочарование, облегчение, насто-роженность, откровенное презрение. Республиканцы из “старой гвардии”, а также их единомышленники обнаружили, что их перспективы не настолько мрачны, как показалось при повторном избрании Эйзенхауэра. “Обновленные” республиканцы, напротив, почувствовали, что земля уходит у них из-под ног как раз в тот момент, когда они совершенно уверились в себе. Демократы, как “либеральные”, так и “умеренные”, считали, что крайними во всей этой истории останутся именно они. С одной стороны, президент, как им показалось, предложил бюджет, воспроизводящий традиционное для этой партии соотношение доходов и расходов; с другой стороны, он усилил обычные для республиканцев нападки на расточительность федеральных властей. Тем самым он обеими руками указал на конгресс, где демократы обладали численным перевесом. А то, что “новые” республиканцы оказались в столь же двусмысленном положении, не слишком их утешало.

Вся эта суматоха началась сразу после пресс-конференции Эйзенхауэра. На первых порах лишь из кулуаров конгресса доносились протесты по поводу завышенных расходов и непомерных налогов. “Но две недели спустя, — вспоминал сенатор-очевидец, — волна возмущений приобрела столь организованный характер, что складывалось впечатление, будто бы за ней стоят корпорации”⁸. Связанные с этими корпорациями “вашигтонцы” полагали, что в лице министра финансов они приобрели

хорошего союзника. “Нью-Йорк Таймс” (а эту газету в Вашингтоне читают с особым вниманием) сообщила, что 6 марта Хэмфри, выступая перед детройтскими республиканцами, заявлял, что “коррективы в бюджет удастся внести лишь в том случае, если американцы по-прежнему будут настойчивы. ... Давление должно коснуться не только ценовой политики, но и снижения налогов. ... На какое-то время нам придется сохранить высокий уровень военных расходов, но и это служит дополнительным основанием для “замораживания” прочих расходных статей”⁹. Последние слова особенно укололи сторонников образования, поскольку ассигнования на школы составляли львиную долю новых трат.

Чиновники, публично отстаивавшие расходные программы, оказались под “обстрелом” общественности. Директору Бюджетного бюро, к примеру, довелось получать не только письма. “Брундейдж хочет содрать с тебя последнюю рубашку”, — этот лозунг, взятый на вооружение представителями бизнеса, обрушил на него поток посылок и бандеролей как с грязным, так и с чистым бельем.

Бюджетный сезон 1957 года стал для исполнительной власти одним из самых тяжелых за всю историю бюджетного планирования. Пытаясь доказать искренность президентских помыслов, Бюджетное бюро в феврале и в марте билось над проектом бюджета, сокращая и урезая его. Современные свидетельства противоречивы: работники этого ведомства рассказывают о двух “тотальных” ревизиях бюджета, в то время как есть очевидцы, насчитавшие пять версий документа. 1 марта большинство палаты представителей, наполовину потешаясь, наполовину негодуя, решило, что президент должен сам предложить конгрессу варианты бюджетных сокращений¹⁰. Спустя неделю директор Бюджетного бюро сообщил подкомитету палаты, что по поручению президента он уже предпринимает все возможное для того, чтобы ответить конгрессменам (ответ столь поразил политиков-практиков, что некоторые из них просто отказались квалифицировать поведение администрации). “Складывалось такое впечатление, — говорил помощник одного из конгрессменов в частной беседе, — что они только-только пришли в кабинеты и всеми силами расправляются с бюджетом предыдущей администрации. Вновь повторялся 1953 год, причем в ухудшенной редакции”.

Таково было мнение многих наблюдателей, когда в середине апреля Эйзенхауэр формально ознакомил конгресс с плодами стараний Бюджетного бюро. В письме к спикеру палаты представителей президент предложил сократить январский вариант бюджета на 1,3 миллиарда долларов. Он предупредил, однако, что сокращение не коснется ранее утвержденных на 1958 год расходных статей, а также интересов “национальной безопасности”. Это предупреждение означало сохранение общей структуры бюджета, а предполагаемые поправки объяснялись не чем иным, как благоразумием добросовестных составителей бюджетного проекта. Впрочем, значение этого жеста было выхолощено уже в первых строках президентского послания: “Подобно многим членам конгресса, я с удовлетворением отмечаю растущее осознание гражданами того факта, что государственные блага не бесплатны, но наполняются за счет собираемых с народа налогов. Приятно видеть крепнущее стремление ограничить деятельность федеральной власти минимумом, обеспечивающим национальные интересы. ...Столь же обнадеживающей я считаю и готовность конгресса прислушаться к этим веяниям. Со своей стороны заверяю, что исполнительная власть готова к дальнейшему сотрудничеству”¹¹.

Если целью президента была защита бюджета и поддержка занимавшихся этим конгрессменов, то подобные ремарки едва ли способствовали этой цели.

Апрельское письмо ознаменовало последнюю стадию метаний Белого дома, вызванных демаршем Хэмфри. В период подготовки послания уже имелись многочисленные признаки озабоченности президента тем, что нападки на его бюджет зашли слишком далеко. Беспокойство было вполне оправданным. К апрелю администрация столкнулась с острейшим кризисом доверия в собственных рядах и, одновременно, с перспективой глубоких и всеохватывающих сокращений в ассигнованиях, начисто подрывающих как помощь иностранным государствам, так и обороноспособность страны. Руководители ведомств, ответственных за очутившиеся в “черном списке” программы, чувствовали себя жертвами измены. Сохраняя присущие окружению Эйзенхауэра приличия, эти люди все же позволяли себе укорять не только Хэмфри или Брундейджа, но и сам Белый дом, поскольку за каждым шагом директора Бюджетного бюро им виделась рука Шермана Адамса или самого президента.

Между тем на Капитолии давление со стороны публики, смешанное с недоверием к стратегии администрации, заставляло даже “людей Пентагона” — не говоря о сторонниках социальных программ или заграничной помощи — все более настойчиво претендовать на правоту, достойную папы римского. Среди демократов рос соблазн воспользоваться ситуацией к собственной выгоде. 11 апреля не кто иной, как спикер Рэйберн выразил надежду на то, что к июню улучшение собираемости налогов и сокращение расходов создадут подходящие условия для облегчения налогового бремени. А в Сенате главный поборник экономики сенатор Бэрд из Вирджинии снискал поддержку широкой аудитории своими “сокращенческими” идеями, которые к концу марта были обобщены им в пятимиллиардном списке возможных сокращений.

С конца марта и до самой середины апреля Эйзенхауэр никак не мог определиться в выборе между защитой собственного бюджета и поощрением курса на жесткую экономию. 27 марта в ходе плановой пресс-конференции президент впервые с момента обнародования январского бюджетного послания довольно жестко вступился за свое детище. Уязвленный, вероятно, предложениями Бэрда и бесконечными разговорами о налоговых послаблениях, Эйзенхауэр и то и другое назвал “тщетой” и “бессмыслицей”. Одновременно он утверждал, что жертвовать долгосрочными программами нельзя, и активно защищал американскую помощь иностранным государствам. Требования поэтапных сокращений он назвал “обманом и жульничеством”. “Твердить о том, что мы обязаны сэкономить пару миллионов тут и еще пару миллионов там — это наихудший из возможных типов экономики”¹². Проницательный наблюдатель отмечал тогда: “Конгресс был обескуражен твердой позицией президента. Сторонники Эйзенхауэра были воодушевлены и вздохнули с облегчением... в то время как республиканские ортодоксы мрачнели и продолжали брюзжать. Демократы восприняли раскол в стане конкурентов не без энтузиазма... Спикер палаты представителей Сэм Рэйберн заявил, что 26 марта республиканская часть палаты сама единодушно поддержала резолюцию, призывающую к широкому бюджетным сокращениям. Выпад президента, по его словам, стал хорошим дополнением к вчерашнему голосованию его собственных сторонников”¹³.

К заботам о бюджетном процессе Белый дом был вынужден добавить тревоги по поводу явных шатаний в республиканских рядах. В течение последовавшей за президентским выступлением недели Эйзенхауэр дважды пытался сформулировать такую бюджетную позицию, которая смогла бы и умиротворить “ортодоксов”, и удовлетворить “модернистов”¹⁴. Попутно он старался смягчить сделанное 27 марта заявление. Правда, в следующем письме, направленном спикеру палаты представителей в середине апреля, президент еще более затемнил и запутал свою позицию. К счастью, вскоре конгресс отправился на пасхальные каникулы и у Белого дома появился шанс собраться с мыслями.

В начале мая Белый дом объявил, что Эйзенхауэр планирует дважды выступить по телевидению с разъяснением своей позиции по бюджету. Пребывание в избирательных округах убедило многих конгрессменов в том, что идеи жесткого бюджета и сокращения налогов глубоко укоренились в сознании невозмутимой обычно американской публики. Сложно утверждать наверняка, но все же нам кажется, что разбуженное Хэмфри общественное мнение, независимо от того, было ли оно инспирировано или нет, сыграло здесь наиболее выдающуюся за все президентство Эйзенхауэра роль (единственным аналогом может служить бурная реакция на начавшийся в 1956 году рост стоимости жизни). Так или иначе, но к середине мая многие бюрократы и политики убедились, что Вашингтон не может не считаться с этими настроениями. Отсюда и берет начало решение президента напрямую обратиться к стране.

Первый “разговор у камина”, посвященный бюджету, состоялся 14 мая. В Вашингтоне его сочли не слишком удачным; это мнение разделяли и в конгрессе, и в рядах прессы, и даже в самом Белом доме. Определенные намеки на слабость этой речи можно вывести из того факта, что пресс-секретарь президента отказался комментировать слухи о многочисленных негативных откликах. А воздействие этого интервью на политиков оказалось смазано самим Эйзенхауэром, который в ходе пресс-конференции на следующий день заявил: “Я не думаю, что президент Соединенных Штатов должен наказывать кого-то только за то, что человек голосует в соответствии со своими убеждениями. ...Я вообще не вижу для президента иных возможностей работы с республиканцами в конгрессе, кроме как через избранное руковод-

ство группы. ... Там, где речь идет о больших деньгах, у исполнительной власти и конгресса всегда есть шанс немного “ужаться”. ... В данном случае наши потребности тоже можно урезать — я не на минуту ни сомневался в этом”¹⁵.

Поскольку сенаторы Ноулэнд и Бриджес, видные республиканцы, пребывали тогда под знаменами “сокращенцев”, в Вашингтоне эти слова отметили и сделали соответствующие выводы.

Но спустя неделю все расчеты в очередной раз рухнули. Второе телевизионное обращение президента, состоявшееся 21 мая, затрагивало вопросы обороны и иностранной помощи. Его посчитали успешным, и Белый дом поспешил сообщить о благожелательных откликах граждан. Более того, на следующей пресс-конференции президент держался уверенно, а его слова прозвучали весьма жестко: “Взявшись за дело, я не останавливаюсь до тех пор, пока не добьюсь нужного для правительства результата. ... Не успокоюсь, пока решение не будет принято. ... Если политическая партия объединяется вокруг какой-то платформы, то нужно сохранять ей преданность. ... У меня нет ни возможности, ни желания карать кого бы то ни было. Я просто повторяю: я принадлежу к тем людям, которые убеждены, что республиканская платформа 1956 года должна оставаться нашей политической доктриной и впредь”¹⁶. “За два наиболее удачных дня своего второго президентства, — комментировал выступление Эйзенхауэра Джеймс Рестон, — ему удалось перехватить инициативу как у демократов, так и у оппозиции в собственной партии”¹⁷. Большинство в вашингтонском сообществе разделяло эту точку зрения, причем их убеждение укреплялось по мере того, как президент развивал начатое наступление. 22 мая он представил конгрессу план помощи зарубежным странам, оказываемой из государственного бюджета. Госсекретарь Джон Фостер Даллес изложил этот план в сенатском комитете по иностранным делам. И послание и выступление выявили благосклонное отношение администрации к новациям, предварительно “обкатанным” в аналитических группах конгресса. Главным новшеством стал Фонд займов на развитие, выступавший в качестве основного источника поддержки развивающихся стран и означавший, что отныне на смену привычным грантам придут займы. Итогом сенатской речи Даллеса стала вполне теплая реакция палаты на предло-

женную программу помощи — еще неделю назад подобное казалось немислимым.

Через два дня президент по телефону обратился к конференции республиканской партии в Нью-Джерси. В своей речи он активно пропагандировал постатейное вето в качестве средства реальной экономии. Тем самым предпринималась попытка вывести из-под огня собственный бюджетный проект и переклестить внимание поборников экономии на выдвигаемые конгрессом затратные инициативы в области общественных работ. На той же конференции его помощник Шерман Адамс призвал партию объединиться вокруг президента. Поскольку двенадцатью днями раньше тот же Адамс, выступая по телевидению, говорил о том, что бюджет безболезненно можно сократить на 2 миллиарда долларов, его демарш в Нью-Джерси следовало считать дополнительным свидетельством “смены вех” в Белом доме.

В интервале между президентскими телеобращениями свою пресс-конференцию провел Чарльз Э. Вильсон, министр обороны (это был “Чарли-двигатель” из “Дженерал Моторс”, которого не стоит путать с директором Службы оборонной мобилизации при Трумэне). Он попытался защитить военные статьи бюджета, которые палата представителей намеревалась урезать на 1,2 миллиарда долларов. Вторично выступая по телевидению, Эйзенхауэр поддержал своего министра. Через несколько дней лидер меньшинства в палате представителей Мартин сообщил, что республиканцы согласятся лишь на четвертую часть предлагаемого сокращения. Но демократы “провалили” эту инициативу. Лишь 11 из них проголосовали “за”, в то время как среди республиканцев таких оказалось три четверти¹⁸. И хотя внешне подобный итог едва ли сочетался с широко рекламируемым лидерством “нового” Эйзенхауэра в партии, Белому дому вполне хватило и этого, а внимательные наблюдатели усмотрели в таком голосовании даже дополнительное свидетельство могущества президента. Ведь несмотря ни на что, республиканцам в конгрессе удалось продемонстрировать какое-то подобие единства. Поведение демократов, напротив, вызвало раздражение среди сенаторов, настаивающих на оборонных приоритетах. Тем самым закладывались основы для успеха в верхней палате.

“Вашингтонцы” в основном благоприятно восприняли предпринятую Эйзенхауэром в течение мая смену имиджа. Хотя и с

опозданием, но ему все же удалось занять достойную президента позицию в законодательной “игре в бюджет”. Чиновники, пытавшиеся “протолкнуть” программы своих ведомств, начали действовать с удвоенным рвением. На Капитолийском холме конгрессмены, с трудом отбивавшиеся от покушений на расходные статьи бюджета, вздохнули с облегчением. Теперь президент был с ними. Получили хождение всевозможные политические интерпретации его действий, и при этом ему приписывались мотивы, заимствованные у иных президентов и в другие эпохи. “Обновленные” республиканцы ликовали. Демократы стусевались. “Старая республиканская гвардия” склонялась к уступкам. И, насколько мне известно, никто не смеялся.

Так обстояли дела к июню 1957 года. Действия президентской команды в предшествующие пять месяцев не отличались последовательностью, и новейшие веяния, казалось, означали прощание с прошлым. Вашингтон жил новыми перспективами и надеждами.

В июне, однако, вновь набежали тучи. Во-первых, 4 июня в ходе слушаний в подкомитете палаты представителей было заявлено, что военные расходы уже превысили установленные в январе нормы на четыре миллиарда долларов. Это стало следствием роста цен и, как ни парадоксально, результатом совершенствования отчетности. К концу мая и Вильсон, и Брундейдж вынуждены были издать директивы, направленные на снижение текущих расходов до запланированного уровня. В тот же день на противоположном конце Пенсильвания-авеню председатель Национального комитета республиканской партии сообщил прессе, что Эйзенхауэру известно о недовольстве спонсоров партии бюджетными позициями Белого дома. Три недели спустя съезд молодых республиканцев с перевесом два к одному проголосовал против предлагаемой администрацией масштабной программы помощи школам. А еще через неделю в письме к одному из наиболее стойких приверженцев в палате представителей президент отметил, что он “не в состоянии вникать во все детали” школьной программы. Адресат назвал эту позицию “разочаровывающей”¹⁹.

Все эти причудливые события “вашингтонцы” припомнили позже, когда в июле администрация вновь столкнулась с затруднениями. В начале месяца сенат одобрил билль о военных расходах, перечеркивающий ранее произведенные палатой пред-

ставителей сокращения. Именно этого совсем недавно добивались Вильсон и президент. Верные сенаторы преисполнились решимости биться до конца. А 18 июля, когда сессия еще продолжалась, было распространено письмо министра обороны, согласно которому поддержание расходов на уровне январских показателей (что предусматривалось его собственной майской директивой) требовало увольнения из армии ста тысяч военнослужащих и отказа от цифр, только что утвержденных сенатом. Это заявление не только поставило сенаторов в глупое положение, заставив президентских сторонников отказаться от собственных завоеваний, но вдобавок серьезно подорвало позиции сенатских апологетов внешней помощи, дебаты по которой только начинались. Даже девять месяцев спустя письмо Вильсона все еще вызывало в сенате язвительные отклики, и защитников здесь у него явно не было²⁰.

25 июля на голосование в палате представителей был поставлен вопрос о программе строительства новых школ. Комитет предложил администрации компромисс, намереваясь соединить ее предложение о выделении целевых грантов штатам исключительно на основе их собственных заявок с идеей, отстаиваемой инициаторами программы и увязывающей сумму с количеством детей школьного возраста. Строго говоря, сам Эйзенхауэр согласия на такой компромисс не давал. Неоднократно призывая действовать в данном направлении, он тщательно избегал одобрения тех или иных вариантов выделения денег на школьные нужды. Несмотря на это, министр здравоохранения, образования и социального обеспечения Марион Фолсом неизменно подчеркивал заинтересованность Белого дома в принятии законопроекта. Руководство республиканцев в палате, однако, отказало ему в поддержке даже в такой критический момент, когда сторонники из числа демократов согласились принять условия администрации. А затем билль окончательно пропал в кулуарах конгресса, причем при обстоятельствах столь запутанных, что пресса предпочла не упоминать об этом эпизоде²¹. Естественно, заинтересованные лоббисты, чиновники и репортеры понимали, что в дебатах был момент, когда администрация могла отстоять свои рубежи и спасти законопроект. На ближайшей пресс-конференции президенту задали вопрос о странном молчании республиканских лидеров. Он ответил: “Я даже не слышал об этом. ...И не спрашивайте меня о том, чего я не знаю”²².

Влияние этого заявления на “вашингтонское сообщество” было усилено тем фактом, что всего лишь тремя неделями ранее президент примерно так же обошелся с еще более важным пунктом собственной программы. В начале июля сенатор Рассел из Джорджии уличил администрацию в неких тайных замыслах в связи с только что принятым палатой представителей Законом о гражданских правах. Билль имел для администрации приоритетное значение; проект готовился в министерстве юстиции; оспариваемые недругами положения были включены в документ с самого начала. И все же президент, получив на пресс-конференции соответствующий вопрос, счел необходимым сказать: “Не очень хотелось бы вдаваться в подробности, поскольку я познакомился с законопроектом только сегодня утром, а там есть фразы, которые мне не до конца понятны. Поэтому прежде чем сказать что-то еще, я хотел бы поговорить с министром юстиции и разобраться с этими фрагментами. ...Понятно, что я не юрист и не мне принадлежат конкретные формулировки документа”²³.

Три описанных эпизода предоставили богатую пищу для размышлений тем, кто профессионально наблюдал за деятельностью президента. Но до единодушия тут было далеко. В августе Эйзенхауэр возглавил борьбу Белого дома за программы внешней помощи. Известно также, что он приложил руку и к поиску компромисса по гражданским правам. К концу августа, когда конгресс ушел на каникулы, итоги его работы в основном устраивали администрацию, причем даже в бюджетных делах (если не принимать во внимание сокращения, подтвержденные Эйзенхауэром). В силу подобного расклада среди “вашингтонцев” преобладали голоса тех, кто полагал, что в ближайшем будущем от Белого дома можно будет ожидать большей последовательности и целеустремленности. Во-первых, Хэмфри в июле ушел в отставку. Во-вторых, как с надеждой говорил мне один высокопоставленный чиновник, “теперь президент узнал что-то такое, о чем не догадывался во время своего первого срока”. Снова, как и в конце мая, хотя и менее заметно, оформилась тенденция вычитывать в предшествующем поведении Эйзенхауэра две линии и возлагать надежды на одну из них.

В сентябре началась история в Литл-Роке. Сразу же после нее Советский Союз запустил первый спутник. Самолюбие американцев было жестоко уязвлено, и каждый патриот размышлял

только о том, каким образом обеспечить запуск своего спутника. Более того, вместе с эпохой спутников появились первые тревожные признаки кризиса в американской экономике, закончившегося спадом 1958 года и резким ростом стоимости жизни. К декабрю 1957 года неспособность ответить на вызов русских стала главной заботой Вашингтона, воплотившейся как в военном строительстве, так и во внедрении науки в образование. Что же касается вопроса, поставленного падением производства, многие “вашингтонцы” полагали, что достойный ответ Советам в космосе обеспечит исправление и здесь.

Предлагаемый президентом бюджетный проект и его планы в законодательной сфере вновь, таким образом, оказались в эпицентре политических бурь, порой весьма отличающихся — и далеко не в лучшую для президента сторону — от весенних забот по поводу “разбухшего” бюджета и высоких налогов. Конгрессмены, шесть месяцев назад выступавшие за жесткую экономию, чиновники Пентагона, весь сентябрь пытавшиеся “сбить” военные затраты до установленного законом уровня, многочисленные эксперты, репортеры, комментаторы, лоббисты — теперь все звали к действию, к “лидерству”, к “безотлагательности” отпора русской заявке на технологическое превосходство. Ради обеспечения президентской программы, заявил лидер верхней палаты сенатор Джонсон из штата Техас, демократы также обязаны приложить максимум усилий. Уже в ноябре он созвал заседание подготовительного комитета, который призван был объединить активистов обеих партий в преддверии открывающейся в Вашингтоне сессии конгресса.

Сам президент провел большую часть ноября в тисках тяжелой болезни. Оправившись от недуга, в декабре он отбыл в Париж на первую после запуска советского спутника сессию НАТО. Острый интерес к его новой программе подогревался недавним инфарктом, продолжительным отсутствием, постоянной отменой пресс-конференций. Иными словами, накануне представления конгрессу ежегодного послания “О положении страны” Эйзенхауэр оказался в центре общественного внимания. Ситуация настолько изменилась, что бывшие закономерности больше не действовали; повсюду воцарилось напряженное ожидание.

Послание 1958 года было выдержано в жестких тонах и распространялось повсеместно. Это было не типично, но в условиях подготовки бюджета подобная мера сыграла на руку прези-

денту. Спикер Рэйберн, к примеру, назвал речь Эйзенхауэра “самой сильной из произнесенных им в стенах конгресса”²⁴. Еще более удивил всех бюджет нового, 1959 финансового года, представленный конгрессу 13 января. И конгрессмены, и представители “групп давления” скоро убедились в том, что уже было известно сотрудникам министерств и ведомств: за исключением минимальных мер, стимулируемых спутником, это был тот самый бюджет, о котором перед своей прошлойгодней отставкой тщетно мечтал Хэмфри.

Во внутренней политике бюджетная программа предусматривала изменение структуры государственных расходов. Технически это был перспективный путь. Но политически он неизбежно взбудоражил бы многочисленные “группы давления”, причем все разом. Президент предлагал наложить временный мораторий на энергетические программы, программы по борьбе с наводнениями и по мелиорации земель. Он настаивал на резком сокращении субсидий фермерам. Он просил урезать права штатов в части грантов на строительство новых больниц, городское переустройство, социальную помощь. Он намекал на сокращение ветеранских льгот. Он полностью отказался от строительства новых школ, ссылаясь на недостаток средств, а также на то, что теперь приоритетным направлением оказывается развитие фундаментальной науки.

Подобно Трумэну, использовавшему бюджетный проект для рекламы “справедливого курса”, Эйзенхауэр попытался предложить программный бюджет — фактически это была программа действий консервативных республиканцев. “С политической точки зрения, — писал Уильям С. Уайт, — его план предусматривал мощные усилия по возрождению традиционных республиканских ценностей, ранее не отличавшие ни Белый дом, ни конгресс — за исключением, может быть, горстки ортодоксальных республиканцев”²⁵.

Демократы реагировали на все это довольно болезненно. “Чего он добивается? — восклицал один из сенаторов. — Чтобы все лоббисты страны ополчились на программы зарубежной помощи?” Что же касается самих республиканцев, то здесь вновь процитируем Уайта: “По их мнению, внутренняя политика Эйзенхауэра больно ударила по партии повсеместно, как в городах, так и в фермерском поясе. ...Впервые за все свое президентство Эйзенхауэр одним махом бросил вызов и тому и

другому крылу собственной партии в конгрессе”²⁶. А на Капитолийском холме, между тем, помнили, что в ноябре предстоят выборы в конгресс.

Если бы подобная внутривластная программа преподносилась в сочетании с массивными вливаниями в оборонную промышленность, то это политики еще могли бы понять. Определенно они были бы более терпимы по отношению к президенту. Но оборонный раздел бюджета не предполагал ничего нового, за исключением возвращения расходов Пентагона на рубежи, фактически достигнутые еще полгода назад, в то время как упор на развитие ракетных технологий и исследовательской базы сопровождался ослаблением внимания к обычным вооруженным силам. Наиболее странным предложением Эйзенхауэра в оборонной сфере стали даже не бюджетные новации, но намечаемая реорганизация Пентагона, призванная прекратить межведомственную конкуренцию среди военных. “Америка, — заявил президент, — хочет покончить с этим”. Он не оставил без внимания и пути решения проблемы: “Вскоре мои выводы будут обобщены, я энергично произведу необходимые исполнительные действия и внесу соответствующие предложения в конгресс”²⁷.

На фоне острой критики бюджета это намерение осталось почти незамеченным. Правда, в середине января, получив на пресс-конференции вопрос о том, насколько упорно он намеревается сражаться за реформирование Пентагона, президент ответил куда более миролюбиво: “Мои личные убеждения, какими бы глубокими они ни были, не могут служить здесь единственным рецептом. Необходимо обеспечить согласие — и с конгрессом, и с военными. Я очень надеюсь, что все пойдет так, как мне хотелось бы. Причем новая структура должна работать и после того, как я уйду из политики”²⁸.

Через несколько дней, очевидно, помня о реакции на свое заявление, Эйзенхауэр сообщил, что он “лично будет участвовать” в реорганизации до тех пор, пока “дело не будет сделано”, и отправился в Пентагон с разъяснением своей позиции²⁹. Но многие “вашингтонцы” так и не поняли, какому Эйзенхауэру верить, и их озадаченность не ограничивалась только этой темой.

А потом, в январе 1958 года, произошел случай, с которого начиналась эта глава: чиновник Бюджетного бюро упомянул на

слушаниях о “программе президента” и был поднят на смех. Нелегко понять, почему это произошло.

Деловая репутация президента корректируется в первую очередь им самим. Нет такого человека, который мог бы сберечь ее для президента: никто не может спасти главу государства от него самого. Ныне его должность достигла невиданной до Второй мировой войны степени институционализации, но репутация — не атрибут должности. Напротив, все лично им произнесенное и сделанное (или же произнесенное и не сделанное) приобретает особое значение и оценивается, невзирая на официальные мнения и стереотипы. Ибо его слова и дела не только раскрывают личные склонности, но и серьезно влияют на находящиеся вокруг людей. Высказывание Хэмфри приобретает вес только потому, что Эйзенхауэр не возражает ему. А замечание Фолсома, не подхваченное президентом, обращается в шутку. И забудьте о пресс-секретарях и руководителях аппарата; для вашингтонской репутации президента решающее значение имеют только его собственные деяния.

Эпизоды из жизни Эйзенхауэра свидетельствуют: президент, отвечая за свою репутацию, серьезно рискует. Спустя пятнадцать месяцев после переизбрания Эйзенхауэр умудрился вывернуть наизнанку главную задачу любого стража репутации: он оставил в беде своих сторонников и закрывал глаза на выходки тех, кто открыто бросал ему вызов. Произошло это в силу неуверенности президента в собственных целях и неспособности настаивать на своем хоть какое-то продолжительное время. Его слова и поступки поставили под сомнение не только его деловые качества, но и волю. В Вашингтоне не прощается ни то, ни другое. Авторитет президента основательно упал.

Разумеется, далеко не все возникшие перед Эйзенхауэром проблемы были созданы им самим; часть из них органично присуща президентской работе. Бывают ситуации, когда любой хозяин Белого дома вынужден решать, стоит ли поддерживать начинания своих соратников — на таком же распутье оказался Эйзенхауэр после демарша Хэмфри. Если он отрекается от их инициатив, то под вопросом оказываются не их способности и воля, а его собственные. Президентов принято судить по критериям, весьма далеким от их самооценки. Впечатление, производимое его поступками на других, зависит не только от сути вопроса, но и от сопутствующих событий, а также от того, как эти

события толкуются наблюдающими за работой президента людьми. Их представления о том, как поступили бы они сами, оказавшись в президентском кресле, значат ничуть не меньше, нежели реальные шаги президента. Когда Эйзенхауэр в январе 1958 года предложил провести масштабные бюджетные сокращения, многим “вашингтонцам” его позиция показалась нелепой. Поскольку они не могли вообразить себя поступающими аналогичным образом, им трудно было воспринимать президента всерьез. Там, где ему хотелось выглядеть решительным, им виделись лишь двусмысленность и недоразумение. Впрочем, “вашингтонское сообщество” настолько многоцветно, что шаги Белого дома редко воспринимаются однозначно. Эйзенхауэру отчаянно недоставало доверия. Это было вполне поправимо. Но ни один его поступок и ни одно его слово не могли повлиять на всех “вашингтонцев” сразу.

Решающая роль президента в созидании собственной репутации сопряжена не только с риском, но и с богатством возможностей. В правительстве, где министры финансов публично готовы скандалить, где министры обороны выбирают для демаршей самое неудачное время, где президента не извещают о предлагаемых от его имени законопроектах, — а именно о таком правительстве мы ведем речь, — фундаментальное значение для хозяина Белого дома имеет тот факт, что лишь его собственное поведение решающим образом влияет на его репутацию. Он вправе сломать декорации, заботливо расставленные подчиненными. Он способен сменить актеров или даже начать новую пьесу. Выдвигая в мае 1957 года свой бюджетный проект, Эйзенхауэр вышел за рамки собственной роли. Вдобавок, он отвлек всеобщее внимание от той линии, которую проводили Хэмфри, Брундейдж, Адамс и им подобные. Действительно, президент способен обновлять свою репутацию. В этом суть открывающихся перед ним возможностей. “Я постоянно напоминаю себе, — говорил мне один очень важный бюрократ, глядя на Белый дом из окна своего кабинета, — что могущество этого парня меняется от недели к неделе; каждый день у него новый объем власти”. И если бы насмешки, звучавшие в конгрессе в начале 1958 года, не были бы чем-то наносным и временным, то перспективы Эйзенхауэра оказались бы значительно бледнее, чем на самом деле.

Иногда одного-двух шагов президента достаточно для того, чтобы “вашингтонцы” прочно утвердились в своих оценках или

же, напротив, их пересмотрели. Никто не смеялся над программой Эйзенхауэра в тот момент, когда он вознамерился было пресечь выпад Хэмфри. Смех родился позже, как только выяснилось, что инцидент положил начало целой веренице колебаний и шараханий. Образ, сформированный событиями 1957 года, чрезвычайно трудно менялся. 1958 год с его экономическим спадом, оборонными проблемами, трудностями десегрегации и конфликтами за рубежом не позволил Эйзенхауэру сломать сложившийся стереотип. Но в 1959 году он сделал это — на свет появился “новый” Эйзенхауэр. Обновленная репутация продержалась вплоть до окончания президентских полномочий. На смену нерешительному и мятущемуся человеку пришел целеустремленный и упорный президент. На седьмом году власти президент в глазах “вашингтонцев” стяжал больше уважения, нежели в запоздалый “медовый месяц” 1955 года, длившийся с падения сенатора Маккарти до сердечного приступа в Денвере. И то, что Эйзенхауэру, несмотря на груз 1957 года, удалось обновиться всего два года спустя, следует приписать имеющейся у президента возможности реконструировать собственную репутацию.

Как Эйзенхауэр справился с подобной задачей? Он сделал это, защищая “жесткий бюджет”, как две капли воды похожий на его бюджет 1958 года, и отбивая попытки конгрессменов проташить программы, столь близкие ему в 1957. Конечно, мы немного преувеличиваем: президентский бюджет 1959 года был даже жестче предшествующего, а некоторые из оспариваемых им предложений конгресса выходили далеко за рамки его собственных идей двухлетней давности. Но в образовании, жилищном строительстве, иностранной помощи параллели вполне уместны³⁰. Он восстановил свою репутацию, последовательно преодолевая былые колебания. Он заставил оппозицию трепетать, угрожая применением вето и постоянно используя это право. На пресс-конференциях он предельно четко излагал собственные намерения, что исключительно помогало в общении со страной. С начала 1959 года и до написания этих строк (в июле 1959) Эйзенхауэр являл необычайное единство слова и дела — вето применялось все чаще и чаще. Список его достижений за эти месяцы резко контрастирует с аналогичным периодом 1957 года. Это был, если можно так выразиться, негативный успех, но все же успех. Репутация подпитывалась последовательностью и решимостью. Разумеется, “новый” Эйзенхауэр пришелся по

нраву далеко не всем. Оценки его деятельности не всегда были благодушными. Кое-кому на Капитолии и в Белом доме он казался жертвой навязчивой идеи. Но даже эти люди вынуждены были уважать президента.

Возможности президента по корректировке собственной репутации далеко не безграничны. Такой вывод можно сделать на основании “второго рождения” Эйзенхауэра. С одной стороны, он проявлял волю и целеустремленность, используя самый сильный козырь из всех, какие только могут достаться президенту: опираясь на противостояние конгрессу, завоеванному другой партией. Используя преимущества своего статуса в подобных условиях, президент мог не задумываться о Двадцать второй поправке к Конституции. С другой стороны, вступив на эту тропу, президент сумел заставить “вашингтонцев” воспринимать себя всерьез. В начале 1959 года производство и занятость поползли вверх; популярность президента возростала. К маю он говорил и действовал в ситуации, напоминающей 1957 год. И психологически, и экономически период спада завершился. Спутники никого больше не удивляли. Озабоченность населения инфляцией и налогами сглаживалась по мере выхода из депрессии. Законодательная программа Эйзенхауэра могла позабавить конгрессменов в 1958 году, но в 1959-м все было совершенно по-другому. Состоявшиеся в 1958 году выборы в конгресс сформировали прочное демократическое большинство, но в условиях экономического выздоровления это большинство, подобно демократам образца 1957 года, способно было даже приносить пользу. Кроме того, весной 1959 года угроза советского вторжения в Берлин напомнила “вашингтонцам” о необходимости держаться поближе к Белому дому. Критики Эйзенхауэра понемногу притихли. Его обновленный облик отчасти стал итогом воцарившегося вокруг президента штиля. При желании он мог бы развивать наступление и дальше, не задумываясь об изъянах и просчетах. Короче говоря, президент может сменить имидж, но прежде ему стоит продумать шаги, предпринимаемые с этой целью, а также обрести уверенность в том, что люди верно воспримут происходящие перемены. Ведь его действия отнюдь не предопределяют их реакцию автоматически. Восприятие свежего облика президента зависит от того, как люди оценивают не только его, но и свою собственную ситуацию. Вот где пределы президентских возможностей.

Согласившись с подобными пределами и признав наличие рисков, мы вправе задать вопрос: как же все-таки президенту удастся использовать свой шанс? Что позволяет ему максимально эффективно поправлять собственную репутацию? Тут уместно вспомнить о тех перекупках, на которых время от времени оказывается президент. Репутация формируется словом и делом. Ему приходится выбирать — ежедневно и непрерывно. Именно выбор оказывается тем инструментом, с помощью которого он по своему усмотрению создает собственную репутацию. Принимаемые им решения — кирпичики, из которых он ее строит. Ничего другого у него просто нет. Мы вновь пришли к тому, на чем остановились в третьей главе.

Президент Соединенных Штатов редко принимает решения, думая исключительно о профессиональной репутации. Франклин Рузвельт иной раз просил помощников порекомендовать ему что-нибудь такое, “на что можно наложить вето”. Таким способом он не позволял конгрессменам расслабляться³¹. Но не все президенты могут позволить себе подобное. Большую часть решений им приходится принимать в жестких рамках должностных обязанностей. В первую половину 1957 года над всей деятельностью Эйзенхауэра довлела мысль о том, что, невзирая на все планы и амбиции, остаться в стороне от защиты бюджета ему не удастся. Этого требовал чиновничий долг — иначе государственные служащие просто не смогли бы исполнять свои обязанности. Более того, зачастую совершаемый президентом выбор мотивирован его собственным пониманием, что хорошо и что плохо. Как мы убедились, Эйзенхауэр настаивал на “затягивании поясов” под аккомпанемент причитаний о спутниках и спаде производства. Трумэн же поднялся на защиту своего “справедливого курса” в тяжелейшие месяцы корейской войны. Каждый акт выбора затрагивает не только репутацию как таковую, но и взаимоотношения с конкретными людьми. Два эти подхода часто сталкиваются друг с другом. Хотя у президента хватает методов убеждения, процесс принятия решений часто втягивает его в конкуренцию позиций и взглядов. Выбор, положивший начало обесцениванию репутации Эйзенхауэра, состоял в персональном одобрении позиции министерства финансов в бюджетных делах. Сам факт такого одобрения наилучшим образом иллюстрирует сложность и противоречивость президентского выбора. Этой истории посвящена шестая глава нашей книги.

Размышляя о деловой репутации президента, я на время отложил рассмотрение самого процесса принятия решений. Теперь позвольте мне отложить эту тему еще раз. Люди, наблюдающие за президентом из Вашингтона, оценивают не только его поступки и реакцию “ближнего круга”. Они присматриваются и к тому, как на все происходящее реагирует аудитория, не причастная к замкнутому сообществу; их интересует, каким он предстает в глазах избирателей “с улицы”, публики как таковой. Власть обеспечивается не только в столице; влияние президента определяется также его престижем в глазах народа. Сейчас нам предстоит исследовать роль этого фактора.

Глава пятая

Общественный престиж

“Вашингтонцев”, присматривающихся к президенту, интересуют не только его профессиональные качества. Их беспокоит также и то, каким его видит невашигтонская публика. Ибо престиж — это еще один инструмент влияния, дополнительный фактор, позволяющий президенту добиваться желаемого.

Подобно деловой репутации, престиж — фактор субъективный, оценочный. Так же как и деловая репутация, общественный престиж укрепляет позиции президента с помощью механизма “предвосхищаемых реакций”. Суждения выносит один и тот же круг — “вашингтонцы”. В ситуации с профессиональными навыками президента они пытаются предвосхитить его реакции. В случае же с популярностью им важно уловить настроения улицы. Большая часть “вашингтонского сообщества” полностью зависит от поддержки извне. Такая зависимость может быть непосредственной — благодаря народному голосованию, а может быть и косвенной, проявляясь в пассивной терпимости. Пребывающие в зависимости обязаны учитывать внешние отклики на свои действия. Тем самым мнения публики на их счет становятся важнейшим фактором того, как эти люди будут относиться к желаниям президента. Его престиж напрямую влияет на их позицию; ведь за ними — тот же народ, что и за президентом. Иначе говоря, вырабатываемые в Вашингтоне взгляды на то, каким президент предстает перед избирателями, воздействуют на взаимоотношения хозяина Белого дома с подчиненными.

Оценить престиж президента не так-то легко. “Президентская публика” столь же неоднородна и разнообразна, сколь про-

тиворечивы устремления американских граждан и их зарубежных союзников. Членов этого пестрого сообщества разделяют не только разные нужды и чаяния, но и различная степень внимания, уделяемого президенту. Некоторые из них способны следить за президентом так же внимательно, как это по долгу службы делают “вашингтонцы”. Но подавляющее большинство находится все-таки в тени всеобщего равнодушия, нарушаемого лишь в те моменты, когда частные отголоски общественных неурядиц заставляют их удивленно раскрывать глаза. Таким образом, рейтинг президента за пределами Вашингтона в действительности представляет собой путаницу туманных образов, разделяемых не слишком заинтересованными людьми.

В формировании отношения “вашингтонцев” к запросам президента общественное мнение играет роль существенного, но далеко не решающего фактора. Взаимозависимость между уровнем президентской популярности и “отзывчивостью” чиновников редко бывает однозначной. “Сто дней” 1933 года в этом отношении столь же памятны, сколь и исключительны. Даже здесь, как отмечают наблюдатели, установление прочной обратной связи гарантировалось высоким профессионализмом и энергией¹. Вслед за второй инаугурацией Рузвельта наступила полоса законодательных бурь 1937 года. После повторного избрания Эйзенхауэра палата представителей воспротивилась предложенному им оборонному бюджету. И все-таки, вопреки этим примерам, общественный престиж президента задавал тон и устанавливал границы сотрудничества “вашингтонцев” с главой исполнительной власти. В основе неподчинения Маккартура и потворства этому бунту на Капитолийском холме лежало убеждение в том, что Трумэн решительно непопулярен. Ту же подоплеку имел “стальной кризис”, разразившийся год спустя. В 1958 году над Эйзенхауэром потешались тем громче, чем очевиднее становилось падение его престижа. В 1959 году первые признаки уважения к “обновленному” Эйзенхауэру по времени совпали с сообщениями, что его рейтинг вновь пошел вверх.

Интересно, что качество президентского престижа значит отнюдь не меньше, чем его количественные показатели. Вынося оценки и строя планы, “вашингтонцы” учитывают не только число симпатизирующих президенту, но и причины этих симпатий. В 1949 году, к примеру, руководство ВВС и ВМС открыто

выступило против разработанного Трумэном варианта оборонных расходов². А вот в 1954 году в очень похожей ситуации вооруженные силы смирились, молча “проглотив” выдвинутый лично Эйзенхауэром новый подход к оборонной политике³. Даже в 1958 году, во время ливанских событий, когда участь армии была незавидной, а предъявляемые требования, как обычно, высоки, “бунт генералов” не состоялся⁴. Трумэну бросили вызов всего лишь через несколько месяцев после его удивительной победы на выборах. А Эйзенхауэр в 1958 году был менее популярен, чем когда бы то ни было. Но Трумэн не учился в военно-морской академии в Аннаполисе, а Эйзенхауэр закончил Вест-Пойнт. Именно этим отчасти объясняется разница между “ворчанием” моряков и спокойствием сухопутных войск. Кроме того, в глазах общественного мнения Трумэн отнюдь не числился крупным специалистом по военным вопросам, в то время как Эйзенхауэр удостоился такой чести. Несомненно, решающим в поведении военных здесь был тот факт, что спорить приходилось с *генералом* Эйзенхауэром⁵.

Уровень популярности президента Соединенных Штатов внутри страны может сильно отличаться от восприятия его фигуры за границей. Как правило, рейтинг президента за рубежом в основном превышал его популярность дома в период правления Трумэна; при Эйзенхауэре картина была противоположной. “Вашингтонцам”, занимающимся внешней политикой, приходится учитывать обе стороны медали. Но даже те представители политической элиты, чьи должностные интересы не выходят за рамки Америки, также вынуждены считаться с внешним имиджем президента. Члены конгресса, к примеру, вполне осознают, что его позиции за рубежом являются национальным достоянием, а их отношение к президенту может как преумножать, так и сокращать это достояние. Большинство обитателей Капитолия заботится о престиже Америки, и никто не желает, чтобы с подведомственной им территории в президента запускались критические стрелы. Забота о престиже президента за границей вдохновляла конгрессменов все послевоенные годы, за исключением, пожалуй, последних лет правления Трумэна. В 1959 году берлинский кризис, сопровождавший сессию законодателей, заставил конгресс отдать дань уважения “нелюбимому” Эйзенхауэру. Вместе с тем, несмотря на всю важность заграничной репутации президента, оценки, выставляемые ему местной публи-

кой, интересуют “вашингтонцев” гораздо больше. Соответственно, в настоящей главе речь пойдет только об этом аспекте проблемы.

Каким образом “вашингтонское сообщество” узнает об оценках, выставляемых президенту американской публикой? Его члены общаются друг с другом и разговаривают с таксистами. Они читают газетные передовицы, просматривают новости и следят за опросами общественного мнения. Они интересуются впечатлениями своих друзей. Они ездят по стране и прислушиваются к тому, что делается вокруг. И, самое главное, они наблюдают за поведением конгресса. Строго говоря, только партийные активисты национального уровня, лидеры палат, конгрессмены, дожидаясь переизбрания, да еще, пожалуй, лоббисты день ото дня следят, откуда в сторону Белого дома подует ветер с улицы. Все же прочие, и в особенности большинство бюрократов, интересуются в основном Капитолием. Намекаясь, предположим, бросить вызов Эйзенхауэру, противники военной реформы из высших армейских чинов должны строить расчеты не на том, поддержит ли их публика, а на том, как на дело посмотрит конгресс. Настроения законодателей зачастую заменяют чиновнику общественное мнение, поскольку именно от конгресса, а не от общественности зависит бытие любого “вашингтонца”, а также законодательные и финансовые основы жизни его организации. Подобными принципами руководствуются не только бюрократы, но и дипломаты, власти штатов, представители групп интересов, местные партийные вожди и даже сами конгрессмены.

Но для президентского престижа конгресс оказывается кривым зеркалом. Электорат конгрессменов не всегда совпадает с электоратом президента. Происходящее на Капитолии очень редко отражается на его популярности. Во время своего первого срока Эйзенхауэр убедился в этом. То же самое касается и непопулярности главы государства. Конгрессмены вынуждены жить бок о бок с любым президентом. Последний конгресс при Трумэне иной раз вел себя просто ужасно; но настроение страны порой казалось еще хуже. Подобные искажения и на руку президенту, и вредят ему.

Так как большинство обывателей к управлению непрямому, президентская репутация надежно защищена от капризов улицы. В 1949 году Трумэн не сумел предотвратить бунт собст-

венных адмиралов, но как верховный главнокомандующий он имел право нанести ответный удар, что и было сделано: начальник штаба ВМС был отправлен в отставку, а многих его приближенных командировали за границу. В том же году президенту не удалось удержать военно-воздушные силы от притязаний на ассигнования, превышающие возможности бюджета. Но он, однако, так и не позволил военным летчикам пользоваться “лишними” деньгами, подвергнув эти средства специальной процедуре замораживания, допускаясь тогдашним законодательством*. После “захвата” сталелитейных заводов пресса так и не смогла заставить его отступить — по крайней мере, пока на ее стороне не выступил Верховный суд. Когда он сместил Маккартура, вопли публики также не вернули генерала. Располагая полномочиями и статусом, а также основательным запасом воли, президент Соединенных Штатов способен действовать весьма эффективно, даже несмотря на неговорчивость конгресса и кажущийся дефицит популярности. При этом очевидно следующее: чем меньше к нему прислушиваются на Капитолии, тем чаще ему приходится обращаться к приказу или даже грубому окрику. Чем слабее его общественная популярность, тем в большей степени его работа с конгрессом определяется негативными инструментами типа вето или “замораживания”. Он не беспомощен, но выбор у него ограничен, возможности скудны, а свобода маневра скована из-за того, что Вашингтон пользуется безразличием публики к персоне президента.

“Попутный ветер” — вот термин, наилучшим образом описывающий цену президентского престижа в Вашингтоне, “попутный ветер” как возможность, как способ повышения шансов, как умение “держаться на плаву”. Именно эту линию выбрал Трумэн, заимствуя престиж своих приближенных на ранних стадиях “плана Маршалла”. То же самое в 1959 году спасло и Эйзенхауэра, когда, вопреки всем ожиданиям, Вашингтон вдруг выяснил, что его популярность пошла вверх. Наличие “попутного ветра” еще не гарантирует должного ответа чиновников. Популярность не всегда берется в расчет Вашинг-

* В 1973 году процедура “замораживания” широко применялась Никсоном, но потом, годом позже, подверглась серьезному законодательному ограничению.

тоном. Неодобрительное отношение публики вдохновляет недовольных бюрократов. “Попутный ветер” гарантирует только одно: отсутствие неприятностей, порождаемых его нехваткой. Престиж связан с властью благодаря тому, что он способен умять пыл чиновников.

Но престиж задает рамки не только “вашингтонцам”; он накладывает обязательства и на тех, кто в различных ситуациях призван представлять президентские интересы. Далеко не все рычаги управления находятся в руках “вашингтонского сообщества”. Кое-что делается непосредственно публикой. Президентское влияние на министров становится, отчасти, делом прямых контактов со специально привлекаемыми для этого гражданами. И эти группы интересов также прочно скованы тем, как воспринимает президента общество в целом.

Чего президент может желать от общественности? Прежде всего, стремясь к намеченным политическим целям, в ее лице он пытается найти инструмент давления на “вашингтонское общество”. В этом смысле ему необходимы голоса избирателей. Разумеется, удачные выборы еще не гарантируют политического успеха. Но их результаты, вне всякого сомнения, повышают шансы на проведение нужной политической линии иными средствами. Начиная с 1938 года результатом каждых промежуточных выборов в конгресс (с единственной оговоркой в отношении 1954 года) было упразднение целого ряда политических проектов, принятых Белым домом. В 1952 году результаты президентских выборов оказали сходное воздействие на целый ряд приоритетов уходящей администрации.

Кроме того, успех президента зависит и от готовности групп интересов использовать частную инициативу в качестве заместителя официальных действий. Существуют такие ситуации, когда президентские замыслы невозможно обеспечить решениями властей. Вот здесь-то и нужна частная инициатива. Вспомним попытки Трумэна урегулировать сталелитейный кризис, не прибегая к “захвату заводов”. Вспомним также, что Эйзенхауэр не направлял войска в Литл-Рок до тех пор, пока толпа окончательно не вышла из-под контроля. В обоих случаях, потерпев неудачу за кулисами, президенты смогли найти подходящие официозные методы. Но это не означает, что частную инициативу можно сбрасывать со счетов. Более того, в “стальном кризисе”, к примеру, министр Соьер вынужден был считаться со

своим “молчаливым партнером” — с профсоюзами. Даже оказав предпочтение силовым методам, власть была обязана учитывать их мнение.

Когда президенту требуются голоса или частные инициативы, те, к кому он обращается за поддержкой, имеют в виду не только уровень его общенационального престижа. Точно так же, как и в ситуации с “вашингтонцами”, корреляция между его популярностью и отзывчивостью публики редко бывает однолинейной. В 1954 и 1956 году, находясь на гребне общественной популярности, Эйзенхауэр, тем не менее, тщетно апеллировал к конгрессу. В 1957 году, все еще оставаясь популярным, он не смог предотвратить беспорядки в Литл-Роке. С другой стороны, Трумэн, которого в 1952 году повсеместно считали непопулярным, сумел убедить сталелитейщиков остаться на своих рабочих местах. И все же, чем пристальней мы всматриваемся в эпизоды, подобные этим, тем очевиднее признаки того, что престиж повсюду оставался стимулятором политического поведения. Эйзенхауэру не удалось обзавестись “удобным” конгрессом, но все же господствовавшие там демократы получили от избирателей напутствие не “обижать” президента, а демократические лидеры обеих палат усердно работали, стараясь поддерживать подобную тональность. Президент призвал в Литл-Рок армию; толпу разогнали штыками. Примечательно, однако, что нигде более беспорядки на Юге не вспыхнули. Трудно сказать, до какой степени предводители бунтовщиков находились под влиянием президентского престижа. Но если бы на месте Эйзенхауэра оказался вдруг Трумэн, то лидеры Юга, вне всяких сомнений, бросили бы ему вызов. В “сталелитейном деле” рабочие поддерживали Трумэна, пока проводимый им курс соответствовал их целям, но они незамедлительно оставили президента, как только их пути разошлись.

Для публики, как и для “вашингтонцев”, приписываемый президенту рейтинг задает тон и ограничивает возможную реакцию на его призывы. Престиж способен мощно воздействовать на поведение там, где группы интересов целенаправленно обращаются к общественному мнению. После “захвата заводов” в числе проигравших оказались самые неудачливые президентские партнеры — менеджеры сталелитейных компаний. Предваряя свое обращение в суд, они развернули беспрецедентную атаку на линию президента. Несомненно, их вдохновляли предпо-

ложения о дефиците его популярности. Будь на месте Трумэна Эйзенхауэр, трудно было бы представить, что на него нападают на личностном уровне. Публика, не причастная к индустриальной элите или же к “вашингтонскому сообществу”, может смотреть на вещи иначе. Для избирателей того или иного округа, для рабочих-сталелитейщиков, для манифестантов на улицах Литл-Рока соображения об имидже президента могут оказаться далеко не ключевым фактором. Но в умах их лидеров они редко отсутствуют полностью.

Иными словами, в способности президента влиять на ход вещей престиж и профессиональная репутация играют близкие роли. Они выступают в качестве факторов, не способных решить исход дела, но неизменно учитывающихся политическими партнерами и тем самым имеющих стратегическое значение. Если он намерен эффективно управлять, ему стоит иметь в виду и то и другое. Учитывая важность сказанного, уместно задаться вопросом: каким образом обеспечивается престиж?

Подобный вопрос созвучен с темой, поднятой в предыдущей главе, но лишь до определенной степени. Деловая репутация — это еще не популярность. Оберегая что-то одно, далеко не всегда удается сохранить другое. Престиж, несомненно, воздействует на репутацию, а профессиональные оценки, выставляемые внимательными “вашингтонцами”, столь же очевидно влияют на общественное мнение. Взаимодействие между ними устойчиво, но это взаимодействие весьма отличающихся друг от друга факторов. В случае с Эйзенхауэром, к примеру, социологические опросы и пресса в один голос твердили о том, что обвальное падение его популярности произошло в 1958 году — в год экономического спада. Но это падение абсолютно несоизмеримо с тем уроном, который был нанесен деловой репутации президента в течение 1957 года. С другой стороны, высшие баллы за жесткую линию в ходе корейской войны Трумэн стяжал именно в Вашингтоне, но отнюдь не среди далеких от политики граждан. О престиже не узнают — о нем судят. А суждения на этот счет выносят в первую очередь “вашингтонцы”. Их оценки могут исказить действительную картину, но изменить ее они не в состоянии — источник престижа находится за пределами их власти. Вопрос о поддержании престижа — это не вопрос об обеспечении похвал и комплиментов в столице. Работать надо с самой основой престижа.

Если бы публика воспринимала президента в сугубо личностном плане, то проблема сохранения престижа — и так действительно иногда думают — целиком легла бы на плечи прессы. Иной раз, однако, приходится наблюдать резкие скачки популярности даже у тех людей, чьи публичные манеры вовсе не менялись. Трумэн образца 1951 года почти не отличался от Трумэна, выигравшего выборы в 1948 году. С определенной скидкой на возраст и болезни, Эйзенхауэр в течение всего пребывания в должности также оставался носителем одних и тех же человеческих качеств. Но для сохранения престижа одних личностных характеристик недостаточно.

Личные особенности — это, безусловно, фактор популярности, но не слишком динамичный. Недавний опыт свидетельствует, что представление о личности президента — публичный его образ — большинство избирателей формирует сразу же после его вступления в должность. (Общение с ним в качестве кандидата — совсем иное дело.) И за исключением “вашингтонского сообщества”, где личность президента подвергается ежедневному переосмыслению, подобные образы меняются чрезвычайно медленно. Луис Харрис не одинок в своих предположениях о том, что между 1952 и 1956 годом восприятие Эйзенхауэра эволюционировало от образа “отца” к образу “дедушки”⁶. Важно также сопоставить имиджи претендента на президентское кресло и его обладателя. Образ “дедушки”, датируемый Харрисом 1956 годом, отнюдь не кажется несовместимым с тиражируемыми прессой портретами образца 1954 и 1959 года. В случае с Трумэном образ “маленького человека”, “примерившего туфли” Рузвельта, храброго и усердного, но “недостаточно солидного”, утвердился практически сразу же после его прихода к власти. Возможно, он и сам иногда так думал; и это, конечно же, способствовало живучести устоявшегося стереотипа. “Друзья, если вы когда-нибудь молитесь, то сейчас помолитесь, пожалуйста, за меня”, — говорил он журналистам, вступая в должность. “Когда я узнал, что случилось, мне показалось, будто луна, звезды и все планеты одним махом обрушились на меня”⁷. Спустя три года его предвыборная кампания и последующая победа высветили совершенно иные человеческие качества. От “маленького человека” не осталось и следа — ему на смену пришел абсолютно новый персонаж. И хотя у нас явно недостаточно данных о том, на-

сколько глубоко меняются взгляды того или иного политика, очевидно, что для имиджа Трумэна переломным стал именно 1948 год⁸. Но данный факт говорит не столько о нестабильности общественных оценок, сколько о чрезвычайном характере пережитых событий. Судя по последним годам его полномочий, первоначально утвердившийся облик президента так и не удалось радикально изменить.

Динамичной характеристикой президентского престижа оказывается не столько образ самого человека, сколько представления о его должности. Впечатления обывателя о личности складываются рано и держатся долго, но ценности, приписываемые людьми тому, что они видят, могут меняться гораздо быстрее. Тогда решительность обращается в безрассудство, расчетливость становится изменчивостью, а открытость новым идеям делается беспринципностью. Трумэн, “политик-виртуоз” 1948 года, стал “просто” политиком в 1951 году. Пристальное внимание улицы, обостренное неожиданным избранием Трумэна, в годы корейской войны превратило его в главного подозреваемого. Спустя два года после убедительного переизбрания Эйзенхауэра опросы общественного мнения твердили о том, что личность президента теперь вызывает значительно меньше восторгов. В его случае, так же, как и в ситуации с Трумэном, суть того, что он делал, не изменилась. Изменилось представление о том, что он должен был делать. Не особенности личности, а именно это слово “должен” лежит в основе резких сдвигов в популярности президента.

Но почему идеи должного столь разнообразны? Отчего представления о президентской работе столь неустойчивы? Ответ, вероятно, заключается в том, что большинство людей воспринимает президента в свете своих собственных проблем. Их представления о выполняемой им роли, их удовлетворенность его деятельностью складываются под влиянием людских надежд и страхов. Успех президента они измеряют собственной жизнью. Их недовольство — главная угроза президентскому престижу.

Уже более двух десятилетий служба Гэллапа ежемесячно проводит общенациональные опросы, посвященные оценке президента избирателями. Формулировка вопроса остается неизменной: “Одобряете ли вы то, как президент Соединенных Штатов выполняет свои обязанности?” В отличие от

предвыборных опросов, эта формула не затрагивает конкретные поступки и решения президента. Вопрос не сфокусирован; таков же и ответ, не расшифровывающий подоплеку суждений респондентов. Ключ к ответам надо искать в том времени, когда производится опрос. Цифры одобрения в опросах меняются почти каждый месяц. Разумеется, всегда нужно иметь в виду возможности необъяснимых перепадов в общественных оценках. Но, как правило, наиболее серьезные сдвиги происходят в то время, когда страна переживает очередной кризис. Исторические перемены президентскому престижу противопоставлены.

Самые значительные события, зафиксированные опросами Гэллапа, состоялись в начале 1951 и весной 1958 года. В течение всего 1950 года деятельность Трумэна получала твердое одобрение 37—46 процентов американцев⁹. (Во время его первого срока нижняя планка опускалась до 32 процентов.) После 1950 года и до завершения его полномочий интересующий нас показатель колебался в диапазоне от 23 до 32 процентов¹⁰. Почти целый год после выборов 1956 года показатель одобрения Эйзенхауэра превышал 62 процента, а во время его инаугурации достиг даже 79 процентов. (Низшая точка его первого срока наблюдалась в 1954 году и составила 57 процентов.) В 1958-м, однако, рейтинг одобрения за один месяц, апрель, рухнул до 49 процентов, и лишь однажды, в августе, вышел на уровень 58 процентов; большую часть года он колебался между 52 и 56 процентами¹¹. В 1959 году вновь начался подъем, позволивший к июню (к моменту завершения работы над данной главой) выйти на уровень 62 процентов¹². И если тенденция окажется достаточно устойчивой, то Эйзенхауэр, в отличие от Трумэна, к концу срока достигнет прежней формы.

Глядя на эти цифры, можно не обращать внимания на незначительные вариации от месяца к месяцу; но нельзя игнорировать резкие взлеты и падения рейтинга. Конечно, рейтинги ничего не говорят о том, чьи взгляды изменились и в какую сторону; умалчивают они и о региональных различиях. Но факт остается фактом: если рейтинг Трумэна падает с 40 до 20, а Эйзенхауэра — с 60 до 50 процентов, после чего цифры на долгие месяцы стабилизируются, то это означает только одно — настроения общества определенно изменились. И нетрудно обнаружить, что стоит за этими изменениями.

И в том, и в другом случае народное одобрение давало трещину в те моменты, когда действия (или бездействие) властей внезапно вторгались в частную жизнь миллионов американцев. Задумаемся — что же произошло между 1957 и 1958 годом? “Процветание” отступило перед спадом и инфляцией; на смену миру пришло обострение холодной войны, а американские солдаты отправились в Ливан. Умиротворенность общества сменилась баталиями вокруг десегрегации школ. Застой в науке, образовании, обороне был акцентирован запуском русского спутника. А что случилось между 1950 и 1951 годом? Знаменьями того времени стали высокая инфляция, тяжелые налоги, гибель солдат в “трумэновской войне”, превратившейся фактически в войну с китайцами¹³.

Совсем не случайно то, что популярность Трумэна в опросах никогда не опускалась ниже уровня 1951 года. Столь же закономерно и то, что Эйзенхауэр достиг пика собственной непопулярности именно в 1958 году, не раньше и не позже. События подобного масштаба неминуемо отражаются на судьбах огромного числа американцев. Перспективы бледнели, и вместе с ними менялись настроения граждан. Этот волшебный сундук, называемый иногда нашей системой убеждений, набит нелогичными и противоречивыми представлениями, каждое из которых готово к немедленному использованию. Эйзенхауэр, некогда столь удобный в качестве президента, “находящегося над схваткой”, очевидно не вписывался в условия 1958 года, требующие осязаемого президентского присутствия¹⁴. С другой стороны, Трумэн, в течение семи лет отличавшийся удивительным благоразумием, вдруг неистово принялся отстаивать два далеко не бесспорных притязания: во-первых, идею о том, что в военное время президент обязан быть вне политики, а во-вторых — что он должен помочь генералам воевать. Чем больше все это задевало частную жизнь рядовых американцев, тем глубже менялись их мнения о президенте. По мере того как к должности президента предъявлялись все новые требования, бывшие оценки деятельности главы Белого дома теряли актуальность. Неудивительно, что и в 1951, и в 1958 году рейтинги президентов падали. Столь же естественно и то, что в 1959 году дело пошло на поправку, а вот в 1952-м этого не случилось.

Не стоит думать, будто публика, уподобившись “вашингтонцам”, беспрестанно выставляет президенту оценки. “Ули-

ца” на многое закрывает глаза, она умеет прощать и забывать, особенно там, где работа президента не слишком поддается учету или же не затрагивает частную жизнь. До тех пор, пока не началась стрельба, Ливан едва ли кого-то интересует, Берлин в расчет не берется, а спутники в небесах кажутся чем-то нездешним. Счета из бакалейной лавки, школьные будни малышей, ушедшие на войну сыновья куда более реальны. Оказывается, ничто не принесло Эйзенхауэру в период первого его президентства большего политического капитала, нежели перемирие в Корее и “дух Женевы”. И напротив, в 1958 году ничто не уязвило избирателей глубже, чем сочетание спада с инфляцией¹⁵. Сомнительно, к примеру, что личная нескромность какого-нибудь Шермана Адамса могла, вопреки убеждениям Белого дома, сильно взволновать избирателей¹⁶. Что же касается 1951 года, то и здесь нет оснований для предположения о том, что неудачи в Корее, “коррупция” или “коммунизм” способны были вызвать столь глубокую психологическую травму, какой обернулось возвращение в США генерала Макартура¹⁷.

Личные качества президента, разумеется, тоже влияют на его популярность. Мнение о человеке может выполнять смягчающую роль, выступать чем-то вроде подушки или подпорки. Судя по опросам Гэллапа, падение рейтинга Эйзенхауэра в течение 1958 года так и не превысило соответствующие показатели Трумэна после 1950-го. Кроме того, первого неизменно поддерживало большинство населения, а деятельность второго одобряла в лучшем случае половина опрошенных. Если же руководствоваться не цифрами, но тенденциями, то опросы выявляют примерно сходную картину для обеих персонажей. Но у Трумэна диапазон вариаций шире, а перепады резче¹⁸. Эти различия свидетельствуют об амортизирующем воздействии человеческих черт президента на ожидания публики. Эйзенхауэр излучал ореол героя, не зависящий от его должности. Трумэн же за ее пределами ничего не значил. Личность, взятая сама по себе, не объясняет в полной мере все перипетии популярности, но при этом очевидно, что под ударами социальных неурядиц, перечеркивающих надежды среднего американца, Трумэн оказывался куда более уязвимым. И даже герою-президенту Эйзенхауэру иногда недоставало здесь иммунитета. Это весьма показательно. Ключевую роль в формировании прести-

жа играет то, как *чувствуют себя* не принадлежащие к “вашингтонскому сообществу” люди.

Президент, дорожающий своим престижем, беспрестанно должен отслеживать надежды и ожидания рядовых избирателей, а также эволюцию этих надежд и ожиданий. Прежде всего, нужно остерегаться таких ситуаций, когда от него ждут невозможного. Главная опасность — недовольство простых людей. “Мы сделаем из программы Эйзенхауэра конфетку”, — эти слова в 1953 году приписывали К. Д. Джексону. Но хорошая упаковка приносит пользу лишь там, где будущее предсказуемо. Торговля не в состоянии конкурировать с жизнью. Реклама проигрывает истории. Президент, который ценит власть, естественно, желает оставить о себе “добрую” память и свести к минимуму “негативные” реакции. Но как добиться этого? Что он может поделать с несбывшимися надеждами и разочарованиями?

Если бы президент мог властвовать над событиями, “включать” и “выключать” их по своему усмотрению, то его рейтинг всегда оставался бы стабильно высоким. Но такое ему не по силам. Эпизоды, описанные в предыдущих главах, вполне это доказывают. За пределами коридоров федерального правительства он не слишком влияет на те стороны жизни, которые волнуют избирателей. В стенах власти конгрессмены и чиновники исполнительной ветви стараются действовать в русле происходящего. При этом они не нуждаются в помощи президента. Но президент тоже не просто наблюдатель. Он активно вмешивается в творящееся вокруг. Что произошло в Корее? В войну вмешался президент Трумэн, и когда она зашла в тупик, отправил Макартура домой. Но действия подобного рода еще не означают контроля за ситуацией. Ни один президент ради упрочения собственной популярности не в состоянии “организовать” или “погасить” некое политическое событие. Если бы у Трумэна была такая возможность, он вообще вынес бы Корею “за скобки” общественного внимания.

Не умея контролировать ход событий, президент старается отыгаться, манипулируя людскими чаяниями и надеждами. Его престиж гарантирован, если обыватели смиренно принимают тяготы жизни или же винят в них кого-то другого. Если он

сумеет убедить их в неизбежности лишений, то его популярность не пострадает. Если бы Трумэну удалось внушить публике неминуемость “ограниченной войны”, то его престиж в 1951 году не падал бы, а укреплялся. Президент, озабоченный умением собственного правительства приспособливаться к ситуации, старается властвовать над умами сограждан. Намереваясь эффективно отстаивать общественные интересы, он обязан освоить роль наставника публики. В разгар корейской войны голос Трумэна звучал не слишком убедительно. К причинам этого мы еще вернемся в следующей главе.

Какого рода педагогика тут нужна? На школьный урок это не похоже. Президентские наставления — совсем иного рода. Тут можно выделить по меньшей мере четыре особенности. Во-первых, ему приходится работать с учениками, хронически невнимательными к учителю; его аудитория — за рамками “вашингтонского сообщества”. Эти студенты начинают вслушиваться в слова учителя только после того, как политика начинает касаться их лично. Во-вторых, он удостоивается внимания лишь в те моменты, когда темы, предназначенные для президентских интерпретаций, начинают интересовать обывателя независимо от воли и желаний президента. В-третьих, он наставляет не столько словом, сколько делом (или бездействием), причем контекст поучений заранее задан умонастроением студентов. И, в-четвертых, в таком наставничестве имеет значение все, что было сделано или сказано им ранее. Приступая к уроку, хозяин Белого дома обнаруживает за кафедрой еще двух учителей. Первый из них — сами события; второй — память о предыдущей деятельности президента. В подобных условиях президентская педагогика оказывается не простым делом. И ее ни в коем случае не стоит путать с политической рекламой.

Корреляции между популярностью и политическими событиями соответствует корреляция между самим событием и вниманием, им вызываемым. Вторую из этих взаимосвязей можно исследовать, обратившись к рейтингу радиопрограмм в дотелевизионную эпоху, когда буквально каждое президентское выступление отслеживалось одной и той же коммерческой организацией¹⁹.

С октября 1945 года (окончание войны) по март 1948 года (начало предвыборной кампании) Трумэн восемь раз выступил в эфире всех крупнейших радиостанций, пытаясь разъяснить

стране те или иные политические проблемы; среди затрагиваемых тем были инфляция, вопросы социальной помощи, забастовки, “план Маршалла”, переворот в Чехословакии. В отношении этих выступлений “рейтинг Хупера” — соотношение реальных слушателей с потенциальной аудиторией, находящейся в данный вечер дома, — представлял в такой последовательности: 43,8; 49,4; 34,4; 31,8; 57,6; 30,7; 34,3; 31,0 процента²⁰. В каждом случае за основу бралось одно и то же число потенциальных слушателей; этот ряд внутренне последователен. Отчасти изменения в аудитории объясняются временем года, датой, часом передачи и т.п.²¹ Но факторы такого рода не в состоянии объяснить резкий всплеск в середине ряда — 57,6 процента, выпадающие из общей линии. По какому случаю Трумэну удалось так заинтересовать аудиторию? Его темой тогда была отмена государственного контроля за ценами на мясо. Президент объявил о подготавливаемом мероприятии голодной осенью 1946 года, в самый разгар политической кампании, спустя три недели завершившейся выборами в конгресс 80-го созыва²². Лишь однажды хуперовский рейтинг Трумэна превысил этот показатель: речь идет о 64,1 процента, которые Трумэн получил, сообщая о победе над Германией незадолго до вступления в президентскую должность. Всего лишь шесть раз за все третье президентство Франклина Рузвельта рейтинг последнего превысил цифры этого выступления: все эти случаи имели место в семнадцатимесячный период с мая 1941 года по ноябрь 1942 года²³. Иными словами, проблемы цен на мясо взволновали население в той же мере, что и война.

Очевидно, размер президентской аудитории определяется состоянием умов американцев. Публика руководствуется также и собственными представлениями о важности поднимаемых президентом вопросов. Радиовыступление 1947 года, в котором президент пытался обосновать вето, наложенное им на Закон Тафта — Хартли, заинтересовало всего 30,7 процента потенциальной аудитории. Возможно, проблемы “всесилия” профсоюзов и “порабощения” рабочих касались не столь многих, как “мясной вопрос” предыдущего года. Или же, несмотря на всеобщий интерес, далеко не все сочли объяснения президента вразумительными. Освобождение цен было предпринято в целях наращивания производства; у президента имелась возможность решить эту проблему. Но вето в отношении ини-

циативы Тафта — Хартли не было панацеей от забастовок, и конгрессу удалось преодолеть его. Именно контекст выступления и степень его актуальности для большинства избирателей объясняют малочисленность президентской аудитории в данном случае.

В начале 50-х годов выход на первый план телевидения ослабил достоверность радиорейтингов. К 1956 году домашние телевизоры сравнялись в числе с радиоприемниками. И все же даже после этого из телевизионных рейтингов Эйзенхауэра не удается составить последовательную серию, подобную былым радиорейтингам²⁴. Имеющиеся у нас отрывочные данные не содержат ничего такого, что могло бы опровергнуть только что упомянутые эпизоды биографии Трумэна*.

Если возможность президента быть услышанным столь значительно обусловлена тем, что происходит вокруг, то те же самые условия, несомненно, определяют, дойдут ли его слова — через сводки новостей, лидеров общественного мнения и т.п. — до тех, кто сам по себе ничего не слышит и не видит. Президентские новости, не будучи подкрепленными событиями реальной жизни, скорее всего, потеряются в суете повседневности. За исключением местных новостей, большая часть ежедневной информации преподносится лишь телеграфно. Вести из Белого дома, объединяемые с международными новостями, складываются в однообразный событийный ряд. Ежедневники обычно смешивают комментарии с репортажами, производя столь однородное целое, что проблемы президентства там тоже не акцентируются. Одним словом, повсюду господствует один и тот же принцип: сами события содержат в себе то, что нужно для привлечения к ним внимания.

Президент не очень способен влиять на события, но кое-что он все-таки может делать. Привлекая к себе внимание общества, он попадает в зависимость от происходящих вокруг событий, но, обладая головой и удачей, он сам иногда может творить события. Эти “рукотворные новости” предлагаются широкой аудитории. В конце 1953 года организованное Эйзенхауэром шестинедельное наступление в средствах массовой информации широко разрекламировало законотворческую про-

* Неявным образом телевидение повлияло на многие из описанных здесь взаимосвязей. См. главы 11 и 12.

грамму президента на 1954 год, первую с момента его вступления в должность²⁵. Дебют программы стал событием национальной важности; обращение президента к стране в самый канун ее обнародования собрало огромное число зрителей²⁶. Это, по существу, было искусственно вызванное событие, одно из нескольких, имевших место в первые годы президентства Эйзенхауэра. К несчастью, президентам нельзя рассчитывать на продолжительное сотрудничество с прессой, столь благоприятно отличавшее первые годы правления президента-генерала. Его преемникам зачастую приходилось обнаруживать, что текущие события просто гасят их инициативы. Если бы первые отголоски скандальных историй 1954 года прозвучали годом раньше, то Белый дом вряд ли смог соблазнить публику собственными законодательными начинаниями. Независимо от благосклонности прессы, президент нуждается в определенном событийном спокойствии, способствующем повышенному вниманию к его персоне.

Но не только внешние веяния мешают президенту — иногда ему приходится конкурировать с самим собой. Virtuоз коммуникации Франклин Рузвельт однажды писал старому другу: “Мне известно, что вы симпатизируете той точке зрения, согласно которой и общественную психологию, и психологию индивидуальную в силу понятной человеческой слабости нельзя эксплуатировать долго, повторяя постоянно одну и ту же, пусть даже самую важную, мысль. ...Пресса в нашей стране свободна, а людям надоедает каждый день, непрерывно, видеть в заголовках новостей одно и то же имя и слышать по радио один и тот же голос. ...Если бы в 1935 году я попытался придерживаться ритма 1933—1934 годов, страсть новых актеров — Лонга, Кофлина и Джонсона — к шумным эффектам неминуемо отвратила бы взоры публики от главных действующих лиц нашей драмы”²⁷.

Вместе с тем, со времен Второй мировой войны никакой “основной драмы”, типа выхода из Великой депрессии при Рузвельте, в Америке просто не было. Вместо этого на политических подмостках разворачивались сразу несколько шоу, взаимосвязанных друг с другом, причем президент играл главную роль в каждом спектакле, что постоянно освещалось средствами массовой информации. В условиях “середины века” творить по настоящему яркие события не так-то просто.

Политические страсти фокусируют общественное внимание на президенте; благодаря событиям его дела оказываются важнее слов. Когда жизнь заставляет избирателей вспоминать о существовании президента, происходящее вокруг становится первым учителем этих неискушенных в политике людей. Его слова теперь воспринимаются сугубо в контексте наблюдаемых событий. Когда Трумэн сообщал о снятии контроля за ценами на мясо, само действие обязывало его приукрашивать суть происходящего выбираемыми выражениями, тоном, взглядом. Разумеется, любая изреченная президентом мысль — уже поступок, а слова, запавшие в умы людей, способны оказывать громадное образовательное воздействие. “Не нужно бояться ничего, кроме самого страха”, — сказал Франклин Рузвельт 4 марта 1933 года, урок, начатый им этой короткой фразой, был столь же необычным, как и выпавший ему в тот день шанс оттеснить с общенациональной политической сцены всех прочих актеров. Произнесенные им слова покоряли перспективой, а не значением сказанного. Этот урок был усвоен лишь после того, как все сделанное им с этого момента, а также сама жизнь рядовых американцев убедили их в том, что президенту стоило доверять. Если бы “сто дней” провалились, а стране не удалось бы встать на ноги, урок этих слов оказался бы горьким, а памятную фразу вспоминали бы не с восхищением, но с издевкой.

Ценность урока, преподнесенного Рузвельтом в 1933 году, определялась только будущим. Он не был обременен президентским прошлым, а нация была избавлена от связанных с ним болезненных воспоминаний. Но президенты редко работают в столь идеальных обстоятельствах; все совершаемое и озвучиваемое ими рассматривается под углом не только светлого будущего, но и злосчастного прошлого. И тем самым президентская миссия оказывается под двойной угрозой.

Эту идею стоит проиллюстрировать примером, заимствованным из эпохи корейского конфликта. Во время второй мировой войны рост покупательной способности населения (объяснявшийся постоянно растущей заработной платой) в условиях “замороженных” правительством цен создавал постоянный дефицит товаров. Когда после окончания войны цены резко подскочили, Белый дом предложил вернуться к системе государственного контроля. В 1947—1948 годах Трумэн неустанно

навязывал эту линию сопротивляющемуся конгрессу. И все же с началом боевых действий в Корее, обращаясь к конгрессменам за дополнительными ассигнованиями и налогами, предназначенными для финансирования перевооружения, он предложил поставить под военный контроль только производство, но не ценообразование. Этим сознательным упущением Трумэн хотел подчеркнуть отличие тогдашней ситуации от военного времени 40-х годов. Экономисты говорили ему, что перевооружение не слишком отразится на гражданских секторах экономики. Спикер палаты представителей информировал его (как позже выяснилось, ошибочно), что любые контрольные меры, за исключением регулирования цен, без труда пройдут через конгресс. Трумэну также приходилось учитывать, что и враги, и друзья за границей исходили из представления о том, будто бы введение дополнительного контроля над ценами явится верным предзнаменованием глобальной войны. Следовательно, своими поступками и своими заявлениями он старался убедить, что он не играет в политику; Корея — это не начало третьей мировой войны; боевые действия отнюдь не означают товарного голода и контроля над ценами²⁸.

Что же получилось? В июле и августе 1950 года цены, подстегиваемые ажиотажным покупательским спросом и воспоминаниями о 1942 годе, резко пошли вверх. Опустошению прилавков способствовала уверенность граждан в том, что правительство все равно набросит на цены узду. Трумэн не настаивал на этом, но конгресс предоставил ему право (и бремя) использовать эту меру. Лишь в сентябре, на фоне успехов в Корее, появились первые признаки того, что американская публика поверила Трумэну. Неудивительно, что триумф Маккартура оказался гораздо лучшим учителем. Но в октябре — ноябре, когда в дело вмешались китайцы, покупатели снова забеспокоились, а цены угрожающе подскочили. Администрация, застигнутая врасплох, обещала прибегнуть к общему замораживанию цен. Эта мера, однако, не вводилась вплоть до января 1951 года. В итоге и в наступившем году, и в следующем все попытки Трумэна заручиться поддержкой общественности в деле контроля над ценами увенчались полным провалом.

Президентские “уроки” находятся под сильнейшим влиянием как прошлой, так и будущей деятельности президента. Стремление Трумэна внушить нации близкую ему идею в июле

1950 года было перечеркнуто предшествующим опытом. Последовавшие затем события преподнесли населению совершенно не тот урок, на который рассчитывал президент. Разумеется, на итог очень повлияли его собственные слова и поступки. Именно из-за самих президентских действий урок не пошел впрок. Его прошлое и его будущее сыграли с ним злую шутку; из преподносимого им урока были сделаны совершенно противоположные его намерениям выводы. Таковы трудности президентского “преподавания”.

Подобные поучения — дело не простое. Если президент хочет заручиться поддержкой нации, то ему предстоит вдохнуть в повседневную жизнь людей смысл, который позволил бы поверить в него. Кипение жизни открывает перед ним простор для маневра. Добываясь общественного внимания, он должен оседлать события. Большая часть его аудитории начинает вслушиваться и всматриваться в происходящее лишь в те моменты, когда оно угрожает вторгнуться в их частную жизнь. Проникаясь вниманием, люди обретают вкус к президентским поучениям. А вот удастся ли его поступкам преподнести избирателям именно запланированный урок — это будет зависеть от того, как он вел себя раньше и что, по мнению людей, случится с ним потом. В таких условиях работает президент, вознамерившийся наставлять и поучать в наше непростое время. И это совсем не кабинетная работа.

Полвека назад, когда Теодор Рузвельт еще был президентом, Вудро Вильсон писал, что в Белом доме все более будут утверждаться “люди, одолеваемые желанием просвещать”²⁹. Сама задача здесь обозначена верно; вот только насчет тенденции Вильсон не совсем прав. Но, по крайней мере, своим преемникам, озабоченным сохранением доброго имени, он довольно точно указал, что нужно делать. Главная угроза их престижу проистекает из забвения реальности: от беспочвенных надежд, неожиданных событий, нежелательных вторжений политики в повседневную жизнь обывателя, заставляющих его вспоминать об “этом человеке в Белом доме”. И защититься от этого неприятеля можно только одним способом — заручившись пониманием со стороны общества. По причинам, которые только что были изложены, разъяснительная работа президента состоит в рас-

толковывании тех смыслов, которые вкладываются им в каждый поступок. Просветительский пыл — это путь к эффективному обучению. Только научившись убеждать людей, можно обезопасить престиж. Выше я задавался вопросом, каким образом люди при должности предохраняют этот хрупкий товар от порчи. Ответ содержится в формуле Вильсона.

Это весома формула; ее стоило бы выбить над воротами Белого дома. Нужно только помнить, что для воспитания не пригодны события, которые рожают несбывающиеся на завтра надежды. Президенты же, подобно остальным людям, не слишком хорошо умеют заглядывать в будущее, и значительно хуже всех прочих они способны “подчищать” свое прошлое. Яркий поступок — вот единственный верный ход, позволяющий им справиться с опасностью непонимания или неприятия обществом того, что случится завтра. В условиях “середины века” нет задачи сложнее этой. Затруднения Трумэна с ценовой политикой являют лишь один из многочисленных примеров колоссальной проблемы надления корейской войны “позитивным” смыслом. К этой труднейшей задаче мы еще вернемся в следующей главе. Девятью годами раньше воспитательную миссию Рузвельта, оказавшегося в сходной ситуации, взяли на себя японцы, напавшие на Пёрл-Харбор. Высказанное им тем далеким воскресным утром чувство облегчения наилучшим образом свидетельствует как о масштабах самой проблемы, так и о границах президентской власти³⁰. И в 1941 году, и в 1950 в стране отсутствовал консенсус, столь необходимый в кризисные минуты. С 1945 года мы вообще забыли, что это такое. А без общественного согласия действовать гораздо сложнее. В 1919 году, на пороге “середины века”, это довелось почувствовать и самому Вильсону.

Хотя перспективы просветительской миссии президента всегда туманны, средства ее реализации вполне очевидны. Наш вопрос заключался в том, каким образом президенту удастся обеспечить слаженную работу правительства, добиваясь при этом одобрения за пределами Вашингтона? Ответ вновь возвращает нас к проблеме президентского выбора. Его репутация зависит от того, как представляют собственные потребности его избиратели и каким им видится удовлетворение этих потребностей. Принимая решения, он воздействует на их мысли. Его собственные предпочтения — что делать, когда делать, как де-

лать, выбор им аудитории и самих подходящих слов, манеры их преподнесения — все это орудия, предназначенные для защиты основных властных ресурсов: формальной власти (статуса) и профессиональной репутации. Так же как и у остальных смертных, сохранение престижа никогда не бывает единственным критерием президентских поступков. Естественно, как и в случае с “вашингтонским сообществом”, его поступки не могут стать главной детерминантой общественных настроений. Но независимо от того, удачен ли был его выбор, факт остается фактом: для человека, работающего в Белом доме, умение сделать верный шаг остается единственным источником реальной власти и престижа.

Таким образом, за пределами “самоисполняющихся” приказов перспективы президентской влияния регулируются (по крайней мере до тех пор, пока он их контролирует) совершаемым им выбором целей, времени, средств, а также способов ухода от нежелательных решений. И здесь мы подходим к следующему вопросу: что позволяет президенту удерживать власть в ситуации постоянного выбора? Если его предпочтения — это средства обеспечения власти и притом довольно несовершенные, то что же ему нужно предпринять для решения этой задачи? На протяжении двух глав мы только подступали к этому вопросу. Теперь займемся им вплотную.

Глава шестая

О трудностях президентского выбора

В январе 1957 года министр финансов Джордж Хэмфри предупредил о “депрессии, от которой волосы встанут дыбом” и призвал к пересмотру президентского бюджетного проекта. Это произошло в тот самый день, когда документ представлялся конгрессу. Последствия данного демарша описывались в четвертой главе. Его результатом, как мы тогда убедились, стал мощный удар по репутации Эйзенхауэра в столице. Но причиной урона оказались не только сочные ремарки министра; сам статус Хэмфри причинил президенту больший вред, нежели его бестактность. Заявление Хэмфри было зачитано сразу после того, как он выступил с формальной презентацией бюджета. Причем делалось это от имени президента США. Как говорил Эйзенхауэр на своей пресс-конференции неделей позже, “в основе выступления Хэмфри лежал письменный меморандум, и я не только знаком с каждым его словом, но и редактировал его; документ полностью соответствует моим взглядам”¹.

Президент не просто одобрил заявление министерства финансов; он позволил огласить его в день обнародования бюджета. Подобное выступление повредило бы Эйзенхауэру и без последовавших вдогонку критических комментариев. Ибо комментарии лишь драматизировали очевидное: то, что у представителя президента имеются сомнения насчет президентского замысла. И все же Эйзенхауэр позволил своему министру финансов выступить перед прессой; поступая таким образом, он рисковал личным престижем. Сейчас нас интересует вопрос о том, каким образом президенты оберегают свой авторитет, совершая тот или иной выбор. Беззащитность Эй-

зенхауэра перед собственным министром еще более заостряет проблему. Детальное исследование этого случая позволит нам во всем этом разобраться.

Для того чтобы понять, почему Эйзенхауэр поступил так, а не иначе, полезно восстановить хронологию событий. В начале января 1957 года кабинет Эйзенхауэра приступил к последней, самой длинной дискуссии по бюджетному проекту. Образно говоря, это было обсуждение *post mortem*, поскольку к тому времени планируемые показатели инфляции уже были утверждены, а сам документ просочился в прессу. Небольшой зал, где проходило мероприятие, был по этому случаю переполнен, как, впрочем, почти всегда во времена Эйзенхауэра. (На его кабинетных совещаниях число сотрудников Белого дома и независимых агентств обычно превышало число министров.) Очевидцы свидетельствуют, что компания была настроена довольно мрачно. Ни один из выступавших, включая самого президента, не проявил ни малейшего восторга по поводу итоговых бюджетных показателей. Когда Хэмфри зачитал заявление, выразив озабоченность по поводу соотношения налогов и расходных статей, никто не возражал. С его предложением передать этот документ журналистам также никто не спорил; обсуждали лишь, как это лучше сделать. Сначала министр предложил подготовить открытое письмо президенту, но Эйзенхауэр, как и многие другие, полагал, что пресс-конференция выглядит предпочтительнее. В итоге он утвердил именно эту процедуру, оговорив свое право предварительно просмотреть окончательный вариант текста². Рассказывают, директор Бюджетного бюро Брундейдж заметил, что Хэмфри следует остерегаться, чтобы пресса не раздула конфликт между ним и президентом. Хэмфри же в ответ категорически отверг такую возможность. Все одобрительно кивнули, в том числе и президент; на этой мирной ноте дискуссия завершилась.

Размышляя о том, что произошло на встрече министра с прессой, приходится лишь удивляться, почему на ремарку Брундейджа тогда не обратили должного внимания. Бюджетные позиции министерства финансов ни для кого не были секретом. Когда Хэмфри сообщал журналистам, что “в бюджетном проекте множество статей, которые можно безболезненно сократить”, он лишь публично оглашал то, о чем не раз заявлял приватно. Борьба министра с бюджетными воззрениями президен-

та была шумной и длительной. В последние два месяца его оппозиция стала резкой, злой, неистовой, мощной (термины, в которых ее описывали всевозможные очевидцы). Министр был на грани срыва, и Эйзенхауэр, назначая его своим представителем по бюджетным вопросам, знал об этом. Но он также знал (или считал, что знает) о том, что Хэмфри сумеет сдержаться. Один из сотрудников президента говорил мне: “Джордж, в отличие от Чарли Вильсона, великолепно умел держать себя, четко соблюдая границы дозволенного. На Капитолийском холме он всегда действовал исключительно эффективно. Его выступления перед конгрессменами или встречи с журналистами ни разу не создавали проблем, и поэтому никто не ожидал, что когда-нибудь все будет иначе”.

Но это обстоятельство не может в полной мере объяснить кажущуюся доверчивость кабинета. Встречи высокого начальства осложняются многочисленными условностями. Брундейдж, к примеру, был просто не способен предельно четко высказаться в открытую, независимо от того, как он оценивал Хэмфри на самом деле. Кроме того, невзирая на иные мнения, сам президент обнаруживал удовлетворенность приписываемой Хэмфри репутацией скромника.

Но даже если у президента до определенного момента не было оснований для беспокойства, по-прежнему остается открытым вопрос о том, почему он вообще предложил кому-то представлять бюджет от своего имени, да еще подвергая при этом бюджетный проект сомнению. “Меморандум” Хэмфри не содержал грубостей, но он предупреждал о том, что состояние нашей экономики требует налоговых послаблений, а последние, в свою очередь, зависят от сокращения федеральных расходов. “Нью-Йорк Таймс” сообщала тогда: “В подготовленном Хэмфри заявлении выдвигались следующие условия облегчения налогового бремени: отказ конгресса от выделения непредусмотренных бюджетом средств; режим экономии в каждом федеральном департаменте и агентстве; дальнейшее сокращение административного аппарата и расходов на его содержание. ...Министр высказал надежду, что усилия правительства позволят в следующем финансовом году сократить расходную часть бюджета, планируемую на уровне семидесяти одного миллиарда восьмисот миллионов долларов. В последние два года, однако, расходы неизменно превосходили наме-

чаемые показатели”³. Сравним сказанное с бюджетным посланием Эйзенхауэра: “Бюджет должен соответствовать обязательствам правительства, за которым стоят 172 миллиона американцев. ...Перед лицом непрекращающихся угроз миру на планете наша безопасность должна быть усилена. Мы обязаны упрочить равенство возможностей для каждого американца, по-прежнему обеспечивая сбалансированный рост и сохранение наших естественных ресурсов. ...По моему убеждению, налоги все еще слишком высоки. ...Вместе с тем в нынешних обстоятельствах сокращение налогов воспрепятствует выполнению нашего долга перед нацией”⁴.

Если на карту поставлен “долг перед нацией”, то зачем беспрестанно твердить о невыносимом налоговом бремени? И если Эйзенхауэр собирался сделать акцент на позитиве, отчего он позволил Хэмфри опровергать себя? Или, формулируя проблему иначе, если Хэмфри от имени президента призывал к “дальнейшим бюджетным сокращениям”, то почему бюджет пополнялся новыми дорогостоящими программами, разрушавшими всякие попытки экономии?

Бюджетное послание Эйзенхауэра резко отличалось от текста Хэмфри; отношение к отдельным статьям бюджета еще более углубляло эти отличия. Президент запрашивал дополнительные средства на нужды Пентагона, развитие атомной энергетики, жилищное строительство, здравоохранение и общественные работы. Он планировал увеличить американскую помощь другим государствам. Выдвинутая им схема содействия школам вводила принципиально новую расходную статью, в дополнение к которой он отстаивал еще несколько новых приоритетов в области социальной помощи. Президент предлагал расширить деятельность информационных служб США за рубежом. И вот, воздвигнув столь величественный монумент “современного республиканства”, Эйзенхауэр передал Хэмфри честь его почетного открытия. Пресс-конференция министра финансов состоялась в тот самый час, когда бюджетное послание президента формально поступило в конгресс; в заголовках новостей оба события соседствовали друг с другом. Поручая Хэмфри эту миссию, президент знал не только о содержании речи, подготовленной министром, но и о ее дате. Так почему же он все-таки пошел на это? Неужели, в конце концов, эти события нельзя было хотя бы развести по разным дням?

И неважно, насколько скромным был министр финансов — столь странная процедура в любом случае оказывалась для президента рискованной. Чем же рисковал Эйзенхауэр, доверяя Хэмфри выступить от своего имени? Остановимся сначала на этом вопросе, а уж потом обратимся к причинам, заставившим президента рискнуть. Презентация бюджета занимает видное место в исполнении президентом чиновничьих обязанностей. Без этого действия конгрессмены, бюрократы, лobbисты не смогут работать. Раскрываемые здесь финансовые прогнозы и законодательные программы представляют этим людям диспозицию будущих сражений. Фиксируя положение главного участника игры, бюджетное послание дает всем прочим возможность оценить собственные интересы, риск, тактику. В качестве организующего начала, заставляющего каждого участника партии определить свои “за” и “против”, проект бюджета можно считать важнейшим средством экономии труда “вашингтонцев”. В той степени, в какой бюджет рационализировать их трудовые усилия, пользующиеся этим документом зависят от стоящего за ним президента. В той мере, в какой его поддержка защищает или уязвляет их интересы, они подчинены настроению хозяина Белого дома. Поддерживая президента (или возражая ему), они ставят себя в зависимость от выбранных им бюджетных приоритетов. Обычно президент использует подобную зависимость в собственных интересах. Обязанности чиновника, безусловно, обременительны, но бюджет — на особом счету: он наделяет президента многочисленными преимуществами в “вашингтонской торговле”. Все “плюсы”, однако, здесь базируются на единственной предпосылке: президентский бюджет всегда остается президентским, а желания президента неизменно подкрепляются его полномочиями и властью. Если это условие не срабатывает, все распадается: зависимости исчезают, рычаги давления теряются, порядка больше нет. Именно такую взаимосвязь поставил под сомнение Хэмфри своим заявлением.

Подобный выпад опасен в любое время и для любого президента; но в 1957 году риск был совершенно особым. Эйзенхауэр начал свое второе президентство в противостоянии с конгрессом. Такого не было с 1849 года. В силу Двадцать второй поправки к Конституции он лишился права вновь участвовать в президентских выборах. Его партия явно не имела подходящей

замены. Результаты выборов 1956 года гарантировали повышенное внимание к “переходному” статусу Эйзенхауэра и к участию его партии со стороны политиков, групп интересов, журналистов. Именно в этом заключался главный вызов, с которым пришлось столкнуться президенту. Какой будет его реакция? Естественно, в поисках намеков взоры обращались к первому послевыборному бюджету. Соответственно возрастало и значение демарша Хэмфри. В заявлении министра проповедовались идеи, которые президентский бюджет не смог реализовать. Благословляя этот документ, Эйзенхауэр уподоблялся человеку, который высекает сам себя. Разумеется, в Вашингтоне задумывались, почему. Его считали жертвой недосмотра, наивности, невежества, саботажа или же хитро спланированного заговора. Некоторые даже полагали, что с президентом не все в порядке. Сделанный Эйзенхауэром выбор естественно рождал подобные мысли в умах руководителей федеральных агентств, еще не пришедших в себя от “твердых” договоренностей с Бюджетным бюро, конгрессменов, ожидавших от президента четких предложений, комментаторов, ищущих свежих политических предзнаменований. После того, как он выслал вперед Хэмфри, урон его репутации стал почти неизбежным.

Конечно, пока Хэмфри не закурил удила, ситуация казалась не слишком угрожающей. Эйзенхауэру еще удалось бы легко отделаться, если бы пресс-конференция министра не получила столь широкого освещения в прессе. Разумеется, отсутствие реакции более устроило бы президента, но в этом случае выбранная им линия молчания сама стала бы темой газетных заголовков. Чем меньше внимания уделялось истории с Хэмфри, тем больше проблем президенту сулили вашингтонские сплетни. А сколько внимания и сколько неприятностей — это зависело только от самого министра финансов и от журналистов. Эйзенхауэр оставил данный вопрос на их усмотрение. Среди всех опасностей, которым он себя подвергал, подобное делегирование важнейшего решения представляло самый большой риск. Хэмфри получил прекрасный шанс раздуть всю эту историю.

Почему, зная обо всех опасностях, Эйзенхауэр все-таки предпочел такое решение? Что заставило его выпустить министра финансов к журналистам с таким текстом, да еще в такой день? Вот вопрос, к которому я вновь возвращаюсь. Рассуждая

абстрактно, можно предположить, что этот риск уступал опасностям иного рода, и все объяснялось только этим. На самом деле наиболее вероятный ответ заключается в том, что факторы личного престижа и персональной власти вообще отсутствовали в рассуждениях Эйзенхауэра. Разумеется, он держал в голове многое, но сохранение личных позиций не было для него главным. Президента беспокоили вопросы иного плана. Разгадка его странного поведения таится в той мрачной атмосфере, которая сопровождала последнее совещание кабинета. Слушая заявление Хэмфри, президент размышлял о судьбах своего бюджета. То, что говорили другие, лишь умножало его сомнения. Он смирился с этим заявлением прежде всего потому, что сам колебался. Сомнения заслонили риск.

Президентские раздумья касались в основном размеров и ориентации бюджета. В первую очередь его беспокоила расходная часть. В 1956 году он отверг бюджетный проект, предусматривающий расходы в шестьдесят девять миллиардов долларов; а сейчас общий итог составлял почти семьдесят два миллиарда. Подсчеты Брундейджа свидетельствовали, что даже при устойчивых ценах и нерасширяющемся общественном секторе стоимость утвержденных федеральных программ обещает к концу президентства Эйзенхауэра превысить восемьдесят миллиардов долларов. (Новые системы вооружений делали подобную перспективу весьма вероятной.) Кроме того, цены в последние месяцы шли вверх; темпы их роста все время ускорялись; экономика вступала в инфляционную фазу. А конгресс, контролируемый демократами, трудно было заподозрить в симпатиях к республиканскому бюджету. Так что прогнозы Брундейджа выглядели даже слишком осторожными.

Таким образом, исходя из балансов и тенденций, намечающийся бюджет вступал в противоречие практически со всеми личными принципами Эйзенхауэра, постоянно говорившего о жесткой финансовой политике. В экономическом плане не только ортодоксальные республиканцы, но в еще большей степени “модернисты”, сплотившиеся вокруг президента, предпочли бы стабилизировать федеральные расходы на каком-то уровне, позволяющем обеспечить экономический подъем, подавить инфляцию, сократить государственный долг, приблизить желанный день налоговых послаблений. В собственной партии у президента хватало советчиков, считавших такой под-

ход насущной необходимостью; их мотивы были предельно ясны: сохраните комбинацию высоких налогов и инфляции в неприкосновенности, и избиратели неминуемо вас накажут. Все эти резоны, как экономические, так и политические, не были чисто республиканским изобретением; семью годами раньше, в докорейские дни, Трумэн пытался снизить военные расходы по тем же причинам⁵. Но многих республиканцев пугало еще и некое идеологическое обстоятельство, с которым не сталкивался Трумэн. Призывая к экономии и снижению налогов тридцатью годами ранее, президент Соединенных Штатов заявлял: “Мы проверяем устойчивость нашей системы самоуправления. ...Слишком часто приходилось обнаруживать, что демократические институты способны конфисковывать собственность в таких размерах, которые делают экономический рост невозможным. ...Это испытание, с которым Америка будет сталкиваться постоянно, и до тех пор, пока страна его не одолеет, могущество, прогресс и процветание будут под вопросом”⁶. Эти слова принадлежат Кэлвину Кулиджу, и они, как мне представляется, пришлись бы по душе Эйзенхауэровскому министру финансов.

По каждому из этих оснований, а то и по всем сразу, логичной реакцией на прогнозы Брундейджа должна была стать проверка основательности планируемых затрат. Как говорил Эйзенхауэр журналистам в марте 1957 года, “собираясь сэкономить деньги, вы должны подвергнуть ревизии все свои программы и решить, от чего можно избавиться”⁷. Не прибегая к изъятиям, с помощью простых манипуляций с цифрами перестроить бюджет нельзя. Но стоит только обуздать расходы в корне, и если не этот бюджет, то следующий позволит сэкономить и профинансировать наиболее насущные потребности, не расширяя при этом общую расходную базу. Таковы пути экономической стабилизации. Вероятно, именно такие мысли подвигли Хэмфри на выступление против бюджетного проекта. Того же курса он добивался и от создателей бюджета. Ирония в том, что через год подобные идеи принялся отстаивать сам президент. Но в январе 1957 дело обстояло иначе. Тот бюджет рождался как бы через силу. Он весь был соткан из сомнений и противоречий.

Соглашаясь на расширение расходных статей, Эйзенхауэр действовал из лучших побуждений. С его точки зрения, именно

в таком решении нуждалась страна, и именно эта позиция была логическим продолжением его осенней кампании. Каждая строка имела своих защитников в министерских кабинетах, среди публики, в рядах политиков. Санкционируя все новые программы, Эйзенхауэр постоянно сталкивался с раздражением министерства финансов. Но и в знаках одобрения также недостатка не было. На протяжении всего бюджетного сезона, с конца августа 1956 года, контрольные цифры Бюджетного бюро колебались вокруг семидесяти одного миллиарда долларов, показателя, соответствующего текущим затратам, включая два миллиарда на оборонные нужды. Под давлением новых программ контрольные рубежи “поплыли”, и в каждом отдельном случае решение приходилось принимать лично Эйзенхауэру. И хотя к декабрю стало ясно, что президент на миллиард превысит планку, это пока не слишком расходилось с его первоначальными планами. Бюджет еще можно было сбалансировать; оставались какие-то доходы; совокупное увеличение расходов удалось бы покрыть с помощью налогообложения развивающихся предприятий; наконец, общие затраты даже не превысили бы того уровня, который фиксировался перед приходом Эйзенхауэра в Белый дом. С самого начала бюджетной эпопеи ее инициаторы полагали, что желать чего-то большего не стоит; президент, по их мнению, придерживался той же точки зрения. Благодаря подобным установкам, главной идеей бюджетного проекта оказывалось стремление минимизировать последствия “разбухания” государственных расходов.

Но то был бюджет, разрабатываемый в 1956 году. Его нормативы намечались летом, когда состоялся преисполненный обещаний партийный съезд, когда цены, как надеялись многие, застыли надолго, а конгресс вот-вот должен был оказаться в руках республиканцев. Бюджетный прогноз попал к президенту в тот самый момент, когда он был озабочен собственным переизбранием, венгерскими событиями и суэцким конфликтом. Вместе с тем, каким бы ни казался бюджет в сентябре или ноябре, совершенно очевидно, что представленные Эйзенхауэру в декабре итоговые цифры едва ли его воодушевили. Как, впрочем, и аппаратчиков, прекрасно понимавших, чем все это пахнет; их забота, кстати, напрямую сказывалась на настроении президента. Предупреждения Хэмфри теперь разносил целый хор.

Как часто бывает в год выборов, многие президентские помощники, обычно активно участвующие в бюджетном процессе, до декабря занимались иными вещами. Показатели бюджета обернулись для них шоком, происками Бюджетного бюро, срывающимися у них за спиной. Подобные чувства, по-видимому, посещали и самого президента, когда он, наконец завершив кампанию и отодвинув заграничные проблемы, обратился к бюджетным вопросам. Многие в его окружении пребывали в твердой уверенности, что бюджетные бюрократы сыграли с президентом нехорошую шутку.

Конечно, вокруг президента оставались люди, чья идеология и симпатии вдохновлялись бюджетным посланием, а не критическими настроениями Хэмфри. Но на фоне растущей инфляции и перехода конгресса под контроль демократов лишь немногие из них были готовы броситься на защиту раздутых бюджетных цифр. Ведь если администрация вновь дрогнет под натиском конгрессменов и лоббистов, требующих от правительства еще и еще, удержаться на семидесяти двух миллиардах попросту не удастся. Кто же преградит путь несметным полчищам расточителей? Возглавить сопротивление должен был сам президент. “Мы хотели восстановить равновесие, — позже скажет мне сотрудник Белого дома, оценивая итоги февральской ревизии бюджета. — Ведь если публике не удастся раззадорить конгресс, военные садятся нам на голову”. Но каким образом администрация намеревалась “уравновешивать” ситуацию, когда сам президент играл на расширение бюджета? Вот вопросы, безответно повисшие в воздухе в зале заседаний кабинета. Даже те, кто ничего не имел против бюджета в нынешнем виде, были склонны отступить. Даже облагодетельствованные бюджетом чиновники смиряли свои аппетиты. Что же касается “ортодоксов”, то они готовы были поддержать Хэмфри, расходясь с ним лишь в мелких деталях. Наиболее “передовые” главы департаментов тоже не были склонны спорить с министром финансов об абстрактных принципах. (Говорят, что их сдержанность объяснялась тем обстоятельством, что на прошедших встречах у бюджета не нашлось более выдающегося адвоката, чем Гарольд Стассен — человек, чьи обьятия были для администрации смертельными⁸.)

Что же до самого Эйзенхауэра, то позвольте сослаться на частные воспоминания человека, который не участвовал в заседа-

нии кабинета, но виделся с президентом до и после этого события: “Настойчивые требования заморозить бюджетные показатели означали, что идеологические и программные расхождения остались непреодоленными; президенту казалось, что “еще неделя, еще день работы — и документ станет лучше, жестче, меньше”. Именно с таким настроением он вышел к своим министрам”.

В такой обстановке министр финансов выступил со своим предложением, и президент незамедлительно поддержал его.

Когда Эйзенхауэр сделал свой выбор, среди наблюдателей не было единодушия в том, какое из описанных выше обстоятельств оказало на него решающее влияние. Осталось неясным, чего же он хотел добиться в итоге. Возможно, он поступил так ради “очистки совести”, или же для примирения расколовших кабинет фракций, или, в конце концов, чтобы порадовать своего верного министра. Но все-таки наиболее вероятна та интерпретация, что он тем самым на деле намеревался приступить к “воссозданию равновесия”. Все сходится, однако, на вполне очевидном: судя по президентским словам и поступкам, он делал выбор, не слишком четко представляя себе его последствия. Могло ли быть иначе? Для любого президента осознание проблем наступает в тот момент, когда он сталкивается с ними лицом к лицу, в ходе беседы с кем-то или же благодаря логическим заключениям. В данном случае, вероятно, ни один из этих путей не был задействован.

В условия задачи входили семьдесят два миллиарда долларов, разбухающие расходные статьи, инфляционное давление, контролируемый демократами конгресс, смятение республиканцев — и присущая Хэмфри репутация “скромника”. Последняя предпосылка казалась безупречной; ничто не предвещало неприятностей опирающемуся на нее Эйзенхауэру.

Мнение окружающих не могло слишком обогатить уже знакомую президенту картину. Никакие консультации не способны были сообщить о предполагаемых опасностях больше, нежели сами заседания кабинета, и в особенности то из них, которое проходило в такое время и в данной обстановке⁹. Оставляя в стороне сопряженные с подобными мероприятиями условности, мы все равно вынуждены признать открытым вопрос о том,

имелись ли у потенциальных спорщиков резоны сопротивляться курсу Хэмфри. Ведь в крайнем случае в дураках оказался бы сам Эйзенхауэр; его риск был несоизмерим с риском руководителей департаментов. За исключением, возможно, Брундейджа, среди министров фактически не нашлось людей, которые не восприняли бы деликатные предупреждения министерства финансов (а некоторые, несомненно, даже надеялись извлечь из них пользу). Не опасаясь на собственный счет, им бы и в голову не пришло волноваться за Эйзенхауэра, в особенности когда последний пребывал в полной безмятежности. Что же касается Брундейджа, достаточно заметить, что после непредвиденного “бунта” Хэмфри его совет был-таки подан президенту через сотрудников Белого дома; этого человека не надо было убеждать в том, что Хэмфри следовало остановить еще до того, как он начал. Но настаивать на своем, да еще когда его не спрашивали, Брундейдж не умел.

Таким образом, размышления Эйзенхауэра не заострили, но, напротив, сгладили подстерегавшие его как президента опасности. Ибо риск, которому он подвергал себя, носил личный характер; то была угроза собственной репутации и персональным взаимоотношениям с “вашингтонским сообществом”. Но Эйзенхауэр не умел размышлять в подобных терминах. Он видел себя лишь частью группы, обладавшей коллективной репутацией, столкнувшейся с общей проблемой и пытавшейся разрешить ее в условиях катастрофического дефицита времени. При таком подходе Хэмфри оказывался его другом, а ежегодное составление бюджета — источником всех затруднений. То, что руководители департаментов остаются “естественными врагами президента”, что с помощью бюджетных механизмов можно продавливать свои интересы, — это Эйзенхауэр явно упускал из внимания. Исходя из диалектики власти, ему в первую очередь стоило бы помнить о том, что бюджетный процесс дает президенту значительные преимущества. В нынешних обстоятельствах — и это вполне понятно — президент просто забыл об этом. Между тем ему стоило бы спросить себя: как будет выглядеть мое бюджетное послание (и я сам) после выступления Хэмфри, если я благословлю и то и другое? Поскольку никто более не ставил подобный вопрос, Эйзенхауэр был обязан сделать это самостоятельно. Но такое, как я убедился, не приходило ему в голову. Да и могло ли быть иначе?

Он же не был в восторге от своего бюджетного проекта и безоговорочно доверял Хэмфри.

Сказанное не означает, что проблема власти не волновала Эйзенхауэра, когда он санкционировал шоу в министерстве финансов. Он попросту взялся за нее не с того конца. Кое-кто из его сотрудников размышлял о “восстановлении равновесия”; похоже, и он думал о чем-то подобном. И все же в тех обстоятельствах речь шла не о той власти, которая пригодилась бы лично ему. Акция его министра могла усилить позиции республиканцев в конгрессе и в стране, но самого Эйзенхауэра это не коснулось бы. В ходе памятной пресс-конференции президент, бесспорно, претерпел даже определенную “утечку” власти; неумышленно (или намеренно?) Хэмфри выиграл многое, но вовсе не для Эйзенхауэра. А относительные приобретения и потери были бы, по-видимому, точно такими же, даже если бы Хэмфри прикусил язык и не отвлекался от текста.

Отличие власти одного человека от власти другого может быть минимальным, но именно оно имеет решающее значение. Власть ускользала от Эйзенхауэра — его собственный выбор работал против него. Мы начали с вопроса о том, чем объяснялся подобный выбор; так вот, теперь у нас есть ответ, и в нем содержится определенная мораль: влияние “липнет” к тому, кто способен почуять, из чего оно сделано.

Если выбор верного решения является главным орудием, обеспечивающим президенту власть, то не понимая, что такое власть и из чего она складывается, он скорее навредит, чем поможет себе. Прежде чем пользоваться властью, ее нужно увидеть. Таков основной урок нашей истории. Если бы Эйзенхауэр предвидел, что накликает на себя беду, то он, вероятно, сказал бы Хэмфри “нет” или выдержал бы паузу после его заявления в прессе. Что делает наш случай особенно показательным, так это простота и легкость президентского выбора. Только недомыслие преградило путь самоисполняющемуся приказу, пресекающему акцию Хэмфри. (Кроме того, президентское одобрение поступка Хэмфри лишь увеличило степень риска.)

Отсюда вовсе не следует, что в тех случаях, когда риск очевиден, президент совершает выбор только на основе этого риска. Ему практически всегда приходится сталкиваться с конкури-

рующими рисками. Любая проблема, связанная с личностями или внешними событиями, подталкивает президента к многомерному выбору, влекущему за собой риски самого разнообразного толка. Если Эйзенхауэр действительно желал уравновесить притязания лоббистов, то его долг состоял в решении этой задачи всеми доступными средствами. Сказать Хэмфри “нет” было явно недостаточно. Но если бы президент решился на подобный ответ, сама мотивировка подтолкнула бы его к каким-то альтернативам. Демарш Хэмфри едва ли был единственным способом восстановления баланса. Вновь процитируем нашего осведомленного информатора: “Бесспорно, существовала настоятельная потребность в том, чтобы президент предстал в роли решительного, всезнающего, горой стоящего за собственный бюджет лидера. Это нелепо, но именно так работает власть. ...А уж потом можно было смело менять курс, внося в него все необходимые поправки”.

Иными словами, возможность маневра у президента была. Он, к примеру, мог сразиться с конгрессом. В общем, существовали различные варианты, и в книге судеб не содержалось упоминаний о том, что президент обязан был сжечь себя ради “жесткого” бюджета.

Естественно, в том случае, когда все альтернативы оказываются столь же рискованными, как и проводимый в данный момент курс, возникают вопросы. Но даже в такой ситуации осознавать риск, на который идешь, — значит предостеречь себя на будущее. В наших обстоятельствах, к примеру, можно еще поспорить, что для Эйзенхауэра было более опасным — резко осадить Хэмфри сразу же после демарша или же, как поступил президент, сделать вид, будто ничего не произошло. Но полное осознание возникающих тут опасностей предостерегло бы его от последующей демонстрации собственной нерешительности на публике. Вся эта кутерьма с февральским пересмотром бюджета свидетельствует о почти полном отсутствии понимания того, что я называю “расстановкой фигур”. Если бы Эйзенхауэр почувствовал опасность с самого начала, это понимание было бы четче, а среди последующих вариантов выбора он предпочел бы наиболее для себя выгодные. Рассуждая политически, можно найти аргументы в пользу известной мягкости президента в отношении министра финансов, но совершенно очевидно, что подобное было недопустимо в отношении язв-

тельной резолюции палаты представителей, которая потребовала от президента самостоятельно предложить пути сокращения бюджета¹⁰.

Осознание президентом собственных ставок и имеющихся в его распоряжении ресурсов в каждом акте выбора способно работать на упрочение его влияния — если уж не в качестве стимула к немедленным действиям, то, по крайней мере, в качестве знака на будущее. Интуиция в момент выбора столь же важна, сколь сам выбор существенен для укрепления власти; все ниточки — у президента в руках. Таким образом, вопрос о том, что помогает президенту упрочить собственное влияние, выливается в иную проблему: насколько развито у него политическое чутье? Спрашивая о том, способен ли он властвовать, мы интересуемся, до какой степени отточены его чувства.

История с Хэмфри заставляет предположить, что никто и ничто не поможет президенту заострить собственное видение; ни предыдущий опыт, ни советники не заменят ему интуитивного чувствования власти. Следовательно, отвечая на наш вопрос, необходимо исследовать только одно — собственные возможности президента. Понять, благодаря чему он прозревает вещи, — значит выяснить, на что он способен. Таков итог нашего примера. Но универсален ли он? Я отвечаю — да. То самое “давай”, брошенное Эйзенхауэром Хэмфри, в этом отношении далеко не уникально. Наш вывод работает повсеместно¹¹. Ни один человек, оказавшись на месте Эйзенхауэра, не сумеет безошибочно просчитать все опасности и риски, и никто, безоглядно полагаясь на подчиненных, не гарантирован от ошибок. Бывают более удачные исходы; но это нисколько не отменяет схода предпосылок.

Для того, чтобы проверить нашу гипотезу, забудем о Хэмфри и обратимся к выбору совершенно иного рода, касающемуся иной политики и других персонажей, а также отличающемуся по степени важности связанных с ним рисков. Речь пойдет о решениях, изменивших цели США на третьем месяце корейской войны и повлекших за собой неудачное наступление, которое спустя два месяца обернулось китайской интервенцией. Новый экскурс переводит часы назад, из 1957 в 1950 год, от Эйзенхауэра к Трумэну, от квазимира к ограниченной войне, от фискальных баталлий к международной политике и военной тактике. Мы возвращаемся к персонажам времен отставки Макартура. Кон-

текст совершенно не похож на случай Хэмфри, но тем полезнее будет найти в обеих историях нечто общее.

На первый взгляд, новое дело значительно сложнее предшествовавшего, поскольку речь здесь идет не об одномоментном выборе, но о целой серии последовательных решений. Именно поэтому сначала мы занялись историей с Хэмфри. В силу своей запутанности второй пример требует детального описания. Но я надеюсь, что чисто редакционные отличия никого не убедят в том, будто бы проблема политической интуиции Трумэна представляется мне не столь острой, как у Эйзенхауэра. По сути дела, между ними тут нет отличий.

7 октября 1950 года Генеральная Ассамблея ООН, “провозглашая своей существенной целью восстановление единой, независимой и демократической Кореи”, рекомендовала “использовать для достижения стабильности все доступные средства” — как на Севере, так и на Юге. В тот же самый день первые иностранные части под командованием Макартура пересекли тридцать восьмую параллель, преследуя неприятеля, тремя неделями ранее окруженного, но не до конца разгромленного под Инчхоном¹². Резолюция Генеральной Ассамблеи не просто санкционировала эту акцию, она задала “цель войны” для всех правительств, чьи войска воевали под началом Макартура — объединенная и некоммунистическая Корея. Долгое время эта цель оставалась для американцев вторичной; они пытались добиться ее мирными средствами. Теперь ради нее была начата война. Тем самым армии США и американской публике, никогда не испытывавшим горечь поражения, было предложено очередное определение победы.

За три месяца до этого, когда северокорейские войска вторглись в Южную Корею, сторонники американского вмешательства ставили перед собой куда менее амбициозные задачи¹³. Трумэн, вспоминая заседание Совета национальной безопасности 29 июня 1950 года, пишет: “Я категорически заявил, что пойду на любые действия для того, чтобы отбросить армию Пхеньяна за тридцать восьмую параллель. Но мне хотелось быть уверенным, что мы не увязнем в Корее по горло. Я намеревался заявить предельно четко: единственной целью наших операций является восстановление мира и довоенных границ”¹⁴.

Резолюция Объединенных Наций от 27 июня, оправдывающая и в то же время предписывающая подобные операции, родилась в госдепартаменте США. Она рекомендовала “оказать Республике Корея помощь в таких масштабах, которые обеспечили бы отражение агрессии и восстановление мира и стабильности в регионе”. Последняя фраза была явно двусмысленной, но ее включение в проект едва ли отражало разницу в подходах между государственным департаментом и президентом. Да и в первые недели боев, когда наши войска были смяты и отброшены до Пусана, ни сам президент, ни члены его кабинета не обнаруживали намерений, противоречащих упомянутым выше декларациям Трумэна.

Радикальный сдвиг в позициях враждующих сторон был ознаменован резолюцией Генеральной Ассамблеи от 7 октября, зафиксировавшей новую цель войны. Тем самым был учтен перелом в военной ситуации во второй половине сентября, после Инчхона. Новые политические задачи больше не являлись лишь американскими приоритетами; теперь Соединенные Штаты выступали от имени ООН. Формально цели утверждались не Америкой, а штаб-квартирой Объединенных Наций, которая находилась в Нью-Йорке. Но на деле подходящие выражения для резолюции Генеральной Ассамблеи подбирал тогда Вашингтон. Рассказывают, что большую часть нужных фраз предложил лично госсекретарь Дин Ачесон. Как бы то ни было, подготовленный госдепартаментом набросок резолюции получил поддержку как со стороны Ачесона, так и со стороны президента. Трумэн знал о содержании этого документа еще до того, как его огласили в зале Генеральной Ассамблеи. Несмотря на свою форму, резолюция была американской ровно настолько, насколько помощь ООН Южной Корее являлась американской помощью. У американцев, разумеется, имелись многочисленные сторонники, и первые среди них — англичане. Несмотря на всеобщее убеждение в противоположном, смена политических приоритетов объяснялась отнюдь не диктатом Америки. Но все же данное решение было вашингтонским решением; за ним стоял Трумэн. Тем самым президент принял на себя риск таких масштабов, что препирательства Хэмфри с Эйзенхауэром в сравнении с этим выглядят как-то несерьезно.

Чем же, собственно, рисковал Трумэн? Сначала скажем о том, чего в этом риске не было. Само по себе провозглашение

новых целей войны не обещало никаких военных неприятностей. Разумеется, сопровождавшие смену приоритетов передислокации войск были чреваты целым рядом опасностей (хотя в военном отношении сам факт ухода со слабозащищенной тридцать восьмой параллели уже был благом). Но решение атаковать северокорейцев на их собственной территории предшествовало решению о том, за что же теперь предстоит воевать. То же самое можно сказать и о дипломатической стороне дела. После провозглашения новых задач никто из союзников не отшатнулся от американцев. Что же касается потенциальных врагов, трудно представить, будто бы их намерения можно было изменить тем или иным способом. Судя по заявлениям, а позже и по делам китайцев, их волновали лишь военные успехи Макартура, но отнюдь не абстрактные цели внешней политики. Притязания Пекина вовсе не ограничивались стремлением создать буферную зону вдоль собственных рубежей; на карту было поставлено существование Северной Кореи, а не пограничные вопросы (в Вашингтоне точно так же относились к Южной Корее). Если бы даже ООН пообещала восстановить независимость Севера сразу после прекращения вооруженного сопротивления (чего, разумеется, никто не предлагал), у нас нет оснований полагать, что Пекин отказался бы от замыслов интервенции. Коммунистический мир не собирался соглашаться с разоружением одного из своих союзников, упразднением его партии и армии. Наступление Макартура угрожало и тому и другому, независимо от того, что было бы после победы. Короче говоря, военные риски и дипломатические опасности, обычно ассоциируемые с маршем Макартура через тридцать восьмую параллель, совершенно не зависели от выражений резолюции ООН. Макартур получил мандат на операцию еще до того, как эти слова одобрили в штаб-квартире Объединенных Наций.

После того как ООН объявила о новых задачах войны, затруднения Трумэна выражались совсем в другом. Он рисковал своим собственным авторитетом президента Соединенных Штатов. Это было нечто иное, нежели у Эйзенхауэра с Хэмфри. На этот раз столичная репутация президента была вне опасности. Но под угрозой оказался иной источник власти — престиж в глазах невашигтонской публики. Используя терминологию пятой главы, президент мог лишиться “попутного ветра”. Под вопросом ока-

залась его способность решать гораздо более важные проблемы, чем объединение Кореи. Его риск был наихудшим из президентских рисков: ведь предстояло преподать урок, который повредил бы ему лично, разбудил бы чувства, идущие вразрез с президентской политикой. Корея стала центральной общественной проблемой, рождавшей надежды и страхи, которые не могли не задевать Трумэна. В той степени, в какой ему требовался “свободный дрейф”, он зависел от назидательных последствий корейских событий. В той мере, в какой он нуждался в общенациональной аудитории, он зависел от представляемых этой войной возможностей. Лишь выдвинув на первый план моральный аспект корейской войны, он мог обеспечить общественную поддержку намеченным политическим целям. Президентский урок состоял из совершаемых им поступков. А резолюция ООН могла приписать “случившемуся” самый неблагоприятный для него смысл: тот, который его оппоненты вмещали в чеканную формулу “трумэновская война” — кровопролитие, которое он начал, не смог выиграть и не умел остановить.

Если бы главным ориентиром Трумэна оставалось только воссоединение Кореи, то картина выглядела бы по-иному. Но он и не думал об этой задаче. В июле и августе 1950 года, в декабре — после китайского вторжения, в перепалке с Макартуром и потом, в оставшиеся два года президентства, поведение Трумэна не оставляло никаких сомнений в том, что он не намерен ограничиваться этой узкой проблемой, имея в виду вещи гораздо более важные. Он пытался доказать, что ООН — это не Лига Наций, что агрессия встретит отпор, что “полицейская операция” окупится сторицей, что “уроки 30-х годов” усвоены. Он хотел избежать “не той войны не в том месте и не в тот момент”, как высказался генерал Брэдли — и, если получится, вообще любой войны. Он желал скорейшего усиления НАТО, как военного, так и психологического. Он надеялся перевооружить страну, не подстегивая инфляцию, и был готов постоянно поддерживать достойный уровень оборонных расходов и внешней помощи. Он также рассчитывал на успех “справедливого курса”, намеревался удержать власть в руках демократов, укрепить собственную базу в конгрессе и осадить муть, поднятую людьми типа сенатора Джозефа Маккарти.

Ни одна из этих целей не требовала объединения Кореи, и каждая была по-своему первоочередной. Самого беглого зна-

комства с материалами встречи президента с Макартуром на острове Уэйк 15 октября 1950 года достаточно для того, чтобы почувствовать отсутствие у Трумэна какого-либо интереса к Корее — она была для него лишь символом успеха ООН и дополнительным поводом для военного присутствия в Европе. А в своей речи в Сан-Франциско двумя днями позже он между строк дал понять, что идет война или нет, главные его заботы связаны с ноябрьскими выборами в конгресс¹⁵.

Иными словами, в списке приоритетов Трумэна корейское единство занимало столь незначительное место, что за три месяца до принятия соответствующей резолюции ООН о нем никто и не вспоминал. Как только в Корее появились китайцы, забытый лозунг окончательно “списали” и англичане; Трумэн же зашевелился позже — в ущерб себе. Но когда китайцы дали понять, что широкомасштабный конфликт в Азии и риск третьей мировой войны станут минимальной платой за объединение Корейского полуострова, Трумэн сразу же обнаружил твердое нежелание платить такую цену. К декабрю 1950 года, когда неприятель хлынул на Юг, его цель заключалась лишь в том, чтобы выстоять. А в феврале 1951-го, когда линия фронта стабилизировалась и началось новое наступление, Трумэн вновь вернулся к своим идеям начала войны: восстановление прежней границы и прекращение огня. В марте он готовился отстранить Макартура. В июне, когда китайцы отступали (а командующий войсками НАТО генерал Эйзенхауэр во весь голос требовал подкреплений), Трумэн настаивал на перемирии, фиксирующем в качестве оборонного рубежа первую серьезную линию укреплений к северу от тридцать восьмой параллели. Причем он тем самым отказывался от уже отвоеванной территории, простирающейся на север до самого перешейка полуострова, на которой семью месяцами ранее безуспешно требовал закрепиться Лондон.

Пересматривая намеченные в октябре 1950 года цели войны, предпочитая не расплачиваться за них звонкой монетой иных политических приоритетов, Трумэн опирался на поддержку вашиingtonских советников как в военной, так и в дипломатической области. Теперь их совместное отступничество выглядело пристойной прелюдией “переоценки ценностей” внутри самой ООН. За какие-нибудь восемь недель резолюция от 7 октября не только пропала из виду, но ее буквально стерли из памяти и упо-

минали лишь для того, чтобы в очередной раз выразить сожаление на ее счет.

К несчастью, вычеркнуть былое понимание войны из сознания рядовых американцев или главнокомандующего Макартура было не так просто. То, что в Вашингтоне и в штаб-квартире ООН казалось лишь мимолетным увлечением, навеянным фронтовыми успехами, Макартура виделось единственным достойным итогом войны, по крайней мере той, в которой он участвовал лично (вполне объяснимая позиция для человека, принимавшего капитуляцию Японии). Он не навязывал своего мнения правительству, но вместе с тем энергично отстаивал его на практике, не обращая на начальство внимания. Даже когда правительство “передумало”, конфликт продолжал тлеть, последствия чего мы рассмотрели во второй главе. Несмотря на то, что накануне китайского наступления Трумэн и Макартур клялись в общности целей, различная степень убежденности каждого из них уже стала прологом приближающегося тактического провала.

Много лет спустя после этих событий я поинтересовался у Трумэна, не беспокоился ли он, наблюдая, как разрозненные части ООН развивали свое роковое “решающее” наступление. Его ответ, как мне кажется, адекватно отразил президентскую позицию времен войны: “Что нам нужно было сделать, так это остановиться в “горлышке” Корейского полуострова (показывает на карте). ... Именно этого требовали англичане. ... Мы знали, что китайцы подтянули к границе до миллиона солдат. ... Но Макартур был верховным главнокомандующим. Назначив человека, вы обязаны поддерживать его. На этом принципе держится любая военная организация. Следовательно, совет, на который я опирался, был самым лучшим советом, а наиболее информированный в войсках человек утверждал, что именно так и нужно было поступать. Поэтому я согласился. Это было мое решение, чего бы ни говорили задним числом”.

Тут возникает любопытный вопрос: с кем президенту необходимо советоваться и чьи советы ему стоит принимать? Подробное его рассмотрение мы оставляем для следующей главы, а пока просто подчеркнем, что любой другой сведущий человек, не менее Трумэна преданный делу “победы”, едва ли взял бы на себя военный риск в тех пропорциях, на который пошел Макартур. Недовольство, высказываемое Пентагоном по мере

продвижения его разобщенных колонн на север, говорит о многом.

Таким образом, провозгласив объединение полуострова главной задачей войны, президент не только связал свой престиж с перспективой молниеносной оккупации Северной Кореи, но также умножил вероятность того, что подобная ревизия ранее намеченной цели не принесет ему ничего хорошего. Остановка Макартура на пороге “победы” могла повлечь довольно неприятные последствия, раз победа определялась в терминах объединения. Вместо этого, подчиняясь новому определению, Трумэн позволил Макартуру рискнуть и в результате растерял осязаемые преимущества, завоеванные войсками и дипломатами за пять месяцев боев. Уроки Кореи были бы одинаково печальны как в случае победы, так и в ситуации тупика в “горлышке” полуострова. Особенно грустными эти уроки оказались для Трумэна и его дела, ибо провозглашенная цель войны в его плане действий ровным счетом ничего не значила.

Таковы критерии, позволяющие нам определить степень риска, на который пошел Трумэн, поручив госдепартаменту подготовку резолюции ООН. Множество тем, волновавших президента значительно больше северокорейской авантюры, заставляли его прислушиваться к настроениям избирателей. Для того чтобы обеспечить терпимость по отношению к себе и к своей программе, он нуждался в предметном уроке, демонстрирующем ценность заявляемых целей. Но попытка доказать необходимость объединения Кореи любой ценой была чревата противоположным результатом. Ведь Корея была в центре общественного внимания. Для того чтобы эффективно убеждать публику, президент должен “оседлать” события; он поучает делами, совершаемыми в определенном событийном контексте; его слова усваиваются обучаемыми по мере того, как поступки президента вкладывают в события нужный ему смысл. Пропаганда новых задач войны вынуждала “студентов” Трумэна трактовать события по-своему в зависимости от роста связанных с ними издержек. Трумэн уступил инициативу в подсчете потерь Макартуру и американским избирателям. В этом эпизоде Макартур играл роль Хэмфри. Для Трумэна величайшей опасностью стала способность Макартура своими действиями приумножать все прочие риски.

Самому Трумэну, однако, проблема представлялась в несколько ином свете. Тут нам требуются поясняющие вопросы. Что значили итоги этой войны для людей, не приобщенных к “вашингтонскому сообществу”? Каким образом цель войны влияла на то, что они видели и чувствовали? Немногие президенты, вероятно, способны внятно сформулировать подобные вопросы; ведь делать это — значит облекать чувства в слова. Но формулировка — еще не все. Проблема заключается в том, что в данном случае темы такого рода, как бы их ни формулировали, в принципе не доходили до президента. Вместо этого определение новых задач войны представало в облике чисто военного выбора; лежавшие на поверхности опасности представлялись военными опасностями. Разумеется, проблема таила в себе политическую угрозу, но внешне это было не очевидно.

Каким путем Трумэн шел к выбору новых задач войны? Отвечая на этот вопрос, стоит обратиться к хронологии событий. История начинается в августе 1950 года. В начале месяца после некоторых колебаний и сомнений президент и Объединенный комитет начальников штабов одобрили предложенный Макартуром план сокрушения Северной Кореи: высадка в Инчхоне в тылу и одновременное наступление по всей линии фронта на Пусанском плацдарме. Была утверждена дата — 15 сентября; по мере ее приближения Макартур преисполнялся уверенности, чего не скажешь о Белом доме и Пентагоне. Но Вашингтону было ясно, что если Макартур преуспеет, хотя бы отчасти, война перейдет в иную стадию и ему потребуются новые директивы. “Что дальше?” — вопрошали себя государственный департамент и министерство обороны. Их ответ воплотился в документе Совета национальной безопасности, одобренном Трумэном 11 сентября. В нем в полной мере отразились надежды, страхи и неопределенности тех дней: “Генералу Макартуру было поручено проводить военные операции по вытеснению северокорейцев за тридцать восьмую параллель, либо же по уничтожению их сил к югу от нее. В случае *отсутствия каких-либо признаков возможного вмешательства в войну советских или китайских коммунистов* ему предписывалось расширять зону своих действий на север от параллели, имея в виду последующую оккупацию Северной Кореи. ...Никаких военных операций на Севере не предполагалось в том случае, если в войну вмешаются советские или китайские коммунисты” (курсив мой. — Р.Н.)¹⁶.

Первая часть приведенного текста носила, фактически, директивный характер; вторая же требовала консультаций с союзниками и завершения операции в Инчхоне.

Задача Макартура, согласно августовским докладам Пентагону, состояла в том, чтобы уничтожить северокорейские войска, не дав им уйти на собственную территорию. Как и предполагал Совет национальной безопасности, генералу не удалось этого сделать. Но даже с учетом этой оговорки его инчхонская операция стала триумфом, изменившим настроения как в Вашингтоне, так и в ООН. По мере продвижения войск вперед аппетиты росли. 26 сентября “южные” части Объединенных Наций соединились с подразделениями, высадившимися в Инчхоне. 28 сентября был освобожден Сеул. 1 октября первые подразделения южнокорейской армии, не встретив серьезного сопротивления, пересекли тридцать восьмую параллель.

На их пути, однако, стояли северокорейские дивизии. Коммунисты были потрепаны и дезорганизованы, но все же представляли реальную силу. И не было ни малейших признаков, свидетельствующих об их готовности к капитуляции или хотя бы к переговорам. 21 сентября сенатор Ноулэнд, подчеркивая, что это его личное мнение, заявил, что отказ от их преследования означал бы попытку “умиротворения агрессора”. У него немедленно нашлись последователи как в администрации, так и за рубежом. Граница по тридцать восьмой параллели не могла служить в качестве оборонительной линии. Опустить руки после того, как заветный рубеж был достигнут, означало спровоцировать новые атаки с севера. Без преследования и разгрома основных сил коммунистов отразить эту угрозу было невозможно. Никто в окружении президента не собирался мириться с подобным положением дел.

За неделю Инчхона все советники Трумэна согласились с идеей преследования неприятеля — если, разумеется, ничто не упростит (или не усложнит) ситуацию в военном отношении. Затем, проведя необходимые консультации с союзниками, министерство обороны и госдепартамент обратились к президенту с предложением дать Макартуру подходящие указания; одобрение президента поступило 24 сентября; 27 сентября была оформлена соответствующая директива. Обратимся к мемуарам Трумэна: “Макартуру было сказано, что его задачей становится “уничто-

жение вооруженных сил Северной Кореи”. Для решения этой задачи он был уполномочен вести военные операции севернее тридцать восьмой параллели, но только в том случае, если во время таких операций в Северную Корею не вторгнутся значительные силы советских или китайских коммунистов, если не будет объявлено о намерении подобного вмешательства, *если будет отсутствовать угроза военного противодействия нашим операциям со стороны СССР или Китая*” (курсив мой. — Р.Н.)¹⁷.

Если бы Трумэн (и его генералы) с самого начала поверили в успех Инчхона, то задачи Макартура, скорее всего, даже вышли бы за рамки второй директивы. (Лишь через два дня он получил разрешение продвигаться за “перешеек” полуострова.) Ведь в сложившихся тогда обстоятельствах от союзнических правительств трудно было ожидать предусмотрительности или отказа от соблазна извлечь хоть какие-то стратегические выгоды из неожиданного успеха; ни из Вашингтона, ни из Лондона подобных призывов не последовало. У нас нет ни малейших доказательств того, что кто-либо из участвующих в войне союзников проявлял колебания в преследовании северо-корейцев¹⁸.

Строго говоря, решение о подобном преследовании не требовало одобрения ООН; благожелательность мирового сообщества считалась делом предрешенным. Разгром неприятеля на его собственной территории или за ее пределами вполне укладывался в появившуюся в начале лета туманную формулу: “восстановление мира и стабильности в регионе”. Но на практике, раз уж было решено, что Макартур отправится на север, главные советники Трумэна, а вместе с ними и президент, хотели от Объединенных Наций чего-то большего. Теоретически Вашингтон мог взять ответственность на себя, но чеканные фразы предыдущих резолюций не слишком широко рекламировались. До Инчхона отражение агрессии означало изгнание коммунистов из Южной Кореи. Хотя теперь администрация могла переформулировать тему “что дальше?”, предполагая полную ликвидацию противника, пресса, конгрессмены, а также некоторые члены ООН продолжали рассуждать о проблеме сугубо в терминах тридцать восьмой параллели. Возможно, для Пентагона и Госдепартамента не было особой разницы, пересекать или не пересекать этот рубеж, но они понимали, что для обывателя данный вопрос весьма серьезен.

Все ответственные чиновники, начиная с самого президента, стремились избежать впечатления, будто им все равно. В такой ситуации подкрепление полученных Макартуром приказов со стороны ООН выглядело бы вполне логично. “Решать предстоит Объединенным Нациям”, — заявил Трумэн 21 сентября, отвечая на вопрос о возможном пересечении тридцать восьмой параллели; следовательно, реакция со стороны ООН была делом не только логики — она была неизбежной¹⁹.

Кроме того, никто в Вашингтоне больше не сомневался в отваге Макартура. Если он получил приказ идти на север, значит, нужно выполнить его как можно скорее. Он, собственно, так и действовал: к 10 октября все восточное побережье вплоть до Вонсана находилось под его контролем; на западе 19 октября был захвачен Пхеньян, столица Северной Кореи; еще до конца месяца генерал должен был занять весь Корейский полуостров. Предвидя подобный исход, в конце сентября и Государственный департамент, и военное ведомство были убеждены в том, что предначертания ООН помогли бы “прикрыть” оккупацию не принадлежащей Ли Сын Ману территории. Южнокорейцы объявили о своих “законных” притязаниях на территорию Севера. Этот демарш шел вразрез с декларацией ООН от 1947 года, согласно которой власти единой Кореи должны были формироваться на основе свободных выборов. В течение трех лет вопрос имел лишь академическое значение, но теперь, в ближайшие три недели, этой проблемой пришлось бы заниматься вплотную наряду с прочими вопросами, выходящими за пределы американской компетенции. Помимо психологических причин, одного этого было достаточно для ожидания со стороны ООН новых инициатив.

Президентские советники, не говоря уже о самом президенте, не слишком долго размышляли над тем, как действовать дальше. В последний день сентября проект нужной резолюции формально был внесен восемью делегациями, не считая США²⁰. Первоначальный текст документа составили якобы задолго до того, как Комитет начальников штабов направил Макартуру новую директиву. В русле с данными генералу инструкциями предложения, продвигаемые Вашингтоном через союзников в ООН, также не содержали упоминания о параллели, а политические цели здесь обозначались довольно бегло и неявно (см. цитату, приведенную выше). Адресованные Макартуру предосте-

режения насчет китайцев и русских не казались слишком важными; к ним никто не относился всерьез. Тут не было места для высокопарных и клятвенных слов. Вместо этого основное внимание документ уделял политическому и экономическому восстановлению страны. То, что я назвал новой целью войны, было выражено не столько с помощью каких-то особых словесных конструкций, сколько с помощью ясной логической предпосылки — идеи о том, что война должна создать единую, некоммунистическую Корею²¹.

За исключением нескольких промосковски настроенных делегаций, в штаб-квартире ООН не собирались возражать против безотлагательного одобрения вашингтонских планов. Только индийцы настаивали на отсрочке. Их предложение выдвигалось с целью обеспечить хоть какую-то возможность переговоров (как сделать это, сами его авторы не представляли). Югославы, в свою очередь, проводили жесткую грань между тактическими военными задачами и политическими целями войны, открыто осуждая и то и другое. Но делегация Тито, тремя месяцами раньше предпочитавшая воздерживаться, не очень-то заботила друзей Южной Кореи. Как бы то ни было, среди товарищей по оружию царило единодушие, большинство делегаций склонялось к их поддержке, голосов хватало, а Вашингтон оставался верным собственному предложению. 4 октября резолюция была поддержана политическим комитетом; а через три дня за нее проголосовала и Генеральная Ассамблея (47 голосов “за”, 5 “против”, 7 “воздержавшихся”)²².

Из этого краткого отчета ясно, чем подобный результат оказывался для Трумэна: то была попытка вновь связать воедино потерянные концы предпринятого им определения новых задач войны, попытка выбора, с помощью которого первоначальная цель получала новое оформление. Можно предположить, что говорили ему консультанты из Совета национальной безопасности по поводу проекта резолюции. Если откуда-то до президента и доносились иные мнения, то обнаружить их следы мне просто не удалось. В любом случае маловероятно, чтобы Трумэн, заручившийся поддержкой Ачесона и Комитета начальников штабов, слишком усердно вслушивался в альтернативные мнения. Конечно, ежедневно он читал пять газет; несомненно, ему было известно о беспокойстве, вызванном новой инициативой ООН. Но все “за” и “против”, упоминаемые прессой, вра-

щались вокруг единственного вопроса о том, стоит ли пересекать тридцать восьмую параллель. Сами по себе такие акценты были весьма знаменательны: они содержали предупреждение, адресованное лично Трумэну. Но язык прессы был чрезвычайно академичен, и Трумэн, с высоты своего положения, не уделял этим тонкостям особого внимания. Не сомневаюсь, что именно так оно и было. Ибо для Белого дома пересечение параллели уже стало совершившимся фактом — с того самого дня, когда лично президент за две недели до голосования в ООН отправил Макартуру на север.

Одно из обстоятельств, не позволявших президенту с должным вниманием воспринимать советы прессы, заключавших в том, что он был не в состоянии следить за обсуждением вопросов, представляющихся ему делом решенным. Ни читатели “Нью-Йорк Таймс”, ни даже ее публицисты не способны были ощутить себя в том измерении, в каком пребывал Трумэн после Инчхона.

Если бы в те дни случилось нечто, заставляющее вспомнить о связанных с продвижением на север дипломатических рисках, скорее всего, изменился бы настрой и президентских советников, и Госдепартамента, и Пентагона, и прессы. Но поскольку случайной фразе китайского генерала и слову из произнесенной в Пекине речи мало кто уделял внимание, можно сказать, что ничего значительного в интервале между Инчхоном и принятием резолюции ООН не произошло²³. Лишь в первую неделю октября вновь пришлось вспомнить об опасностях, упомянутых в двух сентябрьских директивах Макартуру. Но тогда, к несчастью, сигналы поступили из такого источника, который совершенно не пользовался доверием американцев.

3 октября индийский посол в Пекине К. М. Паниккар сообщил своему правительству (а последнее передало дальше) о беседе, в ходе которой Чжоу Эньлай, китайский министр иностранных дел, заявил следующее: “Если силы Объединенных Наций пересекут тридцать восьмую параллель, Китай пошлет свои войска на помощь северокорейцам. Этого, однако, не произойдет, если параллель пересекут только южнокорейцы”.

Теперь я процитирую то место из мемуаров Трумэна, где он излагает рекомендации своих советников на сей счет: “Проблема заключалась в том, что в прошлом Паниккар участвовал в играх китайских коммунистов. ...Все это могло быть выдумкой

коммунистической пропаганды. Кроме того, Генеральная Ассамблея вот-вот должна была выдать главнокомандующему силами Объединенных Наций мандат на операции в Северной Корее. Ключевое голосование по резолюции предполагалось на следующий день, и нам казалось весьма вероятным, что “послание” Чжоу Энляя было неуклюжей попыткой шантажировать ООН”²⁴.

Кроме того, после отданных Макартуру приказов главной заботой Пентагона был не Пекин, а Москва. Теперь, когда войска ООН были уже на марше, интервенция со стороны одних только китайцев казалась легко отразимой и, следовательно, совершенно невероятной (любопытное логическое упражнение). “У них нет авиации”, — ошибочно утверждал Трумэн на острове Уэйк; дальнейшее успокоение находили в том, что в самый решительный момент боев под Пусаном китайского сухопутного вмешательства не последовало. И в Вашингтоне, и в штабе Макартура ощущался дефицит серьезного восприятия “страны, которая вплоть до самого последнего времени славилась своей политической и военной немощью”²⁵.

Даже если бы Пекин представлялся более могущественным и менее склонным к шантажу, даже если бы для передачи угрозы китайцы избрали не Паниккара, а англичан, это едва ли отвратило бы советников Трумэна от идеи ширококомасштабного наступления или же от запуска механизма Генеральной Ассамблеи. Столь же невероятно и то, что Трумэн согласился бы с подобной рекомендацией, будь она все-таки высказана. Угроза интервенции лишь подтолкнула бы военных к скорейшему продвижению на север; только там войска могли оборудовать мощные оборонительные линии. Кроме того, к 3 октября акция ООН стала, по словам Трумэна, “прямым благословением” политики США. К тому времени отсутствие подобной санкции грозило большими неприятностями как в самой Америке, так и за границей. Конечно, можно было вообще не действовать, но это означало бы ниспровержение всех тактических аргументов и дипломатических предпосылок, на которых в последние три недели держалась корейская политика, всего лишь на основании сомнительных утверждений, полученных к тому же через третьи руки. До предупреждения Чжоу ничто не предвещало Трумэну скорых неприятностей — ни его собственные размышления, ни советы консультантов. А вот после того, как предостережение

прозвучало, ему уже не удалось бы избежать риска, даже если бы он захотел этого.

Наша хронологическая справка показывает, каким образом действовал Трумэн, выдвигая объединение Кореи в качестве главной идеи войны. Он предпочел этот ориентир в силу его военной очевидности и кажущегося отсутствия дипломатического риска. Радужные перспективы на поле боя и неявный характер дипломатических препятствий позволили советникам Трумэна ослабить бдительность. Нет никаких оснований полагать, что сам президент был дальновиднее. В июне он был уверен, что восстановление границы стоит прилагаемых усилий. В августе, санкционируя высадку в Инчхоне, он явно не считал необходимым строить какие-то планы на тот случай, если врага не удастся добить к югу от границы. Когда возникли непредвиденные обстоятельства, он встретил их, как тогда казалось, самым достойным образом. Предупреждения Чжоу поставили надежды под сомнение, но выглядели они подозрительно и прозвучали слишком поздно, чтобы изменить сделанный десятью днями ранее выбор. Принимая решения в августе и сентябре, президент подвергал себя риску, не замечая этого или, по крайней мере, неверно его оценивая.

Но к чему было усложнять ситуацию? Вопрос возникает у нас потому, что в течение октября Трумэн каждым принимаемым решением делал свое положение все более угрожающим. Новая цель войны была продекларирована ООН в очень осторожных выражениях, но Трумэн решительно и неоднократно усиливал формулировки. Бросок Макартура на север был принят международным сообществом с многочисленными оговорками, Трумэн же последовательно отметал все условности. Октябрьский курс президента усугублял смятение общества в отношении Кореи, если исходить из того, что за предупреждением Чжоу действительно стояло что-то реальное. Нельзя сказать, что советники предлагали Трумэну какие-то альтернативные подходы. Он, к несчастью, согласился с их позицией.

Сделанный в октябре выбор был запечатлен в словах, адресованных президентом Макартуру, а также в публичных выступлениях Трумэна. 8 октября, на второй день генерального наступления за параллель, Трумэн одобрил новую инструкцию Макартуру; ее формулировка была предложена Объединенным комитетом начальников штабов и получила поддержку минист-

ра обороны генерала Маршалла, а также госсекретаря Ачесона²⁶: “В свете возможной интервенции сил китайских коммунистов в Северной Корее к исполнению предлагается следующее расширение директивы от 25 сентября: “В случае открытого или тайного участия в боях китайских формирований Вам, без какого бы то ни было предварительного уведомления, *надлежит продолжать боевые действия всеми имеющимися в вашем распоряжении силами до тех пор, пока сохраняются существенные шансы на успех*” (курсив мой. — Р.Н.)²⁷.

Трактуемый таким образом “успех” не мог означать ничего иного, как уничтожение врага ради объединения полуострова. Макартур, таким образом, получал полную свободу действий в пределах имеющихся у него войск. В ближайшие недели генерал недопустимо переоценит свои возможности, но это вовсе не будет означать, что он вышел за рамки данных ему инструкций. Ничто из сказанного на острове Уэйк 15 октября не связывало Макаргуру руки; напротив, на встрече царила атмосфера доверия. Ничто из того, что говорил президент по завершению встречи, не позволяло усомниться в его приверженности объединенной Корее. Скорее наоборот — и коммюнике на острове, и речь в Сан-Франциско, и обращение президента по поводу годовщины ООН 24 октября, — все это подчеркивало значимость и определенность целей войны, обосновывало их, намечало пути достижения, тем самым превращая их в личные цели самого Трумэна. Предоставленная Макаргуру в сентябре инициатива стала очевидным прологом ноябрьской катастрофы. Когда трагедия совершилась, именно на Белый дом легла основная тяжесть принятых Макаргуром ошибочных решений. И октябрьские выступления Трумэна весьма посодествовали этому.

Почему же в октябре президент был таким оптимистом? Его благодушие подкреплялось заверениями Макаргура на острове Уэйк. Генерал тогда категорически заверил Трумэна (последний позже изложил содержание беседы), что “если какие-то китайцы посмеют сунуться в Корею, то их ждет неминуемый провал, но он, однако, не думает, что они решатся на подобную глупость”²⁸. Ссылаясь на такие утверждения, президент принимал прогнозы Вашингтона о том, что Пекин способен на эффективную интервенцию, но, скорее всего, ограничится тайной поддержкой северокорейцев. То вмешательство, на которое наме-

кал Чжоу, отметалось Вашингтоном напрочь, в подтверждение чему приводились сведения, полученные по дипломатическим каналам из других столиц (включая, естественно, Тайбэй, но никак не Пекин). Мрачные пророчества представлялись не слишком основательными; уверения генерала еще более обесценивали их. Слово Макаргура вполне устраивало Трумэна и его спичрайтеров; столь же убедительным оно казалось и прочим участникам встречи на острове — председателю Объединенного комитета начальников штабов, представителям Государственного департамента, армейским чинам.

Короче говоря, предупреждение Чжоу от 3 октября просто не приняли во внимание, и все продолжалось, как прежде: воинские победы везли в своем обозе благородную политическую цель. Возможно, более точным будет утверждение о том, что к середине октября положение вещей казалось даже более радужным. Победа была куда ближе, публика приняла предложенные президентом задачи войны, а в правительственных кругах к объединению Кореи с каждым днем относились все более серьезно. Постоянно мелькавшие в меморандумах Белого дома, в документах Совета национальной безопасности, в донесениях разведки фразы типа “цели ООН”, “решения ООН”, “намерения ООН объединить полуостров” вскоре притупили понимание того, что новая цель войны есть не что иное, как итог выбора, случайно сделанного придумавшими эти слова людьми. Способность бюрократического языка к самоовеществлению не стоит недооценивать. Рискну предположить, что к середине октября и в умах самих политиков, и в сознании общественности прочно утвердилась мысль о том, что цель ООН — не просто условность, но подлинный двигатель событий.

Когда Трумэн выступал в Сан-Франциско и перед Генеральной Ассамблеей ООН, он ничуть не подозревал, что китайцы уже начали масштабную переброску войск через реку Ялуцзян. Через две недели после встречи на острове Уэйк в горных районах прямо напротив северокорейской границы расположились пять китайских армий. Тайно усиливаясь в течение четырех последующих недель, эти ударные силы были призваны полностью уничтожить Макаргура. В течение всего ноября они издевались над стратегией американцев. Ныне нам это известно, но Трумэн тогда об этом не догадывался. Амери-

канцам расположение китайских войск было неведомо вплоть до атаки 28 ноября.

В начале ноября Трумэн понял, что закончить войну в духе благих пожеланий его правительства едва ли удастся. Через две недели после обращения к ООН он уже знал, что общий итог будет весьма далек от его собственной трактовки успеха. К концу октября присутствие китайцев в Корее было подтверждено на поле боя. В первых числах ноября Макартур настаивал на бомбардировке мостов через Ялуцзян, поскольку возможное вторжение противника грозило, по его мнению, “полным уничтожением сил Объединенных Наций”²⁹. До 10 ноября советники Трумэна постоянно твердили президенту о том, что боевые операции, ограниченные нынешними силами и замкнутые в рамках только Корейского полуострова, так и не смогли обеспечить выполнения поставленной 27 сентября задачи — уничтожения вооруженных сил противника. Единодушный вердикт был таков, что Макартуру не стоит больше посылать подкрепления, а дальнейшее расширение зоны боевых действий нецелесообразно. Но теперь генералу противостоял новый, оснащенный авиацией враг, сосредоточивший к северу от пограничной реки огромные силы и уже перебросивший на северокорейский берег десятки тысяч солдат. Об этом, по крайней мере, подозревал Вашингтон, обдумывая перспективы авиаударов ООН по мостам через Ялуцзян. Относительно пропорций Вашингтон ошибался, но все понимали, что река покроется крепким льдом еще до того, как Макартур завершит оккупацию всей Северной Кореи, и ее можно будет форсировать без труда. По меньшей мере оккупации должны были предшествовать переговоры. А по большому счету, если Пекин действительно вынашивал зловещие планы, объединение уже нельзя было рассматривать в качестве реальной задачи; в возможностях китайцев больше никто не сомневался.

Иными словами, спустя месяц после победоносного марша Макартура за тридцать восьмую параллель стало ясно, что цель войны, которую намеревались отстоять военными средствами, теперь можно было обеспечить лишь за счет дипломатических уступок коммунистическому Китаю в тайваньском вопросе. В противном случае американцев ждал полный провал. Таковы были политические альтернативы, поскольку в иных вариантах, и это подтверждалось разведанными, перспектива глобальной

войны оказывалась вполне реальной. Как свидетельствует Трумэн в мемуарах, эту политическую дилемму подспудно приняли все участники дискуссии в Совете национальной безопасности, состоявшейся 9 ноября. Президент при этом разговоре не присутствовал. В ходе проведенного чуть позже брифинга он, однако, поддержал высказанные тогда мнения. Трумэн приводит касающееся этой встречи резюме Ачесона: “Ачесон сообщил, что, по общему убеждению, данные генералу Макартуру директивы менять не следовало, и за ним *оставляли полную свободу по мере имеющихся сил добиваться поставленных целей военным путем*, воздерживаясь при этом от бомбардировок Манчжурии. В то же самое время Государственному департаменту предлагалось изучить возможность переговоров с китайскими коммунистами в отсутствие прямых контактов с пекинским режимом” (курсив мой. — Р.Н.)³⁰.

Другими словами, отныне возможности Макартура были урезаны формулой “по мере сил”. Это было сделано в попытке обеспечить довольно двусмысленные дипломатические альтернативы, похожие на заявленные индийцами шестью неделями ранее. Настолько значительно — в сравнении с серединой сентября — изменились предпосылки, на которые опиралось американское руководство.

Но если подходы Вашингтона изменились, то почему же остались прежними отданные Макартуру приказы? По какой причине ему предписывалось выполнение задач, поставленных еще 27 сентября и поправленных 8 октября? Почему за человеком, которого Трумэн намеревался сместить еще в августе, по-прежнему оставляли возможность бороться за то, что Вашингтону теперь казалось недостижимым? Упомянутое совещание в Совете национальной безопасности 9 ноября позволяет ответить на эти вопросы. Вновь обратимся к воспоминаниям Трумэна: “По заявлению генерала Брэдли, если устремления китайцев ограничиваются лишь созданием буферной зоны, то переговоры могут оказаться полезными. ...Если же дело обстоит иначе, то *мы должны быть в состоянии удержать нынешние позиции* в условиях могучего давления неприятеля, не прибегая при этом к нападению на маньчжурские базы. Маршалл заметил, что наш фронт в Корее слишком растянут и недостаточно глубоко эшелонирован, что создает дополнительный риск. ...Брэдли ответил, что, разумеется, генерал Макартур допустил подобное, *выполняя ди-*

рективу, согласно которой от него требовалась оккупация всего полуострова и проведение свободных выборов. Ачесон поинтересовался, возможна ли более эффективная в военном отношении линия, на что Брэдли сказал: чем дальше мы отступим, тем легче будет выстоять. ...Он, однако, подчеркнул, что *любое понятное движение подорвет волю южнокорейцев к победе*" (курсив мой. — Р.Н.)³¹.

С точки зрения международной политики отданный Макартуру приказ остановить продвижение или же отступить не смог бы прояснить подлинные намерения китайцев; подобный приказ не добавил бы США и дипломатических преимуществ. В военном же плане такая инструкция казалась перестраховкой, учитывая то, что нужного результата можно было добиться и дипломатическими методами. Фактически шансы на это были невелики, но консультанты Трумэна из Совета национальной безопасности не чувствовали этого. Напротив, по их мнению, Пекину нужна была всего лишь буферная зона. Согласно их расчетам, КНР зависела от русских, которым новая война ни к чему. По высказыванию Брэдли на заседании Совета, планы Пекина могли заключаться "либо во втягивании нас в войну до полного истощения... которую мы неминуемо проиграли бы в случае развязывания Советами глобальной войны, либо же в полном выдавливании США за пределы Корейского полуострова, что также означало бы третью мировую войну, поскольку в одиночку китайцы были неспособны на это, а советское вмешательство неизбежно подлило бы масла в пламя конфликта". Но Москва, как полагали, не желала всеобщей войны; следовательно, китайцам придется сдерживать себя.

Мне трудно понять, отчего американцы, неоднократно заявлявшие о недопустимости мировой войны, теперь предоставили этот вопрос на усмотрение Сталина и Пекина. Мы попытались восстановить аргументацию того времени: помощники Трумэна закрыли глаза на факты, имевшиеся на 9 ноября. Кроме того, были вещи, о которых они просто не знали: прежде всего, они не догадывались о сосредоточении ударных армий Пекина на южном берегу реки Ялуцзян.

Не понимая замыслов китайцев, неверно трактуя намерения Москвы, не обладая важнейшей военной информацией, советники Трумэна сосредоточились на дипломатических пер-

спективах с тем же рвением, какое они совсем недавно проявляли в военном решении вопроса. А пока они распутывали дипломатические узлы, Макартуру рекомендовалось "делать все, что в его силах". Именно такой подход они навязали президенту после встречи 9 ноября, а он согласился с подобным курсом. Дипломатическая "оболочка" вопроса фатально затемняла военный риск — в конце сентября ситуация была прямо противоположной. Но на этот раз, в отличие от предыдущих эпизодов, опасности, угрожавшие личной репутации президента, были вполне очевидны. Дипломатия оказалась прочно увязанной с личным престижем самого Трумэна. Ведь тогда достоинство Соединенных Штатов, репутация ООН столь же ценились в мире, как и престиж президента США в его собственной стране. Самым большим затруднением президента во взаимоотношениях с публикой стал поиск ответа на следующий вопрос: как лучше отступить от своих собственных октябрьских обещаний, сохранив при этом лицо. Проблема заключалась в том, чтобы недосягаемость "победы" обратить в собственное преимущество. Он размышлял над тем, как лучше построить преподносимый публике урок. В этом клубке переплелись главные проблемы отношений его страны с союзниками и врагами.

Навряд ли главные советники Трумэна или же он сам совершенно отделяли проблемы престижа от дипломатических вопросов. Но даже если бы это было так, в данных обстоятельствах линия их поведения едва ли изменилась бы. По сути, логика оставалась одной и той же. Оба варианта предполагали отсрочку решения. Если вы уверены, что Пекин обязательно пойдет на переговоры, то зачем останавливать Макартура раньше времени? Если у китайцев иные намерения, опять-таки нет никаких оснований менять курс, тем самым доказывая всему миру, что именно их агрессивные замыслы, а не робость Вашингтона, мешают планам ООН и препятствуют Макартуру. Кроме того, в инчхонской операции генерал проявил себя лучше, нежели ожидали его начальники: может быть, ему удастся отличиться еще раз. Такова логика, вдохновлявшая дискуссию в Совете национальной безопасности; это была логика и престижа, и дипломатии.

Подобный ход мыслей был бы хорош в том случае, если бы китайцы действительно занимали те позиции, на которых их видели американские штабисты и если бы полководческий гений

Макартура неизменно держался на уровне Инчхона. За пятнадцать дней, прошедших с 9 ноября до марша Макартура во вражескую ловушку, Вашингтон не узнал ничего нового о расположении сил противника. Кроме того, китайские передовые части больше не вступали в соприкосновение с войсками ООН, в результате чего восторжествовало мнение, будто у китайцев на уме лишь оборонительные замыслы, а предпринятая демонстрация силы была направлена только на укрепление границы. Между тем Макартур, оправившийся от тревог по поводу мостов через Ялוצзян, спешно готовился к победоносному броску своих разрозненных частей и к оккупации страны. Его войска выступили 25 ноября; это произошло за три дня до китайского удара, причем не из-за реки, а в тыл и во фланг наступающим американским колоннам. Затем последовало то, что на военном языке было названо “одним из главных сражений нынешнего столетия, завершившимся самым длительным за всю американскую историю отступлением”³². Китайцы не просто показали зубы ООН, они продемонстрировали мощь, перечеркнувшую триумф Макартура у Инчхона.

Но одно дело оставить данные Макартуру инструкции неизменными 9 ноября и совсем другое дело — “заморозить” их в то время, когда он готовил и разворачивал свой “победоносный” марш. 9 ноября Совет национальной безопасности решил, что данные Макартуру указания “необходимо пересмотреть” после “прояснения” намерений китайцев. Согласившись с этим, Трумэн отложил пересмотр приказов; он не собирался заниматься одним и тем же вопросом изо дня в день. Эта отсрочка стала одним из важнейших поступков, когда-либо предпринятых Трумэном. Насколько я знаю, ни его советники, ни он сам больше не поднимали вопроса о возвращении к этой закрытой теме. В итоге за две недели до американского наступления арбитром рисков, на которые шел Белый дом, стал генерал, а не президент США. Из-за октябрьских решений в рискованной позиции оказался лично Трумэн, но бездействие в ноябре усугубило не только угрозу его персональному положению, но и военные и дипломатические опасности. Что же заставляло Трумэна пассивно дожидаться воплощения победных планов Макартура? Я уже объяснял, почему во вторую неделю ноября генералу пришлось руководствоваться устаревшими приказами. Но отчего то же самое продолжалось и в третью, и в четвертую неделю месяца?

Если поведение Макартура еще можно объяснить логическими промахами, то для толкования позиции Вашингтона подобной аргументации явно мало. Хотя в Пентагоне действительно никто не догадывался о местоположении китайцев, здесь, по крайней мере, имелись люди, способные читать карты и “вычислять”, где может находиться противник. К середине сентября некоторые из этих людей буквально “угадали” местонахождение врага и все больше беспокоились, поскольку Макартура никак не удавалось сосредоточить силы в единый кулак. Еще до того как войска выступили, тревога охватила и приближенных Трумэна. За несколько дней до катастрофы подобные предчувствия мучили и Брэдли, и Маршалла, и Ачесона. Британцы, чьи опасения были еще глубже, продолжали твердить, что войска необходимо остановить и отвести назад. Но Объединенный комитет начальников штабов был не готов принести планы Макартура в жертву пожеланиям Лондона, хотя Пентагон все же беспокоился по поводу разбросанных частей генерала, постоянно взывая к осторожности последнего. А когда тот не поддавался (на что, собственно, в соответствии с полученными инструкциями имел полное право), у начальников штабов не хватало смелости потребовать от президента корректировки этих указаний. Несмотря на все волнения, к Трумэну никто не пошел, что определялось проблемами куда более сложными, нежели стратегические просчеты.

Никто не обратился к Трумэну по единственной причине: каждый надеялся, что это сделает кто-то другой. Люди, две недели назад полагавшие, что Трумэну не стоит менять отданные генералу приказы, к 25 ноября сходились в обратном. Дипломатические изыскания предыдущих дискуссий более не заслоняли военных опасностей. Логика 9 ноября через несколько дней завершилась противоположным выводом, что многих повергло в тревогу. 9 ноября председатель Объединенного комитета начальников штабов Брэдли, отодвинув на второй план военные риски, сосредоточился на внешнеполитических нюансах; его слова на этот счет мы уже приводили. Но политические выкладки не предполагали тактической катастрофы; политика исходила из удачного ее преодоления. По мере нарастания беспокойства военные все чаще пеняли на государственный департамент: пусть Ачесон, как страж “политической линии”, попросит Трумэ-

на повлиять на Макартура. Но Ачесон, и без того находившийся под “обстрелом” Капитолия, отчаянно балансировал между Пентагоном и идеалистом Гарри Трумэном. На первый взгляд речь здесь шла исключительно о военных проблемах; если смена директив, отдаваемых главнокомандующему, была оправданной, то Комитет начальников штабов должен был взять на себя ответственность и нажать на Трумэна. На этом, в частности, настаивал Ачесон³³. С военной точки зрения, военачальники не были склонны сдерживать победителя Инчхона, чей тактический гений с расстояния в 8000 миль казался более впечатляющим. Что касается министра обороны, то он был предшественником Ачесона в государственном департаменте, а еще раньше занимал пост начальника генерального штаба вооруженных сил, имея Брэдли в качестве своего подчиненного. Вернувшись в правительство, Маршалл старался не вмешиваться в работу своих преемников. Он также избегал возобновления старого армейского конфликта между ним и Макартуром. Таким образом, Маршалл просто не чувствовал себя вправе сделать то, к чему не были готовы Ачесон и Брэдли*.

И для членов кабинета, и для генералов решение пойти к президенту в чем-то похоже на решение государства объявить войну; каждый день такие вещи не делаются. А когда дело касается пересмотра ранее утвержденных планов, да еще на основании одних только предположений, облеченные ответственностью и благоразумием люди предпочитают выдержать паузу, что совсем не удивительно. Более того, в нашем случае автором планов был непобедимый Макартур, а Трумэн имел привычку заниматься только конкретными вещами.

Президент между тем не слишком задумывался о тактических решениях своего опытного командира. По-видимому, накануне решающего наступления Трумэн по-прежнему руководствовался уже известной нам максимой: “Назначив человека, вы обязаны поддерживать его. На этом принципе держится любая военная организация”. Даже ощущая подстерегавшие его политические и военные опасности, он полагался на военную докт-

* Последующее изучение ранее закрытых материалов свидетельствует, что на этих уровнях озабоченность проблемой была не столь острой, как мне тогда казалось. См. гл. 10, прим. 44.

рину. Вот причина, не позволившая советникам Трумэна убедить президента сменить курс. Вместо этого все они дружно пытались прояснить ситуацию. 28 ноября они все еще занимались этим³⁴.

Сегодня очевидно, какой трагедией обернулся отказ Макартура остановить продвижение и закрепиться на одной из оборудованных линий, позволяющих выдержать удар противника, — трагедией как человеческой, так и политической. Но предпосылки ноябрьского провала возникли не на пустом месте; они были посеяны еще до Инчхона и дали всходы на острове Уэйк. К ноябрю неясным оставался лишь масштаб предстоящих потерь. Тогда ответ на этот вопрос зависел от самого непредсказуемого правительства в мире, а также от генерала, которого Трумэн собирался отстранить от командования еще в августе. Суть трагедии (но не внешние ее черты) определялась тем, что президент шагал к пропасти, уверенно глядя вперед; его никто не принуждал — он выбирал сам. Решения, принятые им в сентябре и в октябре, — вот что завело его в тупик.

Трумэн шел в ногу со своими советниками; очень часто он просто не мог поступать иначе. Вместе с тем он имел возможность регулировать темп или направление движения. В августе 1950 года, одобряя высадку в Инчхоне, он мог, используя шанс, публично и внятно подтвердить заявленную в июне цель войны — восстановление границ Южной Кореи. Сделав это, он объявил бы успех Инчхона “победой” и призвал бы ООН обеспечить неприкосновенность восстановленных рубежей. В сентябре того же года, позволив войскам пересечь роковую параллель, он мог оправдать северный рейд Макартура иными, нежели объединение полуострова, причинами. Спустя восемь месяцев, когда войска ООН вновь шли на север, их цель была уже другой: они стремились закрепиться на первой после границы естественной оборонительной линии. В октябре 1950 года такой линией мог стать рубеж чуть выше перешейка полуострова. Эта черта пролегла севернее наиболее населенной и развитой части коммунистической Кореи. Будь у Вашингтона побольше реализма и поменьше алчности, эту победу посчитали бы вполне достаточной. Но Трумэн подчинился своим советникам, связав себя идеей объединения. Еще больше он затянул узел своими октябрьски-

ми заявлениями; доверие Макартуру заглушило угрозы Чжоу Эньлая. Объяснить это вполне можно — но оправдать нельзя. А в начале ноября, когда Вашингтон никак не мог решиться подправить отданные Макартуру приказы, Трумэн вполне мог намекнуть генералу, что теперь его директивы имеют несколько иной смысл, нежели прежде. В середине ноября пентагоновские чиновники поговаривали о возможной поездке Маршалла к Макартуру. Но ничего не вышло. А ведь подобная встреча — или же новый приказ — могли бы сократить издержки китайского вторжения. У Трумэна был шанс, но он его не использовал. Все эти “мог, да не сделал” не имеют сейчас особого значения. В конце концов, Трумэн не был пророком. У всех наших размышлений единственная цель — убедить читателя в том, что кое-какие рычаги воздействия у него все же были.

Эта история предшествовала другой, где иной президент в совершенно других обстоятельствах так же бодро загонял себя в угол. Если сравнивать, то пример Эйзенхауэра покажется нам “простым”, где-то даже комичным как в деталях, так и по результатам. Но при более пристальном взгляде ситуация 1957 года приобретает трагические черты, сопоставимые с перипетиями корейской войны. Ибо “мятеж” Хэмфри стал лишь первым эпизодом во внутренней борьбе интересов и политических страстей, грозившей подорвать наше будущее. Сомнения Эйзенхауэра были рождены теми же вечными дилеммами, которые сопровождают нас в течение всего нынешнего столетия. Позволив Хэмфри выступать от своего имени, Эйзенхауэр просто придал огласке тот факт, что ему приходится добиваться взаимоисключающих целей, рвущих в клочки всю систему его убеждений: одновременно требовать стабильности и роста, обороны и социальной помощи, ассигнований на общественные нужды и обеспечения частных интересов. В момент своего переизбрания Эйзенхауэр столкнулся с проблемой нового примирения этих взаимоисключающих начал. Работа оказалась более трудной, чем он предполагал. Ему хватило года, чтобы убедиться в ее безнадёжности, после чего он выбросил за борт свое неудачное детище, “новый республиканизм”. Само по себе одобрение демарша Хэмфри было незначительным эпизодом. Но в нем таились недобрые предзнаменования.

Несмотря на поверхностные различия, мои примеры сходны в одном: они показывают, как можно упустить власть в ситуа-

ции выбора. В обоих случаях президентам не удалось принять решения, укрепляющие их влияние. Они не справились с задачей потому, что совершенно не принимали в расчет ставки, касающиеся их лично. Они не думали о личном риске, поскольку взирали на проблему глазами своих советников. А советы давались отнюдь не в личностных терминах. В январе 1957 года за столом своего кабинета Эйзенхауэру довелось увидеть уныние на лицах людей, наиболее ценимых им в экономической, финансовой, партийной сферах. Он доверял своим экспертам и волновался, когда они беспокоились. Трумэн же в сентябре — октябре 1950 года безраздельно верил тем, кто недооценивал военно-дипломатические опасности корейской кампании. Стоявший перед ним выбор обретал в образе военных приказов, поддерживаемых дипломатией; экспертные оценки в обеих областях казались ему вполне достоверными, и он действовал в соответствии с рекомендациями специалистов.

И в том и в другом случае сквозь сеть экспертизы ускользнул важнейший аспект президентской деятельности, фактически недоступный для “посторонних”: сфера персональной власти самого президента. В случае Трумэна эксперты просто сбились с пути; в ситуации Эйзенхауэра они разошлись во мнениях. Но ошибки или разногласия экспертов — вещь вполне прогнозируемая. В наше революционное время недостоверные оценки специалистов стали нормой, а сами они постоянно спорят друг с другом. К сказанному можно добавить, что ни в том, ни в другом случае президент, как неспециалист, не пытался оспаривать суждения экспертов. Но от большинства президентов мы вправе ожидать иного подхода, особенно в тех случаях, когда детали проблемы им незнакомы. В демократической системе — и во всей современной жизни — Уинстон Черчилль по-прежнему остается исключением. Мораль наших примеров не в том, что эксперты способны ошибаться, и не в том, что президенты вспоминают о них слишком поздно. Эти недостатки не должны заслонять главного — недооценки опасностей, подрывающих личную власть.

Урок этих случаев заключается в том, что когда речь идет о власти, никто, кроме самого президента, не способен выступить в роли эксперта; если такое дело окажется ему не по плечу, то его ждут неприятности.

Властная экспертиза не подменяет политической экспертизы, но она может предостеречь от ошибок и дефектов сугубо по-

литических оценок. Как свидетельствуют наши примеры, президент весьма нуждается в подобной защите. Не будучи специалистом в той или иной политической области, он не располагает лучшим предохраняющим механизмом, нежели бережное отношение к своей личной власти. Предчувствие опасности, угрожающей личной власти, не прояснило бы Трумэну подлинные намерения китайцев, но, опираясь на это ощущение, президент сумел бы по-другому взглянуть на предупреждения Чжоу. Ведь даже незначительный военный или дипломатический риск здесь мог обернуться серьезной бедой для президентского престижа. Еще до знакомства с сообщением Паниккара твердое осознание президентских рисков должно было потребовать военной осторожности и шагов по уточнению сведений, а не расширения военных действий, новой цели войны. Точно таким же образом ощущение огромных личных ставок должно было не столько облегчить политический выбор Эйзенхауэра, сколько подтолкнуть его к более трезвому взгляду на проявляемое Хэмфри беспокойство. Конечно, последний мог представить веские аргументы в защиту своей позиции, но как можно было довериться человеку, испортившему представление президентского бюджета? В ту самую минуту, когда текст Хэмфри прозвучал на заседании кабинета, чуткость к вашингтонским настроениям должна была заронить сомнения по поводу пресс-конференции министерства финансов в день вынесения бюджета на суд публики. Компенсируя ущербность иных советов, понимание власти дает очевидные преимущества.

Иногда советы с позиций обеспечения власти совпадают с политическими рекомендациями. По моему мнению, именно так обстояло дело, когда Трумэн в ноябре 1950 года согласился отсрочить корректировку отданных Макартуру приказов. Но даже в этом случае осознание цены личной власти, не зависящее от политических соображений, позволяет президенту обезопасить собственное будущее. Если бы Трумэн, откладывая корректировку приказов, глубже задумывался о своих властных позициях, то он, вероятно, с большей настойчивостью потребовал бы от своих советников предоставить убедительные основания для такой отсрочки. А “надавив”, он убедился бы, что таких оснований просто нет.

Но иногда ход событий или политические обстоятельства не оставляют простора для маневра, независимо от того, осознает-

ся ли президентом фактор личного риска. Мне кажется, именно так обстояло дело с Эйзенхауэром сразу после пресс-конференции Хэмфри. То же самое происходило и с Трумэном в дни, последовавшие за разговором Чжоу с индийским послом. Впрочем, и здесь опять-таки интуиция власти смогла бы предостеречь обоих президентов от попадания в ловушки, расставленные их собственными советниками.

Бесспорно, экспертиза с точки зрения власти так же сопряжена с неопределенностью и ошибками, как и всякая другая специализированная экспертиза. Чуткость к власти и ее рискам не является панацеей от бед. Более того, сверхбдительность может причинить президенту колоссальный вред, оставив его под развалинами несбывшихся планов и намерений. Если поразмыслить, приходишь к выводу, что развязывание весной 1951 года полномасштабной войны с Китаем принесло бы хозяину Белого дома шумные аплодисменты американской общественности. Но воздействие подобной акции на Вашингтон, на зарубежную публику, на собственные замыслы президента оказалось бы разрушительным. Негативной в конечном счете оказалась бы и реакция избирателей. Трумэн даже не пытался пополнить фонд собственной популярности таким образом, и счастье, что он воздерживался от этого.

В делах личной власти внешняя сторона событий может оказаться столь же обманчивой, как и в вопросах дипломатии, военной тактики, экономики, партийной политики. Источники президентского влияния разнообразны; его ставки в каждом акте выбора многочисленны и изменчивы. В тот или иной момент он может “прочитать” в облике власти что-то не то. А в другой раз, даже разобравшись во всем, он не сумеет поступить должным образом. И вывод мой заключается вовсе не в том, что тут можно обзавестись гарантиями от козней судьбы; просто шансы преодолеть подбрасываемые жизнью неприятности растут по мере того, как он каждый свой шаг подвергает единственно доступной ему профессиональной экспертизе — экспертизе личной власти.

Никто, кроме самого президента, не способен включить в игру этот фактор. Решившемуся на это предстоит преодолеть множество затруднений, объединенных одним общим свойством: все они скрывают опасности, угрожающие личному влиянию и власти президента. Примеры, приведенные в этой главе, вполне

типичны. То, что случилось в наших эпизодах, обычно происходит всегда и повсеместно. В то время как всевозможные эксперты, причем каждый со своей “колокольни”, наперебой дают президенту советы, их суждения и оценки закрывают от него личную президентскую перспективу. Они не умеют смотреть на вещи его глазами. И здесь не стоит искать саботаж или дурные намерения. Ничто не указывает на безответственность экспертов. Каждый из них в меру собственного понимания исполняет свой долг, но никто не сидит в том кресле, которое занимает президент. Дилеммы Трумэна были более серьезны, а риск, на который он шел, — более очевиден, чем дилеммы и риск Эйзенхауэра. Но оба человека стали жертвами одной и той же ошибки. Они попытались возложить на события и на советников решение непосильной задачи — оценить степень угрозы личной власти президента.

Я предварил рассказ о корейской эпопее Трумэна историей взаимоотношений Эйзенхауэра и Хэмфри. Если правильный выбор — это главное средство, с помощью которого президент укрепляет свою власть, то лишь после того, как он осваивает искусство верно оценивать опасности и угрозы своей личной власти, верные решения становятся кирпичиками в его руках. Видеть — еще не значит решить, но это по крайней мере пролог решения. Никто и ничто не поможет президенту в освоении этой задачи. Он рассчитывает только на себя. Но что он должен предпринять в первую очередь?

Глава седьмая

Люди при должности

“Президенту требуется помощь”, — отмечалось в 1936 году в знаменитом докладе комитета Браунлоу об административном менеджменте¹. С тех пор “помощь” в избытке поступала в самых разнообразных видах и формах². Явление было настолько заметным, что ученые даже придумали для него специальный термин: “институционализированное президентство”. Преимущества нововведений казались бесспорными, в связи с чем компетентные наблюдатели не скрывали восторгов. “Предпринятые меры, — пишет Клинтон Росситер, — преобразовали президентство в духе требований двадцатого столетия; они позволили этому институту выстоять в новых условиях, выполняя свой конституционный долг”³.

По предположению Росситера, чиновничью роль президента более невозможно исполнять, не прибегая к организационной поддержке современного типа. С этой точки зрения гигантское разбухание аппарата стало большим подспорьем для обитателей Белого дома. Реализация формальных полномочий стала немного проще, а роль Вашингтонских связей как источника личного влияния президента значительно ослабла.

Но, судя по всему, достоинства нынешнего аппарата этим обстоятельством и исчерпываются. Ведь новые возможности в исполнении служебного долга отнюдь не означают автоматического наращивания президентского влияния. Само по себе техническое содействие едва ли помогает президенту лучше оценить степень личного риска в том или ином акте выбора. А нас интересует именно этот аспект проблемы. В поисках ответа бесполезно ссылаться на “институционализированное президент-

ство”. Бюджетное бюро и секретариат кабинета не смогли помочь Эйзенхауэру в “деле Хэмфри”. Отсутствие Совета национальной безопасности никак не отразилось на реализации Трумэнном “плана Маршалла”. А наличие этого института ничуть не поддержало его в Корее.

Наибольшей ценностью для президента обладает все, что помогает ему принимать верные решения. Информация — его первейшая потребность. Несомненно, он нуждается в данных, поставляемых советниками и консультантами. Ему нужно также знать и о мелочах, ускользающих от внимания помощников. К примеру, достоверно известно, что к середине декабря 1956 года министр финансов уклонялся от ответа на телефонные звонки директора Бюджетного бюро. Хэмфри как бы разорвал дипломатические отношения с Брундейджем. По сути это пустяк и личное дело; Эйзенхауэр не любил слушать о таких вещах, а его сотрудники предпочитали не информировать о них президента. Но неужели знание об этом печальном обстоятельстве не пригодилось бы президенту, когда оба чиновника оказались за одним столом в ходе заседания правительства? Подобная информация могла бы пробудить в Эйзенхауэре чувство самосохранения, которого ему так не хватало. В январе 1957 года, сразу же после “мятежа” Хэмфри, Брундейдж был готов до конца биться за президентский бюджет, энергично настаивая на публичной кампании в защиту документа. Брундейдж был столь решителен, что к обеду того же дня подготовил соответствующий пресс-релиз Белого дома. Но чиновники администрации не поддержали его, а он не нашел в себе мужества действовать помимо них. За неделю он пал духом и отказался от прежней позиции. Эйзенхауэру же, как выясняется, не доставало знания о том, что, по убеждению директора Бюджетного бюро, для президента лучше было бы откеститься от взглядов Хэмфри. Не многие вещи столь же красноречиво могли напомнить президенту о трудной игре, в которую он ввязался, и о колоссальных ставках этой игры. И неважно, принял бы он совет Брундейджа или нет — сама жесткость реакции последнего требовала от президента осторожности.

Осознать личный риск президенту помогает не та информация, что пригодна для “общего развития”, — не отчеты, не обзоры, не пресные справки. Скорее, как свидетельствуют наши примеры, именно подробности и детали способны высветить

тайную подоплеку стоящих перед ним проблем. Чтобы помочь себе, президент должен охватить как можно больше касающихся его фактов, мнений, сплетен. Ему надлежит возглавить собственное “разведывательное управление”. С помощью этой книги мы можем вывести два наиглавнейших правила подобной работы. С одной стороны, президенту никогда не стоит полагаться на то, что кто-то сумеет предоставить ему наиболее важные фрагменты информации; с другой стороны, он должен исходить из того, что большая часть необходимых ему данных вряд ли будет добыта официальными помощниками.

Но собрать мелочи — только половина дела. Важна не информация сама по себе, но ее смысл. Президента интересуют не просто детали, необходима ниточка, на которую их можно низать. Информация о том, что какой-нибудь очередной Брундейдж желает разрыва Белого дома с тем или иным Хэмфри, останется для президента не более чем частностью до тех пор, пока он ни вникнет в бюджетный процесс настолько глубоко, чтобы почувствовать, что каждое агентство и каждая группа конгрессменов на вес золота ценят любое президентское обещание. А вникнуть в суть можно единственным способом — став активным соучастником процесса. И так всегда: выигрывает тот, кто лично вникает в каждый аргумент. Президентов постоянно убеждают, что детали и подробности следует оставлять другим. Ценность такого совета сомнительна. Проникновение в тонкости политического процесса предоставляет ту самую “рамку”, в которую потом вписываются частности. Чтобы стать хорошим директором собственной “внутренней разведки”, президенту необходимо лично заведовать своей канцелярией⁴. Заботясь о себе, он должен заниматься и тем и другим одновременно.

Именно отсюда начинается дорога к власти. Добытая и верно понятая информация позволяет президенту правильно оценить ставки и риски в процессе принятия решений. Точно взвешивая шансы, он каждым актом выбора укрепляет свое влияние. Выбирая, он цементирует собственное могущество. Если его целью является власть, то добыча информации — вполне осязаемая помощь. Вместе с тем только такого содействия явно недостаточно.

Президенту, добивающемуся власти, мало быть просто знающим. Владея самыми разнообразными данными, он должен

иметь возможность выбирать и принимать решения. Но выбор далеко не всегда достигаем; президента могут опередить или даже лишиться альтернативы. Иной раз бывает и так, что необходимое решение запаздывает, а когда наступает время, предпринимаемые президентом шаги уже не отражаются на его личных перспективах. О подобных ситуациях уже говорилось в нашей книге. Теоретически любой президент, будучи достаточно информированным и внимательным, способен избегать подобного расклада, целенаправленно добиваясь лишь выгодных для себя альтернатив. На практике, однако, у него на это нет времени. Каким бы осведомленным он ни был, насколько ни отточились бы его чувства, он неизменно остается заложником минуты. Его постоянно сдерживают дела, которые нельзя отложить на потом.

Рабочий график президента, рассредоточение его внимания определяются повседневными обязанностями: это речь, с которой надлежит выступить, встреча, которую нельзя отменить, бумаги, которые больше никто не подпишет, назначенные врачами процедуры. Все это не слишком сочетается с академическими представлениями о Белом доме, озабоченном исключительно высокой политикой и глобальными стратегиями. И ничего тут не поделаешь. Президентские приоритеты задаются не относительной важностью задач, но относительной обязательностью их выполнения. В первую очередь он занимается тем, что необходимо сделать сию минуту, не откладывая. В его расписании доминирует черта — “последний срок”. Ежедневно, в течение всего года, ему приходится сталкиваться с таким количеством предельных сроков, которого достаточно для истощения сил и времени любого смертного. Суммарный результат ничуть не похож на академическую иерархию приоритетов, вдохновляющую ученых, журналистов, а иногда и самого президента.

Эту черту составляют дата или событие, а иногда и то и другое вместе. Намеченный Макартуром срок высадки в Инчхоне, установленный законом день представления бюджета, дата очередной пресс-конференции — таковы контрольные рубежи, подчиняющие президента и похищающие его время. А заявления Макарура, “мятеж” Хэмфри, бюджетная резолюция палаты представителей или же запуск очередного спутника приумножают этот прессинг дат и сроков. Каждая дата устанавливает черту, нерушимость которой прямо пропорциональна ее определенно-

сти; события же определяют границы в соответствии со своей злободневностью. Поодиночке или все вместе, приближающиеся даты и “горящие” события выбивают опору из-под ног хозяина Белого дома. Погасить подступающие языки пламени — вот первоочередная задача любого президента. На это уходит львиная доля его времени.

Правило “первоочередных задач” постоянно довлеет над президентом, пытающимся с помощью верных решений упрочить собственную власть. Выбор, не ограниченный датами или неотложным характером происходящего, зачастую перехватывается другими членами команды или пресекается сам по себе; что же касается не терпящих промедления решений, то их выработка может искажаться самой безотлагательностью событий. Ни четкое представление о цели, которую надлежит достичь, ни ощущение того, что ситуация ускользает из-под контроля, не помогут ему, когда правило “первоочередных задач” заявляет о себе. Подробный план действий, пригодный для идеальных условий, тут бесполезен. Информированному и внимательному президенту нужно кое-что еще: он должен уметь выигрывать время. Ему стоит научиться ограничивать себя, устанавливая самому себе новые контрольные даты и цифры, цепляться за навыки, которые нужны и которыми он обязательно овладел бы, если бы был свободен в своих действиях. Самоограничение приносит президенту не меньше пользы, чем подробности и частности. Первое укрепляет его волю, второе питает разум. А вместе они дают то, на чем зиждется власть.

Ни один президент не мог сравниться с Франклином Рузвельтом в осознании необходимости всех этих навыков или ловкости в их применении. Этому политика за многое можно критиковать, но лишь в самую последнюю очередь — за неспособность обезопасить личную власть в процессе принятия решений. Артур Шлезингер пишет: “Первейшей задачей он считал обеспечение свободного притока информации и идей. Неустанные усилия Рузвельта были направлены на сопоставление данных, получаемых по официальным каналам, с информацией, приобретаемой с помощью частных, неформальных и нетрадиционных, а то и просто шпионских источников. Временами казалось, что он даже предпочитает последние официозу”⁵.

Общительность и любознательность помогали ему подбирать личные источники информации, начиная с эпохи “первого”

Рузвельта. Уже тогда будущий президент сумел обзавестись многочисленными связями и знакомствами в самых разнообразных сферах и на различных “этажах” власти. Исключительную помощь в этом деле Франклину Рузвельту оказывала его жена. Он постоянно расширял контакты за границей; в годы войны в числе его “частных источников”, среди прочих, оказался Уинстон Черчилль. Целенаправленно эксплуатируя эти контакты, переплетая их друг с другом, президент тем самым расширял свое информационное поле. По мере изменения личных интересов он обновлял знакомства, но ни один из тех, чьими услугами он некогда пользовался, не был забыт окончательно или гарантирован от внезапного президентского запроса. Организованный Рузвельтом сбор информации всегда был неординарным, виртуозным действием. Кроме того, он неизменно оказывался чрезвычайно эффективным. За свое пребывание в должности Франклин Рузвельт освоил столь бережное отношение к частностям и деталям, помогающим укреплять власть, какого не знали ни его предшественники, ни преемники.

В основе рузвельтовской техники информационного поиска лежала конкуренция. “Обычно он звонил вам и заказывал справку по какому-нибудь сложному делу, — рассказывал мне один из помощников Рузвельта. — Через пару дней усердного труда вы возвращались к нему с добытыми сведениями, и только тут обнаруживалось, что все это ему уже известно, а вдобавок он знает и еще кое-что, ускользнувшее от вашего внимания. Источник данных президентом никогда не упоминался, но после того, как он проделывал такую штуку с вами раз или два, вам приходилось работать в сто раз тщательнее”.

В деле установления самому себе контрольных показателей Рузвельт был таким же мастером, как и в создании личной “разведслужбы”. Здесь его подход также основывался на поощрении состязательности. Вновь процитируем Шлезингера: “Его излюбленный стиль предполагал незавершенность властных функций, нечеткость юрисдикции, пересечение компетенций различных правительственных структур. Результатом этой конкурентной теории управления зачастую оказывалась неразбериха на оперативном уровне; но никакой иной метод не мог сохранить власть в руках президента, вынужденного работать с огромным бюрократическим аппаратом, укомплектованным амбициозными и стремящимися к самостоятельным решениям людьми”⁶.

Он не только перемешивал и заново делил власть между приближенными, но и специально привлекал к управлению чиновников с противоположными темпераментами, воззрениями и идеями. Конкурирующие личности в сочетании с пересекающимися полномочиями составляли ту формулу, с помощью которой Рузвельт подвергал себя самодисциплине и заставлял подчиненных отказываться в его пользу от решений, которые те не могли принять сами. Применение этой формулы побуждало их предавать свои споры огласке; из распрей чиновников президент извлекал информацию. Иначе говоря, административное соревнование приносило ему многое.

В результате Рузвельт обзаводился настоящим сокровищем — правом отсрочить принятие решений. Сплошь и рядом создаваемая им искусственная конкуренция навязывала скорые решения, но она же и предупреждала о приближающемся моменте выбора. И тогда именно он, а не кто-то, управлял событиями. Шлезингер следующим образом описывает “интеллектуальную лабораторию” Франклина Рузвельта: “По его мнению, четкие административные решения могут работать лишь там, где они выражают столь же ясные реалии административной компетенции и энергии. Если дело обстояло иначе, если решение не соответствовало сложившимся властным балансам, то следствием оказывались лишь недоразумения и дискредитация правительства. Головоломки власти разгадывались не написанием или прочтением распоряжений, но интуитивным постижением расклада политических сил. Его изощренное административное чутье, бесконечно отточенное и глубокое, всегда служило укреплению личного могущества, политическому планированию, парламентских страстей, общественным интересом. Вопросы надо было “подтолкнуть”, кристаллизовать, прояснить; соперничающие силы нужно было сводить в буре политических конфликтов; перед общественным мнением требовалось заострить те или иные проблемы — и только после этого, в конце долгого и мучительного пути, интуиция президента могла консолидировать необходимый итог”⁷.

Но такой подход возможен лишь там, где принятие решений остается *исключительной* прерогативой президента. Как ни парадоксально, практика самоограничения в сроках и датах подразумевает активное использование техники отсрочек. От-

кладывание решения помогает президенту получше рассмотреть и взвесить ставки его личной власти. Время от времени оценки Рузвельта оказывались ошибочными, но расчеты производились всегда, а на недостаток времени президент не жаловался⁸.

Рузвельтовские приемы резко отличались от тех, что использовались в период президентства Эйзенхауэра. Пресса нередко сетовала на то, что Эйзенхауэр превратил Белый дом в подобие армейского штаба. Дело, разумеется, обстояло не совсем так, но ему действительно удалось внедрить в информационные потоки и в механизм выработки решений принципы симметрии и порядка. Тем самым он стал буквально последним в плане осведомленности обитателем Белого дома; многие решения за него принимал кто-то другой. Бывший некогда его главным помощником Шерман Адамс как-то поделился с одним из сотрудников: “Если мне не удастся хотя бы чуть-чуть облегчить ношу президента, то день для меня потерян”. В этой ремарке сконцентрирован сам дух “командной системы” времен Эйзенхауэра. Ее создание вдохновлялось вполне благородными целями. В пределах решаемых ею задач она была достаточно продуманной и эффективной. Ставя во главу угла здоровье президента или его душевное состояние, ее можно считать идеальной. Но для личной власти президента результаты ее функционирования часто оказывались разрушительными.

Пагубным был не сам факт существования вокруг президента аппарата, множества межведомственных комитетов, безбрежного моря бумаг. Много из этого существовало и раньше; кое-что сохранится в будущем. Беда заключалась в другом: все разнообразие поступающей к президенту информации ограничивалось узким кругом общения. В особенности это стало очевидным после пережитого Эйзенхауэром в 1955 году инфаркта. С тех пор по меньшей мере на три года команда практически его подменила. Единственным исключением осталась, по-видимому, сфера международных отношений: здесь, по крайней мере при Даллесе, государственный секретарь единолично выполнял функции “системы”⁹.

Изложенное в шестой главе “дело Хэмфри”, а также инциденты, описанные в четвертой главе, показывают, как принимал решения президент, о котором слишком заботились его подчиненные. Понятно, что в подобной ситуации зависимость

президента от окружения постоянно усиливалась. Один из сотрудников Белого дома, явно симпатизировавший Эйзенхауэру, высказывался на этот счет так: “После его болезни процесс шел по нарастающей. Президентские полномочия попросту делегировались Адамсу и далее по вертикали. Занимавшиеся этим люди говорили друг другу, что “не стоит тревожить босса”, что “сейчас не время его беспокоить” и т.п. Но чем меньше его беспокоили, тем меньше он знал, а чем меньше он знал, тем сложнее ему было чувствовать уверенность в правоте принимаемых решений. В итоге президент явно терял форму. ...Процесс делегирования делался необратимым. Эйзенхауэр оказывался в тисках суждений и оценок окружавших его людей. Чем меньше он верил в себя, тем больше он вынужден был полагаться на других. А те, в свою очередь, считали, что их долг — беречь президента. Причем делалось все это из самых лучших побуждений”¹⁰.

Процесс неявной передачи полномочий президентскому окружению был прерван осенью 1958 года отставкой Шермана Адамса и последовавшей через несколько месяцев кончиной Даллеса. По сообщениям заслуживавших доверия источников, в 1959 году президент был гораздо более информированным, чем в 1955-м. Несомненно, однако, что его зависимость от “системы” была все еще велика. Методика работы принципиально не изменилась; просто с уходом главных вдохновителей “система” чуть-чуть ослабла. Как бы то ни было, подобное ослабление помогло Эйзенхауэру. В самом Белом доме на смену Адамсу пришел не один человек, а целая группа людей, обладавших равным доступом к президенту. Большинство из них были более искушенными в управленческой науке, нежели Адамс. Появление в 1959 году “нового” Эйзенхауэра отчасти объясняется именно этим. Ирония же заключалась в том, что Эйзенхауэр очень не хотел отставки Адамса*.

Но будь даже Эйзенхауэр в хорошей форме, действовать порузвельтовски он все равно не смог бы. Возглавляемое им в 50-е годы правительство стало более неуклюжим, более обезличенным по сравнению с тем, что было в 30-е годы. Ни один президент не сумел бы объять все сферы послерузвельтовского аппа-

* Хотя, если верить мемуарам Никсона, это была лишь видимость. См. гл. 10.

рата. Действительно, именно Рузвельт сделал первые шаги к “институционализированному президентству”. Но Рузвельт не позволял себе становиться его пленником. При нем никто не обладал постоянной лицензией на доступ к президенту, в чем и состояло существенное отличие. Эйзенхауэр не просто отказался от методов Рузвельта; его собственные методы зачастую делали его беспомощным. Контраст был значительно глубже простого наличия или отсутствия аппаратной системы. Решающую роль сыграло то обстоятельство, что в эту систему не удалось вписать эффективную конкуренцию.

Эйзенхауэру не было надобности поощрять состязательность, смешивая юрисдикции. Холодная война и оборонные программы сами все перемешали; политика подчиняла разные организации одним и тем же задачам. Но Эйзенхауэр даже не попытался воспользоваться этим приемом, сталкивая конкурирующих друг с другом людей. Естественно, его окружали личности различных характеров и взглядов. Но никакой Стассен не способен спорить с Хэмфри, когда один является всего лишь помощником по вопросам разоружения, в то время как второй возглавляет могущественное министерство финансов. И даже когда институциональные позиции казались сопоставимыми, директор Бюджетного бюро по имени Брундейдж оказывался в иной весовой категории, нежели помощник президента Адамс. Эйзенхауэр скорее сглаживал, а не заострял соперничество, рождаемое пересечением компетенций. Делалось это вполне намеренно; формула Рузвельта попросту отвергалась. Эйзенхауэр, вероятно, предпочитал хотя бы видимость согласия среди своих подчиненных разбирательству их споров и распрей.

Противопоставление двух методов — Рузвельта и Эйзенхауэра — подводит нас к следующему вопросу: почему один президент обеспечивал себе необходимую помощь, в то время как другой не воспользовался таким шансом? Я подчеркивал, что президент обязан уметь помочь себе в трудную минуту. Но что позволяет ему делать это?

Методика Рузвельта стала продуктом его глубокого ума, его внутренних стимулов, его уверенности в себе. Ни один президент в нынешнем столетии не обладал более острым чувством персо-

нальной власти, чем Рузвельт, чувством того, из чего состоит власть и с чего она начинается. Ни у кого не было подобной жажды власти, никто не пользовался ею столь же активно, и лишь один или два человека отличались такой же непоколебимой верой в собственное умение этой властью распоряжаться. Острота восприятия, желание, уверенность в себе, сочетаясь, дали удивительные результаты. Ни один из современных президентов не стал хозяином Белого дома в той степени, в какой им был Рузвельт.

У Рузвельта был роман с властью. То была ранняя любовь, продолжавшаяся всю жизнь. Глубокое чувство подкреплялось богатым опытом: здесь семь лет свободного бюрократического парения в качестве помощника министра военно-морского флота, четыре года на посту губернатора штата Нью-Йорк, четверть века в партийной политике и вдобавок ко всему — общение с “дядюшкой Тэдом”. Опыту соответствовал и темперамент, идеально приспособленный для того, чтобы впитывать знания о природе власти и ее применении на “верхних этажах”. Для Рузвельта это было развлечением. Наконец, искушенность подкреплялась твердым намерением добиться наивысшей власти в стране. Рузвельт всегда хотел быть президентом — он желал разговаривать с властью на “ты”.

Ему нужна была власть ради власти; он хотел также всего того, что можно было получить с ее помощью. Соблазн и восторг власти заключались не просто в обладании ею, но в делании. Его личные устремления обогащались общественными идеалами, которые все настойчивее заявляли о себе по мере приобретения им все большей власти. Политический и личный опыт сформировал в нем стойкие взгляды о назначении правительства и целях общественной политики. В смысле твердой приверженности каким-то конкретным подходам его нельзя было назвать ни фанатиком “нового курса”, ни “интернационалистом”. Но и с тем и с другим лагерем его объединяла общая вдохновляющая идея. К счастью для Рузвельта, его представления о направлении движения совпали с главным вектором истории. Его замыслы всегда вписывались в поток происходящих вокруг событий. Его чувство власти поддерживалось умением мгновенно улавливать, откуда дует ветер. В отличие от Герберта Гувера, он избегал соблазна повоевать с историей. Более того, она не застала Рузвельта врасплох.

У Рузвельта имелся еще один мотив, подталкивавший его к президентству: ему очень “шла” президентская должность. Белый дом всегда казался ему чем-то родным и, подобно своему великому однофамильцу, всю страну он воспринимал в качестве семейного достояния. Став президентом, он постоянно черпал уверенность в себе в этом ощущении “подходящего размера”. Рузвельт, едва ли не единственный среди наших президентов, никогда не стремился отстаивать ту или иную концепцию президентства; *он сам был его воплощенной идеей*. Воспоминания сотрудников подтверждают: для него слова “быть президентом Соединенных Штатов” и “быть Франклином Рузвельтом” значили одно и то же. Он жаждал обладания — главным объектом его желания стала должность. Рождающееся отсюда вдохновение делало цель еще более отчетливой. Его методы самоподдержки в отстаивании собственной власти стали закономерным следствием богатой комбинации внутренних ресурсов. Позволив источникам информации и советникам организовать строгую систему, Рузвельт изменил бы себе.

В отношении Эйзенхауэра картина была прямо противоположной. Его чувство власти и источники уверенности в собственных силах, подобно его методам, резко отличались от практиковавшихся Рузвельтом. Для Эйзенхауэра намеренное внедрение элементов беспорядка казалось абсолютно недопустимым. А когда утвержденная процедура не срабатывала, когда источники информации подводили его или когда подчиненные спорили между собой, президент впадал в уныние или же в ярость. По свидетельству Роберта Донована, обе реакции были характерны для президента с первых дней пребывания в должности¹¹. Все говорит о том, что Эйзенхауэр сохранял их и в последующие годы. Если эйзенхауэровской “системе” не удавалось помочь президенту разобраться со своими властными проблемами, то происходило это по единственной причине: он получал совсем не ту помощь, в которой нуждался. Его уверенность в собственных силах была наивысшей, когда ему удавалось полностью исключить личные мотивы при реализации из состава намечаемых целей. Так, по крайней мере, казалось.

В оценке побудительных мотивов Эйзенхауэра мы лишены той определенности, которая отличала случай Рузвельта. Биографией последнего занимались десятки летописцев; большинство из них опубликовали свои труды. Члены его семьи всегда

писали и говорили предельно искренне. Сам президент постоянно вел обширную переписку и много общался с прессой. Он умел завораживать историков. В те года, когда Френк Фрейдель и Артур Шлезингер работали с ним, он удостоивался куда большего внимания, чем большинство его предшественников. Что же касается Эйзенхауэра, то он известен только благодаря своим публичным выступлениям или же частным свидетельствам из ближайшего окружения. Разумеется, относиться к подобным источникам следует с большой осторожностью. Иначе может оказаться, что в действительности президент был совсем иным человеком. Правда, все имеющиеся у нас на сегодня данные указывают на то, что в плане мотивов и методов Эйзенхауэр все же был антиподом Рузвельта*.

В течение первых шести лет пребывания Эйзенхауэра в должности его чувство власти оставалось неразвитым в той же степени, в какой оно было отточено у Рузвельта. В 1958 году его все еще шокировало то, что президентские распоряжения, оказывается, не выполняются сами по себе. Вероятно, он так и не смог смириться с той истиной, что в целях эффективного властвования следует пользоваться устремлениями и амбициями других людей; столь же чуждым для него было осознание абсолютной уникальности интересов президента. Кроме того, естественные президентские преимущества в такой ситуации также оставались для него загадкой. К 1959 году он наконец-то научился пользоваться правом вето, но иные, не столь конституционные возможности, ускользали от его внимания. Лучшее тому свидетельство — история с Хэмфри.

Эту относительную невнимательность можно, хотя бы отчасти, объяснить биографией Эйзенхауэра. Ему не хватало опыта Рузвельта. Вместо него за плечами был лишь бесполезный армейский багаж, приобретенный в основном за пределами Вашингтона. Человек из его окружения говорил мне однажды: “В армии, в старой эйзенхауэровской армии, люди знали друг друга, имели представление о работе товарищей, а также о том, как ее нужно выполнять. ...Ответственность была понятием двустороннего действия: личный состав ревностно выполнял распоряжения начальников, а те, в свою очередь, постоянно

* Письменные источники склонны считать такую характеристику неполной. См. гл. 13.

пропадали в казармах, наставляя и инспектируя подчиненных. А на “гражданке” ни планов, ни ответственности, ни инспекций не было. Кроме того, никто здесь понятия не имел о работе босса, а тот не много знал о занятиях подчиненных. И в Вест-Пойнте почти никто не учился. В армии тоже, разумеется, была своя политика, но там речь шла о политике личностей; каждый был в курсе правил игры, знал о том, кто и за что играет — это было как бы семейное дело. А тут семейственностью и не пахло”.

Освоив подобную школу, Эйзенхауэр не разделял присущего Рузвельту “обожания власти”. Почти до самого конца президентской карьеры власть не приносила ему ни азарта, ни радости, ни умиротворения. Подобно большинству политически неискушенных американцев, он считал партийную политику “грязным делом” (именно здесь кроется объяснение того, почему его политические кампании казались иногда столь неискренними). А политика самовозвеличивания, отличавшая Рузвельта, представлялась Эйзенхауэру просто неприличной. Наконец, генерал, по всей видимости, не доверял политикам как классу, переносил недостатки их занятия на личности. Процитируем частный комментарий еще одного помощника: “Меня удивляло, насколько быстро он выходил из себя. ...Обычно он не допускал публичных выпадов против конгрессменов, но приватно поносил их почище любого газетчика. ...И это касается не только демократов; по-моему, в глубине души президент так же относился и к республиканцам”.

Роберт Донован сохранил для нас ответ Эйзенхауэра на поступившее за несколько недель до инфаркта предложение о том, чтобы осенью 1955 года созвать конгресс на специальную сессию. “Он медленно покачал головой и раздраженно сказал, что ценой специальной сессии может стать здоровье, а то и сама жизнь Дуайта Эйзенхауэра”¹². Репарки подобного рода подкрепляют сделанное при изучении “дела Хэмфри” предположение о том, что политическая игра всегда казалась Эйзенхауэру неприятной, а ее правила — непостижимыми.

И все же Эйзенхауэра не тащили в Белый дом силком и не держали там против воли. В 1952 году он активно добивался выдвижения, а в 1956-м — переизбрания. К моменту первой предвыборной кампании его кандидатура была на слуху почти пять лет¹³. Ко второй кампании он подходил, отработав полный пре-

зидентский срок. Он больше не был новичком. Но его чувства по-прежнему оставались неразвитыми. Об этом красноречиво говорят примеры из его политической деятельности, заимствованные нами из второго президентства.

Что же препятствовало воспитанию чувства власти? Ответ достаточно прост: Эйзенхауэр желал быть президентом, но от должности он добивался совсем не того, чего ждал от нее Рузвельт. Последний был политиком, стремящимся к личной власти; Эйзенхауэр оставался героем, отстаивающим национальное единство. Он пришел увенчать себя репутацией, а не создавать ее. Он предпочитал быть арбитром, а не хозяином. Не власть была его страстью, но долг и статус. Естественно, при таком подходе очень трудно обрести вещи, которых к тому же и не ищешь*.

Карьера Эйзенхауэра-генерала сдерживала вызревание Эйзенхауэра-политика не столько в силу своей отстраненности, сколько из-за того, что за годы военной службы у генерала сформировался определенный стереотип президентства. Он всерьез видел в себе того героя, каким его воспринимали другие. По словам Чайлдса, “его самооценка полностью совпадала с официальной трактовкой личности Эйзенхауэра”¹⁴. К тому же он искренне полагал, что президентство является (или же должно быть) источником объединяющего, умиротворяющего воздействия на общество — своеобразное повторение Джорджа Вашингтона, легендарного, правда, а не истинного. На пресс-конференции в 1955 году он заявлял: “В самом поверхностном смысле можно сказать, что я действительно не люблю политику. Но с другой стороны, любой человек, располагающий огромным влиянием, способным побудить людей мирно и сообща трудиться над созданием такой системы международных отношений, которая полностью исключала бы возможность войны, сочтет президентство захватывающим делом... Эта должность предоставляет тысячи уникальных возможностей встретиться с интересными личностями, деятелями культуры, спортсменами, политиками со всего мира. В этой деятельности есть многое и в первую очередь — работа с людьми, которая неизменно увлекает. Это прекрасный опыт. Что же касается общеупотребительно-

* Впрочем, интересен противоположный пример из первого срока, касающийся Дьенбьенфу. См. гл. 13.

го значения слова “политика”, то здесь я сказал бы “нет”. Оно мне не слишком нравится”¹⁵.

Похоже, к президентству его влек идеал “доброто” лидера, стоящего над политическими распрями, выступающего в роли “отца нации”.

Вдохновляясь этим образом, он вполне уверенно чувствовал себя, принимая президентскую должность; а в начале второго срока его самооценка была еще выше. Избрав подобные ориентиры, он не оспаривал утверждения своих друзей о том, что “его роль в мире действительно уникальна”, что у него есть “Богом данный дар примирять народы” и “умиротворять американцев”, и, наконец, о том, что для исполнения президентского долга ему достаточно просто занимать это кресло¹⁶. Но медаль имела и обратную сторону: его вера в себя ошутимо гасла в тех случаях, когда приходилось заниматься тяжелыми и конфликтными вопросами, навязываемыми президенту обстоятельствами. Укрепление его репутации в 1956 году, после трех лет пребывания в Белом доме, означало не смену имиджа, но всего лишь шутку истории. Когда он решил на второй срок, в избытке имелись признаки того, что самого его пребывания в президентском кресле для страны будет достаточно: в Корее воцарился мир, дома — процветание, все более утверждался “дух Женевы”, а Маккарти был поставлен на место. Но буквально сразу же после выборов удача отвернулась от него: последовали Венгрия, Суэц, Джордж Хэмфри. А дальше — больше.

До тех пор, пока можно было играть роль “миротворца” и “отца нации”, чувство соответствия должности у Эйзенхауэра было ничуть не меньше, чем у Рузвельта. Его уверенность точно так же коренилась в ощущении естественной приспособленности к исполнению президентских обязанностей. Но в отличие от Рузвельта, Эйзенхауэр, по-видимому, не чувствовал специфики своего места, где никакие другие интересы не совпадают полностью с его интересами и никакая другая экспертиза не в состоянии заменить собственно президентской экспертизы. По этой причине его уверенность в своих силах часто подрывала личную власть президента, вместо того чтобы служить ей, как при Рузвельте. Лишь на седьмом году президентства, когда за плечами осталась последняя кампания по выборам в конгресс, а Эйзенхауэр не имел возможности претендовать на еще одно переизбрание, пересмотр представлений о собственном имидже нако-

нец-то позволил ему узнать цену личной власти. Правда, коснулось это единственной сферы — сферы взаимоотношений с конгрессом. К тому времени он мог успокаивать себя тем, что политика больше не играла никакой роли в его борьбе за личное влияние.

Будь президент Эйзенхауэр более целеустремленным, его собственные ориентиры могли бы поддержать интуитивное чувство власти. Подобное с ним иногда случалось, правда, не слишком часто. Его намерения не очень соответствовали этой задаче. Публичные заявления президента свидетельствовали: его излюбленной темой был мир, как дома, так и за границей. В большей или меньшей степени он сохранял преданность унаследованной от предшественников внешней политике; также обстояло дело и с социальными завоеваниями “нового курса”. Он был верен своей партии, считая ее наилучшей основой лидерства для Соединенных Штатов, он очень надеялся, что республиканцы останутся у руля и после его ухода. Для человека, увлеченного властью, этих целей было бы достаточно. Намерения Эйзенхауэра казались столь основательными, что они вполне сумели бы привести такого человека в движение, не подвергая его ненужному риску и не заставляя идти против истории. Вместе с тем расплывчатость и неопределенность делали их непригодными для воспитания любви к власти. Более того, невнятность политических проектов отдаляла власть от Эйзенхауэра. Президент часто принимал провозглашение общих идей за конкретное политическое делание и, напротив, преследуя какую-то частную цель, он нередко терял из виду более широкую перспективу.

В течение всего президентства Эйзенхауэра ни у кого не было сомнения в том, что именно мир, мир в смысле фундаментального ослабления угрозы широкомасштабной войны, является важнейшей политической задачей лидера страны. Этому идеалу он отдавал все свои силы, в стремлении к нему видел свое призвание. Мысль о том, что никто не заменит его в деле упрочения мира, подвигла его на второй срок. Комментируя мотивы этого решения, Роберт Донован пишет: “Эйзенхауэр постоянно слышал нечто подобное от других; иногда идею преподносили так, будто бы речь шла о его обязанности, долге перед страной. “Именно с этой мыслью он заснул в ту ночь, после которой было принято окончательное решение”, — говорил один из его

друзей”¹⁷. И все же как до 1956 года, так и после это личное призвание позволило ему лишь покорить вершины самых общих политических задач; внизу, в долинах конкретной политики, он по-прежнему оставался беспомощным. В 1955 году он лично приложил титанические усилия к рождению и популяризации “духа Женева”. Но в недели, разделившие саммит и его инфаркт, не проявилось ни малейших намеков на то, что же он собирается делать с завоеванным общественным доверием. В 1957 году, во время лондонских переговоров по разоружению, Эйзенхауэр поддержал Даллеса в его споре со Стассеном по поводу отношения к русским. Но в то же самое время он одобрил представленный министерством финансов проект оборонного бюджета, начисто перечеркивающий замыслы Даллеса. В тот год, как, впрочем, и в другие годы, президент имел обыкновение во внешнеполитических дискуссиях поддерживать обе стороны. Это проявилось и в истории с Хэмфри; кстати, и результаты были в чем-то схожи. Даже в сфере миротворчества, наиболее ему близкой, намерения Эйзенхауэра тоже носили слишком общий характер и не приносили пользы в конкретных начинаниях.

Неудивительно, что в иных сферах политики, интересовавших его значительно меньше, пропасть между возвышенными идеалами и способностью к повседневной работе оказывалась еще глубже. Когда отвлеченные принципы были неприменимы или противоречили друг другу, — а с ними такое случалось часто, — он перепоручал вопрос экспертам, а потом безоглядно следовал их рекомендациям. Он очень уважал удачливых бизнесменов, причем тем больше, чем значительнее их образ поражал воображение неспециалиста. К политикам он подобного пиетета не испытывал, но уважал их в тех областях, где сам слабо ориентировался. Занимаясь внутренней политикой или же партийными делами, он прислушивался к советам именно таких “знакоков”. Они же, бывало, уводили президента весьма далеко от намеченных им приоритетов.

Впрочем, будем справедливыми: Эйзенхауэр далеко не всегда поступал таким образом. Периодически он пытался вникать в частности и приобщался к прикладной политике. Иногда его энергия и энтузиазм прилагались к предельно конкретной цели. Непосредственно перед своей болезнью, а также в 1958 году, после громкой победы демократов на выборах в

конгресс, решимость президента заняться повседневностью росла прямо на глазах. Его помощники свидетельствуют, что когда это происходило, президент решительно брал инициативу на себя и в выборе пути руководствовался только собственным разумением. Но при этом экскурсы в царство конкретики часто отвлекали его от общих принципов. Классическим примером стало погружение в бюджетные проблемы в седьмой год его правления.

То ли потому, что время его истекало, то ли благодаря демократическим победам 1958 года, разбудившим его воинственность, но Эйзенхауэр тогда посвятил себя составлению бюджета с тем же рвением, какое раньше отличало только его миротворческую деятельность. К 1959 году он был столь же уверен в своих бюджетных приоритетах, как Хэмфри двумя годами ранее. Принципы, отстаиваемые тогда министром финансов, Эйзенхауэр теперь присвоил себе: он стремился к сбалансированному бюджету, отвергая новые расходные статьи и сокращая уже имеющиеся. В долгосрочной перспективе он пытался выйти на такой уровень расходов, который позволил бы за счет растущих прибылей сократить государственный долг и снизить налоги, не увеличивая инфляцию. Как мы уже убедились в четвертой главе, президент бился за эту “негативную” цель весьма отчаянно, благодаря чему ему удалось предстать перед публичной обновленным политиком, не имеющим ничего общего с нерешительным Эйзенхауэром образца 1957 года. Вместе с тем из его политики исчезли позитивные идеалы; именно они в самом начале второго срока ввергли президента в глубочайшие сомнения.

Самые общие лозунги Эйзенхауэра оставались неизменными. В 1959 году он по-прежнему провозглашал идеи мира, процветания, “современного республиканизма”. Но в сочетании с президентскими инициативами по бюджету смысл этих лозунгов стал иным. Осознавал ли это сам президент, мы не знаем. Далеко не ясно, можно ли было сопоставить эти идеалы с политикой “сдерживания Советов”, с американским наступлением, с натиском республиканцев. Ответ будет дан в 60-е годы. Между тем тезис об отсутствии здесь противоречий лишь подтверждает предположение о том, что программа Эйзенхауэра на исходе его второго срока основывалась на абсолютно ложных предпосылках. Мы с неизбежностью приходим к грустному выводу: борьба

Эйзенхауэра за сбалансированный бюджет ставила под угрозу не только прочие его политические цели, но и властные перспективы республиканцев после 1960 года, когда, как надеялся президент, они сохранят за собой Белый дом. Ибо если бюджетная партия в исполнении Эйзенхауэра порождала несбыточные надежды, его политическое правление должно было закончиться всеобщим разочарованием. По-видимому, этот вывод не ускользнул от внимания ни Рокфеллера, ни Никсона. Но нет никаких подтверждений того, что сам Эйзенхауэр чувствовал нависшую над ним опасность. Напротив, к 1959 году он казался вполне удовлетворенным тем, что приоритеты Хэмфри оказались не просто удобны с политической точки зрения, но и смогли лечь в основу властной политики Белого дома.

Возможно, “новый” Эйзенхауэр образца 1959 года пережил более глубокую ломку убеждений, нежели предполагает наш анализ. Не исключено, что на закате своей карьеры президент подошел к иному, нежели прежде, восприятию своей власти и должности. Это допустимо, но не слишком вероятно. Близкий к президенту работник администрации говорил мне: “Это все тот же Эйзенхауэр времен боев в Северной Африке и высадки в Нормандии, твердо убежденный, что значение имеет только заключительная битва. После 1958 года он понял, что война почти окончена и наступает “последний парад”. Но в политических сражениях выигрыш президента нередко определяется исходом первых битв. Именно тогда складывается общественный престиж президента и его вашингтонская репутация. Президент, который становится “другим” человеком лишь на седьмом году пребывания в должности, бесспорно чужд политики и власти.

И у Эйзенхауэра, и у Франклина Рузвельта отправление президентских обязанностей выявило те человеческие качества, которые определяют подходы к личной власти. В случае с Рузвельтом поразительное чувство власти усиливалось твердостью в ее применении и четким осознанием того, для чего эта власть нужна. Что же до Эйзенхауэра, то его относительная близорукость в этих вещах усугублялась неуверенностью в собственных силах, когда дело касалось политики. Кроме того, его идеалы всегда были либо запредельно высоки, либо чересчур слабыми, что не позволяло президенту обрести золотую середину, в которой сходятся стратегия и тактика. Неудивительно, что Франклин Руз-

вельт обычно случаев остро чувствовал свои властные ставки, в то время как Эйзенхауэр в этом смысле зачастую оставался глух и слеп. Неудивительно также, что методы одного политика позволяли ему вовремя реагировать на возникающие опасности, тогда как методы другого как будто нарочно прятали их. Рузвельт всегда знал, что такое власть и неизменно желал власти. По своему отношению к власти Гарри Трумэн отличался как от Рузвельта, так и от Эйзенхауэра. У него были собственные методы самоподдержки. Особыми были и его прозрения, и его стимулы, и его видение президентства. В этом плане он не стал ни предтечей своего преемника, ни наследником своего предшественника. Вместе с тем, история Трумэна подтвердит те же выводы, которые мы сделали в отношении Рузвельта и Эйзенхауэра: существует теснейшая взаимозависимость между способностью президента опираться на собственные силы и тремя аспектами президентских внутренних ресурсов — чувством власти, уверенностью в себе, целенаправленностью.

Методы Трумэна формально напоминали эйзенхауэровские, но по эффективности были ближе к рузвельтовским. В теории Трумэн, подобно Эйзенхауэру, предпочитал прямые линии и дух команды. Но на практике он ориентировался скорее на персоналии, нежели на сферы компетенций; решая ту или иную проблему, он предпочитал импровизировать, а не следовать жесткой процедуре. Работая с подчиненными, он не устанавливал четких границ демаркации или иерархии, а если таковые все-таки были установлены, их обычно игнорировали. По мере своих сил он старался встречаться со всеми, кто желал его видеть, будь то конгрессмены, частные лица, руководители министерств или агентств; при этом президент внимательно слушал и просматривал предлагаемые документы. Трумэн теоретизировал, подобно офицеру запаса, находящемуся под впечатлением от военной доктрины; он работал как сенатор. В его ведомстве имелось множество ловушек, расставленных аппаратной системой, но сам он оставался за рамками формальностей и был вполне досягаем. Кроме того, в практике Трумэна имелся ингредиент, которого не знали сенаторы: ему нравилось принимать решения. В отличие от Эйзенхауэра, он не пытался уклоняться от них, в отличие от Рузвельта, он не имел обыкновения, оставляя выбор за собой, откладывать важный шаг. Напротив, сталкиваясь с проблемой, он предпочитал твердые решения;

его аппарат и государственный департамент часто не поспевали за президентом. И хотя Трумэн отнюдь не восторгался методами Рузвельта и едва ли поощрял организационный беспорядок ради беспорядка, его открытость и личная решительность снабжали его — подпольно, если можно так выразиться, — информацией и вариантами выбора в объеме, отличавшем скорее Рузвельта, чем Эйзенхауэра.

Вместе с тем, в отличие от Рузвельта, которому лично приходилось заниматься “оперативно-сыскной” работой, Трумэн более тяготел к положению судьи. Обычно подробности и детали извлекались им из услышанного и прочитанного. Он не стремился, в отличие от Рузвельта, обременять себя информацией, не имеющей сиюминутного значения. Хотя Трумэн любил сплетни, он не часто применял их на деле и не тратил время на размышления об их последствиях и на раскрытие связей между услышанным в одном месте и случившимся в другом. Обычно он работал только над “горящими” решениями, намечая соответствующий вопрос, подбирая относящиеся к ситуации обстоятельства и отвергая множество интересных, но не имеющих отношения к делу деталей. Более того, переходя к следующей проблеме, он далеко не всегда помнил об уже решенных вопросах, а также о том, что предстояло рассмотреть завтра. Трумэн не имел склонности систематизировать собственные решения или же рассматривать их в контексте. Он позволял другим людям намечать время принятия решений. Для него существовали лишь те вопросы, которые лежали перед ним на столе. Поскольку двери президентского кабинета были всегда открыты, а его хозяин много слушал и читал, детали обрушивались на президента потоком; а так как он любил принимать решения, в неотложных вопросах также не было недостатка. Но Рузвельт делал все это, считая своей целью саму власть; Трумэн же поступал так сугубо по долгу службы. Это существенное различие. Обладание информацией и правом выбора помогали Трумэну не в столь значительной степени, как Рузвельту.

Трумэновское ощущение власти не стало таким же сильным, как у его предшественника. Его прошлый опыт был неизмеримо беднее, и в употреблении исполнительной власти ему не доставало рузвельтовского инстинкта. Его багаж был иным. В течение десяти лет он являлся сенатором, начав свой путь как раз в то время, когда эмиссары Рузвельта весьма бесцеремонно обраба-

тывали новичков Капитолия. Трумэну не нравилось слишком активное вмешательство Белого дома в законодательный процесс, он вступил в должность, мечтая о восстановлении надлежащего баланса между президентом и конгрессом. Более того, подобно большинству сенаторов, Трумэн воспринимал исполнительную власть как нечто инородное. Рузвельт казался ему плохим администратором — Рузвельта многие так воспринимали, — и Трумэн пришел в Белый дом с идеей более тесного вовлечения кабинета в управленческий процесс. Как свидетельствует первый том его мемуаров (основанный по большей части на материалах 1945 года), он вступал в должность с настроениями, близкими потом Эйзенхауэру¹⁸. Опыт сенатора, подобно опыту генерала, не слишком годился для президентства. Трумэн, правда, был не только сенатором — в течение двадцати пяти лет он возглавлял партийную организацию в Канзас-Сити. Он стал президентом, будучи одержимым добродетелями партийной политики, принципом лояльности сверху и донизу. Трумэн оставался демократом рузвельтовской школы, преданным хозяину Белого дома даже после того, как Рузвельт попытался отобрать у него место в сенате в ходе кампании 1940 года. Заняв кресло лидера, Трумэн был столь же предан своим последователям. Он чувствовал — и не мог не знать об этом, — что в первую очередь Рузвельт сохранял верность самому себе. И в этом отношении он решился на пересмотр некоторых из утвержденных предшественником процедур.

Трумэна обучала сама жизнь: в основном ему удалось избавиться от иллюзий, касающихся президентства, и благодаря именно практике, а не теории, он отказался от многих прежних воззрений на деятельность конгресса. В неопубликованных дневниках Гарольда Смита, директора Бюджетного бюро, достаточно подробно описывается процесс “политического взросления” этого весьма склонного к обучению человека¹⁹. Трумэн впитывал больше, чем могло показаться на первый взгляд, хотя его воспоминания почти не запечатлели эту эволюцию. Но на деле речь шла об огромном сдвиге. Впрочем, ни дня не занимаясь управленческой деятельностью, Трумэн так и не обзавелся отличавшим Рузвельта глубинным пониманием того, как в бюрократическом мире вершится та или иная работа. Не позволяя президентским амбициям разрушить хранимый им кодекс преданности, Трумэн, оказавшись в Белом до-

ме, не считал необходимым пересматривать основы, на которые опирался всю свою политическую жизнь. Дефицит бюрократического чутья в сочетании с принципом лояльности делали Трумэна менее чувствительным к ставкам личной власти. С этой точки зрения довольно показательны те способы, с помощью которых Рузвельт и Трумэн принимали решения и работали с подчиненными.

Следует помнить, что Трумэн не стремился к президентству; его цели простирались не далее пожизненного места в сенате. До своего непрошеного вице-президентского назначения мысль о кресле президента едва ли приходила ему в голову. Да и позже, пока не умер Рузвельт, он не слишком задумывался об этом. Трумэна не волновали ни президентская власть, ни статусные проблемы. Ничто в жизни не заставляло его видеть в себе босса; начальником был Рузвельт, а после него придет кто-то другой. В 1948 году Трумэн пытался стать *избранным* президентом; он делал это из гордости, как человек, умеющий постоять за себя. Но даже тогда он не считал себя предназначенным для президентства. В 1952 году он высказался на эту тему так: “В нашей стране не меньше миллиона человек справились бы с этой работой лучше меня, но пока что ее обязан выполнять именно я”²⁰. В этом замечании — суть его взглядов на собственное место в президентстве.

Представления Трумэна о власти и о себе как о президенте противопоставляли человека и должность в масштабах, неведомых при Рузвельте или Эйзенхауэре. В основе трумэновского понимания должности лежали убеждения политика, демократа, молодого поклонника Вудро Вильсона, зрелого последователя Франклина Делано Рузвельта и внимательного читателя политических биографий, особенно интересующегося Джексоном, Полком и Джонсоном. Он считал, что президент отвечает за работу правительства, руководит собственной партией, олицетворяет собой всю Америку. Его обязательства, по мнению Трумэна, состояли в том, чтобы принимать решения и брать инициативу на себя. Таково призвание босса и представителя народа — это подсказывало ему сердце. На подобных чувствах были замешаны личные идеалы Трумэна; первое место среди них занимала решительность. Но за годы пребывания у власти ему и в голову не приходило, что быть президентом — то же самое, что быть Гарри Трумэном. Он не считал себя человеком, сотворенным

для этой должности; это была его обязанность, но никак не призвание. В подобном убеждении он черпал вдохновение.

Источником уверенности Трумэна в собственных силах стал взгляд на президентство как на следование долгу. Принимая решения и проявляя инициативу, он ощущал себя на высоте. Наибольшую уверенность он испытывал в кризисных ситуациях. Ничто не раздражало его сильнее, чем нытье по поводу всевозможных “если” и “но”. Но простого принятия решений ему было мало — он хотел заниматься вопросами, достойными президента. По мнению Трумэна, президентство являлось центральной точкой национальной политики и всей американской истории. Он не считал работу выполненной, если позволял своим личным наклонностям и эгоистическим интересам перевешивать то, что казалось ему президентским долгом. Присущее ему чувство раздвоения человека и должности делало его более внимательным — по сравнению с прочими президентами — к тем многочисленным метаморфозам, которые переживает современное президентство. Он играл роль главы государства, уподобляясь радушному хозяину. Отдыхая от роли, он любил побыть просто Гарри Трумэном, но при этом предпочтения или антипатии Трумэна не оказывали ни малейшего влияния на исполнение президентом его обязанностей.

Решительность, присущая обычно Трумэну, отчасти уравновешивала отсутствие у него властного чутья, но в то же самое время иногда она усугубляла слабости президента. Все определялось конкретной ситуацией. В третьей главе мы видели, как Трумэн преуспел в реализации “плана Маршалла”. А шестая глава раскрыла перед нами те глубокие проблемы, с которыми он столкнулся, пытаясь определить цели корейской войны. Обе ситуации были порождены одним и тем же подходом. И в том и в другом случае президент сохранял безупречную лояльность по отношению к своим подчиненным и делал все, чтобы помочь им нести свою часть бремени в осуществлении его политики. И там и здесь он избегал поступков, на основании которых его могли бы обвинить в “играх с безопасностью страны”. И в истории с “планом Маршалла”, и в корейской эпопее он отвергал советы людей, заподозренных в корыстных (или корпоративных) мотивах. И, наконец, в обеих ситуациях необходимые решения принимались им охотно и быстро. Политическая ловкость и кажущиеся колебания в истории с “планом Маршалла” не должны

создавать превратного впечатления. Трумэн вовсе не стремился к какой-то особой изошренности; он просто занимался тем, что, по его мнению, должен делать президент. Как отмечал, правда, совсем по иному поводу, Джек Реддинг, “его слова никогда не расходились с делами. По этой причине многим наблюдателям не удавалось вникнуть в логику президентских поступков. Они пытались искать в его действиях и словах какое-то “двойное дно”, в то время как единственно верное объяснение лежало на поверхности”²¹.

Трумэновское умение намечать цель было сделано из того же теста, что и уверенность в себе, благодаря чему оно сходным образом влияло на чувство власти, заостряя или притупляя его в различных ситуациях. Он приступил к должности, ощущая себя наследником Франклина Рузвельта. В политическом плане он рассматривал себя продолжателем “нового курса” и “интернационализма”; в организационной перспективе он унаследовал созданную Рузвельтом коалицию демократического Юга и прогрессивного Запада с религиозными и этническими меньшинствами Севера. Он не просто знал о существовании такого наследия, но ощущал обязанность беречь и преумножать его. В сочетании с представлением о собственной должности этого настроения вполне хватало, чтобы в течение восьми лет активно воздействовать на ход истории. Вместе с тем та же комбинация как бы “замораживала” позицию президента, лишала ее гибкости перед лицом стремительных социальных перемен и очень часто затрудняла всякое отступление. Там, где Рузвельт старался избежать твердых позиций, Трумэн опирался именно на них. В то время как Рузвельт неизменно оставлял для себя “пожарный выход”, Трумэн с грохотом захлопывал все двери. Когда Эйзенхауэр добивался снижения федеральных расходов “во что бы то ни стало”, его позиция выглядела очень по-трумэновски.

“Президент отвечает абсолютно за все”, — заметил Трумэн после ухода от дел. Задача включала в себя и расстановку точек над всеми “i”. Основной столь широкого подхода стала его концепция “подобающей инициативы”. Долг необходимо выполнить, несмотря ни на что. По словам президента, “страна всегда ждет мнения власти по любой проблеме... и если конгресс молчит, что ж, я сделаю все сам, насколько сумею”. Бывало, подобный подход вел его прямоиком к победам; именно так случилось

в 1948 году. Но иной раз такая “широта охвата” сковывала его, не оставляя поля для маневра в тех случаях, когда события требовали корректировки президентских приоритетов или же менялись настроения публики. В 1943 году Рузвельт смог оставить имидж творца “нового курса” ради роли “президента-полководца”, что очень помогло ему. А Трумэну, по-видимому, в 1950—1951 годах подобный ход оказался не под силу. Кроме того, он ошибочно полагал, что здесь даже пытаться не стоит²².

Помощь, которой обеспечивал себя Трумэн, просчитывая властные риски, была недостаточной и непостоянной; само чувство власти у этого президента не отличалось устойчивостью. Его методы президентства способствовали более последовательному соприкосновению с деталями и принятием решений, нежели это было у Эйзенхауэра, но с точки зрения заботы о личной власти его показатели сильно уступали успехам Рузвельта. Точно так же, как у его предшественника, а потом и у последователя, методы Трумэна совершенно определенно соотносились с его собственным ощущением власти и пониманием того, для чего нужна власть. Это были методы человека, который любил президентство не столько за то, что из него можно было извлечь, сколько за то, что в нем можно было воплотить собственные идеи власти, партии, истории. Трумэну нравилось такое видение президентства. И когда угроза институту совпадала с покушением на его личное влияние, он действовал незамедлительно. Но если очевидного совпадения не было, ставки личной власти практически не волновали его; он считал ниже своего достоинства интересоваться этой темой. Конфликт с Макартуром классически иллюстрирует данное наблюдение.

Неприятие Трумэном “просто личного” сблизало его с Эйзенхауэром. Последний также отвергал личные мотивы в качестве стимула президентских решений. Но трумэновское понимание собственной роли заставляло давать отпор любым поползновениям на президентское право решать и предлагать. Свойственное Трумэну ощущение чиновничьей стороны президентства было столь сильным, что зачастую ему, защищавшему сам институт, удавалось уберечь от опасностей себя лично. У Эйзенхауэра такой “отдушины” не было. Весь свой пыл Эйзенхауэр вкладывал в стремление оставаться над схваткой. Парадоксально, но привязанность к церемониальной стороне президентства не раз делала его реакции весьма персональными

ми. Правда, политическими они отнюдь не казались. По мнению Эйзенхауэра, политика неизбежно замешана на личном интересе. Трумэн же полагал, что “политика” есть долг президента.

Рузвельт, в отличие от своих преемников, рассматривал политику в качестве инструмента, используемого *для себя лично*. Из этой тройцы именно он наиболее эффективно оберегал свою личную власть.

Все эти наблюдения завершают цепочку аргументов, начатую нами во второй главе. Попытаемся вкратце восстановить ее. Государственная власть представляет собой способность эффективно влиять на людей, вовлеченных в политику и осуществляющих ее. Президентское влияние проистекает из трех источников. Первый из них — это преимущества должности, с помощью которых президент убеждает подчиненных в том, что в выполнении его требований и заключается их служебный долг. Второй источник — ожидания чиновников, касающиеся способности и воли президента применить рычаги, которыми, по их мнению, он располагает. И наконец, третий — прогнозы бюрократов относительно того, как оценивают президента избиратели, а также как посмотрит на них их собственная публика, если они выполнят все, что требует от них президент. Короче говоря, президентская власть — это сумма сильных сторон должности, репутации, завоеванной в “вашингтонском сообществе” и престижа за пределами столицы.

Безусловно, от президента зависит, насколько полноценны эти источники, но он определяет это не в одиночку. Его личный вклад осуществляется с помощью президентских слов и поступков. Следовательно, выбор того, что, когда и как сказать и сделать, является основным способом сохранения и приумножения его власти. И наоборот, принимаемые президентом решения могут понапрасну растрчивать власть. Общий итог определяется тем, способен ли он верно оценивать риск, которому время от времени подвергается его власть, и учитывает ли он все частности и детали, совершая окончательный выбор. Место президента столь уникально, а его власть настолько связана с уникальностью этого места, что ему не приходится рассчитывать на серьезную помощь со стороны. Вместе с тем он едва ли сможет

осознать и верно оценить свои шансы, не располагая максимумом подробностей и временем для принятия решения. Но полезная информация и своевременный выбор могут оказаться недосыгаемыми; ему предстоит позаботиться и о том и о другом. Сделав это, он укрепит собственные позиции. Именно такая поддержка является для него первостепенной. Но президенту не удастся ни почувствовать, ни реализовать потребность в подобной помощи, если его видение собственной роли не предполагает стремления к власти.

Вполне естественно, что Франклин Рузвельт, от рождения нацеленный на обладание президентской властью, являет пример человека, который с успехом помогал себе сам. Забавно, что Трумэн, никогда не ощущавший подобных притязаний, все-таки смог “склеить” из своих убеждений и идеалов такой образ президентской должности, который постоянно заставлял его заботиться о собственной власти. Столь же любопытно и то, что Эйзенхауэр, превозносимый комментаторами и избирателями, а также многими интеллектуалами в качестве политика, созданного для президентства, по определению был не способен дорожить своей властью. Лишь неординарный политический деятель смог бы в полной мере использовать возможности, созданные присутствием его в Белом доме. Но если бы Эйзенхауэр действительно был политиком, он никогда не поднялся бы в президентское кресло в качестве героя. Он всегда смотрел на себя глазами человека, недолюбливающего политику. Очевидно, что обменять свой громкий статус героя на твердую валюту власти он сумел по весьма невыгодному курсу. Но мог ли Эйзенхауэр поступить иначе? Условия обмена были продиктованы его собственной трактовкой президентства.

Никогда нельзя быть уверенным в том, что человеку, ставшему президентом Соединенных Штатов, хватит чувства власти, чтобы обеспечить собственное влияние. Но неудача абсолютно предрешена в том случае, если завоевание Белого дома станет для него первым путешествием в политику. Президентство не терпит любителей.

Глава восьмая

На пороге шестидесятых

Сражаясь за власть, любой президент обязан знать, из чего она состоит. В этой книге власть рассматривается как личное влияние, а под влиянием понимается способность, действуя сегодня, закладывать прочные основы будущего. Такой подход обнажает существо задачи, стоящей перед человеком, который стремится к максимальной власти. Желая располагать властью завтра, о ней следует заботиться сейчас, сию минуту. Непрерывно оценивая воздействие своих текущих решений на источники собственного влияния, президент всегда будет на высоте. В этом деле он полагается только на себя; власть и ее источники — сфера исключительной президентской компетенции. Но рутинные вопросы, над которыми приходится работать ежедневно, редко раскрывают опасности, угрожающие президентской власти. Заглянуть поглубже президенту позволяют экспертные навыки. В этом их огромное значение.

Следует повторить: президентство — не место для любителей. Невозможно стать экспертом в вопросах власти, не обладая политическим опытом. Президентство — удел политиков. Но это вовсе не означает, что президентом может стать любой представитель данного сословия.

Обычному, “среднему” политику будет не под силу выстроить систему президентской власти. Люди, специализирующиеся на организационной или партийной деятельности, едва ли тут преуспеют; наилучший опыт — работа в правительственных учреждениях. В этой логике мы будем называть политиками только тех, кто сделал карьеру в исполнительных структурах. И все же искусное распоряжение президентской властью от-

нюдь не следует из подобного опыта автоматически. Ни на одном уровне управленческой системы нет такого поста, который в обязательном порядке учил бы разбираться в тонкостях президентства. У этой власти столько же источников, сколько у президента избирателей; должности, позволяющие лучше вникнуть в аргументы одной их части, нередко заслоняют доводы другой. Кроме того, прежняя должность еще не является гарантией того, что ее обладатель захватит с собой в Белый дом талант ставить цели и добиваться их. Бывший министр торговли Гувер настолько остро чувствовал цель, что она превращалась для него в навязчивую идею. А у бывшего сенатора Гардинга потребность в цели вообще отсутствовала. Никакой опыт, сколь подходящим он бы ни казался, не в состоянии обещать, что президенту в нужный момент удастся сохранить веру в себя и в собственные силы. Подобная вера требует, чтобы его представления о собственной должности обязательно включали в себя неустанную борьбу за личную власть. Но этот образ должен также допускать и возможность ошибок в столь многотрудной работе.

Франклин Рузвельт заметил как-то, что Линкольн “тосковал оттого, что не мог сделать все разом. А этого не может никто”¹. Если президенту предстоит пережить превратности четырех или восьми долгих лет, запас уверенности в собственных силах должен позволить ему вынести печаль Линкольна с достоинством. Искатель власти, чья вера в себя зависит от мгновенных завоеваний и гарантированных успехов, может испортить все и потерять власть. Достоинство требует иронии и видения перспективы. Политический опыт не всегда наделяет подобными качествами. Более того, иногда эти качества тают пропорционально тому, насколько возрастает жажда власти. Чиновника, который умеет совместить легкое отношение к жизни и чувство перспективы с пониманием механизмов президентского влияния и стремлением овладеть этими механизмами, едва ли можно считать “средним” политиком.

Звание специалиста в сфере президентской власти отличает не политиков как таковых, но лишь выдающихся политиков. Что присуще таким людям? Джастис Холмс сказал однажды, что Франклин Рузвельт обладал “второсортным интеллектом, но первоклассным темпераментом”. Возможно, это незаменимое сочетание. Политика “добротной власти” едва ли приходится по

душе тем людям, которых интеллектуалы считают своими. А вот темперамент в любом случае исключительно полезен. Предшествующий опыт может внести вклад в экспертные способности; то же самое касается и амбиций политика. Но только с помощью того, что называется “первоклассным темпераментом”, политическое “ноу-хау” и желание можно обратить в собственную выгоду. Такой темперамент укрепляет веру в себя. Среди американских политиков подобный дар по сей день остается редкостью.

Если бы умение концентрировать власть имело отношение только к гордости или самолюбию конкретного человека, всем остальным можно было бы не заботиться о том, насколько умны или глупы наши политики. Отношение к ним вполне вмещалось бы в рамки сочувствия или неприятия. Но успех или неудача президента касаются не только его лично или же возглавляемой им партии. По причинам, на которых я остановлюсь чуть позже, профессиональное стремление президента расширить свое влияние отражается на энергии правительства и на жизнеспособности проводимого политического курса. Правительство “подпитывается” здоровым напряжением, возникающим между частями административного механизма. Политическая линия крепнет благодаря преобразованию намерений в конкретные свершения. Динамичное правительство и пользующаяся поддержкой политика накануне седьмого десятилетия двадцатого века в большой цене. Искушенность по части президентской власти укрепляет и то и другое. По этой причине избиратели президента, вне зависимости от партий и места проживания, весьма и весьма заинтересованы в благополучном исходе его борьбы за личное влияние.

Американская политическая система отводит президенту уникальное место. Вопросы, которыми он вынужден заниматься, не признают границ между гражданским и военным, внешним и внутренним, законодательным и исполнительным, административным и политическим. За его столом подобные различия теряют смысл. Надежды, возлагаемые на эту личность, не в силах оправдать никто другой; никого избиратели не терзают столь жаростно; никакой другой политик не живет под неослабным гнетом того, что он избран “всеми народом”. Кроме того,

никто иной не испытывает в атомную эпоху и в период холодной войны такой ответственности, как президент. Наконец, только он один имеет право на немедленное получение любой информации, касающейся этой эпохи и этой войны. Итак, роль президента действительно уникальна. В то же самое время, однако, его власть очень зыбка, поскольку он не делит свое место ни с кем, поддержать его в трудную минуту абсолютно некому. Последствия описываются в каждом примере нашей книги.

Предметы, о которых приходится размышлять президенту, намеревающемуся укрепить собственное влияние, тесно увязаны с жизнеспособностью общественной политики. Связь здесь не прямая, но достаточно очевидная. Упрочение властных перспектив укрепляет политический курс. Президент, знающий, из чего состоит его влияние и желающий обеспечить себе политическое будущее, каждый поступок сверяет с реакцией избирателей, причем как “вашингтонцев”, так и всех прочих. Само разнообразие электората и непредсказуемость возможных реакций на президентские поступки заставляют его трепетно относиться к тому, что Артур Шлезингер назвал “балансом административной власти”². Это баланс политических, управленческих, психологических, личностных составляющих. И поскольку компетенция президента столь всеохватывающая, то, что ему лично представляется подлинным балансом, остается таковым и с точки зрения публичной политики.

Экспертиза в терминах власти дает ему политические ключи, позволяющие проникать вглубь общественных проблем.

Жизнеспособность политики предполагает наличие трех основных составляющих. Во-первых, это цель, определяемая ходом истории, и созвучная вновь возникающим потребностям. Во-вторых, это операциональная устойчивость, то есть управляемость политикой со стороны профессионалов, приемлемость для тех, кто ее поддерживает, и для тех, кому она адресована. Ключевым фактором поддержки и приемлемости может оказаться время; подходящие временные рамки — третья составляющая. Президент, повышающий свои властные ставки, добивается именно того, что делает политику устойчивой.

В нашей системе никто не располагает таким набором властных инструментов, как президент. Следовательно, президент-

ская экспертиза — ключ к эффективной политике. Со времен Второй мировой войны с каждым новым витком истории принятие решений становится все более нелегким делом. Набор исходных предпосылок столь усложняется, что крайняя специализация экспертов не позволяет им покидать пределы собственной профессиональной сферы. Система оценок сделалась столь запутанной, что даже узкие специалисты постоянно спорят друг с другом. Следовательно, устойчивость политики становится единственно прочной основой, благодаря которой можно принимать принципиальные решения. А когда политика превращается в клубок противоречивых тенденций, перекрывающих друг друга и игнорирующих национальные границы, возникает потребность в экспертизе особого рода. В сфере устойчивости нашей системы никто не может выступить лучшим экспертом, чем внимательно относящийся к власти президент, если, разумеется, он понимает, из чего эта власть сделана.

Чем решительнее президент добивается влияния, тем больше внимания он должен уделять чиновничьей стороне своей деятельности. Поступая таким образом, он “подбадривает” правительство. Энергия конгресса, независимых агентств, а также политических партий генерируется поддержкой или отрицанием проводимой политики. Но прежде нужно создать то, что можно поддерживать или отвергать. По этой причине взоры “вашиingtonцев” обращены к Белому дому. Потребность в президентских инициативах порождает зависимость от их автора. Такая зависимость, в свою очередь, становится его преимуществом. Но воспользоваться этим преимуществом президент может только в том случае, если он вполне справляется с обязанностями чиновника. Энергичный клерк способен заразить энергией все правительство; человек, стремящийся к влиянию, должен стать именно таким клерком.

Вклад президента в деятельность правительства незаменим. Если он знает, что такое власть и желает власти, этот вклад вполне может оказаться дополнительным средством его борьбы за обеспечение личного влияния. К президенту применима формула, предложенная Эйзенхауэровским министром обороны в отношении “Дженерал Моторс”: то, что хорошо для страны, хорошо для президента, и наоборот. Далеко не очевидно, однако, что каждый президент будет следовать тому, что “хорошо” для него; чувство власти, понимание цели и источники уверен-

ности в себе могут развернуть его в другую сторону. В таком случае его “вкладом” станет застой, а не энергия, или же политика, проводимая вопреки истории. Его видение собственного влияния и путей его обеспечения касаются каждого из нас, независимо от того, что станет с ним самим.

Мы вправе предположить, что в ближайшие годы проблемы президентской власти по-прежнему будут стоять предельно остро. Если так, то потребность в экспертизе, описанной в нашей книге, в будущем лишь возрастет. Сам президент (а с ним и все американское правительство) в большей степени, чем когда бы то ни было, окажутся в зависимости от личных качеств и способностей главы государства.

Что ждет президентство в 60-е годы? Перемены, по-видимому, неизбежны. Но если исключить возможность экономической катастрофы или глобальной ядерной войны, глубокая трансформация этого института маловероятна. Без потрясений подобного масштаба мы едва ли станем свидетелями консенсуса, продемонстрированного Франклином Рузвельтом в 1933 или в 1942 году или же всенародного одобрения институциональных изменений, укрепляющих власть президента. При отсутствии инициативы снизу естественный консерватизм устоявшихся властных структур заставит конгресс и политические партии воздержаться от реформ, сулящих президенту дополнительные преимущества. Конгрессмены пошли бы на это, если бы их полномочия продлили до четырех лет, как у президента. Но появится ли подходящий повод? Что касается консенсуса в кризисных ситуациях, то и на это будущему президенту не придется рассчитывать. Вероятно, мы исчерпали свой лимит порузвельтовски “созидательных” кризисов — созидательных в смысле укрепления позиций президента во властной системе. Судя по 60-м годам, никакая ограниченная война и никакая ограниченная депрессия не принесут в этом смысле пользы. Изменить правила игры могут лишь по-настоящему глобальные перемены.

В отсутствие “созидательных” кризисов и при условии того, что разрушительные кризисы нас категорически не устраивают, трудно ожидать, что возможный президент-реформатор получит какую-то широкую поддержку. Во всяком случае, со

стороны бюрократии — пока ее не выгонят с Капитолийского холма. Гарантированной опоры не найти и в конгрессе — для этого давление электората должно сплотить большинство народных избранников вокруг президента, а я глубоко сомневаюсь, что в 60-е годы такое будет возможно. Скорее всего, хозяину Белого дома придется довольствоваться временными коалициями, создаваемыми от случая к случаю для решения конкретных вопросов. В этом отношении 60-е годы будут напоминать 50-е, а еще больше — конец 40-х. Что же касается партийной дисциплины (в английском понимании этого слова) — излюбленного волшебного средства всех политологов еще со времен Вудро Вильсона, — то здесь предварительным условием является партийный контакт между Белым домом и руководством обеих палат конгресса. Но даже столь незначительную деталь не удавалось обеспечить в течение восьми из пятнадцати послевоенных лет. И если феномен “разделенной демократии” сохранится в 60-е годы, принадлежность президента и конгресса к одной партии скоро станет чем-то “нетипичным” для Америки.

Даже если нынешние тенденции не получат дальнейшего развития, мы далеко не завтра сумеем найти в каждой партии сплоченные группы единомышленников, способных преодолеть барьеры установлений и традиций, которые препятствуют появлению у нас чего-то подобного дисциплине английского стиля. Это, конечно, не означает, что перелом тенденции “разделенной демократии” не будет иметь никакого значения. Если вновь проложить партийную дорожку от Белого дома к Капитолию, результаты порадуют обоих партнеров. Перспективы их сотрудничества незамедлительно улучшатся. Политические итоги подобного поворота приятно удивят критиков нашей системы. Ведь торг между “своими” имеет особенности; он не похож на сделки между соперничающими кланами. Но путь предстоит довольно длинный. Торг, а не “дисциплина” по-прежнему остается главным инструментом президента во взаимоотношениях с конгрессом. Пропасть между “партией президента” и “партией конгресса” перейдет по наследству следующему обладателю президентского кресла.

Наши политические партии едва ли станут инициаторами обновления, поскольку они по-прежнему остаются всего лишь коалициями избирателей, раздробленными по разным штатам.

Долгожданная “национализация” партий, ломающая старые сектантские барьеры, будет, разумеется, развиваться и дальше, несмотря на временные неудачи на Юге страны. Но даже если электоральная база каждой партии “национализируется” завтра, трудно себе представить, что единомышленники в одном вопросе внезапно станут соратниками во всех остальных. В ближайшие годы мы станем свидетелями весьма склочной политики, где партийная принадлежность скорее всего будет хрупкой и неустойчивой, а позиции партий будут меняться от региона к региону. Несмотря на идущие процессы “национализации”, не стоит полагаться на то, будто бы она принесет с собой четкие критерии партийной принадлежности, столь милые сердцу некоторых теоретиков. Американская история свидетельствует, что только глубочайший кризис, вторгающийся в жизнь миллионов избирателей, порождает устойчивые политические предпочтения; именно так обстояло дело во времена Гражданской войны и Великой депрессии. Но в наши дни катаклизмы подобных масштабов вообще могут разнести партийную систему вдребезги. Скорее всего, и здесь мы тоже исчерпали лимит кризисов. Отбросив варианты катастроф, следует предположить, что следующее десятилетие, подобно 50-м годам, станет периодом эволюционных перемен, в основном не затрагивающих партийные пристрастия. Появившиеся на горизонте изменения навряд ли заставят конгрессменов мыслить в заданных партийными рамками.

Бесспорно, в следующем десятилетии наша политическая жизнь будет столь же “подогретой”, как и в середине 50-х. 60-е годы, судя по всему, окажутся беспокойным временем. Зонами политической нестабильности станут четыре основные проблемы, по крайней мере, таков взгляд из 1959 года — возможно, появятся и другие. Первую из этих проблем можно охарактеризовать как смещение акцента в использовании ресурсов для поддержки не столько частных нужд, сколько общественных надобностей; проблемы инфляции, налогообложения, экономического роста напрямую связаны с тем, насколько глубоко общество запускает руку в государственный карман. Масштабным ли станет этот сдвиг, окажется ли он постоянным или временным, каким целям он послужит и во что обойдется — все это должно обсуждаться в другом месте. А пока достаточно заметить, что данная тема будет предметом жарких баталий в пред-

стоящее десятилетие, а может быть, и позже. Ни один наблюдатель, непредвзято оценивающий демографические тенденции, развитие наших городов (и их пригородов), политику субсидий частным производителям, и пытающийся понять, действительно ли замораживание общественных расходов является, как его в том убеждают, единственным спасением от инфляции, не усомнится, что конец 50-х передаст в наследство 60-м бурные политические дебаты.

Кроме того, обсуждение источников, размеров и методов распределения общественных средств поднимет множество вопросов как во внешней, так и во внутренней политике. В этой области международные отношения самым тесным образом связаны с ситуацией в самих Соединенных Штатах. Среди атакующих казначейство будут и те, кто не голосует на наших выборах. Нам придется финансировать масштабные зарубежные проекты. Свое слово скажут и оборонные нужды. Все эти затраты будут производиться на фоне требований укрепить американскую систему социальной защиты. Конкуренция внешних и внутренних потребностей коснется каждой политической области, начиная от доктрины военного сдерживания и кончая контролем над вооружениями, экономической помощью, международной торговлей. Подобное состязание для нас не ново, но интенсивность давления сделает нашу внешнюю политику одним из самых острых аспектов государственной жизни. В этом смысле 60-е также закладывают основы последующих десятилетий.

Вторая зона нестабильности возникнет вокруг вопроса о том, в каких сферах и каким образом следует сокращать наши аграрные субсидии. По мере того как доля занятых в сельском хозяйстве неуклонно сокращается, а сельское население тает, нынешний объем государственной поддержки аграрного сектора будет подвергаться все более резкой критике. Но между соперничающими претендентами и государственными деньгами мощной стеной стоят пользующиеся немалым авторитетом в конгрессе фермерские организации, опирающиеся на архаичную нарезку избирательных округов и традиционные американские ценности. Шумные наскоки на устоявшуюся линию и столь же мощное сопротивление, несомненно, подольют масла в огонь политических страстей.

В 60-е годы переосмыслению подвергнется не только наша сельскохозяйственная политика, изменится также традицион-

ная роль организованного труда. Это третья конфликтная область: по уровню внутреннего напряжения она способна поспорить с двумя предыдущими, ибо в 1959 году приходится сталкиваться с явлениями, суть которых куда глубже повсеместного неприятия отдельных профсоюзов. Налицо все признаки явной деградации трудовых отношений. В 50-е годы обеспокоенность капитала расширяющимися правами профсоюзов проявлялась в первую очередь на политическом фронте, в то время как экономическое давление наемного труда было слабым и заключалось в основном в отстаивании ранее завоеванных рубежей. 60-е годы сулят нам войну на обоих направлениях. Экономические сражения заострят все остальные противоречия и усилят поляризацию общества. Но поскольку лагерь труда постоянно сокращается, эта борьба едва ли станет классовой. Многое будет зависеть от подхода управленцев к неорганизованному или слабо организованному труду. Сейчас невозможно предсказать, чем все это закончится. Но совершенно очевидно, что эти конфликты добавят жара на нашей политической кухне.

В Америке 60-х появится еще одна зона нестабильности, пересекающая все только что упомянутые: это интеграция небелых американцев. Вопрос настолько очевиден, что здесь достаточно ограничиться простым его упоминанием. По своему потенциалу ни одна внутриамериканская проблема не сможет сравниться с этой.

В предстоящее десятилетие именно четыре отмеченные нами проблемы обозначат себя наиболее явно. Но не будем ограничиваться только ими. Уже сегодня имеются признаки того, что промышленная и торговая политика СССР станет мощным фактором, влияющим на благополучие ряда отраслей американской промышленности. Но и это не все. Во внешнеполитическом наследии 50-х имеются некие привычные постулаты, неминуемое изменение которых напрямую отразится на внутренней жизни страны. За границами США есть десятки очагов напряженности, в любой момент готовых обострить наши домашние проблемы. И наконец, не будем забывать о вопросах типа разползания ядерного оружия, радиационных проблем, космической гонки, каждый из которых не может держать нас в напряжении постоянно, но готов вспыхнуть за считанные секунды при неблагоприятном стечении обстоятельств.

Данный список не претендует на законченность; выделив наиболее типичные болевые точки, мы хотели только объяснить, почему ближайшие годы не принесут нам однопартийного руководства. Полнота перечня не имеет особого значения. Важно то, что в обозримом будущем наша политика будет состоять из вопросов, злободневность которых меняется постоянно и внезапно, в зависимости от того, в какие комбинации они вступают друг с другом. В сочетании с регулярно проводимыми выборами и разобщенностью электората подобная перспектива почти гарантирует, что ни одна партия, завоевавшая большинство в конгрессе, не сможет надолго обеспечить устойчивую поддержку своему президенту, а тот, в свою очередь, не будет оставаться пассивным орудием в руках принадлежащих к партийному большинству конгрессменов. Электораты президента и Конгресса не слишком часто пересекаются; одну из таких возможностей предоставляет процесс выдвижения кандидатов. Но после этого альянс между президентом и конгрессом становится маловероятным. Каждый раз президентам приходится добиваться поддержки заново. Но оборотной стороной этого шаткого равновесия станет сохраняющаяся уникальность президентства в нашей политической системе.

Проблемы 60-х придется решать в системе, резервирующей за президентом совершенно особое место и не обещающей ему стабильной поддержки. “Неординарность как норма политики”, — так я охарактеризовал минувшие полтора десятка лет во введении. Ныне все указывает на то, что особенности “середины века” сохранятся еще долго. Политика будет все более запутанной и сложной, а конфликты — все жарче. Значит, потребность нашего общества в президентской экспертизе будет расти и впредь.

Ныне мы нуждаемся в более энергичном правительстве и желаем более обоснованной политики, нежели в 50-е годы. Нашей власти предстоит действовать в только что обозначенных зонах напряженности. Эффективность политической линии придется обеспечивать с помощью “подручных средств”, предлагаемых нашими традициями и культурой. Подобный материал трудно назвать многообещающим. Если мы хотим, чтобы политика благополучно прошла испытание жизнью, нужно находить спо-

собы примирять то, что раньше казалось непримиримым. Это — поле деятельности президента-эксперта, чья озабоченность властью заставляет его вновь и вновь смешивать ингредиенты жизнеспособной политики.

Президент, знающий, что такое власть и стремящийся к власти, постоянно сталкивается с противоречиями. Источники его влияния таковы, что укрепление одного может привести к оскудению другого. Получившая широкую поддержку инициатива может повредить его репутации в глазах “вашингтонцев”. Шаг, удостоенный лестных отзывов в столице, может пробудить у избирателей несбыточные надежды. А решение, представляющееся императивным по соображениям высокой политики, способно причинить ущерб всем источникам президентской власти. Суть президентской экспертизы заключается как раз в примирении несопоставимого.

Президентская экспертиза не идеальна. Примеры, приведенные в нашей книге, свидетельствуют о ее ограниченности. Власть не должна быть единственным критерием президентского выбора, а принимаемые президентом решения не смогут стать основным инструментом его влияния. Это всего лишь рычаги, находящиеся в его руках; но у других есть свои собственные рычаги. Его способность влиять на ход вещей представляет собой один из многих факторов, формирующих властное решение; события и люди, не подчиняющиеся прямому президентскому контролю, оказывают здесь куда более мощное воздействие. Взглянув на мир конца 50-х годов, невозможно возражать тем, кто полагает, будто бы наука и технология значительно повысили нашу компетентность. Но все-таки пока преждевременно отказываться от творческого подхода к американской политике. Осознание того, что будущее далеко не всегда покоряется нам, радикально преобразует наши политические стратегии. Голоса отчаяния звучали уже не раз — и в 1950, и в 1940, и в 1930. В стремительные 60-е будет еще сложнее. Но, как свидетельствует прошлое, гибкость нашей политической системы позволяет нам быть оптимистами. Надежду вселяет также и то, что нынешняя политическая система и не думает меняться. Впрочем, если даже она изменится, наши политические дилеммы никуда не исчезнут.

Эксперт в Белом доме еще не является гарантией эффективной политики, но когда такого эксперта нет, все надежды ока-

зываются под вопросом. Жизнедеятельность нашей политической системы зависит от личности президента. “По сути дела, — пишет Эдвард Корвин, — президентская власть временами оказывается чрезвычайно персонализированной”³. Но для тех, кто надеется на эффективность американской политической системы, угроза таится не просто в зависимости от одной-единственной личности; опасна зависимость от вождя-дилетанта. В наши дни цена ошибки особенно велика, и поэтому эксперт на президентском посту оказывается абсолютным благом. Его навыки оказываются вкладом в функционирование системы. Система опирается на его знания. Опасность же в людях, которые не понимают этого.

Настораживающая зависимость страны от одного-единственного человека, находящегося наверху, — от его “властного чутья”, — является уделом не только Соединенных Штатов. Похоже, эта зависимость свойственна всем демократическим (а уж тем более коммунистическим) режимам, хотя кое-где, к примеру, в Британии, она настолько завуалирована, что многие американцы ее просто не замечают. Британская кабинетная система скрывает слабости и подчеркивает сильные стороны главы правительства; наша система поступает противоположным образом. Английская политика не подпускает к себе любителей, в то время как у нас любителей выносит наверх довольно часто. Но в нынешнем столетии у Британии не было недостатка в возглавляющих кабинет непрофессионалах, и британской политике пришлось заплатить за это немалую цену. Самый свежий пример — Иден, до него — Чемберлен. У англичан, так же как и у нас, структура, условности и традиции внутри системы имеют определяющее значение, и руководитель старается действовать в их рамках. Но англичане, по-видимому, ничуть не меньше американцев зависят от личности главного эксперта. Если бы в один прекрасный день мы внедрили у себя британскую систему, власть в Белом доме все равно осталась бы персонализированной, а ее обладателем вполне мог бы оказаться кто-нибудь вроде Рамсея Макдональда. Некоторых политических дефектов нельзя избежать простым изменением структуры.

Одна из таких опасностей — страстное тяготение американского электората к лидерам, пребывающим над политикой. Пример Эйзенхауэра с этой точки зрения довольно типичен.

Стивенсон тоже подчеркивал, что он давно отошел от политической деятельности и не является политиком. В настоящее время претенденты на номинации 1960 года изо всех сил стараются убедить общественность в своей политической “невинности” и любительском статусе. Симпатии к дилетантам для американской политики не новы; вновь сошлемся на Эйзенхауэра. Примечательно, что в критических нападках на президента-генерала этот мотив почти не звучал. Большая часть критики *ad hominem* не отличалась справедливостью. Между тем в числе немногих печальную истину озвучил весной 1952 года спикер палаты представителей Рэйберн: “Человек он хороший. Только вот профессия не та”. Суть проблемы заключалась именно в этом.

Впрочем, в наших избирательных кампаниях 50-х годов поражала не популярность Эйзенхауэра как таковая, странно было то, что его кандидатуру искренне поддерживали образованные и информированные американцы, вполне понимавшие, что к чему. Его дважды переизбирали внушительным большинством голосов. И постоянно, за исключением одного краткого перерыва, он получал одобрение в ходе опросов Гэллапа. А почему бы и нет, собственно говоря? Популярный герой в лучшем смысле этого слова, человек одновременно великий и простой — такие нечасто встречаются. В конце 40-х и в 50-е Эйзенхауэр фактически был единственным. Отдать ему Белый дом, не теряя при этом героя, — такой исход казался добропорядочным гражданам вполне разумным, невзирая на отношение к политике или к президентам. То же самое можно сказать и о профессионалах из команды республиканцев, содействовавших выдвижению Эйзенхауэра в 1952 году. Они дважды пробовали ставить на политических лидеров; на этот раз им хотелось выиграть. Но когда речь заходит о журналистах, чиновниках и лидерах бизнеса, присоединившихся к этому “параду”, мы сталкиваемся с феноменом куда менее рациональным. Наиболее неистовые из нынешних критиков Эйзенхауэра были когда-то его пылкими обожателями. Каково было — и есть — их представление об американских политических институтах? Его добродетелью считалось то, что он был вне политики, а разочарование в нем редко сопровождалось отказом от этого странного критерия. На Эйзенхауэра пытаются возложить ответственность за то, что ему не давалось дело, которому он никогда не учился и к которому не

подходил по темпераменту. Сталкиваясь с подобными рассуждениями интеллектуалов, поневоле задумываешься о разумности американского общества.

Еще не будучи президентом, Вудро Вильсон как-то заметил: “Люди обычных физических и моральных качеств не смогут быть президентами и выжить, если нагрузку хоть как-то не удастся ослабить. Если дело и дальше так пойдет, то высших чиновников придется набирать из умных и добропорядочных атлетов — класса сравнительно небольшого”⁴. В контексте настоящей книги его формула нуждается в некотором уточнении. Напряжение сейчас чрезвычайно возросло, и никакого облегчения впереди не предвидится. Если мы хотим, чтобы наши президенты не умирали раньше времени и добивались успеха в своих начинаниях, их следует искать среди опытных политиков выдающегося темперамента — класса еще более немногочисленного.

Часть вторая

Поздние размышления

Глава девятая

Как оценить президента

Оценивая личную деятельность президента, полезно задать себе четыре вопроса. В этом отношении, я надеюсь, намеченные в первой части книги принципы пригодны для ретроспективного взгляда на любого президента¹. Первый вопрос состоит в следующем: каковы были его устремления, действовал ли он в согласии с историей или вопреки ей, насколько президентские цели соответствовали главным вехам его времени? Второй вопрос таков: глубоким ли было его “чувство власти”, понимание природы власти, и насколько оно укладывалось в реалии той эпохи? Третий: как он нес бремя своей должности, что поддерживало его в перипетиях президентских трудов и каким образом его способность сохранять душевное равновесие влияла на процесс принятия решений? Последнее особенно важно сейчас, когда ядерные технологии снабдили американцев и русских межконтинентальными ракетами, а стрессы, переживаемые президентами, становятся все острее. И наконец, четвертый вопрос касается президентского наследия: что он оставил после себя, как его работа отразилась на должности президента, судьбе партии, чем запомнилась проводимая им социальная политика, какое место отведено ему в американской истории и, наконец, как его деятельность повлияла на позиции США в мире?

Чтобы ответить на эти вопросы, стороннему наблюдателю потребуются некоторые ключи-подсказки.

1. Что касается целей, то здесь ключом послужит умение президента твердо держаться намеченного курса. Под “устремлениями” я не имею в виду ничего конкретного, вроде желания реформировать систему медицинского страхования или тяги к

всеобщему миру. (Тем более, что все президенты хотят мира.) Под “намеченным курсом” я подразумеваю нечто более широкое, нежели приверженность Трумэна идее сдерживания, и в большей степени поддающееся определению, чем эйзенхауэровская привязанность к принципу фискальной ответственности. Наконец, “умение твердо держаться намеченного курса” означает не что иное, как очевидную личную вовлеченность, проявляемую в словах и поступках и не позволяющую политику повернуть назад. Такова позиция Трумэна по гражданским правам, Эйзенхауэра — по оборонным статьям бюджета, Джонсона — по Южному Вьетнаму, где малейшее отступление было равнозначно для него уходу с должности.

2. В отношении соответствия должности и “чувства власти” ключами могут послужить устойчивые особенности оперативного стиля, проявляемые президентом в конкретных вопросах любой области, будь то законодательная или исполнительная, публичная или тайная, внешняя или внутренняя политика. Трумэн, к примеру, прежде всего стремился быть решительным, Эйзенхауэр хотел всегда оставаться над схваткой и т. д.

3. По части политической выносливости и способности сопротивляться обстоятельствам необходимый материал можно получить опять-таки из анализа конкретных примеров. Полезно, скажем, рассмотреть поведение человека в кризисных ситуациях: взглянуть на Трумэна в период китайского вторжения в Корею, на Эйзенхауэра — в разгар венгерских событий, суэцкого кризиса или противостояния в Литл-Роке.

4. Разбираясь с наследием, надо присмотреться к администрации президента-преемника. Так, “Новый курс” Рузвельта способен многое рассказать о президентстве Гувера. Резкие выражения послевоенной внешней политики Трумэна отсылают к “позднему” Рузвельту. А жалобы президента Кеннеди на “мифы”, скрывавшие экономику, напоминают о той грани наследия Эйзенхауэра, которая касается неутомимого Джорджа Хэмфри.

Но все перечисленные ключи оказываются непригодными, если в качестве объекта исследования мы намечаем Джона Ф. Кеннеди, который был президентом только два года и десять месяцев. Более того, если бы, руководствуясь теми же мерками, кто-то попытался подойти к Франклину Рузвельту, опираясь исключительно на его деятельность до января 1936 года, или оценить работу Гарри Трумэна до запуска “плана Маршалла”,

или же подвести итоги президентства Эйзенхауэра, поставив точку на его инфаркте, — суждения такого исследователя резко разошлись бы с современными оценками, выставленными по результатам полного президентского срока. Мы не знаем, с чем подошел бы к финишу Кеннеди, если бы его не убили. И что еще более важно, далеко не ясно, с какими критериями подходить к событиям прерванного президентства.

Семь президентских лет Трумэна и восемь лет Эйзенхауэра задают современному президентству определенный ритм. Первые восемнадцать месяцев (или чуть больше) становятся для президента-“новичка” временем учебы, в ходе которой ему предстоит — если удастся — узнать много интересного о своей работе. Никакая предшествующая деятельность не в состоянии подготовить его к новому поприщу. Чему-то придется учиться и позже, по завершению полутора лет. Открытия и находки ждут президентов в течение всего срока пребывания в должности (включая и горькие минуты прощания с президентским креслом). Но основной груз обучения приходится все-таки на первые полтора-два года. Для этого периода предложенные нами методы оценки довольно бесполезны. С их помощью невозможно определить, каким президент будет “в деле”, то есть после завершения подготовительного курса. Столь же “пуст” для нас и четвертый, завершающий год; традиционно он заполняется паузой, в ходе которой идет подготовка к особому тесту, требующему специальных усилий, — переизбранию на следующий срок. Преодоление этого испытания способно сказать о президенте многое, но такая информация едва ли будет иметь отношение к содержательным итогам его деятельности. Седьмой же год — начало конца, ныне закрепленного конституционной поправкой. В это время все взоры обращены к предстоящему выдвижению кандидатов и к будущей администрации.

Таким образом, решающее значение в оценке любого президентства имеют третий, пятый и шестой годы. На долю Кеннеди выпал лишь почти один год из этих трех.

Огромную роль в отборе свидетельств играет ретроспектива президентского цикла. Свершения заключительных лет проливают свет на значимость сделанного в прежние годы, помогают отличить устойчивые и повторяющиеся мотивы от наносных. Уже в самом начале президентской деятельности можно найти ростки того, что позже станет вполне типичным. И напротив,

многие действия и поступки прежних лет потом окажутся совершенно нехарактерными. Вглядываясь в минувшее, легко убедиться в этом. Но даже на втором или третьем году трудно заявлять: “Вот такие шаги или мысли будут доминировать в деятельности президента впредь”. Подобные суждения лучше приберечь на будущее. Случай Кеннеди не допускает ретроспективы; у него было очень мало времени.

Но все же соблазн слишком велик. И поэтому я пойду на явную глупость. Что еще хуже, я берусь за перо непозволительно рано — в 1968 году.

Взявшись судить о президентстве Кеннеди, я начну со своего первого вопроса — с вопроса о цели. К выявлению “базовой идеологии” будущего главы государства эта тема не имеет ни малейшего отношения. Франклин Рузвельт вступил в должность, не собираясь становиться “предателем своего класса”. Трумэн вовсе не давал клятвы втянуть Соединенные Штаты в холодную войну. Линкольн добивался власти совсем не для того, чтобы заполучить титул “президента-освободителя”. А в громком успехе Джонсона на выборах 1964 года не было предчувствия вьетнамской войны.

Цели президентов нельзя путать с исходными намерениями; последние, по-видимому, представляют собой лишь реакцию на происходящие события. К ним не стоит примешивать и фактор темперамента, страсти. Вопрос о том, насколько эмоциональным был Кеннеди, не имеет отношения к делу. В перечне целей Трумэна вполне можно включить разрешение проблемы гражданских прав, но если его темперамент попытаются оценивать по стандартам либералов восточного побережья, он едва ли предстанет перед нами “политиком чувства”. А Франклина Рузвельта по-прежнему принято считать “другом рабочих”, хотя его отношение к одному из наиболее знаменательных проявлений этой дружбы — Закону Вагнера — оставалось прохладным до тех пор, пока он не почувствовал, что медлить больше нельзя. И речь тут должна идти не о чувстве, а о словах и поступках, которые свидетельствовали бы о приверженности тем или иным идеалам.

В чем же заключались ориентиры короткого президентства Кеннеди? В данном случае для нас неважно, о чем он думал в

двадцать или в сорок лет, забудем о его персональных вкусах и предпочтениях, закроем глаза на его неприязнь к всевозможным эмоциональным всплескам — возьмем реальный мир, в котором он жил, и попытаемся понять, каким идеям и принципам этого мира он посвятил свою деятельность.

Наше исследование обнаружит, что таких целей было меньшей мере три. Первым и приоритетным являлось стремление сократить риск случайной катастрофы, “загнать ядерного джинна обратно в бутылку”, сделать государство более управляемым и предсказуемым. Он не задавался затасканной (и недостижимой) целью выиграть холодную войну. Ему хотелось добиться лишь того, чтобы ее благополучно пережило американское общество. По моему мнению, ничто не интересовало Кеннеди больше, нежели обуздание этого “джинна”. Данным вопросом он был озабочен более всего. Этот идеал запечатлен и в словах президента, в первую очередь — в выступлении в Американском университете 10 июня 1963 года. Та речь имела символическое значение. И слово подкреплялось делом: встреча с Хрущевым в Вене, берлинский кризис 1961 года, кубинский ракетный кризис — по мере преодоления опасных ситуаций это убеждение Кеннеди только крепло.

Другая речь, произнесенная в июне 1963 года, обнаруживает второй приоритет президента: им стало обеспечение гражданских прав. В выступлении 11 июня, а также в последовавшем через восемь дней обращении к конгрессу, Кеннеди начал кампанию, завершившуюся принятием Закона о гражданских правах 1964 года. Тем самым он продемонстрировал твердое стремление к интеграции черного меньшинства в американское общество. Опасность социального отчуждения была для него столь же очевидной, как и угроза ядерной войны, и поэтому он пытался выбрать такой путь, который удержал бы в рамках системы и нетерпеливых черных, и недоверчивых белых. Задача оказалась исключительно сложной, но он принял вызов. В этом плане Оксфорд и Бирмингем стали для него не менее знаменательными вехами, чем Вена, Берлин и Куба.

Третье президентское выступление раскрывает еще одну цель Кеннеди, не столь известную и очевидную, но вполне явную. Имеется в виду речь президента в Йельском университете 11 июня 1962 года, последовавшая вскоре после его короткой “войны” за повышение цен на сталь. Он говорил о том, что ра-

ди целенаправленного и эффективного роста экономики нам необходимо покончить с идеологическими подходами к ее проблемам. Президент утверждал, что ключевые вопросы экономического развития являются чисто технологическими и не имеют отношения к идеологии, требуют не чувства, а интеллекта, и что величайшими препятствиями на нашем пути являются овладевшие людьми идеи — “мифы”, как называл их Кеннеди. По-видимому, президент хорошо понимал, что пока удалось справиться только со старомодной левой идеологией. Но вокруг сохранялось множество других заблуждений, мобилизующих столь нужные стране интеллектуальные ресурсы и отвлекающих от рационального погружения в экономическую рутину. Президент желал убрать эти отжившие барьеры.

Не получив отклика на йельскую лекцию, Кеннеди решил сосредоточиться на более простой задаче, на одном-единственном экономическом уроке — уроке, преподанном уже после его смерти. Речь идет о предложенном им законопроекте о налогообложении, основная мысль которого заключалась в том, что иногда своевременное допущение бюджетного дефицита даже полезно, поскольку способно обеспечить переход к сбалансированному бюджету. Тем самым он намеревался внести свой вклад в ниспровержение “мифов” — по крайней мере до новых выборов. Но его амбиции, я уверен, простирались гораздо дальше. За этими устремлениями стояла приверженность президента динамичному и долгосрочному росту американской экономики.

Следствием борьбы за вторую и третью из обозначенных нами целей стала программа, которую преемник Кеннеди назвал “войной с бедностью”. В течение 1963 года Кеннеди активно разрабатывал планы по искоренению хронической нищеты. Подобное перспективное планирование имело не только политический, но и социальный смысл; эти замыслы значили многое. Исторически инициатором программы стал Линдон Джонсон. Но мы знаем, что Кеннеди собирался делать то же самое. Для каждого из этих политиков борьба с бедностью могла стать приоритетом. Это касается и Джонсона, хотя все его силы и средства были отданы другой цели.

Каждая из отмеченных мною целей означала приверженность определенной политической линии, втягивающей всего человека — его репутацию и чувство собственного “я”. И здесь

возникает вопрос: насколько своевременными с исторической точки зрения были поставленные задачи? В какой степени Кеннеди удалось справиться с ними? Отвечая, мы избегаем “панорамного”, перспективного взгляда. Эти цели мне кажутся вполне соответствующими требованиям момента. В краткосрочном контексте первой половины 60-х годов они представляются абсолютно верными.

Но как быть с Вьетнамом? Наихудшее обвинение, которое может быть выдвинуто против Кеннеди, заключается в том, что его решения в этой сфере были поверхностными, непродуманными и непоследовательными. Несомненно, здесь имел место опасный управленческий просчет, но это не означало ущербности идеалов. С точки зрения приоритетов незначительное внимание к вьетнамской проблеме в начале 60-х казалось вполне оправданным. И если вы сомневаетесь, взгляните на результаты повышенного внимания к ней после ухода Кеннеди!

Итак, о высоких идеалах достаточно. Был ли Кеннеди человеком власти?

Будучи сенатором, он поражал меня умением мгновенно делать выводы из своих столкновений с исполнительной властью; особенно показательным в этом плане стало фиаско в заливе Свиней, научившее Кеннеди многому (см. одиннадцатую главу). По принципиальным вопросам президент исключительно быстро входил в оперативную форму, постоянно совершенствуемую за годы пребывания в должности. Анализируя опыт Берлина, Оксфорда, Миссисипи или кубинского ракетного кризиса, можно подметить закономерный набор одних и тех же признаков: возложение командования на себя, продуманный отбор деталей, активный поиск альтернатив, подготовка возможных путей отступления и, наконец, пристальное изучение последствий. Даже по второстепенным вопросам, переданным другим, Кеннеди постоянно искал людей, способных действовать так же, как он, то есть обеспечивающих свободу выбора и жесткий контроль за ситуацией. Кое-кто из наблюдателей, например, Ханс Моргентау и Джозеф Эслоп, с тревогой воспринимал отмеченную тенденцию, считая президента слишком нерешительным. Но это характеризует не столько его деятельность, сколько их личные вкусы. Кеннеди всегда старался отличать необходи-

мое от просто возможного. После этого он с готовностью принимал решение.

Не все, разумеется, делалось эффективно, и порой даже успехи порождали побочные следствия в виде бюрократических склок, стрессов, раздражения, которые не проходили бесследно. Несмотря на это, наш анализ свидетельствует о присущем Кеннеди экстраординарном умении отличать президента как личность от президентства как института и о явном его желании управлять этой огромной машиной. За два года и десять месяцев Кеннеди многому научился. И мы не знаем, насколько далеко он мог продвинуться в будущем.

Присущее Кеннеди чувство власти постоянно сопоставлялось с мировосприятием иных облеченных властью людей. Он испытывал огромный интерес к власти и к фигурам властителей, где бы они ни встречались. Он был весьма чуток к тонкостям, отличавшим одного лидера от другого; столь же разборчиво возглавлявший сенатское большинство Джонсон подходил к коллегам-сенаторам. Кроме того, Кеннеди очень быстро усвоил истину, оказавшуюся не под силу Франклину Рузвельту в отношении русских и генерала де Голля: политик, действующий в другой стране, руководствуется мотивами, весьма отличающимися от его собственных. Для двухлетнего срока одно это было большим достижением. Оно очень пригодилось бы Кеннеди, если бы он остался жить, разумеется.

Кардинальным испытанием для Кеннеди-президента и Кеннеди-ученика стала конфронтация с Хрущевым: кубинский ракетный кризис октября 1962 года. Впервые в истории нашей дипломатии президенту приходилось учитывать психологию оппонента и ограниченный характер цели. В отличие, кстати, от корейской войны, где мы, всецело положившись на способности Макартура-психолога, фактически провоцировали китайскую интервенцию и расширяли наши задачи с каждым очередным успехом. “У победы нет суррогатов”, — писал Макартур, но ведь в то время мы обладали практически полной ядерной монополией, а правительство, несмотря на это, все же не прекращало поиски иных выходов из кризиса. Теперь, в условиях гарантированного взаимного уничтожения, понятие победы лишалось своего традиционного смысла. В ядерном противостоянии нет места подобным расчетам. Кеннеди явно понимал это. Он знал также, и это отразилось в его деятельности, что главная

опасность таится в неверных расчетах верхнего эшелона и избыточной энергии исполнителей. От Вашингтона, как и от Москвы, можно было ожидать и того и другого. Соответственно, президент с удвоенной силой постарался обеспечить за собой право выбора и сохранить контроль за ситуацией. Его стиль работы в данном случае выдержал испытание. Он добился желаемого.

Другой и, как тогда казалось, менее значимый тест состоялся годом позже, во время буддистских беспорядков во Вьетнаме. К несчастью, на этом экзамене он “провалился”. Убийство Дьема за три недели до его собственной кончины убедительно доказало это.

В столкновениях с конгрессом ключ к успеху лежал за пределами досягаемости Кеннеди; ведь ему президентское кресло досталось необычайно легко, в то время как в палате представителей его партия потеряла двадцать мест, приобретенных двумя годами ранее. Демократы сохранили внушительное большинство, но его заслуги в том не было. Учитывая подобное начало, успехи Кеннеди в работе с конгрессом можно рассматривать как солидные, средние или незначительные, в зависимости от желания наблюдателя воздать ему должное за продвижение наиболее новаторских законов; ведь новые законопроекты о налогах и о гражданских правах были приняты только в период президентства Линдона Джонсона. Можно с уверенностью утверждать, что Кеннеди расчистил путь, договорился о поддержке обеих партий и запустил машину законотворчества. Но в то же время очевидно, что после его гибели — или даже благодаря ей — Белый дом получил преимущества, на которые Кеннеди и не рассчитывал. Заслуга в этом принадлежит Джонсону. Как действовал бы сам Кеннеди? Я предполагаю, что в конце концов, после отсрочек и жарких схваток, оба билля были бы приняты. Но это спорный вопрос. Как и общий итог всей деятельности этого президента.

Но какими бы ни были итоги, сделал ли Кеннеди все, что мог? Имея в виду пределы, установленные выборами, учитывая обострившуюся после Бирмингема проблему гражданских прав, использовал ли он все ресурсы своего президентства? Можно сказать: “Не совсем”. Но лучший ответ все же таков: “Этот человек не мог сделать больше”. Ибо Кеннеди, как представляется, не испытывал симпатий к образу жизни законодателя, и кон-

грессмены знали об этом. Проведя четырнадцать лет на Капитолии и хорошо зная работу конгресса, Кеннеди так и не стал “членом семьи”. Его стихией были правительственные учреждения, он по натуре принадлежал к исполнительной власти. Об этом сенаторам тоже было известно. Кроме того, он был молод, по сенатским стандартам — очень молод, и его присутствие в Белом доме, да еще в окружении более молодых сподвижников, постоянно раздражало старших. В социальном плане он оставался весьма замкнутым, по крайней мере в отношении большинства членов конгресса и их жен. Его манеры были безупречны, обаяние делало его неотразимым, но он старательно отделял свою частную жизнь от общественной, и конгрессмены не часто допускались в его “ближний круг”. Разбираться в том, как работает конгресс, но при этом презирать его радости — подобный стиль некоторые экс-конгрессмены вынашивали десятилетиями. Но у Кеннеди он был врожденным. Множество неприятностей, которые он вынужден был преодолевать день ото дня, проистекали из этого высокомерия.

Но даже если бы он любил конгресс без памяти, даже если бы это чувство оказалось взаимным, ничто не могло бы сохранить легкость и безоблачность их отношений в последний год его президентства. И причиной тому явилась его законодательная программа. В качестве президента-новатора, противостоящего колеблющемуся конгрессу, он стал наследником Трумэна, а также Рузвельта после 1936 года. На Капитолии манеры Кеннеди приносили сплошные неприятности, но то были всего лишь царапины. У более глубоких шрамов были иные причины, и президент знал о них.

В общении с невашигтонской публикой — с иным миром — Кеннеди взял прекрасный старт. В течение трех месяцев после избрания Кеннеди превратился из “настырного”, “молодого”, “католического” политика во всенародного президента, постоянно расширявшего социальную базу своей власти. Залив Свиней стал жестоким испытанием, но проведенная им потом “работа над ошибками” помогла восстановить имидж, приличествующий хозяину Белого дома, наследнику Рузвельта и Эйзенхауэра. Он живо ощущал тот образ, которому надо соответствовать. И это чувство никогда не подводило его.

Ему было свойственно отвращение к проповедям, особенно к проповедничеству в политике он отказывался видеть в эмоци-

ях толпы политическое орудие. Среди американских политиков такое отношение встречается довольно редко; мне трудно понять, откуда оно у него. Но подобные установки действительно были крепки, и они производили впечатление на публику. Игре эмоций он предпочитал игру ума. Пресс-конференции на самом деле были для него событиями, он не превращал их в спектакли. Явно наслаждаясь доверием людей и вызывая обилие улыбок, он, как мне кажется, все же редко принимал эти чувства без уколов тревоги. Он не любил “беседы у камелька” — общение с народом в отсутствие народа; вечерние выступления по телевидению рассматривались им скорее как долг, а не как лишняя возможность заявить о себе, притом довольно опасная: пара лишних слов о бомбоубежищах в интервью о Берлине способны были вызвать массовую истерию (и так бывало на самом деле). Даже в момент общения с самой большой и наиболее внимательной аудиторией, в воскресенье, когда разрешился кубинский кризис, он ограничился двухминутным выступлением, кратким и сухим.

И все же теперь, после его смерти, мы знаем то, о чем не догадывались раньше: избегая проповедничества, эмоциональных всплесков, приступов самобичевания, ему удалось разбудить миллионы людей не только в Америке, но и во всем мире. Похоже, сама его холодность помогла сделать это. Молодость, семья, удача, чувство юмора, манеры, вкус, привязанность к спорту, очевидное наслаждение жизнью и своей работой делали его кумиром многих, причем не только молодых, людей. Сегодня известно, что он умел производить колоссальное впечатление на мировую аудиторию, пробуждая необычайный общественный интерес (разбавляемый, конечно, скептиками и недоброжелателями). И никто не знает, как он распорядился бы всем этим богатством в будущем.

Поговорим теперь о тяготах власти. Что поддерживало этого человека в его решениях и горестях, что помогало ему быть президентом? В поисках ответа обратимся к упомянутым выше кризисным ситуациям — и многое станет ясно. Во всех случаях такого рода Кеннеди был спокоен, собран, благороден, немногословен. Это вовсе не означает, что его не обуревали эмоции. Кеннеди был живым и темпераментным человеком. Но он привык обуздывать

свои чувства. Эмоции держались под жестким контролем. Он никогда не выходил из себя, не имея на то особого умысла. Ему удавалось быть одновременно и зрителем, и актером; он умел смотреть на себя столь же отстраненно, как и на других. Кеннеди всегда был остроумным человеком — он любил посмеяться и над собой. Зачастую шуткой он снимал напряжение. В трудную минуту он обнаруживал глубокое понимание человеческого начала, пределов человеческих возможностей (включая собственные), но это не препятствовало его работе.

Читатели, которым сейчас за сорок, узнают в этом портрете многих молодых офицеров времен Второй мировой войны. В значительной степени они будут правы. Это было поколение Кеннеди, основа его веры в себя, его спасение от жизненных невзгод.

Но ссылок на ту войну недостаточно. В первой же кризисной ситуации присущая Кеннеди вера в себя пошатнулась. Фиаско в заливе Свиней потрясло его, подорвало доверие к используемым методам и к советникам². И все же он продолжал исполнять свои обязанности по-прежнему, без надлома, не изменяя своим манерам, темпераменту, чувству юмора. Что поддерживало его? По-видимому, не только опыт минувшей войны.

Что же еще? Я не могу быть уверенным — я только предполагаю. Несомненно, значительную роль во всем этом играла его семейная жизнь. Сказали свое слово и успехи на политическом поприще. В 1952 году он, невзирая на триумф Эйзенхауэра, смог попасть в Сенат; в 1960 году ему удалось разрушить традиционные барьеры возраста и религии; обывательская “мудрость” всегда была против него. Кроме того, этот человек привык смотреть в лицо смерти — и во время войны, и десять лет спустя. В период президентства его постоянно мучили боли в спине, он просто не подавал вида. Это дополнительные штрихи к его поведению в тяжелые минуты. Самоконтроль, объективность, чувство юмора, человечность — истоки его веры в себя лежали где-то здесь.

Как бы то ни было, президентство Кеннеди удалось. В самые решающие мгновения, когда на чаше весов оказывалась чудовищная ответственность лидера, присущее Кеннеди понимание собственной роли не позволяло ему ни бросаться вперед очертя голову, ни уходить в тень. Это понимание неизменно подталкивало президента к разумным решениям. В наименее приятных

аспектах президентства ценностные установки поддерживали его, не позволяли витийствовать, предостерегали от крайностей политиканства. Но в качестве главы исполнительной власти, ответственного за принятие решений и за их воплощение в жизнь, Кеннеди всегда мог положиться на чувство долга и веру в себя. В октябре 1962 года об этом узнал весь мир.

Теперь перейдем к заключительному вопросу. Что он оставил после себя? Каким оказалось наследство короткой “эры Кеннеди”? По меньшей мере теперь у нас есть миф: энергичный, молодой лидер, безвременно ушедший в самом расцвете жизни. Что станет с этим мифом через несколько лет, сказать трудно. Кеннеди — яркая страница, но то, каким он останется в нашей памяти, будет зависеть от Линдона Джонсона. Ушедший президент оставил обещания, которые не успел выполнить; он собирался “вручить факел новому поколению”, и многие молодые люди, поверившие ему, после его смерти почувствовали себя обманутыми. Что выйдет из всего этого? Поживем — увидим.

Может быть, в истории останется только имя Кеннеди? Возможно, хотя я сомневаюсь. Мое предположение заключается в том, что когда исследователи начнут изучать преемников этого президента, они неизбежно натолкнутся и на его наследие. Позвольте мне кратко остановиться на основных его достижениях.

Для начала отмечу, что наш первый президент-католик проложил дорогу первому со времен Гражданской войны президенту-южанину. (Вудро Вильсон политически не являлся южанином; он пришел в Белый дом из Нью-Джерси.) И хотя на Юге Техас стоит как бы особняком, в глазах северян это типичный Юг. Именно Кеннеди сделал Джонсона президентом. Вопрос о том, почему он остановил на нем свой выбор в качестве вице-президента и насколько свободен он был в своем решении, не столь прост и очевиден. Бесспорно, однако, то, что с Джонсоном в Белом доме обращались так, как будто бы нарочно хотели облегчить ему жизнь после вступления в президентскую должность. Будучи вице-президентом, Джонсон претерпел немалые огорчения, но его общественное положение и знание внутренней механики президентства обеспечили ему стартовые преимущества. И заслуга в этом всецело принадлежит Кеннеди.

Джонсон получил в наследство широкий выбор приоритетов в области внешней политики: положение дел в сфере обороны было гораздо благополучнее унаследованного самим Кеннеди; дипломатические подходы США отличались тонкостью и изяществом, предполагавшими различение полутонов даже в рядах союзников. В европейских делах и в контактах с Советским Союзом Джонсон опирался именно на этот фундамент. А во Вьетнаме он отклонился от этой основы, бессмысленно растратив в итоге накопленные Кеннеди военные богатства. К несчастью, следует отметить, что без подготовленных Кеннеди военных работок сотрудничавшие с ним чиновники не решились бы рекомендовать Джонсону губительное решение о полномасштабной интервенции в этой азиатской стране.

Наиболее сомнительным моментом из всего завещанного Джонсону были американские взаимоотношения с сайгонским режимом. В последние месяцы правления Кеннеди эти контакты значительно расширились в связи с молчаливым согласием США на свержение Дьема и переходом власти диктатора к безликому правительству Южного Вьетнама. Американскую вовлеченность во вьетнамские дела можно было связать с фигурой Дьема, получив предлог для свертывания подобной активности после его ухода. Но благодаря решениям Кеннеди все получилось по-другому. Теперь очевидно, что президент тогда ошибался. Последствия принял на себя Джонсон. А потом его еще более неудачные решения втянули нас в войну, которая оказалась хуже корейской.

Как поступил бы в такой ситуации сам Кеннеди? Мы не знаем. Предполагаю, что он действовал бы иначе. Учитывая возраст, опыт, темперамент, исходя из приоритетов, обозначенных им за три года президентства, располагая славой человека, одолевшего самого Хрущева, Кеннеди скорее всего отозвал бы бомбардировщики и войска, оставив в 1965 году Сайгон на произвол судьбы. “Это их война, пусть они ее и выигрывают”, — заявил он за два месяца до гибели. Возможно, даже их поражение не повлияло бы на его позицию. Но гадать здесь опасно.

Во внутренней политике молодой католик с северо-востока “расшевелил” множество проблем, доставивших поначалу большие неприятности пришедшему следом протестанту с юго-запада. Оставив в стороне Вьетнам, отметим, что подобное “разделение труда” может оказаться вполне плодотворным. По крайней

мере, Кеннеди удалось выполнить одно свое обещание: благодаря ему страна вновь “пришла в движение”.

В американской политике *sine qua non* любого новаторства выступает противоречие. К 1963 году мы достигли такой степени открытости, которая была немислима или же выглядела “не по-американски” в последние годы Эйзенхауэра. Конечно, у истоков противоречий стояла сама жизнь, а не президент. Но президентская власть способна направлять события в желаемое русло, придавать им нужный смысл и привлечь общественное внимание. Годы Эйзенхауэра были отмечены удушливой атмосферой самовосхваления. Ее источником стал Белый дом. Возможно, после конфликтного правления Трумэна это казалось оправданным. Но к концу 50-х годов подобное почивание на лаврах стало мешать обновлению нашего общества. Кеннеди покончил с этим. Тем самым его преемнику был обеспечен хороший старт.

Наконец, Джон Ф. Кеннеди утвердил новый стандарт исполнения президентских обязанностей, необходимый на новом этапе президентства, — в положении, когда ядерной мощью располагали не только мы, но и кто-то другой. Что бы историки ни говорили о Кеннеди, начинать, вероятно, они будут именно с этого. Возможно, попытки оправдать активное размещение американского атомного оружия в Северном полушарии ссылками на кубинские ракеты покажутся им неубедительными. Но в условиях 1960 года подобный шаг показался бы обоснованным любому президенту. Преемникам Кеннеди, несомненно, будет неизмеримо легче, поскольку именно он первым взял на себя бремя ядерного противостояния. Во время кубинского кризиса он совершил нечто такое, чего ранее никто не делал; блестяще справившись с задачей, он заслужил одобрение американцев. Нашей целью тогда стало обновление; технология была его средством. Обладая огромной властью и необъятной информацией, сочетая твердость с осторожностью, он показал всему миру, как должен вести себя президент, стремящийся снизить риск ядерной войны из-за взаимного недопонимания. Для его наследников эта задача останется главной. И если так, то вклад Кеннеди в современное президентство огромен.

Доставшееся Линдону Джонсону президентство отличалось важнейшей особенностью: теперь и Советский Союз, и Соединенные Штаты обладали возможностью ответить на ядерную атаку

ударом возмездия. Способность к взаимному уничтожению заставила нас пересмотреть старые представления о политическом риске. Главной составляющей риска теперь оказывалась необратимость — термин, предложенный в моих работах и означающий, что ошибочные решения, возникающие в силу бюрократических недоработок или технических просчетов, отныне нельзя отзывать назад, переигрывать или корректировать. Но само по себе понятие необратимости не слишком хорошо характеризует новизну ситуации. Те же самые бюрократические недоработки и технические просчеты еще в июле 1914 года сделали необратимой реакцию германского императора на события в Сараево. А поэтому попытаемся уточнить понятие: новизна ситуации, созданной ядерным вооружением Советов, заключается в том, что теперь риск необратимости влечет за собой непоправимые последствия. В отличие от проблем, стоявших перед кайзером Вильгельмом, перед Франклином Рузвельтом в годы Второй мировой войны или же перед Гарри Трумэном во время войны в Корее, потери, нанесенные обществу нынешними решениями, абсолютно невозможны и не поддаются компенсации.

Кубинский кризис в этом смысле представляется мне довольно простым делом: и географически, и по существу поднимаемых вопросов, и по числу участников, и по продолжительности. А что было бы, если бы враз вспыхнули две или три такие точки, причем не на две недели, а месяца на два? Если бы в игре участвовали не две, а несколько ядерных держав, каждая из которых способна на непоправимые решения? Подумайте о том, насколько более рискованным, по сравнению с Кеннеди или Джонсоном, станет положение следующего президента. Новое измерение расширяется год от года.

Для современного президентства это имеет глубочайшие последствия.

Вот первое из них: нынешний президент вынужден жить с постоянным сознанием того, что в любой момент его могут призвать к принятию решения, последствия которого повергнут в прах полмира, причем совершенно безвозвратно. Многие из нас способны почувствовать это бремя лишь теоретически, он же каждый миг переживает его эмоционально. В итоге он стоит как бы особняком и от всех нас, простых смертных, и от тех людей, которые только дают ему советы. Как заметил Кеннеди в телеинтервью в конце 1962 года, “президент скован от-

ветственностью. А у советников всегда есть возможность дать новый совет”.

Вторым обстоятельством является то, что теперь, как никогда ранее, разумение президента оказывается единственным источником, из которого можно черпать политически легитимные суждения, касающиеся состоятельности наших предполагаемых действий в отношении антагонистов: суждения по поводу того, каковы веяния истории, с чем могут выступить наши оппоненты, как расплатиться с друзьями, каким образом строить отношения с чиновниками, что будет приемлемо для человека с улицы — суждения о перспективах поддержки, противодействия и безразличия, причем как дома, так и за границей. Согласно нашей Конституции, оценки на этот счет могут исходить только от президента и конгресса, от людей, занимающих государственные посты благодаря воле избирателей и преуспевших в номинациях и выборах. Демократическая суть нашей системы состоит именно в том, чтобы резервировать принятие подобных решений за опытными и компетентными людьми. Но когда дело касается ядерной войны, технология модифицирует Конституцию: президент волей-неволей оказывается единственным человеком в системе, способным принимать решения в столь узких границах секретности, сложности и времени.

Следовательно, ради сохранения не столько личной умиротворенности, сколько основ нашего демократического устройства, президент сегодня буквально вынужден добиваться всесторонней информации по поводу всякого рода планов и конкретного исполнения “малых операций” (не говоря уже о “больших”), чтобы использовать хотя бы мимолетный — а иногда и единственный — шанс эффективно вмешаться. Именно на этом уровне риск особенно велик. Фатальную необратимость нельзя рассматривать отдельно от деталей операции. Если, как сообщается, Кеннеди лично следил за каждым перемещением военных флотов в период кубинского кризиса октября 1962 года, это надо рассматривать как естественное и необходимое следствие новой ситуации, касающейся всех нас, но в первую очередь самого президента.

Совокупный эффект нового взгляда должен будет ограничить, а то и вовсе упразднить один из особо почитаемых аспектов американской военной доктрины — автономию полевых командиров, которая во времена Трумэна, в корейскую войну на-

кладывала жесткие ограничения на вмешательство Белого дома в оперативные вопросы. Сказанное касается также дипломатии и разведывательной деятельности. Мы вновь открываем для себя старую проблему всех правителей: необходимость своевременной и безопасной коммуникации. Затруднения здесь колоссальны.

Единственными личностями, способными в полной мере оценить нужды президента в подобном положении, являются Эйзенхауэр, совсем недавно отошедший от дел, и Джонсон, работавший вместе с Кеннеди в 1962 году и сейчас занимающий его место. Дополнительные свидетельства мог бы представить и Никита Хрущев. Ситуация столь нова и беспрецедентна, что за пределами узкого круга лидеров и их ближайших помощников едва ли кто-то способен разобраться в ней.

Таким образом, мы выявили новое отличие президента от большинства чиновников исполнительной власти: сегодня глава государства не может ни на минуту отстраниться от малейших деталей происходящего в его стране и за рубежом, а его сотрудники все меньше и меньше понимают и чувствуют, что значит быть президентом в наше время. Что они осознают довольно ясно, так это свои пожелания и претензии к президенту, а это совсем другое дело. Разные подходы к пониманию президентских задач будут углублять различия между Белым домом, на котором отныне сконцентрирована вся ответственность, и чиновничеством, которое почти ни за что не отвечает.

Тот же самый феномен несовпадения подходов играет свою роль и в прочих взаимоотношениях президента. Несомненно, именно здесь кроется причина нынешних разногласий Белого дома с нашими союзниками за рубежом, политические руководители которых, не обладая возможностями американского президента, не знают подстерегающих его опасностей. Отсутствие взаимопонимания с конгрессом имеет, по-видимому, тот же источник. Здесь же и причина претензий, адресованных Эйзенхауэру и Кеннеди некоторыми лоббистскими группами.

Мировоззренческие расхождения усиливают изоляцию президента и тем самым требуют особого благоразумия от человека, взваливающего на себя такую ношу в наше время. Ему предстоит распространить свой личный контроль и свою способность принимать решения на столь обширную территорию, какую только он в состоянии удержать.

Начиная с этого момента, все содержание нашей книги следует рассматривать именно под таким углом зрения. Президент остается вдохновляющим средоточием нашей системы. Когда начинается война, он становится последним арбитром. Исполняя свои обязанности, он остается чиновником. Но при этом люди, служащие под его началом, более чем когда-либо зависят от его оценок и суждений, а это уже признак лидерства, а не чиновничества. Президентские приказы сегодня осуществляются легче, но их последствия гораздо более непоправимы, чем прежде. При этом исполнение президентской воли требует убеждения. Никогда раньше наша система не существовала в столь тесной зависимости от президентских решений. Только в 60-е годы мы начали осваиваться с новой ситуацией.

Остается надеяться, что этот процесс как для граждан, так и для самого президента пройдет без эксцессов, без забвения реальности, без впадения в агрессию. Невзирая на все нынешние опасности, президентскую власть все равно придется оберегать и употреблять, это неизбежно. Мы сейчас гораздо более, чем прежде, надеемся на разум и темперамент человека, работающего в Белом доме.

Глава десятая

Переоценка власти

В 1900 году Вудро Вильсон, преподававший тогда в Принстоне, совершил удивительный поступок, которым обнаружил редкое для ученого непостоянство. Пятнадцатью годами ранее он опубликовал свою первую книгу “Власть конгресса” — труд, и в наше время достойный прочтения, — в которой объявлял конгресс средоточием всей нашей политической жизни, а в спикере палаты представителей усматривал наиболее подходящую для управления страной фигуру. К 1900 году, находясь под впечатлением от президентства Гровера Кливленда и избрания Уильяма Мак-Кинли, после американо-испанской войны, он решил скорректировать свои взгляды, что и было незамедлительно сделано. Вильсон переиздал свою книгу, на сей раз изобразив президентство динамичным, развивающимся институтом, изменившим ту второстепенную роль, какая отводилась ему в 1880-х годах. Накануне избрания Теодора Рузвельта новая интерпретация оказалась особенно своевременной¹.

В 1976 году я восхищался прямолинейностью Вильсона и завидовал ему, но повторить его путь мне не удалось, ибо с нынешним президентством ровным счетом ничего не происходит. С апреля 1960 года, с момента выхода первого издания “Президентской власти”, случилось множество событий — среди них не только Вьетнам и Уотергейт, но и убийства, бунты, инфляция, спад, даже ядерное противостояние, не говоря уже о переменах в международной политике. Но, несмотря на все это, общие характеристики президентской власти не слишком изменились. Ныне ничто не побуждает меня, уподобившись Вильсону, радикально сместить акценты.

С моей точки зрения, сегодня президентская власть берет начало из тех же истоков, что и поколение назад; став более ограниченным, более ответственным, более гибким, чем раньше, президентство по-прежнему остается центральным пунктом нашей системы. Властью конгресса тут и не пахнет. А если так, то предложенные в моей книге характеристики и дилеммы современного президентства не утратили актуальности и по сей день. Лично я, по крайней мере, не сомневаюсь в этом.

Это, впрочем, не означает, что все точки над “i” расставлены раз и навсегда. Шесть обстоятельств заставляют меня внести уточнения в ранее изложенное. Позвольте сначала перечислить их, а потом мы рассмотрим каждое в отдельности.

Во-первых, это два фактора, которые, как нам сейчас известно, способны самым решительным образом влиять на источники президентской власти, — степень ее легитимности в глазах окружающих и испытываемое ими чувство лояльности.

Во-вторых, это новые институциональные особенности нашей системы, накопление которых предоставило президенту дополнительные преимущества в обеспечении собственной власти. Ниже я остановлюсь на девяти подобных изменениях, обнаружившихся с 1960 года.

В-третьих, это изменения политической среды, то есть появление на сцене новых проблем и акторов, которые вместе с институциональными особенностями могут влиять на властные полномочия президента.

В-четвертых, это человеческие качества, требуемые от президента историей, его “приспособленность” к занимаемому креслу, а также глубочайшие последствия профессиональной непригодности современного президента. Здесь свидетелями нам могут послужить Джонсон и Никсон.

В-пятых, это неудачи, возникающие у президентов, когда они — вполне в духе моих рекомендаций — пытаются использовать свои властные ставки в качестве ориентиров эффективной политики. В критические минуты безупречные с точки зрения власти расчеты подталкивали некоторых из них к явно самоубийственным политическим шагам. Это совершенно не похоже на ошибки дилетантов, о которых предупреждало первое издание моей книги. И все же новые просчеты столь очевидны, что рождают сомнения в актуальности былых предостережений.

В-шестых, это развитие институционализованного президентства — появление множества новых агентств и служб, во времена Франклина Рузвельта и шести его предшественников.

Эта глава посвящена последовательному изучению перечисленных шести пунктов. Занимаясь этим, мы будем опираться на предпосылку, заимствованную из первой части книги, а именно на положение о том, что американцам никуда не деться от активной федеральной власти, поскольку слишком многие жители страны чего-то хотят от правительства, а вдохновителем всей вашингтонской активности выступает президент США. Нравится нам это или нет, но американская система управления постоянно заставляет его принимать решения и брать инициативу на себя. Он может попытаться стать лидером системы; но быть в ней первым чиновником он просто обязан. В 1898 году, за два года до книги Вильсона, появилось еще одно произведение, автор которого вполне мог бы побудить будущего хозяина Белого дома написать нечто более глубокое, нежели “Власть конгресса”. Речь идет о Генри Джонсе Форде и его работе “Становление и развитие американской политики”. Уже тогда этот автор вполне справедливо, по моему мнению, отметил главенствующую роль президентства в нашей системе: “Институт президентской власти превратился в столь мощное орудие формирования общественной политики, что его детальный анализ равнозначен глубокому исследованию политической истории Соединенных Штатов. Исторический опыт убедительно доказывает, что только президентская власть способна... эффективно приковывать к себе внимание общества. Подъем президентской власти нельзя объяснить только желанием президентов, это продукт политических обстоятельств, утвердившихся в нашей властной системе. Сам конгресс обнаруживает порой неосознанную склонность возвеличивать институт президентства”².

За восемьдесят лет эти тенденции не претерпели изменений.

В 1960 году я выделил три источника президентского влияния. Первым из них была формальная власть, отводимая президенту Конституцией, законами, традицией, а также определяемый ими президентский статус, который подкреплялся иногда — как

в случае Эйзенхауэра к примеру — личной аурой. Этот источник власти всегда под рукой — для его использования достаточно одного желания. Вторым источником оказывалась профессиональная репутация, складывавшаяся из мнений “вашингтонского общества” об интеллекте и воле президента. В роли третьего источника выступал общественный престиж, формировавшийся на основе впечатлений рядовых избирателей о том, насколько хорошо он справляется со своим делом.

Я не вижу необходимости менять эти формулировки. Хотел бы, однако, уточнить две позиции. Первое уточнение касается легитимности как связующего звена между престижем и формальной властью; второе затрагивает лояльность как возможный источник (или ограничитель) политического влияния.

Выше отмечалось, что президентский престиж играет огромную роль в глазах “вашингтонцев” — непосредственных, прямых участников управленческого процесса, — пытающихся в ходе работы с президентом уловить реакцию *своей* публики. Подобно репутации, престиж делается фактором влияния только благодаря их подсчетам. Но в отличие от репутации, престиж играет роль своеобразного регулятора, расширяющего или сокращающего имеющийся у “вашингтонцев” простор для маневра, усиливающего или ослабляющего их “попутный ветер”. Ибо их расчеты, неизменно носящие частный (а не всеобщий) и профессиональный характер, задают степень их готовности откликаться на запросы президента в строгой зависимости от настроений избирателей.

После Уотергейта³, однако, мы неоднократно убеждались, что различие между репутацией и престижем постепенно стирается; воззрения “вашингтонцев” более не отличаются от мнений публики в целом, а их отношение к президенту становится соответствующим. Одним из таких случаев стала “субботняя бойня” 1973 года, когда Никсон в один день уволил занимавшегося уотергейтским скандалом специального прокурора и заставил уйти в отставку министра юстиции и его заместителя. Эти люди пытались защищаться с помощью телевидения. Драматичный эпизод, широко транслировавшийся по всей стране, настолько противоречил заверениям президента, что резкое падение доверия к Никсону стало неизбежным. Дефицит авторитета достиг таких масштабов, что под вопросом оказались легитимность президента и сами его полномочия. Никсона уличили в тайной противозакон-

ной деятельности. Он явно пытался воспрепятствовать правосудию. Но, принося президентскую присягу, он клялся блюсти американские законы. Его легитимность понесла непоправимый урон. Именно скандальная “бойня” положила начало процедуре импичмента⁴. Нетрудно понять, почему.

Удивляет здесь то, что в самом правительстве или вокруг него реакции в отношении Никсона в основном совпадали с мнениями и оценками улицы. Негодованию большинства граждан не было предела. Их чувства разделяли комментаторы, конгрессмены, государственные служащие. Поведение президента у всех рождало одни и те же недоуменные вопросы. В ожидании доказательств некоторые “вашингтонцы” не столь торопились с выводами, как другие, и не выносили свойственных простым гражданам скоропалительных вердиктов, но общий настрой был однозначным. Отбросив в сторону дипломатические проблемы — в разгаре был очередной ближневосточный кризис, — Никсон отстранился от управления страной, целиком сосредоточившись на перспективах импичмента. Если бы даже он попытался заниматься государственными проблемами, его, по моему мнению, все равно не восприняли бы или встретили в штыки. Власти всех уровней решительно открещивались от него, не желая иметь с президентом ничего общего. И это происходило всего лишь через год после триумфального переизбрания Никсона и за три года до истечения его полномочий. Для “вашингтонцев” подобная реакция была весьма нехарактерной, в особенности в самом начале срока. Несомненно, свою роль сыграли размышления о возможном импичменте. Но столь же значимым было и возмущение поступками Никсона. У него почти не осталось сторонников. Повсеместно, включая некоторые кабинеты Белого дома, возобладало мнение о том, что президент потерял право занимать свое кресло и обязан уйти, независимо от итогов процедуры импичмента.

В 1951 году, когда Трумэн отстранил генерала Макартура, эхо общественного недовольства почти не доносилось до официального Вашингтона, да и звучало оно не столь долго. Решение президента тогда было строго конституционным. Более того, его поддержали трумэндовские советники из Пентагона, включая Объединенный комитет начальников штабов. Никаких отставок, ни малейшего намека на противозаконную деятельность тут не наблюдалось. На Капитолийском холме организовали тщательное расследование; люди президента держались твер-

до; критики умолкли; генерал отошел в политическое небытие. И хотя замеряемый службой Гэллапа рейтинг общественного одобрения деятельности Трумэна, шестью неделями ранее опустившийся до 23 процентов, в последующие годы так и не поднимался более чем на девять пунктов, его профессиональная репутация среди “вашингтонцев” — я видел это своими глазами — необычайно окрепла именно благодаря твердости и спокойствию, с которыми он (пусть даже запоздало) избавился от Макартура. Даже Франклин Рузвельт едва ли решился на подобное⁵.

Разумеется, в данной ситуации телевидение не играло такой роли, как в 1973 году. Но следует также сказать, в порядке чистой спекуляции, что если бы эту историю освещали в современных объемах, а Макартур в ходе сенатских слушаний знал бы, что все его слова немедленно зазвучат в эфире, то и протесты против подписанной президентом отставки, и авторитет Трумэна в Вашингтоне равно усилились бы, увеличивая тем самым перепад в оценках и делая различия между ними более очевидным.

Незамедлительная передача телеинформации и доступность телеэкранов осложнили сегодня не только жизнь президентов, но все аспекты нашей политики. Однако, если мое предположение относительно Трумэна и Макартура верно, то само по себе телевидение не способно объяснить теснейшую корреляцию профессиональной репутации и общественного престижа в 1973 году.

Что же отличает смещение Никсоном специального прокурора от увольнения Трумэном генерала? В поисках ответа нужно объединить два термина: “доверие” и “кризис”. Критики Трумэна часто уличали его в расхождении слова и дела, намерений и результатов, а также в непоследовательности. Бесспорно, проблемы такого рода создавали президенту неприятности, подрывая доверие к его фигуре. Характерным примером можно считать введение контроля над ценами в ходе корейской войны, описанное в пятой главе⁶. Большинство наблюдателей, однако, за исключением наиболее неистовых оппонентов президента, усматривали в этих изъянах лишь плод неверных расчетов, злосчастного стечения обстоятельств, управленческих ошибок. Подобные неувязки позволяли сомневаться в деловых качествах президента, в его удачливости или компетентности, но ни в коем случае не в его искренности. Трумэн пережил столько же невзгод, как и любой другой президент до или после, но его никогда не обвиняли в лживости. Никсон же в о-

тергейтской истории как будто нарочно убеждал всех в том, что он обманщик.

Различие между двумя примерами заключается в том, что в одном из этих случаев президент решился на серьезную фальсификацию, предназначенную как для рядовых граждан, так и для собственного окружения. Неудивительно, что их реакция в отношении Никсона была столь единодушной. Обращаться с американцами подобным образом — значит подрывать саму основу представительной власти, а также значение президентства как символа нашей государственности. Конечно, разочарование в “добром президенте” уже сидит в нас достаточно глубоко, но боязнь “дурного” президента укоренилась еще глубже. “Бойня субботнего вечера”^{*} 1973 года пробудила и то и другое.

Масштабный “кризис доверия”, ставящий под сомнение саму легитимность “государя”, опасен именно тем, что подданные и двор воспринимают ситуацию сходным образом и ведут себя одинаково. Если бы я взялся переписывать “Президентскую власть” заново, порожденные таким кризисом угрозы заняли бы видное место в дискуссии о престиже и репутации, а также о возможной эрозии легитимности, составляющей основу формальных властных полномочий. Ибо даже имеющиеся у президента статусные преимущества ничего не стоят, если “вашингтонцы” относятся к нему с тем же презрением, что и граждане в целом. Говорят, Никсон позже сравнивал этот факт с государственным переворотом⁷.

Термин “кризис доверия” широко использовался вашингтонскими журналистами задолго до Уотергейта. Первоначально новое понятие связывали не с Никсоном, а с Джонсоном, чья неискренность в мелочах в сочетании с одной большой ложью — Вьетнамом — оттолкнула от президента значительную часть избирателей и выводила из себя прессу. Но “вашингтонцы” в большинстве своем не интересовались сложными взаимоотношениями Джонсона с истиной, за исключением незначительного аспекта этой темы, касающегося порчи отношений с “четвертой властью” и падения его популярности, которые, по

^{*} Увольнение Никсоном 20.10.1973 г. специального прокурора министерства юстиции А. Кокса, настаивавшего на прослушивании всех видеозаписей бесед президента в Овальном кабинете в связи с Уотергейтом. Были уволены также более 80 сотрудников аппарата Кокса (*Прим. ред.*).

их мнению, не могли не отразиться на властных перспективах хозяина Белого дома. Иными словами, “вашингтонское сообщество” в основном относились к его “проделкам” с холодным профессионализмом, оценивая этого президента в тех же терминах, что и Трумэна, — в соответствии с имеющимися в этой книге главами о профессиональной репутации и общественном престиже. В 1968 году Джонсон, в отличие от Никсона, страдал не от утраты легитимности, вызванной кризисом доверия, но скорее от банального отсутствия “попутного ветра” — в особенности после сокрушительного удара, нанесенного вьетнамцами нашим войскам в январе 1968 года.

В блестящем исследовании политической карьеры Джонсона Дорис Кернс так описывает воздействие военных неудач во Вьетнаме на американскую телеаудиторию и “вашингтонское сообщество”: “Внезапная атака противника... обнажила всю фальшь оптимистичных прогнозов президентской администрации. ...Последние события преподали американской публике совершенно не тот урок, на который рассчитывал Джонсон. ...Всего за шесть недель процент одобряющих его деятельность в качестве президента упал с 48 до 36. ...Падение общественной поддержки одновременно и стимулировало, и отражало драматические сдвиги в настроениях прессы. ...Процесс затронул всех: конгресс, демократическую партию, аппарат Белого дома и даже членов группы президентских советников”⁸.

Последствия вьетнамского наступления очень походили на то, что случилось с Трумэном после китайского вмешательства в корейский конфликт: сначала одномоментное падение популярности, а потом всеобщее осознание “вашингтонцами” того факта, что президент не способен переломить негативные настроения и, следовательно, не сумеет прикрыть своих приближенных (и даже себя) от критических выпадов, неизбежных в случае продолжения прежнего курса. Вскоре многие чиновники начали давить на президента, требуя корректив. По мере нарастания сопротивления военное лобби в конгрессе и в бюрократических кругах резко ослабло. Джонсон уже не пользовался былым авторитетом ни среди демократов, ни в Пентагоне. В конечном итоге он вынужден был, по крайней мере косметически, подправить прежнюю линию в отношении Вьетнама, где бомбардировки пошли на убыль, и более решительно сменить курс в самих Соединенных Штатах, где уже был дан старт предвыборной кампании⁹.

Вашингтон тогда беспокоило не то, что Джонсону не хватало прямоты и искренности три года назад, когда он шаг за шагом втягивал Америку в войну, толком не представляя ни ее масштабов, ни специфики. Поиски удачи за тремя морями были старым трюком, “вашингтонцы” давно успели оценить подобные затеи. Все это, конечно, вряд ли говорило в пользу могучих умственных способностей президента и не лучшим образом сказывалось на его репутации, но в конечном счете уже было позабыто и вытеснено более свежими событиями и поступками. Гораздо более их волновало ощущение того, что противник во Вьетнаме по-прежнему силен, а поддержка войны в самих Соединенных Штатах, напротив, слишком слаба, из-за чего боевые действия нельзя было не только расширить, но даже поддерживать на прежнем уровне. Джонсон мог и не соглашаться с этим, но исходя, вероятно, из тактических соображений старался учитывать подобные настроения. Он, естественно, умел считать и, глядя вокруг, явно чувствовал, что иного выбора просто нет.

Джонсона подвели его собственные расчеты (хотя имелись и другие причины). За три военных года он так и не научился защищать себя и намеченный курс от давления несбывшихся надежд миллионов простых американцев. Более того, в 1964—1965 годах он сам породил надежды, которые в ходе длительной войны оказались полностью несостоятельными. Он превратил вьетнамскую войну в “свою” войну, а в 1966—1967 годах на каждом шагу гарантировал то, что в январе 1968 года в один момент было повержено в прах наступлением вьетнамцев, — что победа совсем близка. Касаясь проблем Трумэна в годы корейской войны, я в пятой главе отмечал: “Не умея контролировать ход событий, президент старается отыгаться, манипулируя людскими чаяниями и надеждами. Его престиж гарантирован, если обыватели смиренно принимают тяготы жизни или же винят в них кого-то другого. Если он сумеет убедить их в неизбежности лишений, то его популярность не пострадает. Если бы Трумэну удалось внушить публике неминуемость ограниченной войны, то его престиж в 1951 году не падал бы, но укреплялся. Президент, озабоченный умением собственного правительства приспособливаться к ситуации, старается властвовать над умами сограждан. Намередаясь эффективно отстаивать общественные интересы, он обязан осво-

ить роль наставника публики. В разгар корейской войны голос Трумэна звучал не слишком убедительно”¹⁰.

То же самое происходило и с Джонсоном в период войны во Вьетнаме. К сказанному в предыдущих главах мне буквально нечего добавить.

По крайней мере, у одного из современных американских лидеров проблемы престижа всегда находились в центре внимания. Я имею в виду Эйзенхауэра. В свете последовавших за его президентством событий этот аспект его деятельности сегодня представляется гораздо более любопытным, чем раньше. Будучи героем Второй мировой войны, он обогатил должность личной аурой, причем сделал это сознательно; по его мнению, после “эпохи Трумэна” подобный жест был просто необходим. Эйзенхауэр никак не мог взять в толк, как правительство может работать в ситуации, когда три четверти избирателей не одобряют деятельность президента. Он избегал тех поступков, которые, по его мнению, обусловили низкий рейтинг Трумэна. Он остерегался также общения с людьми, которые ставили под сомнение его статус “добротного лидера, стоящего над политикой”. Через несколько лет Никсон, занимавший при Эйзенхауэре пост вице-президента, сетовал на слишком принципиальное отношение последнего к Шерману Адамсу, руководителю аппарата Белого дома, уличенному в пристрастии к сомнительным подаркам: “Его нельзя было увольнять. ...Это было несправедливо. ...Но Эйзенхауэр заботился только об одном — как бы остаться незапятнанным”¹¹. На самом деле президент хотел, чтобы ему доверяли, хотя слово “доверие” тут вообще не всплывало. Именно такая позиция казалась Эйзенхауэру самой разумной, и сейчас, вероятно, Никсон согласился бы с ним.

В сопоставлении с эпохой Трумэна времена Эйзенхауэра были отмечены чуткой президентской заботой о своей общественной репутации, о престиже героя, которыми ни в коем случае нельзя рисковать, даже если ради этого вообще придется воздерживаться от всяких поступков. В особенности в период второго президентства, после того, как бури трумэнэвского правления улеглись, эйзенхауэровская умиротворенность казалась скорее политически консервативной, нежели нравственной. По моему мнению, так оно и было. Позже, в 60-е годы, нам пришлось заплатить немалую цену за отложенные тогда реформы. С институциональной точки зрения президентство Эйзенхауэра также

было консервативным, поскольку оно отождествляло человека с должностью. Современникам Никсона еще предстоит осмыслить значение такой позиции.

Теперь займемся проблемой лояльности. Поричая обращение Эйзенхауэра с Адамсом, Никсон размышлял, как ему поступить с руководителем собственного аппарата, Х. Р. Холдеманом. Дело было в начале 1973 года. Холдемана следовало отправить в отставку, но Никсон колебался. Он чувствовал, что лояльность требует вознаграждения, а Холдеман служил верой и правдой. Любовь президентов к подобной преданности не делает Никсона исключением. Этот факт характеризует сам институт президентства. Еще больше он говорит о стремлении американцев служить и добиваться успехов по службе. Начиная с 1960 года мне часто говорили, что “Президентская власть” не смогла усмотреть в подобном служебном рвении важный источник президентского влияния. “Сделайте то, выполните это”, — и вассалы уже заторопились, даже никаких *quid pro quo* не надо, не говоря уже о сделках или торге¹². До появления Никсона я был убежден, что хорошее знание всей этой механики и соответствующий личный опыт позволяют мне предполагать, что такая лояльность не слишком помогает президенту в критических ситуациях. Ибо в делах такого рода постоянно задействованы те, с кем президент делится властью и, следовательно, чиновники обязаны сохранять лояльность и этим институтам также — конгрессу, подчиненным, клиентам, самим себе. Тем самым все это напоминает не столько безупречную службу, сколько торговлю по принципу “ты — мне, я — тебе”. Итак, лояльность явно не способна на великие свершения; но вот ее побочные следствия могут приобретать поистине катастрофические масштабы. В этом убедил нас Уотергейт. Следовательно, мои критики оказались правы, но в силу совершенно иных причин.

В негативном смысле я действительно недооценил лояльность. Холдеманы, эрлихманы или советники типа Эгила Кроха не смогут избавить от Даниэля Эллсберга, но пытаюсь сделать это, они способны вырыть яму, в которую может провалиться очередной Никсон¹³. И если есть такой феномен, как “негативное влияние”, то извращенно понимаемая лояльность будет его основой. Эйзенхауэр, очевидно, разбирался в этом, а вот Никсон — нет.

Необходимость постоянного торга является главным фактором нестабильности президентской власти. А сама потребность в сделке — продукт конституционной системы, делящей власть между самостоятельными институтами. Президентство представляет собой лишь один из этих институтов. Сдержки и противовесы по-прежнему работают: участь Никсона красноречиво доказала это.

Но детали этого разделения и конкретные механизмы сдержек с 1960 года значительно изменились. Некоторые из изменений обусловлены законом, другие приняты в силу судебных решений, а прочие имеют неформальное происхождение и берут начало не из законов, но из устоявшейся практики и традиций. В повседневной реализации власти ведущая роль принадлежит именно деталям и частностям, а их трансформации знаменуют институциональное развитие; они предопределяют будущие особенности системы. Именно в таких сдвигах я хотел бы теперь разобраться.

Я не собираюсь заниматься каждой мелкой новацией, имевшей место со времен Эйзенхауэра. Лишь восемь пунктов представляются мне принципиальными. Интересующие нас новшества касаются следующих фрагментов президентской деятельности: рабочего расписания, взаимоотношений с прессой, контактов с кабинетом, связей с конгрессом, двусторонних консультаций, военных полномочий, процедуры “замораживания”, а также повторного выдвижения. Если по первым пяти позициям власть президента была расширена, последние три углубили испытываемые им процедурные ограничения. Рассмотрев каждый из этих пунктов в отдельности, я намереваюсь проанализировать их совокупный эффект.

Прежде всего коснемся ежедневного рабочего графика президента. В 1960 году, сразу же после избрания, Кеннеди (к его неудовольствию) предупредили, что от нового президента ожидают возвращения к практике Трумэна, давней традиции мирного времени, согласно которой конгрессменам и другим высшим должностным лицам по их просьбе всегда было гарантировано пятнадцатиминутное собеседование с президентом, причем желательно — в день обращения. Эйзенхауэр покончил с подобным обыкновением, переложив дело на сотрудников Белого дома; после инфаркта, пережитого президентом в 1955 году, новшество никто не оспаривал. Новая команда Кеннеди

на подобное снисхождение рассчитывать не могла — ведь президент был молод и здоров, — но его сотрудники ошибались: данную поблажку зарезервировали и за ним. Вашингтон привык к обычаям Эйзенхауэра. Кеннеди встречался только с теми, с кем считал нужным. Точно так же обстояло дело и с Джонсоном. Отвоєванная ими свобода выбора проложила дорогу Никсону, самому замкнутому из современных президентов. Форд был значительно более досягаем, в особенности для членов кабинета (об этом речь пойдет ниже), но опять-таки его собственный выбор оказывался решающим. Обусловленная этим новация заключалась в следующем: всего лишь поколение назад практика Никсона могла показаться отказом от выполнения президентских обязанностей, а подходы Форда выглядели как вынужденное к ним возвращение. Сейчас это стало обычным делом, и следующий президент тоже будет поступать так, как ему хочется¹⁴.

Второе обстоятельство касается взаимоотношений президента с прессой. Со времен Рузвельта и до эпохи Кеннеди в их основе лежал некий заведенный порядок, в центре которого были регулярно проводимые пресс-конференции. На этих мероприятиях аккредитованные при Белом доме журналисты имели возможность задать президенту интересующие их вопросы без какой-либо предварительной цензуры. При Франклине Рузвельте от двух еженедельных конференций перешли к одной; при Эйзенхауэре обычными стали изменения графика и всевозможные отсрочки. Во времена Трумэна с целью вместить побольше журналистов пресс-конференции “переселились” из Овального кабинета, став не столько брифингом для прессы, сколько забавой для публики. Прямая телетрансляция, изобретение Кеннеди, завершила преобразования. Телевидение фатально подкосило привязанность журналистов к регулярности, основанной на потребностях газет и телеграфной службы. Джонсону скоро наскучило появляться перед телекамерой только на пресс-конференциях. Стараясь обеспечить себе более благоприятный имидж, он перешел фактически к стилю развлекательных программ, где пассивной публике демонстрировали не только умные слова, но и массу других вещей. Обладая иным темпераментом, Кеннеди воспринимал риск общения с прессой довольно спокойно. Но о Джонсоне и Никсоне этого не скажешь. Они выполняли свои обязанности, но делали это через

силу. Джонсон созывал пресс-конференции в самое неожиданное время и с постоянно увеличивающимися интервалами. Никсон практически отказался от них. При Форде традиция была восстановлена. В наши дни пресс-конференции процветают, но о былой регулярности нет и речи. Их проводят довольно часто, и такова воля Форда — поколение назад подобный подход смотрелся бы весьма причудливо¹⁵.

Третье обстоятельство затрагивает взаимоотношения президента с главами федеральных департаментов — с членами его кабинета. Подобно Эйзенхауэру, Форд проводит регулярные встречи с ними (правда, интервалы теперь длиннее), в то время как его помощники подбирают такую повестку дня, которая укрепляла бы командный дух и не ввергала бы в скуку, — задача, согласитесь, не из легких. Так же как и Эйзенхауэр, по крайней мере до инфаркта, Форд обычно откликается на просьбы министров о личной встрече. Естественно, с некоторыми он видится чаще, чем с другими; как правило, события требуют постоянного внимания к работе государственного секретаря. Но в принципе он готов встречаться со всеми; ни у кого из них не возникает затруднений типа тех, с которыми сталкивался никсоновский министр внутренних дел Уолтер Хикель¹⁶. То же самое, кстати, отличало не только Эйзенхауэра, но и Трумэна. Внешне у нас все так же, как было тридцать лет назад. Есть, однако, существенная деталь. Предполагается, что министры Форда должны испытывать благодарность за оказанную им милость. (Во времена Трумэна это было их правом.) Говорят, в Белом доме уже свыклись с этим. Члены кабинета осознают, что встреча с президентом — это привилегия. Так оно и есть. При Джонсоне и в еще большей степени — при Никсоне основные президентские советники были сосредоточены в Белом доме, в то время как главы департаментов оказывались на втором (или даже на третьем) плане. Два-три исключения делались обычно для главы государственного департамента, министров обороны, финансов, юстиции. Иные случаи были относительно редки. Даже в сопоставлении с ранними годами Эйзенхауэра занимающиеся внутренними проблемами члены кабинета в 60-е годы казались куда более зависимыми от президента, нежели он от них. Возможно, это произошло потому, что в деле формулировки программ и в связях с конгрессом Белый дом накопил немалые собственные ресурсы¹⁷. Так дело обстоит и сегодня. У чле-

нов кабинета есть стимул к прилежанию — милость президента непостоянна.

Четвертое обстоятельство определяет взаимосвязи президента с руководством конгресса, а также с председателями ключевых комитетов. После 1954 года Эйзенхауэр не имел с этими фигурами никаких формальных отношений, потому что все они были демократами. Вместо этого он регулярно председательствовал на собраниях республиканского меньшинства и проводил совещания с отвечающими за контакты с конгрессом подразделениями Белого дома (последнее является его личным изобретением), пытаясь координировать усилия оппозиции. В то же время он сохранял теплые личные отношения с бывшим армейским другом, спикером палаты представителей Сэмом Рэйберном, чьим протеже был новый лидер сената Джонсон. Тем самым он подготавливал обоим к появлению в 1959 году “нового Эйзенхауэра”, а также обеспечивал во внешней политике и в ключевых вопросах внутренней жизни присутствие духа согласия и “надпартийности”. В 1975 году Форд, имея многочисленных друзей на Капитолийском холме, какое-то время поступал точно так же, позже, правда, обратившись к иным способам работы (см. ниже)¹⁸. Их предшественником был Трумэн, который, после завоевания республиканцами в 1948 году большинства в обеих палатах, обличал конгресс в “отсутствии доброй воли” и “ничегонеделании”, но при этом весьма успешно склонял конгрессменов к поддержке внешнеполитических инициатив типа “плана Маршалла”, разрабатываемых президентом совместно с председателем сенатского комитета по международным делам, видным республиканцем Артуром Ванденбергом¹⁹. В подобных обстоятельствах президенты могут играть сразу на двух досках.

Что изменилось сегодня? С точки зрения персоналий — очень многое. Рэйберна и Джонсона больше нет, а на смену герою Эйзенхауэру пришел “карьерный республиканец” Форд. В остальном институциональные сдвиги не очень заметны, хотя временной фактор определяет многое. Если мы сравним середину 70-х годов с серединой 60-х или с 1950, 1940, а то и с 1930 годом, то выяснится, что президент и лидеры большинства в конгрессе общались друг с другом по-разному. Трумэн не стал бы слишком резко нападать на институт, возглавляемый Рэйберном. Да ему и не нужно было это делать. Впрочем, в период со-

существования со “своим”, демократическим конгрессом он весьма умело снимал всякие разногласия. Что ж, семейные ссоры, в отличие от борьбы соперничающих кланов, — дело внутреннее. Но вот тут-то и возникает вопрос: а существует ли сегодня сама “семья”?

Скорее всего, ответом станет “нет”, по крайней мере в понимании Трумэна и Рэйберна. Возможно, будь нынешний президент демократом, руководители сената и палаты представителей с удовольствием навещали бы Белый дом. Близость к президенту поддержала бы их ставки в Капитолии, по крайней мере, если бы они в этом были заинтересованы. Президент, однако, едва ли смог бы обнаружить за этими людьми стройные шеренги своих сторонников. Принцип старшинства дал трещину, избиратели все время чего-то требуют, каждый конгрессмен думает только о себе. Чем меньше политическая мощь, тем сомнительнее родство. Кузены с одинаковыми фамилиями — да, разумеется. Но коллеги? Скорее выстроившиеся в очередь бедные родственники. Впрочем, в их глазах он, наверное, выглядит так же.

Пятой особенностью стали предпринимаемые в периоды кризисов и затруднений консультации президента с истеблишментом обеих партий, как в конгрессе, так и за его пределами. Именно эта тактика с началом Второй мировой войны оживила нашу внешнюю политику и обусловила исторический отказ от традиционной для Америки изоляции. Эйзенхауэр, сам воплощавший истеблишмент, — одновременно и его герой, и его символ, — использовал свои связи с Рэйберном и Джонсоном в качестве главного средства диалога с конгрессменами-демократами, не входившими в его “официальную семью”. Показательной в этом смысле стала организованная им экстренная поддержка Франции во Вьетнаме во времена Дьенбьенфу: президент обратился к этим людям, и они поступили так, как ему было нужно²⁰ (см. тринадцатую главу). Побуждаемый молодостью и пережитой в заливе Свиней неудачей, Кеннеди пошел еще дальше. В тяжелейший момент кубинского ракетного кризиса он собрал вокруг себя Дина Ачесона, Роберта Ловетта, Дугласа Диллона, Линдона Джонсона и Эдлая Стивенсона. Эти люди, соответственно, занимали посты госсекретаря и министра обороны при Трумэне, заместителя госсекретаря при Эйзенхауэре, один из них был коллегой Рэйберна в руководстве пала-

ты представителей, а другой — предшественником Кеннеди в качестве кандидата в президенты от демократов. Они как бы представляли наиболее заслуженных политиков обеих партий. С Ачесоном постоянно консультировались ведущие сенаторы; Ловетта весьма уважали его товарищи-банкиры; Диллона также тепло принимали в финансовом мире; Стивенсон покорила сердца либералов из демократической партии — и все это вместе было прекрасно. Тот факт, что трое из этих людей по-прежнему занимали посты в президентской администрации — Диллон в качестве министра финансов, Джонсон — вице-президента, а Стивенсон — посла США при Организации Объединенных Наций, — способен сказать многое о замыслах Кеннеди в момент их назначения, но почти ничего — о мотивах выбора именно этих людей в разгар национального кризиса. Насколько я понимаю, его привлекало не общественное положение или титулы, но их способность представлять важнейшие политические силы.

Долгое время этот факт казался мне настолько поразительным, что я воспринимал его как знак дополнительных ограничений, связывающих президентскую волю объявить кому-либо войну — нечто вроде старой конституционной нормы, отдающей это право на откуп конгрессу²¹. В 1970 году, однако, Никсон доказал, что я заблуждаюсь; на это тактично обратил внимание Артур Шлезингер²². Ни один человек подобного разряда, не говоря уже о конгрессменах, не привлекался президентом для предварительного обсуждения планов вторжения в Камбоджу. В данном случае Никсон вообще ни с кем не советовался, за исключением членов входящей в состав Совета национальной безопасности группы специального реагирования, квалификация которых оставляла желать лучшего²³.

Здесь уместно упомянуть и о Форде. Самое важное заключается в том, что перед ним, с одной стороны, имеются прецеденты Кеннеди и Эйзенхауэра, а с другой — Никсона. (Джонсон же пребывает где-то посередине.) Выбор остается за самим Фордом.

Шестой момент затрагивает проблему использования вооруженных сил в тех случаях, когда война так и не была объявлена. В годы Эйзенхауэра таких ситуаций не возникало, но подобную возможность предвидели, добившись от конгресса принятия специальной резолюции, получившей название резолюции

“Куэмой и Мацзу” — в соответствии с названиями китайских островов, по поводу которых впервые появился подобный документ. Главной ее идеей стало выражение поддержки возможному применению вооруженных сил США в пределах конкретного региона в случаях, когда те или иные неприятности ставили под угрозу американские интересы (то есть когда конгрессменам было бы не просто остаться в стороне). Тем самым Эйзенхауэр заранее стремился избавить себя от проблем, с которыми его предшественник столкнулся в годы корейской войны, “трумэновской войны”, поддержанной, но не санкционированной конгрессом (к Капитолию, впрочем, за этим и не обращались)²⁴. Подобная резолюция требовалась Эйзенхауэру дважды, первый раз — для Восточной Азии, второй — для Ближнего Востока; в обоих случаях войска размещались, но в боевых действиях не участвовали, и через какое-то время кризис ослабевал. Джонсон применил тот же механизм в Юго-Восточной Азии, но при этом, потеряв чувство меры, разрушил его, ввязавшись в такую войну, о масштабах которой едва ли мог помыслить хоть кто-то из поддержавших “тонкинскую резолюцию” конгрессменов. Не имея иного оправдания, Никсон вернулся к позиции Трумэна и настаивал на своей власти верховного главнокомандующего. В итоге законодательство было подкорректировано; появилась резолюция о военных полномочиях 1973 года, ставшая реакцией на вьетнамскую войну в свете Уотергейта.

Согласно этой резолюции, президент, затевающий военные действия, обязан в течение сорока восьми часов информировать конгресс о вводе войск и вывести их через шестьдесят дней, если одобрение не будет получено²⁵. Раньше, после того, как война начиналась, Конгресс мог остановить ее тремя способами: прекратив выделение средств на ее проведение, “урезав” численность задействованных войск или ограничив места их возможного размещения. У истоков подобных решений стоят соответствующие комитеты обеих палат. Сейчас сенатский комитет по международным отношениям и комитет палаты представителей по международным делам обзавелись той ролью, которой им так недоставало прежде. А в самом Белом доме помощники по вопросам законодательства, политические советники, спичрайтеры теперь могут рассчитывать на свою долю аппаратной работы, некогда монополизированной специалистами Совета национальной безопасности. Станет ли президент в силу этих

нововведений более осторожным или, напротив, более решительным, подвигнут ли они конгресс на новые патриотические порывы, пока еще неясно. Бесспорным следствием принятия резолюции о военных полномочиях стало сохранение за президентом того же права инициативы, каким когда-то пользовались Трумэн и Никсон. Конгресс, конечно, может выступить со специальными ограничениями, как он сделал это в отношении Вьетнама или Камбоджи после 1973 года. Но у него такое право было всегда.

Седьмое обстоятельство также обязано своим происхождением Уотергейту. Речь идет о принятом конгрессом в 1974 году Законе о контроле за бюджетом и замораживанием. Этот документ подтвердил законность замораживания бюджетных средств — старой президентской практики, нацеленной на воспрепятствование расходованию ранее выделенных средств, — но обусловил ее одобрением со стороны конгресса. Комитеты здесь вновь играют первые роли. До 50-х годов комитеты, связанные с ассигнованиями, занимали в конгрессе столь видное положение, что им неформальными путями удавалось предотвращать несанкционированное ими “замораживание”. Неофициальные консультации на этот счет были в порядке вещей. Со второго президентства Эйзенхауэра, однако, расходы по каждой статье федерального бюджета возобновлялись только после ежегодного подтверждения со стороны конгресса. Благодаря этому в работу включались иные профильные комитеты, не имеющие непосредственного отношения к деньгам. Их участие затрудняло процесс утверждения расходов и принижало роль бюджетных комитетов, с особым мнением которых к началу президентства Никсона просто перестали считаться. В начале своего второго срока Никсон прибегал к “замораживанию” особенно часто, причем не только без консультаций, но и вопреки возражениям контролируемого демократами конгресса. Федеральные суды отменили тогда целый ряд президентских распоряжений, ссылаясь на их недостаточную правовую состоятельность. Новый закон навел здесь порядок; правда, для этого пришлось пожертвовать гибкостью процедуры²⁶. Одобрение со стороны конгресса стало теперь обязательным, что обеспечивает право голоса любому заинтересованному комитету.

В долгосрочной перспективе бюджетные нововведения могут оказаться для Белого дома весьма важными. Теперь все зави-

сит от того, сумеет ли конгресс создать, а потом и поддерживать предусмотренные законом собственные бюджетные институты и обеспечить их стабильное финансирование. Если нет, то положение президента не ухудшится. Если да, то он способен даже оказаться в выигрыше; но об этом чуть позже.

Наконец, восьмое новшество затрагивает решение президента выдвигаться на второй срок и его желание добиваться номинации в собственной партии. Время, выбираемое для провозглашения подобного решения, всегда играет важную роль в способности президента влиять на события. Не собираясь участвовать в марафоне повторно, президент обычно старается оттянуть объявление об этом и отсрочить обретение администрацией статуса “переходной”. И Трумэн в 1952 году, и Джонсон в 1968-м откладывали оглашение решения до конца марта. Если же у президента иные намерения, то весна в год выборов опять-таки оказывается наиболее благоприятным временем для их реализации. Даже после того как инфаркт поставил под сомнение его работоспособность, Эйзенхауэр тянул с выдвижением своей кандидатуры вплоть до начала марта 1956 года; Рузвельт же в 1940 году, нарушив традицию двух сроков, вообще не потрудился объявить об этом: он просто не сказал слова “нет”. Организационные приготовления к кампании также традиционно планируются на весну или на лето. Возможность манипулирования этими сроками составляет одно из преимуществ действующего президента по сравнению с иными кандидатами.

Вплоть до середины нынешнего столетия предпосылкой данного преимущества выступало то обстоятельство, что вопрос о выдвижении в каждой партии решали пятьдесят-сто человек — лидеры штатов, местные боссы, старейшины, солидные спонсоры, у которых хватало мудрости или консерватизма не начинать национальную кампанию, “топя” своего претендента. Эти “партийные бароны” контролировали отбор делегатов на общенациональные партийные съезды, организационное обслуживание кампании, деньги, а иногда даже и голоса. Действующие президенты, склонявшиеся к участию в гонке, могли не торопиться, поскольку им было известно, с кем придется работать по организации кампании. А те из них, кто собирался уйти, знали, в каком кругу будет обсуждаться кандидатура преемника.

И все же Форд объявил о своем выдвижении и о начале кампании в июле 1975 года, за тринадцать месяцев до съезда своей

партии, за семь месяцев до первых первичных выборов и на полгода раньше, чем это сделал сенатор Кеннеди в 1960 году, что по тем временам считалось небывалой спешкой. Непосредственной причиной для подобной торопливости Форда стали принятые в 1974 году поправки к Закону о федеральных избирательных кампаниях, появившиеся после Уотергейта; документ был настолько сложен и запутан, что проволочки с его реализацией оказывались практически неминуемыми²⁷. Между тем в финансовых делах преемник Никсона должен был оставаться вне всяких подозрений. Для этого следовало начать раньше. Но у данного поступка имелись и более глубокие причины. Новая процедура отчасти отражала значительные изменения в процессах выдвижения, имевшие место с 1960 года, и в первую очередь — удвоение числа штатов, где проводятся первичные выборы делегатов на национальные съезды. Подобное расширение практики “праймериз” стало ответом властей штатов на предложенные демократической партией новые правила проведения представительных съездов на местах — альтернативы первичным выборам, принятой в 1968 году в ходе реформ, ассоциируемых с именем сенатора Джорджа Макговерна. Эти реформы, а также выдвижение его кандидатуры в ходе кампании 1972 года, ознаменовали упадок власти прежних “партийных баронов” и переход к состязательной системе как в ходе самих первичных выборов, так и на партийных съездах. Для демократов номинация Макговерна значила то же самое, что для республиканцев — выдвижение Барри Голдуотера восемью годами позже; то было прощание со старым порядком.

В то время как республиканцы реформировали только себя, демократы пытались распространить свои новшества на обе партии, используя для этого законодательство штатов. Наряду с учреждением федеральных фондов по ведению кампаний новые правила выдвижения делегатов от штатов не просто разбудили конкуренцию среди демократов, они, по-видимому, вдохновили также и Рональда Рейгана. Поэтому очень вероятно, что ранний старт Форда был обусловлен возможной конкуренцией среди самих республиканцев.

Мы оставили позади эпоху “баронов” и вступили в эпоху кандидатов. Ее отличительными особенностями являются разработка кампании частными фирмами, широкое использование телевидения, сбор средств через прямые обращения по почте,

активное участие добровольцев²⁸. То, что действующий президент открыто провозглашается кандидатом за год до общенационального съезда своей партии, также можно считать приметой нового времени.

Изменения в системе сдержек и противовесов, происшедшие с 50-х годов, не ограничиваются перечисленными выше восемью факторами. Есть и другие. Некоторые хорошо известны, как, например, изъятие Верховным судом у Никсона и его преемников имевшейся ранее у президентов исполнительной привилегии воздерживаться от предоставления по требованию суда доказательств по уголовным делам²⁹. Но даже восемь отмеченных пунктов весьма красноречиво свидетельствуют о том, сколь великие перемены произошли со времен Эйзенхауэра. Именно в этом качестве они для нас интересны.

Каково же их совокупное воздействие на позиции президента в нашей системе? Строго говоря, никакой революции не произошло. Ориентиры не изменились. Президент по-прежнему делит власть с другими людьми и свободен в своих действиях не более, чем раньше. Процесс убеждения, очень напоминающий торг, все так же остается одним из важнейших его занятий. Но по крайней мере некоторые из тех, с кем ему приходится иметь дело, стали более податливыми, чем раньше. Несмотря на законодательную реакцию на Уотергейт, президентские преимущества, пусть даже изрядно потрепанные, устояли перед напором времени. Это проявляется в его автономии от партнеров, в свободе общаться с ними не на чужих, а на выгодных ему условиях.

Руководство конгресса и его ключевых комитетов, департаменты, деловые круги, партии издавна окружали президентов людьми, которые работали бок о бок с хозяином Белого дома, будучи его “коллегами” в британском смысле этого слова. Он постоянно общался с ними, иногда вполне на равных, интересуясь их мнением и принимая советы, поскольку их позиции были столь же важны для него, как его мнение — для них. Ныне баланс изменился не в их пользу. Приведенные мной подробности свидетельствуют, что теперь все эти люди нуждаются в президенте больше, нежели он в них. И если так, то сегодня они оказываются не столько коллегами, сколько “покупателями”, постоянно приобретающими у него что-то, причем — за назначенную им цену.

Если бы Форду или его преемнику довелось действовать в той же политической обстановке, в какой работал Эйзенхауэр двадцать лет назад, то у нас имелись бы все основания беспокоиться за будущее американской политической системы; это едва ли удивительно, когда президентские преимущества почти не используются, кабинет только ноет и жалуется, конгресс бездельничает, а политические партии вот-вот рухнут. Но в середине 70-х вихри истории вынесли на сцену новых актеров. Прежде всего этому способствовало наследие джонсоновского “великого общества” — множество социальных программ, осуществляемых на всех уровнях власти. Вторым фактором стало сочетание спада с инфляцией, сопровождаемое обострением дефицита ресурсов. Третьим обстоятельством явилось крушение биполярности мира из-за распространения ядерного оружия. В силу этих трех факторов — но не только — президент отныне вынужден постоянно соприкасаться с высшими зарубежными чиновниками, каждый из которых руководит своей собственной властной системой. Это категория людей не похожих ни на членов кабинета, ни на конгрессменов, ни на обычных бюрократов; эти люди — не потенциальные “коллеги” или же просители, но скорее независимые суверены, монархи, в лучшем случае — потенциальные союзники, в худшем — непримиримые оппоненты. Естественно, во времена Эйзенхауэра они точно так же восседали на своих тронах, но особенности исторических условий, экономическая и политическая ситуация делали взаимодействие с ними не столь частым и важным, как сейчас. Форд — фигура всесторонне зависимая. То же самое ожидает и его преемников. Причины зафиксированы в трех отмеченных нами обстоятельствах. Давайте остановимся на каждом из них подробнее.

Начнем с социальных программ, утвержденных в 60-е годы. Они означали небывалое расширение сферы государственного надзора, а также финансирование общественных служб, напрямую касающихся жизни людей и ранее находившихся в руках частных лиц, общин и штатов. Большая часть таких программ получала деньги и контролировалась непосредственно из Вашингтона. Прежде всего новые подходы касались образования, здравоохранения, реабилитационной помощи. Каждая из этих сфер внезапно была открыта для федерального вмешательства, причем в таких же масштабах, которые отличали воз-

ведение скоростных автомагистралей в 50-е годы, индивидуальное жилищное строительство в пригородах в 40-е, создание системы социального обеспечения в 30-е. Со времен “нового курса” эта инициатива стала наиболее значительным начинанием федеральных властей во внутренней политике — во внешней сфере ее можно уподобить только массивному созданию военных блоков после корейской войны³⁰. Вслед за законодательным оформлением новых программ возникли проблемы административного плана, столь же невиданные по своей глубине и объему. Они проистекали из сложности задач, ограниченных технических возможностей и путаницы в юрисдикции. Во времена Джонсона и после него Белый дом попеременно старался то замкнуть все эти проблемы на себя, то полностью избавиться от них. Но при любом раскладе президенту приходилось иметь дело с людьми, готовыми разговаривать с ним на равных. Отстраняясь от решения подобных вопросов, он вынужден был предоставлять чиновникам широкие полномочия, с которыми приходилось потом считаться. Если Форд, к примеру, надеется держаться на расстоянии от проблем такого рода, обременяя ими министров, то в порядке компенсации ему скоро придется оказывать дополнительные любезности членам своего кабинета. Или же он будет вынужден делиться властью с их заместителями, губернаторами, мэрами. Рассказывают, что осенью 1975 года одним из последствий едва не состоявшегося банкротства Нью-Йорка стало то, что мэр города и губернатор одноименного штата получили право напрямую звонить министру финансов.

Теперь перейдем к экономическим проблемам 70-х — к инфляции, спаду, нехватке ресурсов. Все они усилили зависимость президента от частного сектора. В деятельности Форда или его преемника нефтяные компании заняли то же место, которое при Трумэне принадлежало сталелитейным фирмам: они превратились в прямых исполнителей президентских приказов, невыполнимых без их участия или вопреки их желаниям. То же самое можно сказать о многих других компаниях, банках и профсоюзах, выступающих если не исполнителями, то по меньшей мере “регулирущиками”. Продажа пшеницы Москве, к примеру, зависит от согласия профобъединения АФТ — КПП. Фактически здесь мы имеем дело с еще одним самостоятельным властным институтом, опирающимся на Билль о правах, находящим-

ся под защитой американского правосудия и способным влиять на политику администрации в области производства, цен, заработной платы, занятости. Формально решения по этой части принимает конгресс, но фактическое их исполнение часто не зависит от государственных структур. Президенты иногда предпочитают просто не вмешиваться в регулирование тех или иных вопросов, у конгресса может не хватить политической воли для этого, а сами ответственные чиновники не всегда в состоянии толково выполнить подобную задачу. Что же остается президенту в таких случаях? Предложенный Трумэном вариант ответа *ad hoc* не встретил понимания у Верховного суда, по крайней мере, тогда. Об этом рассказывалось во второй главе³¹. Участь президента в этом деле заставляет задуматься.

Третий фактор — международные события, связанные с ядерной опасностью. Холодная война ярко продемонстрировала, насколько одинок президент Соединенных Штатов в своей ответственности за судьбу мира, что стало особенно очевидно после Кореи и Суэца. Он может иметь друзей среди лидеров других государств — так было у Макмиллана с Эйзенхауэром, ему могут давать советы — как де Голль президенту Кеннеди, у него могут быть неудобные клиенты — для Джонсона таким был южновьетнамский диктатор Тхиеу, но союзников в смысле “большой тройки” — Рузвельта, Черчилля, Сталина времен Второй мировой войны или хотя бы в смысле Невилла Чемберлена в предвоенные годы, у американского президента нет и уже никогда не будет. После войны неуклонно слабеющая Британия оставалась наиболее близкой для американцев страной, а англичанам удавалось сохранить за собой особый статус в силу единственной причины — американцам хотелось иметь “хоть кого-то, с кем можно поговорить по душам” (я цитирую Дина Раска). Во времена Джонсона, однако, и тех выставили за дверь — из-за нерешительности во вьетнамском вопросе. А Никсон, начиная все заново, но опираясь при этом на заложенный Кеннеди и Джонсоном фундамент, нашел более могущественных собеседников в лице русских.

Политика разрядки стала последствием шока ядерной конфронтации, пережитого миром в 1962 году. Из кубинского ракетного кризиса обе стороны вынесли взаимное стремление предотвратить случайную ядерную катастрофу. С тех же самых пор обе сверхдержавы настороженно относятся к перспективе

расползания ядерного оружия по многополюсному миру. Пока им не удалось перейти к совместным эффективным действиям в заданном направлении, но по меньшей мере произошло осознание общих интересов. Примером подобной общности целей может служить и совместная работа астронавтов и космонавтов на орбите; заботы “имущих” держав и здесь явно отличаются от устремлений “неимущих” или “малоимущих”. Именно эта разница лежит в основе разрядки.

В мире, где доходы и богатство распределяются крайне несправедливо, а ядерное оружие все более доступно, богатые (которым есть что терять) все чаще будут становиться объектами посягательств со стороны размахивающих ядерной бомбой политических экстремистов, партизан, гангстеров. Риск определяется не только тем, на что такая бомба способна, но также и слабой координацией действий Вашингтона и Москвы. Русские, таким образом, оказываются союзниками президента, играющими заметную роль во многих его начинаниях, помогающими и сдерживающими, но в то же время потенциально опасными.

Размышляя о Джоне Кеннеди, я отмечал, что способность ответного ядерного удара, которой располагают как Москва, так и Вашингтон, придает вероятному конфликту новое измерение — необратимость теперь чревата непоправимыми последствиями. Под этим я подразумеваю не то, что некоторые решения теперь невозможно отозвать — такое было и раньше, но, что гораздо хуже, неспособность каким-либо образом “предотвратить, уменьшить или компенсировать ущерб, нанесенный общественной системе”³². В эпоху Кеннеди впервые выяснилось, что новое измерение мировой политики обрекает президента Соединенных Штатов на новую степень изоляции: ни один американец не в состоянии справиться с бременем подобного выбора. Новая эпоха обрекает президента как на интеллектуальное, так и на эмоциональное отчуждение. Джонатан Шелл блестяще исследует данный феномен в условиях Вьетнама и Уотергейта³³. Мысли об атомном риске в прошлом и без того влияли на события подобного масштаба; распространение ядерного оружия усугубило эту тенденцию.

Но проблемы нынешней изоляции президента не ограничиваются его умом и сердцем; в функциональном плане он тоже бесконечно одинок. Разумеется, его сдерживают или, напротив,

поощряют лидеры союзных или враждебных держав, но в отличие от старых товарищей по партии, коллег по кабинету или конгрессу, от них наивно ожидать устойчивой поддержки. Почти никто из руководителей других стран не связан с американским президентом общими классовыми или этническими корнями, образованием, профессиональным опытом, идеалами, не говоря уже о партийной принадлежности. Президент, умеющий гарантировать лояльность внутри своего кабинета, окажется куда более удачливым большинства своих предшественников. А если ему удастся наладить добрые отношения не только с губернаторами, мэрами, бизнесменами и профсоюзными лидерами, но, скажем, и с русскими, то его можно будет считать просто волшебником. Рассматривая проблему под таким углом зрения, мы приходим к выводу, что нынешние новшества, чуть-чуть ослабившие президентские путы, тут были уравновешены переменами в мировой политике. Наша система еще может балансировать, но диапазон ее колебаний постоянно сокращается. Между тем бремя, возлагаемое на президента, не ослабевает — оно все время усиливается. Искусство управления по-прежнему зависит от человеческих качеств.

Ранее я отмечал, что необходимые любому президенту человеческие качества воплощаются в трех вещах: это намечаемые им цели, “чувство власти” и источники веры в себя. Я утверждал также, что первые две категории обусловлены уверенностью президента в собственных силах, которая, в свою очередь, зависит от предшествующего опыта и темперамента. В отношении трех президентов — Рузвельта, Трумэна и Эйзенхауэра — я попытался проследить эту взаимосвязь; позже к ним добавился Кеннеди, но в итоге из всех этих изысканий удалось извлечь лишь два широко известных и довольно бесполезных тезиса: “президентство не терпит любителей” и требует “опытных политиков выдающегося темперамента”. Однако после Джонсона и Никсона — президентов, обладавших изрядным опытом и явной экстраординарностью, довольствоваться этими констатациями более невозможно.

Эти двое — Джонсон и Никсон — во многих отношениях были непохожи друг на друга: это касается региональной укорененности, партийной лояльности, человеческих слабостей, по-

литических идеалов и подходов, стилей управления. Джонсон, к примеру, был приверженцем прямого контакта — лицом к лицу; Никсон же опасался сюрпризов, не доверял собственной реакции, предпочитая бумагу. В двух отношениях, однако, они весьма близки. Оба любили руководить, впадая при этом в крайности, замыкая все на себя; оба исключительно болезненно воспринимали неудачи и поражения³⁴. В то же самое время и, возможно, по тем же причинам, каждый стремился создать атмосферу “королевского двора”, окружая себя верными и преданными людьми. Краткий и не слишком удачный опыт работы в администрации Джонсона заставил Джорджа Риди так охарактеризовать эту структуру: “сплошные интриги, показуха, помпезность, чиновничество и чуть ли не религиозная “преданность”... заговор бездарных, холодных и неискренних людей”³⁵. Риди можно понять: для него этот опыт стал “путешествием в Версаль”, но в существо проблемы он так и не вник. Дело не в том, что его коллеги оказались интриганам — в отношении большинства это абсолютно неверно. Эпитеты направлялись не по адресу. Беда заключалась в том, что и Джонсон, и Никсон наслаждались пребыванием в Белом доме, балуя себя иллюзией безопасности и абсолютного владычества. Самодовольство выливалось в фальшивое ощущение всемогущества, и не столько в большом, но, что еще хуже, в малом (это и составляло суть “версальских” интриг). Джонсон перестал уважать обеденные перерывы сотрудников. Никсон отказывался принимать помощников. Во множестве подобных мелочей они игнорировали обыкновения и правила американской государственной службы, соблюдаемые большинством политиков, включая бывших президентов. Франклину Рузвельту повезло: по рассказам очевидцев, в его время обеды в Белом доме были по-настоящему ужасны. А Джонсона и Никсона, очевидно, подводило то, что в их время практически любая внутренняя служба работала относительно хорошо. Кондиционеры, плотники, вертолеты — все было под рукой и в полном порядке. Здесь таился соблазн, с которым эти люди не совладали.

Все наши президенты, начиная с Кулиджа, были энергичными людьми, и каждый, начиная с Гувера, работал в окружении похожих на него советников. Официальная жизнь некоторых протекала довольно пышно, как, скажем, у Эйзенхауэра, который был генералом, или у Кеннеди, унаследовавшего богатое

состояние. Но никто не был таким мелочно самодовольным, как Линдон Джонсон и Ричард Никсон. В этом плане эта пара отличалась и от Рузвельта, и от Трумэна, и от Эйзенхауэра, и от Кеннеди, и, наконец, от Форда — судя, по крайней мере, по его первым годам.

Даже предварительное включение в этот ряд Форда свидетельствует, что в поведении двух его предшественников не стоит усматривать тенденцию; вместе с тем, судя по их примерам, столь же неразумно возлагать слишком большие надежды на предшествующий президентству жизненный и профессиональный путь. Действительно, до президентства управленческий опыт Никсона был не слишком богат: четыре года в палате представителей, два года в сенате и восемь лет вице-президентства. Но это вполне сопоставимо с биографией Кеннеди: шесть лет в палате представителей и восемь в сенате, четыре из которых были заняты либо болезнью, либо участием в предвыборных кампаниях. Биография Линдона Джонсона выглядит внушительнее: три года в аппарате палаты представителей, еще три — на административной должности, одиннадцатилетний стаж конгрессмена, двенадцать лет в кресле сенатора — из них шесть в качестве лидера большинства — и еще три на посту вице-президента. В плане разнообразия карьеры тягаться с Джонсоном может только Рузвельт, имевший за плечами два года законодательной работы, восемь лет в кабинете Вильсона и четыре — губернаторства в штате Нью-Йорк. И никто, опять-таки за исключением Рузвельта, побывавшего до прихода в Белый дом в губернаторах, не пользовался большей властью, нежели Линдон Джонсон.

Возможно, качество опыта значит гораздо больше, чем его количество. Рузвельтовский путь, несмотря на свою скромность, оказался гораздо полезнее для будущего президентства, чем карьера Джонсона. Кеннеди пришел в президенты, впитав опыт своего отца и деда. Для него завоевание Белого дома увенчало многочисленные выборы, сражение с болезнью, трудное восхождение его семьи на верхние этажи нашего общества — он входил туда “победителем”. Никсон же, напротив, занял этот пост, будучи “неудачником”, сожалеющим о преподнесенных жизнью невзгодах и утратах. Джонсон, как сообщает Кернс, принес с собой одолевающий его неизбывный страх поражения. Конечно, качество имеет значение; думаю, во всех наших случа-

ях так и было. Но опыт — такая штука, эффективное использование которой нельзя предсказывать с определенностью. Теодор Рузвельт был губернатором всего-навсего два года, а Авраам Линкольн вообще всю жизнь был скорее неудачником.

Может быть, в таком случае стоит обратиться к темпераменту? Амбиции Линкольна, по свидетельству его партнера, превращали его в “машину, работающую без передышки”³⁶. То же самое можно сказать обо всех современных президентах, за исключением Трумэна и Форда, никогда не стремившихся к высшей должности. Но даже они, оказавшись в Белом доме, незамедлительно проникались желанием остаться, оправдать себя, войти в историю. Амбиции, наряду с присущей президенту энергией, а точнее, будучи составляющей этой энергии, несомненно, имеют значение. И сила эта настолько велика, что она способна была поднять Рузвельта после полиомиелита, Никсона — вернуть из забвения, Трумэна — заставить наслаждаться работой, к которой он никогда не стремился. По всем меркам Джонсон был переполнен энергией; то же самое можно сказать и о Никсоне. Но не отсутствие амбиций отличало их от всех прочих. Разница заключалась не в мощности заряда, но в его направленности. Подтверждением этого является стандартная для них реакция на неудачи: сначала потеря внутреннего равновесия, потом уход в себя и тотальная подозрительность, ведущая к полной изоляции.

Говоря о президентских невзгодах, я отмечал в восьмой главе: “Франклин Рузвельт заметил как-то, что Линкольн “тосковал от того, что не мог сделать все разом. А этого не может никто”. Если президенту предстоит пережить превратности четырех или восьми долгих лет, запас уверенности в собственных силах должен позволить ему вынести печаль Линкольна с достоинством”³⁷.

Джонсон и Никсон, каждый по-своему, не выдержали такой проверки. Джонсон был сломлен Вьетнамом и отсутствием понимания со стороны соотечественников. К 1967 году он сделался злобным и боязливым человеком. Успокоился он лишь после того, как убедил себя, что неучастие в президентской гонке поможет в достижении намеченных им целей и послужит на пользу стране. В конце своей карьеры Никсон, лишенный спокойствия и не способный поверить в то, что страна выиграет от его позора, просто застыл в недвижимости, а потом и вовсе “раскле-

ился”. В этом смысле он стал жертвой не столько вызванных событиями огорчений, сколько самих событий. Вместе с тем президент сам запустил раздавившую его машину, не справившись ранее со сравнительно легким стрессом, вызванным утечками секретной информации.

В основе недостойного поведения обоих лидеров лежало ощущение уязвимости, болезненное внутреннее беспокойство, отступающее только тогда, когда дела идут хорошо. Они явно пребывали в плену человеческих слабостей, которые надеялись удовлетворить, став президентами: Джонсон постоянно стремился убедить себя в способности творить чудеса и стяжать всеобщую любовь, а Никсон вечно доказывал себе, что хозяином положения остается именно он и никто другой. Президентство никому не гарантирует сплошных удовольствий — скорее наоборот. Оба наших героя были обречены на разочарование.

Они ориентировались на такое исполнение работы, которое было абсолютно недостижимым в выпавшей на их долю ситуации. Возможно, Джонсон сумел бы реализовать свой идеал президента-труженика (предполагавший колоссальную самодисциплину и самоограничение), если бы он вступил в должность чуть раньше или чуть позже и если бы, конечно, не Вьетнам. Но его случай более прост, поскольку этот президент показал себя достаточно цельной натурой. А вот для Никсона, человека, который во всех смыслах “сделал себя сам”, предельно мнительного и ненавидевшего импровизацию, президентство при любом раскладе сулило одни мучения, даже если бы не было Уотергейта. Оба деятеля черпали вдохновение в таких концепциях президентской власти, которые в тот момент были абсолютно нереализуемы. Неудивительно, что разочарования должности сказывались на них столь плачевно. Они во всем винили только себя.

В своих новаторских попытках извлекать из политических биографий уроки на будущее Джеймс Барбер определил Джонсона и Никсона в группу “негативно-деятельных” президентов — вместе с Вильсоном и Гувером. Но здесь речь скорее об их характерах, а не о позициях³⁸. Подобный подход представляется слишком смелым; меня восхищает, но вместе с тем и настораживает схема, определяющая всех четверых в одну и ту же группу. Впрочем, предложенный Барбером анализ поможет нам в разграничении по крайней мере двух интересующих нас типо-

вых темпераментов: “Главной проблемой здесь было противоречие между относительно мощным усилием и относительно низкой эмоциональной отдачей. ...В такой активности есть что-то пустое, безысходное, как будто бы человек, желая забыться, заглушает боль тяжелой работой. ...Негативно-деятельные президенты умеют обогатить систему энергией, но это скорее отрицательная энергия”³⁹. Вот в чем суть дела. Трумэн и Эйзенхауэр проецировали на свою должность представления, которые были вполне реалистичны и в этом черпали удовлетворение. Рузвельт и Кеннеди рассматривали президентство как естественную среду обитания и испытывали комфорт от самого факта пребывания в должности. С другой стороны, Джонсон и в еще большей степени Никсон предъявляли себе настолько завышенные требования, что разочарования оказывались неизбежными.

Урок прост: нужно остерегаться этого. Но как распознать опасность? Должность лидера сената казалась созданной для Джонсона, она была как бы скроена по нему и его возможностям. То же самое касается и переходного периода, наступившего после убийства Кеннеди, не говоря уже о собственной предвыборной кампании Джонсона — кандидата в президенты и первых ослепительных месяцах пребывания у власти. Нью-йоркский адвокат Никсон, имевший за плечами Калифорнию, войдя в Белый дом, стал мягче, спокойнее, умиротвореннее, нежели во времена своего губернаторства. Став президентом, он просил американцев “понизить голос”, а в команду пригласил столь непохожих друг на друга людей, как республиканец рокфеллеровского толка Генри Киссинджер и демократ школы Кеннеди Даниэль Патрик Мойнихэн — факт, говорящий о многом.

Но кое-какие намеки на возникшие позже проблемы можно обнаружить в деловых стилях сенатора Джонсона и кандидата Никсона. Неладья, отличавшая работу их аппаратов в поздний период, появились не на пустом месте. Владычество Джонсона над подчиненными было почти абсолютным; он достаточно далеко выходил за рамки традиционной схемы “сенатор — помощник”. Это создавало лишние неудобства. Что же касается штабных дел Никсона, то его люди почувствовали себя неуютно с момента появления Холдемана; именно эта личность с санкции Никсона полностью доминировала в команде. Что еще бо-

лее важно, и Никсон, и Джонсон всегда относились к себе в высшей степени серьезно. Я никогда не слышал и не читал о том, чтобы они посмеивались или шутили над собой. Джонсон был великолепным рассказчиком, он постоянно вспоминал эпизоды из своей жизни, умел быть самокритичным, но иронии в свой адрес не допускал. Обладая даром насмешника, он никогда не применял его к своей персоне. Его личные амбиции не сочетались с юмором. Никсон, лишенный техасского колорита, оставался столь же скованным. Контраст с Кеннеди был громадным. И это показательно. Кеннеди любил подшучивать над собой. Он относился к себе с ироничной отстраненностью; такое чувство юмора говорило об уверенности в себе. Вот чего не хватало двум другим президентам. Их неизменно парадное отношение к собственным персонам было оборотной стороной неумения справляться с невзгодами.

Что же можно добавить к моему утверждению о том, что для президентства нужны “опытные политики выдающегося темперамента”? Мы обогатились двумя новыми обстоятельствами; правда, ни одно из них не потрясает устоев. Во-первых, наслаждение работой, непринужденность пребывания в должности, удовольствие от собственного “я”, составляют, по-видимому, суть проблемы. Присущая Рузвельту любовь к жизни в сочетании с необычайной уверенностью в себе по-прежнему, спустя шестнадцать лет после выхода первого издания книги, остается для меня идеалом, к которому надо стремиться. Нужен только темперамент, который питал бы эти составляющие. Внешним его признаком может служить чувство юмора — так было у Кеннеди. Иногда свидетельством выступает непоколебимая уверенность в собственной непогрешимости — так было у Эйзенхауэра. А порой еще одним его проявлением оказывается некая бессознательная укорененность, здоровое чувство “почвы” — так было у Трумэна в отношении Канзас-Сити. Увы, все эти признаки могут оказаться фальшивыми. И тут я подхожу к своему второму тезису: следует, по-видимому, опираться на сведения и данные из “допрезидентского периода” жизни. Важнейшее значение в этом смысле приобретает предшествующая деятельность будущего президента. Естественно, президентство ни с чем не сопоставимо и никакие “следы прошлого” не будут иметь решающего значения. Но чем детальнее сравнение, тем соблазнительней оно выглядит. Главной составляющей приоб-

ретенного опыта оказываются не столько навыки, сколько проверка темперамента. Весьма показателен случай Кеннеди: вечные споры о том, как бы он действовал в будущем, натолкнутся на жесткие границы, поскольку внешние признаки недостоверны, а опыт может оказаться недостаточным.

Если бы Джонсон и Никсон стали жертвами предательства неверных друзей, то их человеческие качества не столь волновали бы нас. Но дело обстоит совершенно иначе: эти президенты сами подвели себя, ибо они, будучи людьми грамотными и прощательными, целенаправленно подрывали те идеи, за которые боролись. Делом Джонсона, благодаря которому президент надеялся войти в историю, была идея “великого общества”, отчаянная попытка возродить “новый курс”, обойти социальные конфликты, преодолеть классовые различия, улучшить жизнь миллионов американцев. Для Никсона ту же роль играла более просчитанная, но не менее романтическая идея “поколения мира”, обеспечиваемая предельно осторожным применением американской военной мощи, дипломатии и экономических рычагов для поддержания мирового баланса сил. Вот что их заботило и с чем они не справились: Джонсон — попытавшись помочь Южному Вьетнаму, Никсон — стремясь одолеть явных и вымышленных противников недоброкачественными методами.

Их цели были благородны, а провалы поучительны. Они расставались со своими идеалами с недобрыми чувствами. Прощальная драма Никсона бросила тень на всю его деятельность — об этом сейчас много спорят. Но я хотел бы подойти к ним с позиций исходных намерений и устремлений. Для меня Никсон и Джонсон являются фигурами, достойными внимания и сочувствия. Конечно, Никсон пал гораздо ниже, но суть от этого не меняется, ибо Джонсону пришлось падать с большей высоты. Несравненный лидер сенатского большинства сулил нам беспрецедентное президентство и уникальную политическую карьеру. Но что же случилось с ним потом? Что произошло с ними обоими? Почему этим людям не удалось отстоять свои принципы?

Президентам каждый день приходится заниматься подступающими со всех сторон проблемами, где условия и сроки зачастую задаются извне, а требуемый результат совершенно не гаранти-

рован. Технические частности создают президентам не меньше затруднений, чем неопределенность исхода, и все же от выбора никуда не деться. Выбор составляет важнейшую властную функцию президента. Именно в этом суть чиновничьей ипостаси его деятельности.

В первой части книги я постарался показать, каким образом сам президент, невзирая на обстоятельства и рассчитывая только на себя, преодолевает отмеченные выше затруднения. Руководствуясь ориентирами, доступными только ему лично, он способен если не устранять полностью, то хотя бы как-то сглаживать их негативное влияние. Я настаивал на том, что, правильно истолковывая в каждом акте выбора собственные властные ставки, анализируя в свете этих ставок перспективы своего политического влияния, президент без труда отыщет необходимые ему решения, касающиеся выбранного курса, добьется эффективности, адекватности и своевременности предпринятых мер.

“Вещи, о которых приходится размышлять президенту, намеревающемуся укрепить собственное влияние, тесно увязаны с жизнеспособностью общественной политики. Связь здесь не прямая, но достаточно очевидная. Упрочение властных перспектив укрепляет политический курс. ...Само разнообразие электората и непредсказуемость возможных откликов на президентские поступки заставляют его трепетно относиться к... балансу политических, управленческих, психологических, личностных составляющих. И поскольку компетенция президента столь всеохватывающая, то, что ему лично представляется подлинным балансом, остается таковым и с точки зрения общественной политики. Экспертиза в терминах власти дает ему политические ключи, позволяющие проникать вглубь общественных проблем”⁴⁰.

Вслушиваясь в сигналы, поступающие сразу из пяти источников — от официальных кругов, конгрессменов, политических партий, избирателей в целом, а также наших заграничных друзей, — президент пользуется тем преимуществом, что ни у кого более нет столь разнообразных “избирателей”, сообща определяющих как его собственное будущее, так и перспективы национальной политики. Следовательно, утверждал я, любой президент, постоянно задаваясь вопросом о собственном властном будущем, сможет укрепить намеченную политическую линию. И чем глубже он чувствует перспективу, тем большим специали-

стом в проблемах властного влияния он становится. Тем более вероятно и то, что в предпринимаемых начинаниях ему удастся заручиться самой широкой поддержкой. “Президентская экспертиза — ключ к эффективной политике”. Таковы были мои аргументы в 1960 году.

Но в 1965 году Джонсон развернул программу “великого общества”, обрушив на конгресс поток законопроектов; одновременно он приступил к американизации вьетнамской войны, подвергая бомбардировкам Север и направляя войска в Сайгон. (Он также санкционировал временную оккупацию Доминиканской Республики, подлив масла в огонь.) К июлю конгресс принимал социальные законы с невиданной со времен “ста дней” 1933 года скоростью и широтой. Джонсон обеспечил конгрессменов годовым запасом законопроектов и не допускал ни малейшего промедления. Одновременно он отправил в Южный Вьетнам 175 000 солдат, учитывая при этом прогнозы своих советников о том, что в ближайшие два с половиной года попытки удержать Сайгон и сломить сопротивление партизан и их союзников с Севера потребуют в два раза большего числа американских военнослужащих⁴¹. Теперь мы знаем, насколько заниженными оказались те цифры. Но Джонсон и его люди считали, что конгрессменам и избирателям и эти подсчеты покажутся чрезвычайно завышенными. Нацеливаясь на войну, Пентагон предлагал президенту задействовать резервистов, ввести новые налоги и заручиться одобрением конгресса. Джонсон отказался. Вместо этого он попытался вести боевые действия, скрывая их подлинные масштабы от конгресса, публики и даже от собственных экономических советников.

Линдон Джонсон не собирался жертвовать своей законодательной программой ради войны, но в то же время твердо решил воевать, пойдя ради этого на прямой обман. Тем самым он открыл дорогу инфляции, спровоцировал бунты в университетах, забросил “великое общество” и закончил публичной дискредитацией своего курса. За восемь месяцев после убедительной победы 1964 года, обеспечившей ему мандат на проведение реформ, он совершил столько ошибок, что через три года о повторном выдвигении нечего было и думать. Война осталась невыигранной, “великое общество” — непостроенным, демократы — повержены, а восставший из политического небытия Никсон уверенно шел к президентскому креслу.

Почему экспертиза с точки зрения власти подвела Джонсона, когда он решился начать “непризнанную” войну? Видел ли он, что было поставлено на карту? И если так, то пытался ли найти альтернативы? К несчастью для моей теории, на два последние вопроса нужно ответить утвердительно. Возможно, он понимал далеко не все, и ему явно не удалось наметить иные варианты, но все-таки он видел и пытался⁴². Проблема в том, что именно это осознание и эти попытки не позволили президенту принять верное решение. Каждый источник его власти требовал определенной линии поведения, но эти линии не совпадали друг с другом.

Предвидения Джонсона напрямую подталкивали его колжи. С точки зрения преимуществ, извлекаемых из президентского статуса, формальное партнерство с конгрессом по поводу войны стесняло его свободу, лишало выбора между ограниченной войной и миром, в то же самое время предоставляя конгрессменам возможность отложить в сторону законодательство “великого общества”. Исходя из соображений профессиональной репутации, признание потребности в новых налогах, которые всего лишь год назад по его собственному предложению были снижены, могло натолкнуть на мысль о том, что Джонсон не столь всемогущ, как то изображали ходившие в Сенате легенды и воспоминания о кампании 1964 года. Введение дополнительного военного налога означало бы, что президентские приоритеты изменились. Президент не хотел этого. Уход из Вьетнама, в свою очередь, был бы воспринят как отказ от обязательства, данного над могилой Кеннеди: “Мы продолжим это дело”. Что еще хуже, подобное отречение обрушило бы на голову Джонсона (по крайней мере, он не сомневался в этом), проклятия политика, которого он по-человечески боялся больше всех остальных: Роберта Ф. Кеннеди. Провал осложнил бы отношения с консерваторами в конгрессе, которые когда-то в никсоновском духе терзали Трумэна за “потерю” Китая. Наконец, с точки зрения престижа и народной поддержки открытое признание войны также не сулило Джонсону никаких приобретений. Как, впрочем, и громогласное прекращение конфликта. Напротив, призыв к патриотическим чувствам мог породить требования расширить войну, вызвал бы тень Макартура с забытым тезисом о том, что “у победы нет суррогатов”, в то время как поражение в Южном

Вьетнаме породило бы волну упреков и неизбежный поиск виновных.

Разумеется, размышления Джонсона о президентском влиянии не ограничивались вышеперечисленными аргументами, но именно последние производили на президента наиболее сильное впечатление. Все кроющиеся здесь опасности носили краткосрочный характер. Каждая угроза была легко различима. Каждая представлялась вполне осязаемой и сводилась к конкретным вещам типа голосования в конгрессе, газетных заголовков, предвыборных лозунгов, имен, дат, мест. Президент видел это. Но, кроме того, в долгосрочной перспективе над его престижем его репутацией нависла еще одна опасность, менее различимая и не столь осязаемая, — риск глубочайшего разочарования, рождаемого обманутыми надеждами и несбывшимися ожиданиями. По моему мнению, об этой опасности президент также догадывался⁴³. Но поскольку эта угроза была как бы отложенной, президент решил сыграть на том, что упоминаемые советниками два с половиной года будут максимально возможным периодом боевых действий. Ему казалось, что ключевую роль в этой партии сыграет наша военная мощь, способность американских пушек и бомб остановить Ханой и поддержать Сайгон. Прекрасно разбираясь в военном деле, он считал игру интересной и начал ее. Но он не принял во внимание важнейший фактор этой игры — психологию вьетнамцев, в которой он совершенно не разбирался. Президент доверил свою репутацию двум вьетнамским режимам, северному и южному, — и проиграл. В этом отношении он очень напоминает Трумэна на первой стадии корейской войны, сдавшего свое доброе имя в залог Макартуру и Мао Цзедуну. Об этом рассказывалось в пятой главе⁴⁴. Та история была такой же печальной, как и история Джонсона, хотя и не такой продолжительной.

Что же касается Никсона и уотергейтского скандала, многие мотивы его поведения останутся неясными до тех пор, пока он не опубликует свои мемуары, но уже сейчас очевидно, что и здесь сиюминутные выгоды заслонили долгосрочный риск. Более того, в данном случае опасность просто оставалась незамеченной, затеняемой высокомерием, невежеством, подозрительностью или страхом, а потом, когда пелена спадала, было уже поздно. И весь цикл воспроизводился на каждой стадии этого дела.

В июне 1972 года, когда Никсону стало известно о взломе штаб-квартиры демократической партии в отеле “Уотергейт”, его обеспокоил не столько политический ущерб, неминуемый в случае обнаружения среди участников аферы его ближайших помощников, сколько предсказуемо бурная реакция антивоенных сил на попытки Белого дома в “инициативном порядке” — с помощью отмычек и “жучков” — пресечь утечку секретной информации. Никсон неоднократно пытался предотвратить ущерб, наносимый его политике действиями оппозиции, активно использующей подобные “утечки”. В 1970—1971 годах президент и его окружение были буквально ошеломлены фактами небрежного отношения к служебной тайне в специализированных учреждениях типа Федерального бюро расследований. Именно этот шок обусловил попытки решить проблему своими силами. Тем самым Никсон передоверил буквально все рычаги своего политического влияния — престиж, репутацию и даже формальные полномочия — Холдемону и прочим создателям пресловутой команды “водопроводчиков” из Белого дома. Позже, пытаясь спасти эту компанию от разоблачения, президент вновь полностью положился на почти незнакомого сотрудника администрации, Джона Дина, осуществившего акцию в отеле. В 1973 году, по мере того, как Дин начал нервничать, Никсон попробовал замести следы с помощью Холдемана и Эрлихмана. После их вынужденного ухода он продолжил заниматься этим лично, таясь даже от их преемников. И в течение всего этого времени специальная автоматическая система — изобретение Холдемана, — записывала мысли и изречения президента “для истории”.

Эти пленки стали последним попечителем, которому была вручена власть президента Никсона. Неудивительно, что об их существовании в конце концов стало известно и Верховный суд настоял на приобщении этих магнитофонных записей к уликам по делу. Именно данным обстоятельством Никсон был повергнут окончательно⁴⁵.

Между тем за шестнадцать месяцев — с апреля 1973 года по август 1974 года — жертвами президентской озабоченности уотергейтской историей пали все политические инициативы, припасенные ко второму сроку Никсона. Так называемый год Европы, провозглашенный с необычайной помпой, был практически забыт. Советские закупки зерна негативно повлияли на

внутриамериканские цены; значительный урон американской экономике после арабо-израильской войны наносили ближневосточные производители нефти. Вашингтон, совсем недавно неистово борющийся с инфляцией, ныне был пассивен. Сама война серьезно осложнила наши взаимоотношения как с Европой, так и с Ближним Востоком. Инспирированное греками восстание на Кипре и последовавшая затем турецкая интервенция еще более запутали ситуацию. Президент, уверенно чувствующий себя дома, был бы очень полезен, но Никсон уже шел ко дну. Незадолго до того, как скандал поглотил его, он успел “с честью” вывести наши войска из Юго-Восточной Азии. Позже конгресс запретил им возвращаться назад и приступил к “свертыванию” нашей военной помощи Сайгону и Пномпеню. Никсон собирался отреагировать весьма жестко⁴⁶. Но конгресс выбил у него из рук все карты.

Эти политические провалы в сочетании с энергетическим кризисом и инфляцией, а также перспективы разрядки ныне почти не вызывали интереса у Белого дома. Президент был озабочен тающей репутацией, падением престижа, вероятным импичментом. Таким образом, потеря времени и утрата выгодных возможностей стали той ценой, которую Никсону пришлось заплатить за скандальную авантюру “водопроводчиков”.

На всех стадиях кризиса Никсон, вне всякого сомнения, размышлял о своих властных перспективах. Ни о чем другом он думать не мог. Но каждый его шаг в попытке обезопасить собственное влияние обнажал какой-то иной аспект проблемы, еще более важный. В отличие от ситуации Джонсона (или Трумэна), игнорируемые Никсоном моменты были столь же важны, как и те, которым он уделял первоочередное внимание. До Никсона я готов был поклясться, что ни один президент, находясь в здравом уме, не потерпит возле себя подобных “водопроводчиков” и никогда не делегирует советнику типа Дина вопиющие нарушения законности. Никсон оказался удивительно невосприимчив к ключевой теме власти — к выбору доверенных лиц. Он также проявил редкостное неуважение к кардинальному аспекту формальных полномочий президента — к исполнению обязанностей “главного магистрата”, заставляющего американцев чтить законы. Более того, понимая, сколь значимые факторы им были упущены, мы должны признать, что даже тревожащие его проблемы никак не сказывались на коррек-

тировке президентского поведения. Его отличала вопиющая неспособность отделять главное от просто раздражающего. Он обнаружил также абсолютное неумение предвидеть скольконибудь отдаленные последствия своих действий. В свете наших нынешних целей, однако, случай Никсона уступает истории Джонсона; которая еще более красноречиво свидетельствует, что экспертиза с точки зрения власти порой подсказывает неоднозначные и даже противоречащие друг другу решения. Впрочем, от начала и до завершения уотергейтского скандала Никсон также последовательно выбирал наиболее ошибочные и опасные шаги.

Что же остается от ранее изложенных мной аргументов? Они по-прежнему в силе, хотя и не столь полезны, как я надеялся.

Президент все так же нуждается в инструкциях, помогающих проверять доброкачественность подходов и критериев, которые предлагают ему другие. И я продолжаю настаивать на том, что таким источником просветления могут стать его собственные властные ставки. Если подобным средством пользуется человек поумнее Никсона, то это должно сработать. Но люди, более одаренные, нежели Джонсон, встречаются далеко не каждый день; пример последнего заставляет меня предположить, что для успеха президентского дела требуется что-то еще.

Что это может быть? Вполне возможно, что президенты могут попытаться — не в качестве замены, но в качестве дополнительного подкрепления — развернуть описанную мной процедуру в обратном порядке, обращаясь к политике в поисках ключей к загадкам личной власти. Конкретное направление, в котором надо вести поиск, определяется потребностью в неких политических шагах, способностью к свершениям в данной сфере. Способом исследования является предварительная оценка общественного эффекта предполагаемого поступка, а затем, на последней стадии, выявление средств, то есть определение личностей и организаций, которых следует привлечь для решения задачи. Если конечной целью Никсона было прекращение утечек информации, то завершающий акт не мог не затронуть самую верхушку системы национальной безопасности — наиболее вероятный источник утечек. Наметив заключительную стадию задачи, стоит поразмыслить о предпосылках ее решения, взглянув на желаемый результат со стартовой позиции. Желание избавиться от лишней болтовни требует введения санкций, касаю-

щихся всех без исключения. А это, в свою очередь, означает, что ради соблюдения принципов потребуется ломать карьеры и судьбы. С необходимостью повышаются требования к привлекаемым на службу людям, укрепляются внутренние подразделения безопасности и т. д., и т. п. И так до самого “верхнего этажа”, до Никсона, отдающего первый приказ. Собственно говоря, президенту не нужно вникать во всю последовательность шагов. Достаточно лишь наметить завершающие аккорды. Именно таким путем вырабатывается легко применимый и удобный стандарт, с помощью которого легко оценить полезность подходов, предлагаемых подчиненными, в частности теми же “водопроводчиками”. Выявляемая подобным путем их полная бесполезность способна заставить задуматься даже человека, совершенно нечувствительного к внешней нелепости этих персонажей.

Составление маршрута “от намеченной цели” — в обратном порядке — является одним из методов, с помощью которых можно определить, насколько велик зазор между тем, как институты на деле выполняют свои функции, и тем, как они должны действовать, чтобы обеспечить желаемый результат⁴⁷. Другим методом оказывается перспективное планирование — постепенные, шаг за шагом, замеры имеющихся “пустот”, сопровождаемые размышлениями о том, чем их заполнить. Это наиболее распространенный способ: наметив цель, человек изучает стоящие на его пути препятствия, начиная с ближайших, собирает необходимые для их преодоления ресурсы, а потом делает первый шаг и оглядывается вокруг, ожидая реакции; после этого делает следующий шаг (или намечает новую цель). Подобная методика не лишена смысла; именно поэтому ее приверженцами оказываются многие политики и бюрократы, в том числе и некоторые президенты. Многократно повторяющийся процесс дробит путь на отдельные фрагменты и полностью зависит от наличия обратной связи. Это совершенно не похоже на планирование “от намеченной цели”. Но я неустанно внушал своим студентам, что, приступив к государственной службе, им придется сочетать оба метода, не стесняясь “отыгрывать назад”, с тем, чтобы вовремя выяснить, насколько велико отклонение от курса. Впрочем, у моих студентов вряд ли будет иной выбор. В отличие от президентов, им едва ли представится возможность использовать аргументы власти в качестве путевода.

И хотя президентам описанная методика дается с трудом, им тоже не стоит пренебрегать моими советами.

В целом это занятие далеко не академическое. Поясняя этот пункт, я хотел бы на время оставить Никсона и вернуться в 1965 год, к вьетнамским решениям Джонсона. По мнению президента, идеальное положение вещей предполагало тогда существование независимого южновьетнамского государства, опирающегося на основательную народную поддержку и располагающего достаточной мощью для отражения натиска коммунистических повстанцев; Северный Вьетнам надлежало удерживать от масштабной интервенции; экономически оба Вьетнама должны были процветать, пользуясь всесторонней помощью со стороны США. Такой виделась вьетнамская панорама к 1968 году. Дата была неотъемлемой частью президентского плана. Реализация подобного замысла предполагала, что к этому времени командная система Северного Вьетнама придет в негодность, а приказы, которым армия и партия ревностно подчинялись много лет, не будут выполняться. Для Южного Вьетнама подобный исход означал длинный перечень реформ, эффективно внедряемых государственными служащими и армейскими офицерами в повседневную жизнь крестьян, беженцев и солдат, а также богачей из Сайгона. Несомненно, в Северном Вьетнаме масштабные преобразования не встретили бы препятствий — благодаря принципам демократического централизма. Но коммунистические вожди и не помышляли ни о чем подобном. В Южном Вьетнаме, наоборот, лидеры всех правительственных фракций и армейская верхушка единодушно поддержали реформы, но не имели ни малейшей возможности — не говоря уже о политической воле — осуществить их. По крайней мере, так это видится нам сегодня.

И что же предлагалось Джонсону для достижения этих целей? Без разбора и по нарастающей бомбить Север и одновременно ввязаться в войну на Юге, полностью взяв на себя поддержание его экономики. История не подтверждает, да и тогда не подтверждала, предположений о том, что подобными бомбардировками можно сломить волю правительств или заставить их сменить курс. Наоборот, подобные меры сплачивают народ и делают режим гораздо более целеустремленным. Что же касается боевых действий на Юге, то даже взвалив на себя тяготы его войны и бремя его экономики, мы не смогли перестроить опе-

ративные методы южновьетнамского правительства и армии. Каждый, имеющий представление о работе нашего государственного департамента или министерства обороны, наших военных миссий, нашей разведки и наших посольств, хорошо знает, что все это — огромные и бездушные механизмы, живущие по своим внутренним законам и едва ли способные настолько “сцепиться” с сайгонскими агрегатами, чтобы произвести мало-мальски значительные изменения в государственной жизни, не говоря уже о трансформациях умов и сердец южновьетнамцев.

Самым грустным аспектом вьетнамской эпопеи было то, что эти вполне очевидные вещи лежали на поверхности и были доступны в Вашингтоне каждому, кто взял бы на себя труд присмотреться и подумать, забыв на время о подсказках из Сайгона. Но не многие потрудились сделать это. Большинство слепо верило во всемогущество нашей бюрократии. Другие успокаивали себя натянутыми аналогиями с Грецией или Кореей, на деле не слишком корректными. Активисты из госдепартамента, настаивавшие на реформах, оценивали американские возможности чуть более трезво. Впрочем, как свидетельствуют документы Пентагона, особой изощренности в аргументах не наблюдалось ни у одной из сторон⁴⁹.

Если бы Джонсон взглянул на проблему под другим углом зрения, исходя из поразительного несоответствия желаемых целей и рекомендуемых средств, то, возможно, отточенный сенаторский скептицизм заставил бы его усомниться во всеилии нашей исполнительной власти. Обратившись к описанному мной чуть выше планированию “от намеченной цели”, президент сам подошел бы к нужным выводам. И тогда он отнесся бы к аргументам советников куда более взыскательно, обеспечив себе то разнообразие мнений, которого фатально не хватало в июле 1965 года.

Пожелай Джонсон серьезно поразмыслить об альтернативах расширению войны, ему потребовались бы аргументы, основанные не на его личных предпочтениях — не на политических приоритетах, и вообще не на политике, а скорее на технологии или же на чем-то подобном. Вооружив себя с их помощью, президент смог бы ослабить давление множества сиюминутных угроз и заставил бы своих советников взглянуть на опасности иного рода — на долгосрочные риски. Он полагал, что не может позво-

лить упрекать себя в “играх с национальной безопасностью” — само предположение такого рода казалось ему отвратительным. Он полагал, что все вокруг — и пресса, и публика, и конгресс, и его советники — неизбежно воспримут малейшее ослабление нашего интереса к Южному Вьетнаму или же забвение нашего союзнического долга как измену ради каких-то внутривнутриполитических проблем, то есть как политиканство. “На гребне волны всякая политика заканчивается”, — так звучал любимый девиз Трумэна, возводившего на заложенном в годы войны фундаменте систему двухпартийного партнерства. Теперь же в реализации этой здоровой идеи наметился явный перебор: в качестве политиканства воспринимался отказ делать что-то, санкционированное истеблишментом обеих партий. И поэтому советники Джонсона пошли на расширение войны. Президент мог потребовать от них обеспечить поддержку конгресса — для него “гребень волны” был здесь, — но отклонить их призывы использовать больше бомб и больше солдат он не мог, поскольку для этого требовались аргументы никак не политического, но чисто технического характера. Нужно было доказать оперативную неосуществимость задуманного. Если бы удалось поставить под сомнение перспективы технического осуществления разгрома Севера и колониального управления Югом, настроение советников изменилось бы.

Раз Джонсон помышлял о расширении войны, его надо было настойчиво убеждать в том, что на этом пути президент подвергает себя долгосрочному риску: затеваемая война, не принося успеха в назначенный срок, обратит лично на него разочарование и гнев избирателей. Но вместо этого Джонсону предлагался набор слабых и никем особо не отстаиваемых аргументов. Министр обороны и прочие члены кабинета настаивали на открытом объяснении с конгрессом и искренности в диалоге со страной. Отстаивая подобную позицию, они исходили прежде всего из соображений долгосрочного риска. Но поскольку речь шла о риске политического характера, поскольку Джонсон в их глазах предстал виртуозом политики, а они были для него всего лишь любителями, эти люди предпочитали облекать свои аргументы в термины конституционных требований, а не политических императивов. Но президент больше всего нуждался как раз в жестком напоминании о возможном провале. Не исключено, что противодействие заставило бы Джонсона еще больше

упорствовать в бомбардировках. Но в таком случае от советников следовало ожидать еще более активного сопротивления. И если не сам президент, то хотя бы члены его ближайшего окружения благодаря этому открылись бы для новых подходов и решений. Этого, однако, не случилось.

Изложенное означает, что в той ситуации Джонсон не мог ограничиться только своей оценкой, а советники так и не смогли снабдить президента тщательным анализом ситуации. По моему мнению, они сослужили своему патрону плохую службу; но их грехи бледнеют в сравнении с уотергейтской сагой помощников Никсона. В первой части книги “Президентская власть”, вышедшей в 1960 году, основное внимание уделялось личным качествам президента, в то время как проблемы его окружения почти не затрагивались. Спустя годы выяснилось, что подобный подход оказался ошибочным⁵⁰. Сотрудники президента способны играть настолько пагубную роль в его деятельности, что аппаратное обеспечение президентства заслуживает отдельного разговора.

Выше я обозначил восемь институциональных особенностей, обогативших президентство начиная с 1960 года. Теперь остановимся на девятой. В 1969 году в аппарате Белого дома насчитывалось двадцать четыре чиновника, имевших прямой контакт с президентом и получавших указания лично от него. Во времена Трумэна таких людей было всего двенадцать. В 1963 году, как и в 1967-м, эта цифра равнялась семнадцати. К 1972 году Никсон поднял ее до пятидесяти двух, а во время второго срока установил потолок в сорок сотрудников. Спустя три года у Форда осталось тридцать таких людей, и цифра продолжает снижаться. Трумэн, следуя обыкновениям Рузвельта, начинал с одиннадцати. Эти данные не учитывают младший персонал — помощников помощников и тому подобных, которых при Трумэне, Эйзенхауэре и Кеннеди было около десятка, при Джонсоне — чуть больше, а при Никсоне — многие дюжины. Форд вновь вернулся к двенадцати. Административный персонал и технические службы, насчитывающие сотни сотрудников, в данном случае нас не интересуют⁵¹.

Аппарат Белого дома традиционно является президентским в особом смысле, противопоставляющем его прочим исполни-

тельным структурам, формально ассоциируемым с Исполнительным управлением президента. Такие подразделения, как Административно-бюджетное управление (бывшее Бюджетное бюро), Служба экономических советников, Совет национальной безопасности как бы обособлены от Белого дома, хотя их руководители едва ли согласятся с подобными утверждениями. Все они обслуживаются разными телефонными станциями, имеют собственные бланки и гаражи, располагаются в отдельных зданиях. С 1960 года в Исполнительном управлении создавались и упразднялись различные агентства. Что же касается “долгожителей”, подобных только что упомянутым, то их статистика не столь интересна, как колебания численности президентских советников. Одни конторы появляются, другие исчезают, но среднее их число всегда остается одним и тем же.

Статистические вариации Белого дома интересны не только благодаря странностям Никсона (или, точнее говоря, Холдемана), но и любопытной “партийной” черточкой, прослеживаемой со времен Рузвельта: при демократах служб и агентств было меньше, при республиканцах — больше. По-видимому, это неслучайно; за данным фактом стоят разные подходы к президентскому аппарату и различные трактовки его обязанностей и полномочий. Строго говоря, отмечаемые нюансы не носят политического характера. Однако в течение сорока лет проявления этих особенностей зависели от того, какая партия занимала Белый дом. Сущность проблемы — в разных взглядах на администрирование и его роль в осуществлении президентской власти.

Обслуживающие президентство институты сегодня руководствуются двумя разными линиями, сменяющими друг друга по мере обновления администраций. В противовес любой доктрине аппаратной работы неизменно выдвигается альтернативная доктрина. Неудивительно, что в подобных условиях президент не получает необходимой технической поддержки. Примечательно то, что из институтов, построенных таким образом, Форду удалось хоть что-то “выжать”.

Президентов-демократов от Франклина Рузвельта до Кеннеди отличали некие общие воззрения на этот счет. В основном их разделял и Линдон Джонсон, хотя в последние годы не столь явно. Один из постулатов заключался в том, что Белый дом был для них собственным домом, его бюджет был их персональным

бюджетом, а аппарат — личным аппаратом. Все работавшие здесь люди изо дня в день обслуживали тот или иной аспект президентской деятельности. “Таково требование Белого дома”, — адресат подобной фразы всегда знал, что работать предстоит непосредственно с президентом. То был главный принцип функционирования президентского аппарата. Это касалось служб, автомобилей, привилегий, прочих признаков статуса. Главные сановники, почта ссылаясь на “президентскую волю”, успешно шли по служебной лестнице. А молодые аппаратчики имели шанс удержаться на своем месте лишь в одном случае: если порученное задание позволяло им вступать в контакт с президентом достаточно часто для того, чтобы им удалось усваивать его позиции, а ему — слышать их мнения. Если же они не появлялись перед президентом более одного-двух раз в неделю, то двери “дома” становились для них закрытыми. Трумэн и Кеннеди уважали это правило. Если бы его применяли в Белом доме времен Эйзенхауэра, то там почти не осталось бы сотрудников. Реализация подобного принципа при Никсоне закончилась бы тем, что число советников президента сократилось бы до трумэновского уровня.

С точки зрения Трумэна или Кеннеди, не “вписывающиеся” в это правило клерки оказывались “вне круга”, получали другие телефоны и пользовались иными бланками. Куда же они девались? Для Рузвельта излюбленным местом такого рода было Бюджетное бюро. Трумэн какое-то время с особым трепетом относился к Службе оборонной мобилизации. Кеннеди наделал дополнительными обязанностями Совет экономических консультантов, а Джонсон мечтал создать Управление программного планирования.

Подобная позиция, впервые обозначенная Франклином Рузвельтом в конце 30-х годов, высветила резкий контраст двух разновидностей аппарата — персональной и институциональной. Службы Исполнительного управления, располагавшиеся за пределами Белого дома, рассматривались в качестве институционального аппарата, то есть вместилища “всех прочих”. Такой подход опирался на стойкое убеждение в том, что отличающиеся друг от друга точки зрения надо культивировать отдельно, с тем чтобы президент по своему усмотрению мог воспользоваться любой из них. Советники институционального уровня должны были мыслить широкими категориями, не за-

мыкаясь в тесных ведомственных рамках, в масштабах столь же широких, как сама исполнительная вертикаль, столь же высоких, как национальная идея, столь же глубоких, как конгресс, — но ни в коем случае *не персонально* и *не партийно*; среди них, по словам Хью Хекло, поощрялась “нейтральная компетентность”⁵². Что же касается аппарата Белого дома, то он был призван исходить из личных ставок и замыслов президента, включая его партийные пристрастия и предпочтения. А президент потом выбирал среди двух подходов наиболее актуальный.

Сорок лет назад изложенные принципы проповедовал Гарольд Д. Смит, создатель Бюджетного бюро⁵³. При президентах-демократах подобное “разделение труда” в основном соблюдалось. Трумэн и Кеннеди шли здесь по стопам Рузвельта. Так же поступал и Джонсон, по крайней мере в первые годы президентства. Но Эйзенхауэр не слишком уважал такое размежевание, а Никсон вообще игнорировал его. Прочерченная ими линия была иерархической, разделившей обладающих правом прямого доступа и лишенных такой привилегии. При Эйзенхауэре в разряд первых попала горстка сотрудников Белого дома и несколько министров, в то время как в числе последних пребывали остальные члены кабинета, все Исполнительное управление и прочие чиновники администрации. Президенту казалось, что низшее звено Белого дома обязано оставаться в той же степени обезличенным, в какой оказывался персонифицированным директор Бюджетного бюро. Но постепенно такое разграничение потеряло смысл: ведь карьера и отсутствие возможности делать карьеру — совсем не одно и то же. Столь же отличаются политическое и аполитичное. Бывшие советники Эйзенхауэра просто не воспринимают былую логику. Помощники Кеннеди помнят о ней, но если этот президент на время возродил такую практику, то Никсон похоронил ее, и, возможно, к лучшему. Смит неустанно игнорировал кабинетные звания, постоянно подчеркивая свой неминистерский статус и закрывая глаза на свою институциональную роль. Во времена Эйзенхауэра директор Бюджетного бюро участвовал в совещаниях кабинета, а при Никсоне он вообще перебрался в Белый дом. Дело Смита погубило, хотя реально автором этого начинания был Рузвельт.

В глазах Рузвельта президент и президентство не совпадали друг с другом; и то и другое нуждалось в самостоятельной аппа-

ратной поддержке, и президент пользовался рекомендациями с обеих сторон. Он также спрашивал совета у всех, кто попадался под руку: у членов кабинета, конгрессменов, журналистов, лоббистов и партийцев, рядовых граждан и своих друзей. Рузвельт вовсе не считал, что аппарат обладает монополией на оценки или на информацию. Даже в отработке программных идей он предпочитал не ограничивать круг своих возможностей исключительно помощниками.

Такой подход отличал не только Рузвельта, но и его демократических последователей. Президент старался не обременять сотрудников заданиями, требовавшими излишней специализации. Зачем искушать их перспективой “вольного плавания”? Зачем ослаблять исполнительную ветвь? Большая часть его поручений касалась повседневной работы президента. Обычно их формулировали в виде просьбы взять на себя какой-то конкретный фрагмент президентского графика: планирование встреч, работу с прессой, подготовку документов и текстов выступлений, формулировку предложений или обоснование вето, или же, во время войны, контакты со Сталиным и Черчиллем, а также с Объединенным комитетом начальников штабов. Предписания, подобные этим, были связаны с текущими президентскими обязательствами и не носили самостоятельного функционального характера. Люди, занимавшиеся ими, не могли быть узкими специалистами — как и сам президент. Если человек “схватывал” предложенную методику, ему обычно поручали что-то еще. Во время войны Гарри Гопкинс работал с союзными правительствами и одновременно писал политические речи⁵⁴. Более того, поручения такого рода нередко смешивались друг с другом — ведь действия президента всегда переплетаются и накладываются одно на другое. Каждый из сотрудников знал собственные обязанности, но люди выполняли их, проверяя, подталкивая, стимулируя друг друга. И Рузвельту это нравилось⁵⁵.

Все сказанное касалось не только личного аппарата президента, но и директора Бюджетного бюро Смита, возглавлявшего важнейшее институциональное подразделение. Смит подталкивал всех подряд, и наоборот.

Войдя в Белый дом в 1960 году, Кеннеди нашел эти установления весьма привлекательными и отказался от обычаев, сложившихся при Эйзенхауэре. Наряду с составлением рабочего расписания и взаимоотношениями с прессой Кеннеди передал

Теодору Соренсену целый ряд должностных обязанностей, которые при Рузвельте курировались Самюэлем Розенманом, президентским советником в Вашингтоне и в графстве Олбани⁵⁶. На него возлагалась подготовка вносимых от лица президента программных документов: речей, посланий к конгрессу, законопроектов, заявлений по отклоненным законам, исполнительных распоряжений. Тем самым советник оказывался в центре проблем внутренней политики. Одновременно Кеннеди превратил Макджоржда Банди в “мирный” эквивалент Гопкинса, взвалив на него выработку президентских шагов в области дипломатии и внешней политики⁵⁷. После истории в заливе Свиней Кеннеди ввел Соренсена (и Роберта Кеннеди) в круг людей, совместно с Банди взвешивающих различные варианты решений, а Банди, в свою очередь начал просматривать основные речи, с которыми предстояло выступить президенту. Подобное “перекрещивание” оказалось весьма полезным. К несчастью для Джонсона, оно не пережило Кеннеди.

Подобно Рузвельту и Трумэну, Кеннеди не допускал наличия посредников между собой и получавшими подобные поручения людьми. Можно сказать, что он не нуждался в руководителе аппарата. Если же быть более точным, то задуманная Рузвельтом схема просто не оставляла для этой фигуры места. Президентским советникам предписывалось выполнять ту работу, которую должен был делать президент; они помогали ему в этом; он контролировал их. И если в таком качестве они не годились, то в Белом доме им нечего было делать. При этом Рузвельт не возражал против того, чтобы кто-то руководил не находящимся под крышей его резиденции институциональным аппаратом. Иногда он рассматривал в этом качестве Смита, которому такой подход был явно по душе. Как бы то ни было, аппаратом Белого дома президент предпочитал руководить только лично, поскольку то был *его* персонал, занимавшийся *его* работой и укомплектованный *его* людьми.

В Белом доме рузвельтовской поры главным советникам рекомендовалось заниматься двумя вещами сразу: вписывать беспокоящие президента проблемы в приемлемые для него властные перспективы и информировать его о властных заботах иных людей. В каком-то смысле эти направления противоречат друг другу, и чтобы справиться с этим, чиновнику нужны как минимум три качества: умение поставить себя на место другого,

лояльность и самодисциплина. Комбинацию этих качеств Рузвельт находил у своих старых товарищей по партийной и правительственной работе: у Гопкинса, Розенмана, а ранее у Луиса Хоува. Трумэн унаследовал традицию. Испытывая на старте дефицит верных людей, он призвал многих своих помощников еще молодыми и вырастил их на службе — примером может служить Кларк Клиффорд, сменивший Розенмана⁵⁸. Временами подобный метод работал довольно хорошо — особенно за пределами сферы национальной безопасности. Что касается последней, то здесь у Трумэна просто не было постоянных советников. Кеннеди старался привлекать в ряды ближайших сотрудников людей, не принадлежащих к его кругу; все остальные, однако, были с ним либо в сенате, либо участвовали в кампании, а иногда — и то и другое. Эйзенхауэр, будучи новичком в политике и не испытывая доверия к сотрудникам Трумэна, избрал иную линию поведения: он привел в Белый дом едва знакомых ему людей. Адамс, руководитель его аппарата, был для президента чужим человеком. С Джоном Фостером Даллесом, “Адамсом по части международных дел”, дело обстояло точно так же. Вместе с тем к моменту появления “нового Эйзенхауэра”, к завершению второго срока, когда люди притерлись друг к другу, а Адамс и Даллес ушли, Белый дом стал похож на личную вотчину — почти как во времена демократов. Президент начал чувствовать себя гораздо уютнее. Правда, его срок тогда практически истек.

Сказанное вновь возвращает меня к Джонсону и Никсону, к двум политикам, отчаянно нуждавшимся в помощи, но так и не получившим ее от своих советников. У каждого из этих случаев есть свои отличительные особенности. Демократ Джонсон, хорошо знакомый со стилем Рузвельта и далеко не во всем соглашавшийся со своим великим предшественником, в первый год президентства искал общий язык с бывшими сотрудниками Кеннеди и фактически руководил двумя аппаратами сразу. Второй год он провел в благостном взаимопонимании по меньшей мере с частью доставшегося ему кадрового наследия в лице помощников по законодательству, группирующихся вокруг Лоуренса О’Брайена; отношения с другой половиной, олицетворяемой фигурой Банди, складывались более сложно⁵⁹. В то же время он потерял одного из способнейших сподвижников, пришедших с ним из конгресса, — дисциплинированного и чутко-

го Уолтера Дженкинса⁶⁰. К моменту ухода Банди в аппарате Джонсона не было никого, кто мог бы сыграть роль Соренсена в паре с преемником Банди. Но к этому времени Джонсон уже шел к решению, окончательно принятому им в июле 1965 года. Американизируя войну, он и к самому Банди не обращался, и замены не подбирал. В плане личной консультации, отличающейся от рекомендаций Совета по национальной безопасности, Джонсону в Белом доме не к кому было обратиться, и он предпочитал пользоваться услугами друзей, не работающих в администрации и не обремененных повседневными аппаратными обязанностями. Одним из них был вашингтонский адвокат с богатыми связями, другим — судья Верховного суда⁶¹. Эти люди могли влиять на президента, но, не будучи знакомыми с аппаратной работой, намечали лишь вторичные цели и не умели исследовать применяемые средства на предмет их адекватности задачам и состоятельности.

Что же касается Никсона, то превратности карьеры к 1969 году наделили его двумя различными категориями сотрудников: одни вышли из эпохи Эйзенхауэра, другие — из 60-х годов; в одной группе были в основном вашингтонцы, в другой — калифорнийцы; одни преуспели в науке управления, другие — в ведении политических кампаний. Часть этих людей он привел с собой в Белый дом, удостоив высокого статуса: из старой когорты такими оказались Брюс Харлоу, Артур Бернс и Герберт Кляйн; из новой — Холдеман и Эрлихман⁶². Позже “молодые” вытолкнули “стариков”, включая Мойнихэна⁶³. К 1971 году преобладающей силой в аппарате Никсона были люди 60-х годов, бизнесмены и адвокаты, интересующиеся политикой, но не имевшие практически никакого управленческого опыта и, самое главное, не ощущавшие своей ущербности. Они были лояльны и невежественны. Невежество и высокомерие слились воедино в уотергейтской истории. Никсону лучше было бы вообще не иметь таких советников. Если бы Холдеман обладал управленческим опытом, а Харлоу имел представление о ценностях практической политики, Никсон, вероятно, доработал бы свой президентский срок до конца.

Помощники Никсона изо всех сил добивались одного — обеспечения интересов патрона в своей собственной интерпретации. Не ведая о намеченных Рузвельтом границах — да и откуда им было знать об этом? — эти люди полностью отождествля-

ли Белый дом и Исполнительное управление, президента и исполнительную ветвь власти. Они полагали, что дело Никсона — отдавать приказы, а их обязанность — выполнять полученные от его имени распоряжения. На преступный путь их толкнуло неправильное понимание президентского долга. По их мнению, Конституция наделяла его статусом главного управляющего, как будто бы наша политическая система предполагала иерархию, а не разделение властей. Подобный взгляд можно считать примитивным, но, учитывая, кем были эти люди, их едва ли можно упрекать за это. Президент, в свою очередь, не мог внушать им ничего иного, ведь ранее он был всего лишь наблюдателем в Белом доме времен Эйзенхауэра. А президенты-демократы тщательно прятали суть дела под безбрежной риторикой. Кеннеди и его молодые коллеги оставили после себя иллюзию едва ли не абсолютной свободы президента. И наконец, практика Джонсона была в основном бесполезной. Но вреднее всего была именно риторика.

Практика Рузвельта предполагала тщательное взвешивание различных вариантов решения. Особое внимание уделялось решениям, которые президент обязан был принимать в соответствие со своим конституционным статусом. Его задача заключалась в том, чтобы тщательно их рассмотреть, подготовить к ним страну, разъяснить и отстоять (а то и поправить) их. В первую очередь, это были решения, касающиеся дипломатии, использования войск внутри страны или за границей, представления в сенат кандидатур на важнейшие должности, выработки экономического курса, законодательной инициативы или вето, а также бюджетных дел — решения по поводу того, что, как, кому и когда следует сказать по данному поводу. Управление по Рузвельту заключалось в выборе оптимального варианта или, напротив, в отсрочке решения, а также в уходе от решений, которые он вовсе не желал принимать.

Но воплотить все эти теоретические построения в жизнь Рузвельту удавалось далеко не всегда. Действительность иногда весьма отличалась от идеала. В 1937 году Комитет по административному управлению призвал к реорганизации не только министерств, но и президентского аппарата. Предложения были сформулированы в терминах, заимствованных из тридцатилетней традиции исполнительных реформ, берущей начало в “прогрессивной эре”: “Президент является главой исполнительной

власти и первым федеральным администратором. ...Каноны деловитости требуют, чтобы ответственный глава исполнительной власти стал центром энергии, идей и эффективного административного управления; при этом предполагается систематизация всей деятельности... а также создание соответствующих управленческих и технических служб”.

Отправляя этот документ в конгресс, Рузвельт воспользовался более сильными выражениями⁶⁴. В течение последующих тридцати лет тема тщательно изучалась под самым пристальным президентским вниманием. В 1949 году выводы первой комиссии Гувера были одобрены Трумэном. В 1967 году аналитическая служба Хейнемана подготовила неопубликованный доклад, который, оставшись без внимания во времена Джонсона, позже был использован советниками его преемника⁶⁵. Люди Никсона полагали, что им удастся на этом поприще обойти демократов.

Их уверенность подкреплялась порочной практикой Джонсона и неточным прочтением доклада Хейнемана. Линдон Джонсон переключил свою огромную энергию с тех решений, которые он обязан был принимать, на казавшиеся ему неправильными или недостаточными решения других людей. По большей части это касалось мер по реализации социальной программы “великого общества” и многочисленных поручений, отданных в этой связи правительственным службам. Обрушившийся на них поток создал такую сумятицу, что зачастую они вовсе ничего не делали или же делали плохо, дублировали свои усилия и перебрасывали дела друг другу⁶⁶. И дело не только в том, что программ было слишком много по сравнению, скажем, с временами Эйзенхауэра; самих агентств было в явном избытке, а надзидало за их деятельностью огромное количество людей. Появилась особая категория электората — аппарат “великого общества”, добивавшийся от Джонсона тех или иных решений. В чиновничьей роли президента открылись новые грани, ведь “великое общество” было его детищем, и он был глубоко заинтересован в нем. Джонсон был преисполнен желания помочь своим людям, но не всегда мог сделать это — причиной тому стала война. В попытке найти выход он задумывался о таких вещах, как перестройка министерств и укрепление Исполнительного управления. В то же время он позволил Джозефу Калифано, преемнику Соренсена (избавленному,

правда, от написания речей), собрать вокруг себя группу молодых сотрудников, взявшихся за оперативную координацию законодательных программ⁶⁷. Работа Калифано стала прецедентом для созданного потом Эрлихманом Совета по внутренним делам.

В основе вмешательства Джонсона в аппаратную работу лежали его личные приоритеты; он лишь задавал помощникам курс, предоставляя им затем относительную свободу. Советники Никсона упустили этот нюанс. В отличие от определенной Конституцией сферы внешней политики или экономической политики — наследия Великой депрессии, социальная политика — по крайней мере тогда — не предоставляла им мандата для ежеминутного вмешательства в оперативные вопросы от имени президента. Вмешательство такого рода было относительно свободным. Президент пользовался этим рычагом там, где это представлялось ему полезным. Большинство президентов, включая Рузвельта, избирательно вмешивались в выработку решений на министерском уровне, но далеко не в такой степени, как это делал Джонсон, ставший примером для людей Никсона. “Это ваши проблемы,” — заявлял Рузвельт членам кабинета, касаясь вопросов, в которые он не желал вмешиваться. У Никсона было право поступать точно так же. Возможно, его советники не догадывались об этом. Или же, если догадывались, хотели обрести уверенность в том, что президент — и они сами — по своему усмотрению могут брать ответственность на себя. Они старались создать систему “административного президентства”⁶⁸, которая гарантировала бы Никсону или его представителям возможность в любой момент вмешаться в принятие решения по любому внутреннему вопросу. Центром созданной ими системы оказался Белый дом, занимавшийся колоссальной деятельностью второстепенного плана и в то же время пытавшийся избавить Никсона от излишней вовлеченности в детали⁶⁹. Поступая так, эти люди полагали, что делают для президента большое дело.

Тридцатью годами ранее Смит и другие приближенные Рузвельта, имевшие дело с разросшимся в период “нового курса” административным механизмом, включая оперативный контроль за работой экономики в годы войны, выдвинули ряд новых идей о работе президентского аппарата в послевоенный период. Наблюдая за деятельностью Белого дома и своего бюро,

Смит предлагал оставить первый президенту, а второй укрепить дополнительным персоналом, занимающимся политическими проблемами. Тогда — как и сейчас — основной задачей Бюджетного бюро была организация бюджетного процесса и наполнение его деньгами. Смит же предлагал создать параллельную его структуре организацию, призванную сосредоточиться не столько на деньгах, сколько на политических линиях и программах, касающихся национального развития. В то время как старая структура разрабатывала федеральный бюджет, новая должна была так организационно оформить экономическую его часть, чтобы обеспечить реализацию законопроекта о полной занятости. Она подразумевалась как центр экономического программирования и долгосрочного планирования, но в отличие от Национального совета по планированию ресурсов — агентства, не занимавшегося практическими вопросами и отошедшего на второй план в годы войны, эта служба должна была напрямую участвовать в процессе выработки решений, принимаемых как президентом, так и конгрессом. Предполагалось, что оба процесса пересекутся на рабочем столе Смита, что делало его фактическим руководителем институционального аппарата. Подобная перспектива была подвергнута многочисленным нападкам. Концепция Смита была вызовом тогдашнему директору Агентства оборонной мобилизации и реконверсии Фреду М. Винсону, занимавшемуся во времена Рузвельта разбирательством споров между различными административными подразделениями. Винсон намеревался забрать идеологическую часть бюджета себе, предполагая в долгосрочной перспективе создание специальной и не имеющей никакого отношения к Смиту службы, одновременно занимающейся и формулировкой, и координацией национальных программ⁷⁰.

Это означало бы наличие двух аппаратов и пары руководителей в придачу. Рузвельту это понравилось бы. Но он умер, а конгресс, к общей досаде Винсона (не утратившего своих амбиций и после перехода в министерство финансов), его преемника в Агентстве оборонной мобилизации и Смита — трех претендентов, блокирующих друг друга, — принял совершенно иной закон, создав новую службу, Совет экономических консультантов. После этого Агентству оборонной мобилизации позволили тихо отойти в тень. Министерство финансов о былых планах больше не вспоминало. Бюджетное бюро также не оправдало надежд

Смита, как, впрочем, и преемник этого бюро — Административно-бюджетное управление.

Если бы Рузвельт был жив и принял бы одну из предложенных альтернатив, а затем, заручившись поддержкой конгресса, претворил ее в жизнь, то тогда и Джонсону, и Никсону пришлось бы значительно легче. Рузвельтовский подход оказался бы для них более подходящим. Кроме того, если бы попытки возродить его при Кеннеди сопровождались особым акцентом на выработку долгосрочных программ, то новое учреждение пережило бы и Джонсона, и Никсона. Естественно, после Джонсона подразделение Банди требовало определенного “ремонта”, но это особый вопрос: Никсон точно знал, что он хочет от него получить, и Киссинджер реализовал президентские предначертания. Отвлекаясь от всех этих “если бы...”, можно констатировать, что на деле развитие событий с 1960 года и даже раньше, с 1952 года, свидетельствует о полном отсутствии преемственности в подходах и острой нехватке доктринальной стабильности. Навыки и опыт, наработанные президентской администрацией в столь важных вопросах, как методы подбора и использования советников и консультантов, немедленно забывались приходящими ей на смену⁷¹. Аппаратное подкрепление президентства сегодня напоминает игру в догонялки, где почти нет правил.

Раньше опыт президента предусматривал наличие неких четких правил. Свою роль в методике аппаратной работы играли и партийные различия, но даже на этом фронте преемственности почти нет. Вплоть до сегодняшнего дня все демократы были профессиональными политиками, восхищавшимися Франклином Рузвельтом, в то время как Эйзенхауэр был любителем, подобно вдохновителю Никсона Холдману. Но Рузвельта давно нет. За профессионализмом можно было бы обращаться к каким-нибудь более свежим примерам. Белый дом времен Форда примечателен в том отношении, что сейчас здесь работает много сотрудников с богатым управленческим опытом, которые знали президента еще с тех времен, когда их статус превосходил его собственный. Подобное наблюдалось только в годы Рузвельта. И все же к рузвельтовской практике Форд почти не обращается. С 1945 года у нас не было президента, обладавшего столь взвешенной пропорцией законодательного и исполнительного опыта. Любительство способно приводить в отчаяние профессионалов по ведению политических кампаний — об этом гово-

рит нам опыт Никсона. У нас есть также многочисленные свидетельства того, что путь из конгресса в Белый дом требует огромной подготовки и многочисленных навыков. Только опыт является стабильным основанием преемственности в аппаратной работе. И ничто иное.

Независимо от аппаратной модели, президентству времен Рузвельта был свойствен некий неизбежный элемент преемственности: его обеспечивало привлечение в качестве консультантов лидеров конгресса, “партийных баронов” и тех членов кабинета, чей вес обеспечивал им свободный доступ к президентскому уху. По крайней мере их советы он вынужден был выслушивать. Это были, я мог бы сказать, советы не просто коллег, но рекомендации заинтересованных, беспокоящихся, близких людей, поскольку всех их связывали как минимум партийные узы и общие интересы, обеспечивающие прочную лояльность. Нестабильность нынешней аппаратной работы свидетельствует об утрате подобного контекста, частью из-за упадка нашей партийной системы, частью из-за перманентной ситуации дележа Белого дома и Капитолия между двумя партиями. Когда конгресс и президент принадлежат к разным партиям, президенту приходится выбирать между “лоялистами”, которые менее чем коллеги, — им не хватает ощущения собственной значимости, — и товарищами по партии, лояльность которых под вопросом. Более того, сам конгресс со времен Джонсона, не говоря уже о Рузвельте, сильно изменился. Сейчас совершенно не очевидно, что восстановление партийных уз сможет обеспечить президента могучими и верными сотрудниками.

Ретроспектива бывает обманчивой; в работе Рузвельта с советниками из обеих партий можно увидеть больше, нежели было на самом деле. Джеймс Мак-Грегор Бернс однажды упрекнул Рузвельта в несерьезном подходе к обеспечению партийного правительства⁷². Пусть мысли Бернса напомнят нам о том, насколько далеко мы ушли от тех времен. Но лучше хоть что-то, чем ничего. Из коллег Форда никто не отличается семейными чувствами.

Глава одиннадцатая

О трудностях переходного периода

Наблюдая за президентом Картером в 1979 году, невольно задумываешься: как возможно такое президентство? К этому вопросу следует подходить по меньшей мере с четырех сторон. Во-первых, физическая сторона дела: мне говорили, что ежедневно президенту приходится прочитывать до трехсот страниц всевозможных текстов (а в первый год “норма” Картера составляла четыреста пятьдесят страниц). Добавьте сюда визитеров, поездки, телефонные звонки, встречи, церемонии — этого хватит, чтобы свалить с ног любого здорового человека. На нынешних фотографиях президент выглядит на десять лет старше того Картера, который три года назад участвовал в предвыборной кампании. И все же он, подобно своим ближайшим предшественникам, в значительно большей степени располагает собственным временем, нежели Трумэн. Он способен сегодня по личному желанию выходить из-под влияния всех этих потоков и строить свое расписание, ориентируясь на важнейшие приоритеты¹. Трумэна, который начинал, будучи на десять лет старше, также состарила должность, но зато потом он пережил еще целое поколение. Что ж, видимо, и такое президентство возможно: Картер просто *любит* читать.

Вторая проблема — морального и эмоционального плана. Величайшим бременем современного президентства является американское обладание ядерным оружием в тот момент, когда другие государства, а возможно, и террористы, тоже имеют атомные арсеналы. И даже несмотря на то что вот уже целое поколение сверхдержавы сдерживали ядерную конфронтацию, над президентством по-прежнему довлеет риск необратимых

последствий, описанный в девятой главе. Граждане стараются просто не думать об этом. Но президент не может поступать таким образом. Когда Картер связал свою репутацию с перспективами ближневосточного урегулирования, он, по разговорам, сравнивал этот регион с Балканами накануне Первой мировой войны: такой же источник нестабильности, способный втянуть сверхдержавы в катастрофу. С этим же связана и его настойчивая борьба за сокращение ядерных вооружений.

Джонатан Шелл писал о президенте Никсоне: “Создание атомного оружия радикально изменило отношение президента к человеческой реальности. Он, а также противостоящий ему советский лидер превратились в стражей планеты Земля. ...И тот и другой способен задуть свечу с одного раза”².

Никакая этическая система не способна содержать решение об уничтожении человечества или даже о действиях, создающих подобный риск. Это — удел богов, а не людей. И все же божественное начало не торопится принимать это бремя; мы представлены сами себе; и пока подобные решения возможны, должны быть люди, готовые взять ответственность на себя. Эта участь досталась президентам. В конце концов, именно за это им и платят. Тягота нечеловеческая, но кто-то из смертных обязан был принять ее. И в этом смысле президентство Картера столь же возможно, как и любое другое президентство, начиная со времен Эйзенхауэра.

Третий вопрос касается интеллектуальной стороны дела — тех ситуаций, когда здравый смысл терпит неудачу, а эксперты спорят друг с другом. Во многих отношениях 70-е годы стали именно таким временем. Фиаско государственного вмешательства в экономику, высокая инфляция в сочетании с безработицей, падение доллара, инвестиционные проблемы, энергетический кризис — все это и многое другое повергает экономистов в смятение. Кейнсианцы и монетаристы до хрипоты спорят между собой, в то время как политики ощупью пробираются вперед. Это совершенно не похоже на принципиальный консенсус оптимистичных 60-х годов.

И все-таки конец 70-х не может равняться с началом 30-х. Великая депрессия ниспровергла былых кумиров и породила веер несопоставимых друг с другом гипотез, разбираться в которых пришлось политикам. О Франклине Рузвельте говорят, что в 1933 году он был готов испытать любую концепцию, лишь бы та была

конституционной и рыночной. Именно это он и сделал. Его программы запечатлели неразбериху, царившую вокруг. У нас нет оснований для предположений о том, что подобное смятение умов психологически облегчало президенту жизнь. Но если президентство устояло в то время, то оно справится и сегодня.

Тогда неразбериха затронула не только экономику и систему управления; под вопросом оказалась роль страны на международной арене, завоеванная нами после Первой мировой войны. Сегодня мы вновь скользим вниз, но падение едва ли окажется более глубоким. Конечно, увидеть сдачу Сайгона и превратиться в импортера нефти за одно десятилетие — это, пожалуй, многовато, но и не более ужасно, чем стоять на пороге Второй мировой войны, так и не справившись с последствиями первой.

Наконец, четвертое обстоятельство — операционального свойства. В контексте этой книги оно, по-видимому, является самым важным. Давайте остановимся на нем подробнее.

Итак, вопрос в следующем: способен ли президент, активно работающий и заставляющий работать свое правительство, передать власть преемнику в целостности и сохранности? Данная тема затрагивает множество решений, воплощающихся в размещении войск, оказании внешней помощи, пресс-конференциях, публичных мероприятиях, инициативах в конгрессе, борьбе с нежелательными экономическими явлениями, призывах к социальному самопожертвованию и так далее — по всем пяти группам президентского электората. Принимая во внимание противоречивость ожиданий, возлагаемых на формальные президентские полномочия, первому лицу совсем не просто удачно совмещать роли руководителя правительства и главы государства.

Простое поддержание жизнедеятельности власти — цель довольно скромная. Здесь не нужны слишком высокие стандарты. Достаточно самой минимальной эффективности. И все же Никсон не справился даже с этим. Случай Форда осложняется временем его вступления в должность и последующей неудачей на выборах. О Картере свидетельств пока не хватает. Сегодня на поставленный выше вопрос в лучшем случае можно услышать неуверенное “да, возможно”.

Что такое минимальная эффективность? Уотергейт выносит Никсона за скобки, но, тем не менее, с какими стандартами следует подходить к Картеру?

В качестве образца оперативной деятельности президента можно было бы предложить Трумэна. С операциональной точки зрения первые два года его президентства были осложнены послевоенной конверсией и начинавшейся холодной войной. Роберт Donovan предоставил нам подробности тех взлетов и падений³. Весьма красноречивы данные опросов Гэллапа, констатирующие в то время наименьший за весь первый срок рейтинг на уровне 32 процентов. В 1946 году национальный комитет демократической партии попросил Трумэна воздержаться от агитации в ходе перевыборов в конгресс, чтобы не осложнять положение своих сторонников. Картер в 1978 году ни с чем подобным не сталкивался. Но и Трумэн в 1946 году не мог предвидеть того, что ожидало его в годы корейской войны. В заключительные два года показатели одобрения его деятельности колебались между 32 и 23 процентами, что составляло наихудший результат за всю историю президентства — за исключением, разумеется, Никсона⁴.

Однако теперь, спустя поколение, вспоминают в основном жесткую внешнюю политику Трумэна, настойчивость во внутриполитических делах (удоблившую почву для Джонсона) и прямоту его подходов: искренний житель Запада, всегда стремившийся оставаться самим собой. Гонимый тогда и уважаемый сегодня; заданный им стандарт до сих пор актуален для президентов.

Критикам Картера планка Трумэна представляется слишком низкой. Практически с самого его вступления в должность журналисты и недоброжелатели из Капитолия негодуют по поводу недостатков Картера, подразумевая куда более высокие критерии, нежели те, что были установлены Трумэном.

Чего от него добиваются? Во-первых, присущей Джонсону искусности в работе с конгрессом, в особенности в 1965 году (иногда пресса даже вспоминает в этой связи рузвельтовские “сто дней” 1933 года). Во-вторых, популярности Эйзенхауэра, рейтинг которого в течение восьми лет превышал 50 процентов, за исключением единственного месяца, когда он понизился до 49 процентов. (В течение второго года президентства Картера его рейтинг колебался на уровне 40 процентов.) В-третьих, стратегического чутья Никсона, проявившегося в “открытии” Пекина, начале разрядки в отношениях с Москвой и в намерениях вернуть в 1976 году Джона Коннелли⁵. В-четвертых, умения

Кеннеди общаться с телеаудиторией и приобретенных им к 1963 году навыков “кинозвезды”. Наконец, в-пятых, возрождения того “золотого века”, когда сотрудники Белого дома знали свое место, были абсолютно анонимны и почитали начальство. (Кстати, в этом деле отчасти преуспел только сам Картер, чего нельзя сказать ни о Форде, ни о Никсоне, ни о Джонсоне и Кеннеди. Но на последнее обстоятельство критики не обращают внимания.)

В первые два года президентства Картер не соответствовал ни одному из этих образцов, за что нещадно критиковался в прессе. Приведем несколько типичных примеров первого года:

“Стратегические подходы Картера с подозрением воспринимаются в конгрессе”⁶;

“Я никогда не слышал столько разговоров о недееспособности только что пришедшей администрации”, — заявляет помощник сенатора-демократа”⁷;

“Даже ничтожнейшими вопросами президент занимается лично. Его отличает навязчивая страсть к мелочам”⁸;

“Похоже, у администрации просто нет *raison d'être* Весь год — ни воображения, ни вдохновения”⁹.

Подводя итог первых двух лет, газета “Уолл-Стрит Джорнэл” отмечала: “Критика усиливалась, а сторонники теряли последние иллюзии. ...Фред Даттон: “Мне кажется, он не справляется с этим”. ...Гарри Макферсон: “Ему стоило бы обзавестись сильными чувствами”. ...Активист демократической партии: “Стабильность должна идти сверху, а я не уверен, что он в состоянии ее обеспечить”. ...Фред Вертхаймер: “Он не оправдал ожиданий американцев”¹⁰.

Между тем упомянутые выше подходы явно требуют корректировки. Стандарт Трумэна, по моему мнению, и в самом деле недопустимо низок. Управление страной при отсутствии широкой поддержки обходится слишком дорого. Милитаризация нашей внешней помощи, расцвет маккартизма, двадцать лет изоляции Пекина, пятнадцать лет застоя в общенациональных программах — все это оказалось побочными продуктами плачевных рейтингов Трумэна. И все же стандарты, предлагаемые критиками Картера, также представляются мне несостоятельными.

От президента, оказавшегося в положении Картера, не следует ожидать слишком многого. Относительная неизвестность

политика и незначительный перевес в ходе голосования — не та комбинация, которая сулит небывалые свершения. Проблема в том, что “инфляция ожиданий”, начиная с эпохи Франклина Рузвельта, стала у нас прочно укоренившимся явлением. “Вашингтонцы”, подобно менее осведомленной публике, склонны возлагать на президентство большие надежды, нежели оно способно оправдать. Рассуждая объективно, 1977 год не слишком похож на 1965-й; тем не менее аналогии Картера с Джонсоном волнуют многих, причем даже в его собственном окружении. О чем думают эти люди? Воистину, блаженны несведущие.

Советники Картера, которые теперь также умерили свои ожидания, всеми силами защищают шефа. Они указывают на новые обстоятельства, способные, по их мнению, “потопить” даже Джонсона. А ученые предложили специальный термин, обозначающий всю совокупность новых явлений, — “атомизация”, — понятие, введенное в оборот Энтони Кингом¹¹. С его помощью удалось выявить четыре тенденции, осложняющие в настоящее время работу президента; апологеты Картера получили тем самым дополнительные аргументы.

Во-первых, начиная еще с прошлого столетия, конгресс никогда не был более разобщен, чем сейчас. В 1885 году, в эпоху относительного могущества партий, Вудро Вильсон называл конгресс “правительством, состоящим из председателей постоянных комитетов”¹². В наше время комитетов стало гораздо больше, не говоря уже о подкомитетах, но их председатели обладают несоизмеримо меньшей властью. Каждый из них контролирует ничтожное число голосов. Совсем недавно, при Трумэне, в конгрессе было 180 подкомитетов; с тех пор цифра выросла в два раза. Еще во времена Джонсона торг с председателем постоянного комитета был серьезным делом; теперь уже нет. То же самое можно сказать и о партийных лидерах, чьи позиции слабели от десятилетия к десятилетию; несмотря на все старания, они часто не в состоянии собрать нужное число голосов. Что касается конгрессменов и сенаторов, то они стали иными еще до Вильсона: теперь это одинокие личности, изредка объединяющиеся по региональному или тематическому признаку, постоянно привязанные к своему избирательному округу и опасющиеся его.

Эта зависимость от местных проблем сразу же бросается в глаза. В 1978 году, когда калифорнийцы, реагируя на особенности ситуации в штате, проголосовали за снижение местного налога на недвижимость, либералы в конгрессе скорректировали свои позиции столь же радикально и быстро, как и изоляционисты после Пёрл-Харбора. Если я преувеличиваю, то незначительно.

Во-вторых, президентская администрация также пережила процесс фрагментации, став куда менее целостной, чем раньше, хотя монолитность и без того никогда не была ее сильной чертой. Число высших чиновников, напрямую назначаемых президентом и смещаемых по его воле, отличающихся от рядовых гражданских служащих и контролирующих последних, превысило 700 человек; среди них члены кабинета, их заместители, специальные помощники и т.д. Но в годы правления трех предыдущих администраций обладатели всех этих постов менялись в среднем один раз в два года¹³, и пока ничто не говорит о том, что эта тенденция изменилась. А раз так, то сегодня мы обзавелись исключительно недолговечным и неустойчивым “вашингтонским сообществом”. Эти люди гораздо более уязвимы, нежели их партнеры в конгрессе, в рядах журналистов, представителей групп интересов и прочих. Неудивительно, что разногласия от этого только усиливаются.

Между тем задачи, за решение которых отвечают упомянутые чиновники, становятся все более запутанными. Во времена Линдона Джонсона конгресс принял около двухсот общенациональных программ и санкционировал создание целого ряда новых агентств и ведомств. При том же Джонсоне, а еще более — при Никсоне, этот перечень пополнился комплексными социальными программами в сферах здравоохранения, общественной безопасности, образования, охраны окружающей среды, каждая из которых умножала обязанности исполнительных учреждений. Фрагментация все более углублялась¹⁴.

В-третьих, более активной стала деятельность групп интересов, в первую очередь — целевых коалиций. Дело выглядит так, как будто сторонники единого налога, суфражистки, противники рабства негров по-прежнему работают в Вашингтоне, открыли филиалы своих организаций по всей стране, финансируются с помощью выслаемых по почте пожертвований, управляются профессионалами, которые способны одновременно отслежи-

вать прохождение бюджета, законопроектов, а также производимые президентом назначения и при этом умеют работать с прессой и вести торг на обоих концах Пенсильвания-авеню. В реальности все еще сложнее. У нас действуют группы, выступающие “за” или “против” по вопросам контроля за огнестрельным оружием, равноправия женщин, ограничения стратегических вооружений и т. д., и т. п. Наряду с этим свою работу ведут советы, офисы, филиалы, представляющие корпорации, профсоюзы, университеты, церковные и благотворительные организации, штаты и города, университеты не говоря уже об отдельных альтруистах и энтузиастах. Представлены также и иностранные правительства, имеющие не только свои посольства, но и собственных юристов. Они смотрят в будущее. Некоторые сильны в финансовом отношении. Многие предполагают, что будут заниматься своей деятельностью вечно. И почти все укомплектованы так, будто и вправду рассчитывают на это.

В-четвертых, происходит постоянное разрастание бюрократического аппарата. Четыре года назад я отметил эту институциональную особенность — правда, лишь бегло — в десятой главе настоящей книги. Но сегодня это не просто деталь; количественные сдвиги приобретают качественный характер. К примеру, всевозможные группы интересов имеют в одном только Вашингтоне 15 тысяч полноценных сотрудников; это в десять раз больше, чем во времена Трумэна¹⁵. Аналогичный процесс затронул все звенья президентской администрации. Показателен пример Белого дома. При Картере усилия 40 сотрудников президентского аппарата постепенно дополнялись работой еще двух таких же групп, трудившихся в сферах внутренней политики и национальной безопасности; эти 120 человек впечатляюще смотрятся на фоне 30 профессионалов, занимавшихся подобной работой в начале корейской войны. Случай Картера, безусловно, огорчит демократов (см. десятую главу), но он неизбежен. Кстати, схожие процессы без лишнего шума развивались и в конгрессе; сегодня в подкомитетах насчитывается около 3 тысяч профессиональных аппаратчиков (раньше их было всего 400), а личный штат членов конгресса составляет 10 тысяч помощников (в сравнении с прежними 2 тысячами). И весь этот прирост — за какие-нибудь тридцать лет¹⁶.

Постоянное увеличение аппарата превратилось в своеобразную программу занятости для профессионалов из среднего клас-

са. Подобная перспектива вдохновляет выпускников школ права и бизнеса, а также молодых специалистов, изучавших политику и управление. Возникло явление, названное Хью Хекло “проблемными сетями”, — появились организационные структуры, объединившие занятых проработкой какого-то отдельного вопроса людей, причем как в правительстве, так и за его пределами. Именно в этих “кружках” теперь возникают коалиции по конкретным проблемам¹⁷. Хекло отмечает, что избираемые политики сейчас почти не играют роли: дело зашло достаточно далеко — некоторые сенаторы и конгрессмены очень активно работают именно в таких образованиях. По наблюдениям этого автора, большая часть людей, создающих сегодня коалиции и обеспечивающих политический консенсус, это никем не избираемые чиновники, профессионалы из профессионалов, безликая толпа лишенных постоянного статуса и полусуверенных “вашингтонцев”. Более того, иногда конгрессмены просто теряются в подобной компании, подчиняясь коллективистскому духу. Избранники народа растворяются в общей массе.

За последние тридцать лет число постоянных служащих федеральных ведомств возросло не слишком значительно (и тогда и теперь их около 3 миллионов). Если добавить сюда контрактников, оно едва ли удвоится. А вот что действительно расплодилось вширь, так это та самая “профессиональная толпа”.

Кто-то может сказать, что президент в данной ситуации только выигрывает. Действительно, он по-прежнему стоит особняком. Его место освящено всеобщими выборами и общенациональной избирательной кампанией. Он все еще может повсеместно утверждать свою власть, в то время как позиции его конкурентов в правительстве слабеют. Его поступки — или бездействие — задают тон всем остальным. Его лицо постоянно мелькает на телеэкранах. Он всегда находится в поле зрения любой группы интересов и всех избирателей страны. Чем больше внимания ему уделяют другие, тем в большей степени он вынужден с ними считаться, и, делая это, он попадает в зависимость от менеджеров министерских программ, которые шагу не могут ступить без решений конгрессменов по поводу законов и выделения средств. За высокое положение надо платить.

Оказавшемуся в такой ситуации президенту не надоедают больше “партийные бароны” — их теперь просто нет, по крайней мере в былом смысле слова. Как уже отмечалось в пре-

дыдущей главе, наши некогда всемогущие и критичные местные лидеры превратились в вымирающее племя. Их функции взяли на себя первичные выборы и пресса, консультанты по проведению кампаний и комитеты политического действия. Перемены, имевшие место в процессах выдвижения кандидатов и в способах ведения предвыборных кампаний, вполне сопоставимы с описанными выше изменениями, причем их следствие аналогично — атомизация указанных институтов¹⁸.

Благодаря новым обстоятельствам Картер, который до марта 1976 года оставался “темной лошадкой ниоткуда” (подобным образом, очевидно, страна воспринимала четырехлетнее губернаторство в Джорджии), спустя восемь месяцев оказался избранным президентом¹⁹. Ни в 1960, ни в 1968 такое было бы просто невозможно. Что-то отдаленно похожее, правда, случилось в 1940 году с Уэнделлом Уилки²⁰.

Не обладая ни партийным багажом, ни прежними обязательствами, ни политической биографией, Картеру удалось освободиться от конкурентов из “толпы профессионалов” и возглавить избирателей в их походе на “вашингтонцев”.

Так по крайней мере выглядело дело в 1976 году. Картер действовал именно в этом русле. О том же говорили и его помощники.

Но сейчас выясняется, что в первые два года эта логика не принесла Картеру пользы. Напротив, за исключением непродолжительных восторгов, связанных с надеждами на мирное урегулирование на Ближнем Востоке, реакция конгресса, прессы, общественного мнения говорила о том, что позиции президента не укрепляются — его влияние становилось все более незначительным. Повсеместная атомизация и временное избавление от “толпы профессионалов” несколько не прибавили ему преимуществ.

Причину происходящего чаще всего усматривают в нескладном оперативном стиле Картера, но, по моему мнению, мы не должны ограничиваться этим. Несомненно, картеровский стиль, наряду с его чувством власти и идеалами, сыграл свою пагубную роль, Джеймс Фоллоуз, спичрайтер президента, убедительно показывает, что Картер был политиком в еще меньшей степени, чем Эйзенхауэр²¹. Но свое слово сказали также и другие обстоятельства. Если так, то президентство Картера и дальше обречено на немощь.

В первую очередь Картер страдал из-за масштабности, разбросанности и сложности выдвинутой им законодательной программы. На этом поприще он был столь же активен, как Франклин Рузвельт. Значительная часть противоречивых начинаний Картера вполне вписывалась в рамки юрисдикции сенатского комитета по финансам: здесь были инициативы в энергетической политике, реформа здравоохранения и социального обеспечения, финансирование социальных программ. С неожиданным рвением председатель комитета сенатор Лонг по каждому из этих вопросов оказал президенту ожесточенное сопротивление. Лонг опирался на непостоянную, но мощную поддержку членов конгресса, защищающих status quo или же просто желающих досадить Картеру. За каждым из них стояли четко выраженные региональные и экономические интересы. В данном случае проявления атомизации очень способствовали деятельности Лонга. Традиционные партийные узы распались, но конституционные структуры остались в неприкосновенности. Самостоятельные институты по-прежнему продолжают делить власть друг с другом. Сенат представляет интересы штатов; палата представителей выполняет определенные Конституцией обязанности; инициативы исполнительной власти находятся под жестким контролем. Лонг был очень искушен в своем деле, в то время как Картер оказался новичком. К тому же Лонг защищался, а не нападал.

Следующий удар по относительным преимуществам Картера также оказался закономерным: поставленные им фундаментальные цели требовали президентского влияния в тех сферах, где его власть была очень слабой или не применялась вообще. Прежде всего я имею в виду принятие решений в частном секторе и в иностранных правительствах. В Соединенных Штатах Картер призывал к энергосберегающей политике, к стабилизации цен и заработной платы; за границей он стремился к заключению договора ОСВ с Москвой, к мирному соглашению между Иерусалимом и Каиром, к нормализации отношений с Пекином. Каждое из этих начинаний предполагало участие множества людей, защищенных от президентского гнева Биллем о правах или же национальным суверенитетом. Все эти люди были не просто автономными индивидами, но представляли организации и структуры, каждая из которых руководствовалась собственными целями, следовала своим обычаям и не имела ни спо-

собности, ни желания изменяться. Картера можно считать главной исполнительной властью, но здесь роль исполнителей отводилась отнюдь не его подчиненным. В данном случае приказ был бесполезным. Даже столкнувшись с инфляцией, в три раза превышающей уровень 1971 года, Картер не смог сделать того, что оказалось по плечу Никсону. Его желание активно вмешиваться в экономическую политику осталось несбыточным. Ему не удалось заполучить контрольные рычаги. В 1978 году механизмов, позволяющих делать это, просто не было. Но Картер, как известно, и не настаивал на их появлении, поскольку боялся, что административная машина подведет его и не справится с порученным делом.

Ко всему прочему, Картер болезненно переживал свою политическую безвестность. Нигде он не возбуждал сильных чувств ни “за”, ни “против”. Тусклая предвыборная кампания и неважные результаты голосования дополнялись равнодушием нации к его личности и программе. Первое время можно было слышать недоуменные вопросы насчет того, что означает появление в Белом доме “дважды рожденного” баптиста из Джорджии — явного политического аутсайдера. Множество разговоров вызвало “дело Лэнса” (об этом я еще расскажу). В течение восьми месяцев президент — с одной стороны, и конгресс, пресса, группы интересов — с другой, присматривались друг к другу, после чего последние набросились на Картера; возможно, они почувствовали, что новому хозяину Белого дома не удалось заручиться поддержкой граждан. За вопросом “А кто такой этот Картер?” последовало: “А какая, собственно, разница?”

Неспособность Картера на полную мощь использовать сильные стороны президентства объяснялась тем обстоятельством, что он просто не заметил опасностей, которые припасены историей для каждой новой администрации. Речь идет о трудностях переходного периода, ассоциируемых не только с освоением новой должности, но и с новыми особенностями самого президентства. Будучи и в том и в другом смысле “моложе” своих предшественников, команда Картера старалась быть внимательной. Но избежать подобных ловушек не способна ни одна администрация. В перспективе дилетантизм Картера носит симптоматичный характер. Выдвижение кандидатов и политические кампании и дальше будут развиваться по сценариям, намеченным в 1976 году. Эта мысль заставляет призадуматься. Слишком

частое воспроизведение “казуса Картера” нанесет президентству непоправимый ущерб.

На третьем году президентства Картер оказался в тупике. История ввергла его в поток сложных событий. Приближались выборы, к которым он шел с пустыми руками, напоминая скорее Форда, чем Кеннеди или даже Никсона. К этому времени изрядно пострадала не только его вашингтонская репутация, но и общественный престиж; по совокупности этих показателей Картер выглядел много хуже любого из современных президентов. Не сумев вжиться в новую роль, он сам был повинен в своем унижении. В долгосрочной перспективе дело может предстать в ином свете: Картер, возможно, окажется жертвой реакции на Вьетнам и Уотергейт, переходным явлением, служащим целям “национального очищения”. Но само допущение того, что в основе провала лежали его личные промахи, не может не беспокоить нас: это означает, что никому из последующих президентов подобный путь не заказан.

Имея в виду такую перспективу, позвольте остановиться на том, что мне представляется здесь опасным и каким образом можно уменьшить возможный риск. Для начала обозначим некоторые предпосылки. Как правило, переходные периоды не являются источником основных опасностей для президентского влияния. Но судьба Картера заставляет предположить, что связанные с этим небольшим отрезком времени угрозы нарастают по мере углубления атомизации. Изменения в нашей системе усугубляют риск, делают его более частым и дорогостоящим. По крайней мере, во времена Картера получилось именно так; на причинах я остановлюсь чуть позже. И все же, несмотря на запутанность ситуации, все эти опасности кажутся вполне преодолимыми. Когда ранишь сам себя, в первую очередь требуется только одно: быть чуть-чуть поосторожнее. Независимо от внешних факторов, степень риска здесь во многом зависит от того, как ведет себя главный герой. А он обычно не слишком бдителен. Виною тому коварство переходного периода.

Президентский переходный период можно определить двояко: в узком смысле — как срок, пролегающий между выборами и инаугурацией, в широком — как то время, которое требуется самому президенту и его главным помощникам для того, чтобы освоиться с работой. Переход в первом смысле длится пример-

но одиннадцать недель. Переход во втором смысле более растянут во времени: он занимает примерно два года, в течение которых новая администрация переживает свои первые сессии конгресса, обзаводится друзьями и врагами за границей, начинает разбираться в происходящих событиях, вырабатывает уставовки всего президентского срока.

Одиннадцать недель опасны потому, что их слишком мало. У администрации, приступающей к обязанностям спустя три недели после начала работы конгресса, почти не остается времени развернуться. Необходимо сформировать аппарат и провести первые назначения. Требуется выбрать министров и трудоустроить активистов предвыборной кампании. Нужно выдвинуть программу законодательной деятельности, поставив во главу угла что-то свое. Следует определиться с отношением к дипломатическим и оборонным инициативам, оставленным предшественниками. Уходящая администрация вносит в конгресс бюджет, и это тоже стоит иметь в виду. Хочется также выступить с запоминающейся инаугурационной речью. Наконец, очень важна работа над новым — теперь уже президентским — имиджем, предлагаемым еще не остывшим после выборов избирателям и вечно ненасытным “вашингтонцам”.

Таковы задачи, встающие перед победившей командой, счастливой, обессилившей, увлеченной открывающимися перспективами, более всего нуждающейся в переключении с борьбы на методичную управленческую работу. Тирания времени не позволяет им прийти в себя; что еще хуже, дела одиннадцати недель иной раз могут выглядеть как продолжение предвыборной кампании.

В последние десятилетия у нас было четыре таких переходных периода: в 1952, 1960, 1968 и 1976 году. (При этом мы не учитываем чрезвычайные ситуации, связанные с передачей власти вице-президентам.) Наиболее гладко это испытание пережил Кеннеди: он весьма преуспел во всех отношениях, что позволило ему взять мощный старт в день инаугурации (правда, приобретенный тогда капитал был растрочен в заливе Свиней). Картеру пришлось тяжелее всех: он входил в должность, теряя силы в жестокой аппаратной войне и в болезненном дележе мест и местечек среди достойнейших участников прошедшей кампании. Людям Кеннеди удалось освоить управленческую науку почти сразу; Картер тянул до последнего.

Ирония заключается в том, что Картер вовлек в решение проблем переходного периода больше людей и средств, чем кто-либо из его предшественников. Это оказалось частью его бед: непродуманное создание параллельных аппаратов через какое-то время закончилось “кровопролитием”. Неизбежный триумф закаленных в боях агитаторов не способствовал утверждению в администрации профессионалов-управленцев.

Со дня голосования до инаугурации окружение Картера предавалось бесконечным дрязгам. Их трудности, по-видимому, усугублялись тем фактом, что бывший президент Форд, в отличие от Трумэна, Эйзенхауэра или Джонсона, проиграл выборы, а не ушел добровольно, воздержавшись от участия в кампании. Доступ новой команды к внесенному Фордом бюджету был значительно более ограниченным, нежели у Эйзенхауэра в период “прощания” Трумэна, или у Кеннеди во время ухода Эйзенхауэра. Помощников Картера просто не допускали к обсуждению важнейших решений²². Для президента нет задачи более важной, нежели отстаивание своей позиции в бюджетных дебатах; но у Картера руки были связаны. Еще более значительным можно считать тот факт, что в соответствии с принятыми при Кеннеди законами в распоряжение Картера поступали два миллиона долларов специальных средств, предназначенных для выплаты доинаугурационных премий и заработной платы. В итоге под давлением рвущихся к власти молодых активистов Картер, по сравнению с Кеннеди, увеличил свой “переходный” аппарат в шесть раз. И только президентская настойчивость не позволила выйти за эти рамки, часть средств даже вернули. Тем не менее деньги породили крупные раздоры и почти гарантировали Картеру раздутые штаты Белого дома и длительную неурегулированность кадровых назначений. В этом плане Картер на шесть-восемь недель отставал от Кеннеди. Президент завяз в выборе будущих министров. Кеннеди сделал это практически моментально, сразу же отправив назначенцев в Вашингтон изучать новые обязанности. Картер же бесконечно колебался, не уставая подчеркивать важность глав министерств в намечаемых им преобразованиях. В то время он, по-видимому, просто не замечал несоответствия громадного аппарата, постоянно конкурирующего с министрами, его кадровым идеям. Или, возможно, он надеялся удержать ситуацию под контролем. Подбирая членов кабинета, Картер в основном находился у себя дома, в Джорд-

жии, вдали от своего “переходного” вашингтонского аппарата и его внутренних распрей. Он невозмутимо продолжал играть в теннис в своем особняке в Плейнсе, отказывая журналистам в общении. Зародившийся тогда гнев прессы, с которой в 1960 году обходились куда более деликатно, потом пришлось оплачивать довольно дорого²³.

По всей видимости, Картер более преуспел бы, если бы ему удалось еще до выборов сделать свою кадровую политику неформальной и анонимной, не задевающей членов предвыборного штаба. После выборов начать стоило с формирования аппарата Белого дома, которому потом можно было бы делегировать дальнейшее управленческое планирование. Временный персонал, укрепленный обеспечивающими “институциональную память” чиновниками Административно-бюджетного управления, мог взяться за такое дело. Следовало также организовать и еще одну переходную структуру, поручив ей только комплектование министерств. Большую пользу Картеру могло бы принести следующее правило: “создавай новые структуры только там, где они действительно необходимы”. До инаугурации президенту и его аппарату стоило бы работать вместе, а не в разных частях страны — кто в Плейнсе, а кто в Вашингтоне. Всегда нужно присматривать за своими людьми. Он, конечно, мог сторониться столицы в силу символических соображений; именно так поступил Никсон восемью годами ранее, разместив свой аппарат на Манхэттене. Картер вполне мог выбрать для той же цели Атланту. А еще лучше ему было бы почаще появляться в Вашингтоне, все время напоминая о себе, но не обосновываясь постоянно. По каждому пункту президенту следовало доводить свою точку зрения до искушенных “вашингтонцев”. Подобную задачу за него не мог решить никакой аппарат и никакие активисты предвыборного штаба. Картер обязан был заниматься этим лично, но он, однако, не видел в этом надобности. Все эти “должен был” и “мог бы” напоминают наши рассуждения о временах Кеннеди. Но тогда президентский переходный период был отмечен умиротворенностью. Во времена Картера все складывалось иначе.

Суeta первых одиннадцати недель стала результатом реформ 1933 года, нацеленных на сокращение непомерно большого, как казалось тогда, временного интервала между выборами и инаугурацией. Со дня выборов до момента принесения Франклином

Рузвельтом президентской присяги 4 марта 1933 года прошло четыре месяца. 3 марта уходил старый конгресс, новому нужно было дожидаться, пока президент сам не созовет его на специальную сессию. Сегодня такие временные рамки не могут не поражать. А в 1933 году все это представлялось просто ужасным: за эти четыре месяца банковская система страны буквально рухнула. Двадцатая поправка к Конституции пресекла саму возможность повторения подобных ситуаций в будущем. Но, как и все конституционные новации, данная поправка имела нежелательный побочный эффект: неизбежную одиннадцатинедельную лихорадку. Действительно, для Картера это было трудное время. Но если бы перед Линкольном лежала столь же «спринтерская» дистанция, а конгресс поддержал его усилия, Гражданская война, вероятно, никогда не началась бы.

Оставив в стороне сослагательное наклонение, следует отметить, что перипетии узко понимаемого переходного периода все-таки едва ли сопоставимы с проблемами предстоящего управления огромной страной. Напротив, опасности потом только множатся, ибо наступает время «обучения», а оно всегда влечет за собой ошибки. Да, переходный период не похож ни на какой другой. Но все-таки парадигму здесь задает не столько случай Картера, сколько пример Кеннеди. Прекрасное выполнение задачи первых одиннадцати недель не предотвратило провалов в дальнейшем. Иногда успех на старте рождает нездоровую эйфорию. Классической иллюстрацией такого рода стал залив Свиней. По этой причине данный эпизод заслуживает особого рассмотрения.

На выборах 1960 года кандидаты имели приблизительно равные шансы на успех. Кеннеди победил тогдашнего вице-президента Никсона с перевесом всего в один процент. Уходящий президент Эйзенхауэр, все еще очень популярный, участвовал в кампании достаточно вяло; сейчас это принято объяснять состоянием его здоровья²⁴. Никсон, напротив, очень старался, но на фоне молчавшего Эйзенхауэра его активность казалась дерзостью.

В ходе кампании состоялись четыре раунда теледебатов, в ходе которых кандидаты отвечали на вопросы третьей стороны, а потом комментировали ответы друг друга. Во время четвертой встречи Кеннеди подверг критике пассивность Эйзенхауэра пе-

ред лицом революции на Кубе: режим Кастро после прихода к власти объявил себя коммунистическим, экспроприировал имущество высших и средних классов, выслал значительное число бывших собственников в Майами, вступил в альянс с Советами и рассылал революционеров по всей Южной Америке. Без всякой задней мысли Кеннеди проявил крайнюю напористость; Никсон был взбешен, но не подавал вида, внешне оставаясь спокойным. Он, однако, умолчал о том, что немногим ранее Эйзенхауэр поручил Центральному разведывательному управлению проработать вариант возможного свержения Кастро с помощью кубинских контрреволюционеров²⁵.

Никсон был разгневан потому, что Кеннеди, перед началом кампании проинструктированный ЦРУ, не мог, по его мнению, не знать об этом. Это предположение, однако, не соответствовало истине. Только после избрания, в январе 1961 года, Кеннеди познакомили с деталями этой операции. Он тогда обнаружил, что параметры предстоящего дела уже заданы, а его границы и сроки установлены другими. На территории Гватемалы, где за несколько лет до этого ЦРУ осуществило успешный переворот, проходили военную подготовку 1400 кубинских эмигрантов. Учеба должна была вот-вот завершиться. Затем всю группу планировалось заслать на Кубу на их собственных судах и под прикрытием кубинских летчиков — и корабли, и самолеты, естественно, тайно предоставлялись Вашингтоном. Высадку предполагалось произвести в центральной Кубе у города Тринидад. Поблизости находились горы, похожие на те, в которых начинал партизанскую войну сам Кастро. Бригада должна была захватить и от имени нового правительства удерживать прибрежную зону. Потом намечалась высадка на захваченной территории самого эмигрантского правительства, призыв к народному восстанию и, по мере нарастания массового сопротивления, признание новых властей Соединенными Штатами. После этого американскую помощь можно было бы оказывать вполне открыто. Если же удержать побережье не удастся, бригаде предписывалось уйти в горы и развернуть партизанскую войну. Американская поддержка продолжалась бы тогда тайно. Кастро в любом случае удалось бы навредить, так что план не мог не увенчаться успехом.

Разработчики уверяли Кеннеди, что откладывать операцию нельзя. Ее жесткие рамки были заданы двумя обстоятельствами.

С немощными военно-воздушными силами Кастро можно было иметь дело только до мая: после этого намечалась модернизация ВВС — оснащение их советскими самолетами и обученными в Праге пилотами. Эмигрантской бригаде такой противник был бы не по силам. Кроме того, гватемальское правительство хотело поскорей распрощаться с кубинцами. Это была огромная, привлекающая внимание, шумная толпа. А куда их было девать, как не на Кубу? Неужели в Майами, где они всем разболтали бы о провалившемся плане генерала Эйзенхауэра?

Кеннеди был осторожен. Он понимал, что масштабы операции превосходят все, чем раньше занималось ЦРУ. Он знал, что высадка с воды — дело нешуточное. Он опасался, что столь широкое вмешательство неизбежно будет предано огласке. По этой причине он не дал санкции на явное американское вмешательство. В инаугурационной речи президент подчеркивал, что новое поколение, идущее к власти, целеустремленно и идеалистично. В начале пути президенту не хотелось представлять ни “слабаком”, ни “поджигателем войны”.

Поэтому, вполне в своем духе, Кеннеди запросил второй вариант плана. Он обратился к профессионалам в использовании войск — к Объединенному комитету начальников штабов. Начальники выполнили задачу сами, ради секретности не привлекая даже технический персонал. Рассмотрев план ЦРУ, военные отметили, что “шансы на успех достаточно высоки”, и особо подчеркнули необходимость продолжения войны в горах в случае неудачи. Правда, начальников штабов не спросили, сохранили бы они свой оптимизм, если бы ответственными за операцию назначили их самих. Им просто поручили оценить акцию, подготовленную другими. По крайней мере генералы восприняли задачу именно таким образом; если президент хотел большего, то его желание было слишком невнятным. Кроме того, они учитывали, что президент представлял “новое поколение”. Им всем было далеко за пятьдесят; ему — только сорок три. И они видели по телевидению четвертый раунд дебатов.

В течение нескольких недель после доклада начальников штабов Кеннеди уточнял детали плана с ответственными лицами ЦРУ. Стараясь разнообразить оценки, он вовлек в “конклав” министра обороны Роберта Макнамара и государственного секретаря Дина Раска. Макнамара же опирался на одного из своих помощников, Уильяма Банди, питомца ЦРУ, который, по

стечению обстоятельств, был университетским товарищем сотрудника ЦРУ Ричарда Бисселла, разработывавшего всю кубинскую операцию. А брат этого Банди, Макджордж, являлся помощником президента по вопросам национальной безопасности. Успокаиваемые пользующимся огромным уважением Бисселлом и впечатленные холодной уверенностью Аллена Даллеса, директора ЦРУ, все эти люди встали на защиту предполагаемой акции.

Раск, который мог сомневаться, но никогда не заявлять о своих сомнениях открыто, не будучи уверенным в собственной юрисдикции в данном вопросе, не информировал о нем своих сотрудников. Даже секретные подразделения его ведомства не посвящались в курс дела. Если утечка и произойдет, то ни в коем случае не через государственный департамент! Раск, старый служака, свято верил в могущество государственной тайны.

То же самое касается и Даллеса. Оперативные подразделения ЦРУ никогда не знали, чем занимаются аналитические службы, а также разведчики из государственного департамента и армии. От них легко отгораживались, что было сделано и на этот раз, чтобы обеспечить секретность. Такое было время. Аналитикам не сказали, что их коллеги-оперативники информировали Объединенный комитет начальников штабов и прочих о вероятном восстании против Кастро. А ведь их прогнозы развития ситуации на Кубе были совершенно иными. Но их не спрашивали, и потому они остались в полном неведении.

А Кеннеди, в свою очередь, не знал, что они не в курсе. Внутренние механизмы ЦРУ оставались для него загадкой. Президент наверняка ужаснулся бы, если бы имел побольше информации, но он очень боялся утечки, опасался, что американское вмешательство станет явным, и имел на то серьезные основания: присутствие кубинцев в Гватемале уже заинтересовало американскую прессу. К моменту окончательного оформления планов об их содержании было известно и в Майами, и в Нью-Йорке. Тем не менее и для Раска, и для Даллеса беспокойство Кеннеди служило аргументом в пользу еще большей секретности.

Один из двух столпов, на которых покоился оптимизм Объединенного комитета начальников штабов, был возведен на песке: надежды заинтересованных лиц на кубинское восстание не имели под собой реальных оснований. Второй оказался ниспровергнут в ходе технической проработки операции — место вы-

садки перенесли на 70 миль западнее, после чего между ним и горами оказалось огромное болото. Кеннеди, Раск, Макнамара и их сотрудники не учли значительности этого факта. Они согласились на перенос, рассчитывая на то, что операция станет менее заметной и ее шансы на успех возрастут. А начальники штабов, не получив задания, не попытались заново все просчитать, хотя с пересмотренным планом они ознакомились. Президент же решил, что у генералов просто нет возражений.

Оказавшись лицом к лицу с заданными другими людьми сроками, опираясь на уверенность Даллеса и Бисселла, а также на очевидный оптимизм начальников штабов, Кеннеди дал “добро” на операцию. Он поставил единственное условие: что бы ни случилось, американские войска задействованы не будут. (В этом, вероятно, его убедили два оппонента акции, с которыми президент проконсультировался “на стороне”.) Даллес и Бисселл согласились, а начальники штабов не возражали; возможно, они просто не поверили президенту.

Кубинскую бригаду подняли в апреле 1961 года. А дальше все развивалось по классической схеме: если что-то может пойти наперекосяк, именно так и будет. Что и случилось. Первый бомбовый удар по авиации Кастро пришелся мимо цели и лишь возбудил подозрения по поводу американского вмешательства; второй удар просто отменили, дабы не дразнить публику. Над заливом Свиной появились кубинские самолеты — они были вооружены лучше и их было больше, чем рассчитывали авторы операции. Марки самолетов и квалификация пилотов не сыграли роли — было достаточно и этого. Их первые бомбы вывели из строя поддерживающее оппозиционеров судно связи, на котором, к тому же, оказалось и все их снаряжение. Второй корабль с амуницией, с разгрузкой которого промедлили, также затонул. Полиция Кастро в считанные часы арестовала тысячи кубинцев; ни о каком восстании не могло быть и речи. Войска режима, хорошо вооруженные и мобильные (к удивлению американцев), скоро достигли побережья и атаковали силы вторжения. Срочно требовалась поддержка с воздуха, и Кеннеди чуть-чуть ослабил свой запрет на прямое вмешательство американцев — ровно настолько, чтобы позволить нашим военно-морским истребителям прикрывать бомбардировщики бригады. Увы, было согласовано время вылета, но не учтены часовые пояса; поэтому истребители, поднявшиеся с авианосцев у берегов Кубы, поки-

нули место действия до того, как здесь появились летевшие из Никарагуа бомбардировщики контрреволюционеров. Люди Кастро без труда сбили их.

Вопреки планам Бисселла, гватемальские инструкторы ЦРУ не объяснили своим подопечным, что надо уходить в горы. (Вместо этого они предложили надеяться на помощь США.) А болота не очень годятся для партизанской войны, особенно в эпоху вертолетов, которых у Кастро оказалось в достатке. Часть десанта просто погибла; другая часть пробилась к морю и была подобрана нашими патрульными судами, а в большинстве своем они просто сдались. Последних отправили в тюрьму, а потом Кеннеди обменивал их на медикаменты и другие необходимые кубинцам товары.

Кеннеди оказался в дурацком положении; он и чувствовал себя глупцом. Опросы Гэллага фиксировали рост его популярности — сработали патриотические чувства. Но профессиональная репутация президента была подорвана, и весьма серьезно. За границей друзья решили, что он безрассудно агрессивен, а врагам он показался слабым и нерешительным. В сенатских кругах и правительственных структурах также сложилось двойственное мнение. Выглядеть тупицей, в особенности в глазах Москвы и Гаваны, Кеннеди не хотелось. Девять месяцев спустя, начиная поддерживать Южный Вьетнам, президент все еще беспокоился. И в течение всего своего срока он санкционировал деятельность ЦРУ против Кастро²⁶.

В истории с заливом Свиной решения нового режима обнаружили две явные черты — невежество и самонадеянность. Невежество было основано на неопытности, а самонадеянность — на высокомерии.

Сначала коснемся невежества. Новые люди, за исключением Раска и Уильяма Банди, были новичками не только на отведенных им рабочих местах, но и в самой исполнительной ветви. Более того, они почти не знали друг друга. Кеннеди, к примеру, приглашая на работу Раска и Макнамару, не был знаком ни с тем ни с другим. Но даже имевшие ранее личный контакт теперь были вынуждены пересматривать взаимоотношения. Восхищенные гарвардского студента Кеннеди деканом Макджорджем Банди не имело ничего общего с нынешней диспозицией. И так далее. К апрелю 1961 года все эти люди еще не “притерлись” друг к другу.

Братья Банди полагали, что они хорошо знают Бисселла. Вероятно, и президент думал так же. Еще до прихода в Белый дом он рассматривал Бисселла как человека, на которого в разведывательном сообществе можно положиться²⁷. Но теперь Бисселлу предстояло играть роль адвоката, в то время как трем другим надо было стать скептиками и судьями. Он вжился в роль, а вот они со своими не очень-то справились. Эта неуклюжая игра выглядела весьма наивно!

Наивность очевидна и во взаимоотношениях Кеннеди с Объединенным комитетом начальников штабов, а также в его увлечении конфиденциальностью; президент явно не ориентировался в бюрократическом контексте. Новички знали об институтах не больше, чем друг о друге. Большинство из них не имело представления о “разделении труда” внутри ЦРУ. История политики также оказалась для них чем-то новым.

Невежество шло рука об руку с самонадеянностью. За исключением Даллеса и Бисселла, никто не подозревал о мотивах, заставивших Эйзенхауэра сменить терпимость к Кастро на попытки свергнуть его. Но кого это интересовало? В подобных случаях такое безразличие естественно. Виной тому была сама атмосфера смены власти. Новое приходит на смену старому, энергия вытесняет усталость; иллюзии бросают вызов скучному опыту. Белый дом сияет новой краской, а президентское его крыло — новыми лицами. На первых порах перспективы кажутся безбрежными, поскольку люди еще свежи, а потенциалы не опробованы. К сказанному добавим, что для Кеннеди, Картера и их советников приход в Белый дом после многих лет борьбы был сродни достижению оазиса в пустыне: бесшумные кондиционеры, вышколенные секретари, машины по вызову, теннис, сауна, президентские вертолеты — все это оказывает свое магическое действие.

Повсюду царит дух “чистого листа”, новой главы в истории страны, предвкушение открывающихся возможностей. А вместе с этим приходит ощущение того, что “они” не смогли, не захотели, не сделали, а вот у “нас” все будет иначе. Мы только что решили самую трудную задачу. Управленческая рутина в сравнении с этим будет легким делом: ведь мы же выиграли, значит, обязательно сможем. Человеческая психология такова, что после успешного восхождения на вершину следующая кажется нам пустяком.

Переоценка собственных возможностей органично проистекает из принятой сегодня процедуры номинаций и последующих кампаний, а также из молодости их участников. У дерзких молодых людей 1961, 1969 и 1976 года много общего, но даже здесь Кеннеди и его команда стоят особняком. Их вера в собственное всемогущество основывалась не только на политических, но и на личных достижениях. Как группа, они были исключительно способны и умны и, главное, знали об этом — президент здесь не исключение. Кроме того, в те дни они были очарованы “звездой Кеннеди”. Неудивительно, что Раск, заместитель госсекретаря во времена Трумэна, относящийся к вопросам международной политики со старомодной церемонностью, понижал голос или вообще молчал на встречах у Кеннеди. Говорят, новые коллеги не переставали шокировать его.

В заливе Свиней и наивность и самонадеянность подверглись серьезному испытанию. Ничто столь не угнетает “умников”, как очевидная абсурдность какого-то их поступка. Будучи талантливыми людьми, все они, включая президента, умели делать выводы и действительно сделали их — в Лаосе, в Берлине, во времена кубинского ракетного кризиса. Впрочем, кое-кто даже “переучился”; я имею в виду Джонсона, отправившего в 1965 году для подавления локальных беспорядков в Доминиканской Республике 20 тысяч солдат.

На ошибках переходного периода учатся, но далеко не всегда. Авантюра в заливе Свиней стала коротким, ярким, болезненным эпизодом, из которого были извлечены соответствующие уроки. Но не всем администрациям наука переходного периода идет на пользу. Упомянем картеровский “залив Свиней” — дело Лэнса. Здесь все было совсем по-другому. Увольнение Бертрама Лэнса из администрации, как может показаться, сняло целый ряд проблем; многое теперь зависит от того, что будет с ним в дальнейшем. Но все же опыт июля 1977 года весьма показателен.

В ноябре 1976 года, вскоре после выборов, Картер объявил о назначении руководителем Административно-бюджетного управления Берта Лэнса, своего друга и одного из ведущих банкиров Атланты. Назначение было положительно воспринято как в деловых кругах, так и в окружении самого президента. Лэнс, са-

моуверенный, полный энергии и энтузиазма человек, заявил о себе довольно скоро. Уже в начале 1977 года стало очевидно, что он претендует на большее, нежели предполагалось его должностью; он настаивал на свободном доступе к президенту в любое время и по любому вопросу. Для членов Группы экономической политики, которым недоставало либо темперамента, либо оперативного стиля Лэнса, эта сильная личность оказалась незаменимой в налаживании их отношений друг с другом и с Картером.

В правительстве на его решительность и поддержку полагались многие, за исключением, вероятно, самых высокопоставленных сотрудников Белого дома, встречавшихся с президентом не реже, чем сам Лэнс. Политический советник Гамильтон Джордан, пресс-секретарь Джоди Пауэлл, ответственный за связи с конгрессом Фрэнк Мур — все эти выходцы из Джорджии ценили Лэнса и видели в нем старшего и опытного советчика, друга семьи президента. Прочное положение банкира и связи с бизнесом подкрепляли его репутацию, он чувствовал себя очень уверенно.

В июне 1977 года Лэнс столкнулся с личной проблемой. Перед утверждением в сенате он пообещал комитету, рассматривавшему его кандидатуру, в течение года избавиться от принадлежавшей ему доли ценных бумаг одного из банков Атланты. Это было вполне в русле требований Картера и сенатских правил. Правда, после объявления об этом банк понес убытки; его акции сильно упали в цене. В случае немедленной продажи это неизбежно ударило бы и по самому Лэнсу. Он был столь мощной фигурой, что даже перспектива банкротства банка никого бы не удивила. Это казалось просто высокой платой за возможность послужить обществу. Лэнс поинтересовался у коллег по Белому дому, не стоит ли ему попросить сенатский комитет продлить срок, отведенный для принятия решения. Просьба была довольно необычной. Как правило, никаких разговоров вокруг подобной темы не возникало; сами кандидаты предпочитали заранее устранять все препятствия к утверждению назначения. Но случай Лэнса был особым; ему симпатизировали коллеги; всех покоряла его уверенность в себе.

По меньшей мере четверо высших чиновников были привлечены к консультациям. Среди них был и председатель комитета сенатор Рибикофф из штата Коннектикут. Очарованный Лэн-

сом, он отнесся к последнему с явной симпатией. Белый дом был удовлетворен, и Лэнс получил “зеленый свет”. Вопрос о том, до какой степени на данном этапе в дело был вовлечен сам Картер, остается неясным²⁸.

В ноябре предыдущего года банковское дело Лэнса в Калхоуне, штат Джорджия, проходило плановые проверки министерства финансов и министерства юстиции. Оба расследования вскоре закончились; против банкира не выдвинули никаких обвинений. Кое-кто из сотрудников Картера знал об этом эпизоде; людям Рибикоффа стало известно о проверке позже, непосредственно перед утверждением. Ни тогда, ни в июне никто из них не проявил ни малейших признаков беспокойства.

Советник президента Роберт Липшутц, обратившись к Рибикоффу от имени Лэнса, попросил о формальном продлении срока, выделяемого претенденту для улаживания личных дел. И тут начались проблемы. Делом занялись вашингтонские газетчики, и среди них Уильям Сэфайр, публицист из “Нью-Йорк Таймс”, бывший советник Никсона и активный борец с “двойными стандартами” демократов. У последнего, как он говорил позже, было ощущение, что “Лэнс что-то скрывает”²⁹. Предводительствуемая Сэфайром компания журналистов начала копаться в финансовых делах Лэнса. Очень скоро они обнаружили, что Лэнс выкупил свою долю акций на деньги, взятые в долг у одного северного банка и возмещенные потом другим; до тех пор пока доля не была продана, Лэнс оставался крупным должником. Продление, о котором просил назначенец, на долгое время делало его финансово зависимой фигурой. Репортеры были в восторге. Они целыми толпами осаждали банки Калхоуна, Атланты, Нью-Йорка и Чикаго. Отовсюду сыпались обвинения. Отвечая на них, Лэнс в течение июля трижды предстал перед комитетом Рибикоффа. Он сохранял бодрость и выдержку, и вскоре его терпение было вознаграждено. 25 июля Рибикофф объявил все подозрения клеветой. Его поддержал видный представитель меньшинства сенатор Перси.

Белый дом рассчитывал, что на этом история закончится, но не тут-то было. Пытаясь подстраховаться, комитет поручил специальному ревизору министерства финансов подготовить отчет о банковском бизнесе Лэнса. Ревизора назначил сам Картер. Обнародованный 17 августа доклад не обнаружил противозаконных деяний, но содержал критические замечания по целому

ряду эпизодов. Среди них были частые заимствования средств калхоунского банка самим Лэнсом и членами его семьи. Они всегда возвращали деньги, но пользовались ими как собственными. Это встрянуло журналистов и публику; многие позавидовали Лэнсу. Тот, отбиваясь, заявил, что такова обычная практика небольших банков в отношении своих служащих. Может быть, так оно и есть, но подобные высказывания лишили Лэнса поддержки большинства банкиров.

На какое-то время, однако, он смог заручиться “прикрытием” президента. С момента появления сомнительных сообщений Картер, к неудовольствию Лэнса, держался в стороне от этого дела. Но когда ревизор очистил бывшего банкира от всех подозрений, президент решил подбодрить его; твердое суждение, полагал Картер, решит вопрос раз и навсегда. “Берт, — заявил он по национальному телевидению, — я горжусь тобой”. За этим высокопарным высказыванием стоял серьезный аппаратный просчет. По-видимому, ни Картер, ни его помощники не читали доклада по ревизии, положившись на мнение Липшутца.

Это случилось 18 августа. Вашингтонская пресса услышала в высказывании президента вызов и приняла его. Республиканцы в конгрессе, вспоминая Уотергейт, следили за развитием событий с явным удовлетворением. Журналисты работали с удвоенной силой. Принадлежащий Лэнсу банк имел самолет, и его использование как самим банкиром, так и Картером в ходе предвыборной кампании стало объектом особо пристального внимания. То же самое касалось и личных финансовых дел Лэнса в те годы, когда он покупал банки, которые теперь вынужден был продавать. В Америке принято, что федеральные службы проводят собственные расследования карьеры претендентов на руководящие бюджетные посты. А тут оказывалось, что государственные структуры вообще не имели к Лэнсу претензий, что и было зафиксировано в письме ревизора, направленном в комитет Рибикоффа.

К началу сентября напряжение достигло такого накала, что Рибикофф был вынужден признать собственную опрометчивость. Все решили пресловутые банковские заимствования. Возникло предположение о том, что с помощью манипуляций с банковскими счетами Лэнс кредитовал сам себя на весьма выгодных условиях. Речь шла о явном конфликте интересов государствен-

ного служащего, держателя акций и должника. К началу бюджетного сезона интерес к теме еще более возрос. Рибикофф и Перси посетили президента, заявив, что Лэнсу лучше уйти. Через неделю сенатор Бэрд, лидер демократического большинства в сенате, публично назвал отставку Лэнса “неизбежной”. Похвалам Картера исполнилось всего двадцать четыре дня.

15 сентября комитет Рибикоффа собрался вновь; Лэнс опять отстаивал свое доброе имя. Три дня он не сходил с телеэкранов, причем репортажи неизменно сопровождались ссылками на сенатские слушания по Уотергейту пятилетней давности. Лэнс занял наступательную позицию; он держался хорошо, и на какое-то время ему удалось спасти личную репутацию. Но не должность³⁰. Многих сенаторов и журналистов он так и не смог убедить. Историей вновь занялись официальные службы. Отставка Лэнса последовала через пять дней. Президент принял ее скорбно, но вполне решительно; его друг отбыл в Атланту, по дороге встретив восторженный прием в Калхоуне.

Лэнс покинул Вашингтон в конце сентября. Его коллеги по Белому дому, не исключая президента, провожали его с сожалением. Более того, они были подавлены и растеряны. Заботливо выстроенная Лэнсом в Исполнительном управлении система взаимоотношений пришла в расстройство; теперь все нужно было начинать заново. Но многие испытали и облегчение. В течение девяти недель проблемы Лэнса занимали всех, завораживали сенаторов, приковывали внимание прессы, господствовали в заголовках новостей. Это происходило в те самые недели, когда администрация энергично добивалась поддержки руководства сената в продвижении выдвинутых Картером четыре месяца назад важных новаций. И когда работа была в самом разгаре, началась эпопея с Лэнсом.

К моменту завершения этой печальной истории картеровский “медовый месяц” закончился. Профессиональная репутация президента оказалась “подмоченной”, а его близость к народу поставлена под вопрос. Сомнения крепили по мере того, как опросы общественного мнения фиксировали неуклонное падение доверия к президенту. Между августом и сентябрем его рейтинг у Гэллапа снизился с 66 до 54 процентов, зимой падение продолжилось — до 40 процентов к апрелю второго года. На этом уровне — с небольшими вариациями — рейтинг застыл на многие месяцы. Подобные показатели отличали скорее Трумэна

или Форда, а не избранных президентов³¹. Президентство Картера функционально уравнили с вице-президентством. И это при том, что Трумэна постоянно мучили проблемы конверсии, а на долю Форда выпал период глубокого спада. В эпоху Картера подобных раздражителей не было.

В отличие от случая Кеннеди, престиж Картера падал одновременно с деловой репутацией. Осенью 1977 года “вашиingtonцы” уже посмеивались над президентом. Объясняют ли подобные насмешки то, что случилось с его престижем зимой³²? Вряд ли такое совпадение стало чистой случайностью. На мнение широкой публики повлияла не только реакция “вашиingtonцев” на “дело Лэнса”: многих белых избирателей раздосадовал договор о передаче Панаме Панамского канала, а чернокожих беспокоила безработица среди молодежи³³. Между тем за пределами гетто осенью 1977 года ничего особенно ужасного не происходило — ничего такого, что слишком задевало бы жизнь простых американцев. Не зная Джимми, миллионы избирателей доверились дикторам телевидения, которые, в свою очередь, на читались материалов о Лэнсе в газетах. Ведь телезрители, в отличие от продюсеров и телеведущих, сами газет не читают.

Ведомые прессой “вашиingtonцы” теперь смотрели на Картера по-другому. “Он был таким моралистом, — говорил мне тогда один известный репортер, — “я никогда не солгу вам” и тому подобное, а теперь выясняется, что он такой, как мы и предполагали: ничуть не лучше всех прочих”. Конечно, идеализированные представления о Картере-президенте тут явно путали с Картером-человеком, но “вашиingtonцы” часто так поступают. История с Лэнсом разбудила все их предрассудки.

Сегодня кажется очевидным, что Лэнсу, ради себя самого и ради Картера, не следовало упорствовать. Ему надо было согласиться на финансовые потери или отказаться от государственной службы, несмотря на всеобщие причитания. Ему стоило повременить и прежде уладить свои финансовые дела. А потом Картер достойно вручил бы ему какое-нибудь припасенное место (если, конечно, пресса не прицепилась бы к чему-то еще).

“Задним умом”, как известно, любой крепок. Но все же, по моему убеждению, еще в июне 1977 года развитие ситуации можно было предвидеть. Представим себе скучное лето без съездов, кампаний и войн, не сулящее журналистам ничего интересного; вообразим себе прессу, после Уотергейта почившую на

лавах корпоративной добродетели и при любом удобном случае стремящуюся подчеркнуть собственную беспристрастность; добавим сюда ее прохладное отношение к Картеру лично и весьма пристальное внимание к любым изысканиям Вудвардов и Бернштейнов³⁴. Любое федеральное расследование, не завершившееся внятным результатом, рождает мысли о чем-то “секретном” и “тайном”; люди еще не забыли о подобных вещах. А суждения сенаторов иногда ничуть не качественнее оценок их аппарата; кроме того, репутация сотрудников Рибикоффа была отнюдь не блестящей.

Но все эти соображения были доступны лишь искушенным “вашиingtonцам” — приглашенных Картером дилетантов, давших Лэнсу “зеленый свет”, они нисколько не насторожили. То был их Рубикон; Кеннеди пересек такой же рубеж, безоглядно доверившись ЦРУ. Можно сказать: если бы они поразмыслили над всеми этими “ключами”, ничего не случилось бы. Возможно, грядущие мемуары участников этой истории поправят меня, но я полагаю, что это маловероятно. Они не сделали ни малейших попыток одуматься в ноябре, а второй свой шанс упустили в июне. Да и нужно ли было предпринимать что-либо? Они знали Берта. Они знали о его влиянии и проникались его уверенностью. И они дали ему отмашку. Что же касается Уотергейта, то весь этот опыт значил что-то лишь для тех, кто пережил его в столице, а люди Картера в это время были где угодно и кроме планов собственной предвыборной кампании ничем не интересовались³⁵.

Наивность здесь вновь оборачивается невежеством, но невежеством несколько иного рода. Кеннеди был куда более сведущ в нюансах журналистики и аппаратной работы сенаторов. (А Картер, вероятно, оказался бы более восприимчив к выкладкам Объединенного комитета начальников штабов.) Да и самонадеянность здесь тоже другая: на смену лозунгу “мы — любимцы фортуны” пришел тезис “мы — самые порядочные”.

По-видимому, у каждой новой администрации свой собственный рецепт невежества и самонадеянности, или же наивности и высокомерия (исключением служат лишь Трумэн и Форд, никогда не мечтавшие о Белом доме и пришедшие туда без малейших признаков амбициозности). В каждом конкретном случае невежество носит специфический характер. Кеннеди ничего не понимал в тайных операциях. Для Джонсона за-

гадкой оставались иностранные правительства. Никсон слабо разбирался в журналистах с восточного побережья и либералах из демократической партии. А Картер ничего не знал о нюансах واشنطنской жизни. Случай Картера оказался самым тяжелым. Благодаря атомизации и колоссальному прогрессу телевидения ему пришлось работать в условиях, когда малейшие изменения улавливаются необычайно быстро, а ошибки мгновенно отражаются на престиже и репутации или же на том и другом сразу. Такие условия достанутся и преемникам Картера.

Наказание, которому подвергся Картер после “дела Лэнса”, было суровым. Его потенциал накапливался в предыдущие месяцы благодаря уже известным нам факторам: неосведомленности в нюансах лоббирования, дипломатии, делах конгресса. О прессе и говорить не приходится: послевыборное затворничество в Плейнсе подложило президенту “свинку номер один”. А за ней последовали и другие. Среди них следует упомянуть план “обратной выплаты” пятидесяти долларов всем налогоплательщикам, сначала публично заявленный и порадовавший миллионы граждан, а потом отозванный. Следующей в этом ряду стала довольно бестолковая атака на финансируемые конгрессом водные проекты для Юга и Запада, которые Картер сначала призвал приостановить, а потом под давлением все-таки одобрил. Затем пришло время случайной, но весьма бурной дискуссии о правах человека, организованной в самый разгар приготовлений к очередному раунду переговоров по ОСВ. Вслед за этим подспела энергетическая программа Картера — сложная, многоплановая, но не слишком четкая, — представленная группам интересов, конгрессу и президентским экономистам без каких бы то ни было предварительных консультаций. Более того, ее попытались преподнести как крупное событие в жизни страны. Белый дом объявил эту слабенькую программу одним из своих законодательных императивов. Слово “приоритет” Картер открыл для себя позже; подобное промедление также подложило ему “свинью”. И все это перемежалось с многочисленными оплошностями в отношениях с конгрессом. Вашингтон застыл в изумлении. Но после истории с Лэнсом многие наблюдатели перестали удивляться.

С тех пор президент научился обращать внимание на детали и мелочи (кое-когда даже чрезмерно). К началу 1979 года Белый

дом почти не повторял прежних ошибок. В некоторых отношениях работа аппарата по сравнению с предшествующими администрациями даже улучшилась; так было с общественными связями при Анне Векслер. Но совершенствование президентской деятельности почти не отражалось на репутации Картера. За отсутствием прогресса в 1979 году стояло непомерное наказание 1977 года. А президентский общественный престиж продолжал скользить вниз под действием множества раздражителей, главным из которых стала инфляция.

Ошибка — вот какое слово напрашивается здесь. И в “деле Лэнса”, и во многих других неприятностях беда заключалась не в том, что Картер неверно выбирал цель, но в том, что, намечая ее, он не предпринимал никаких усилий для выявления возможных рисков, хотя многие из них лежали на поверхности. И подумать-то всего лишь надо было о прессе и бюрократах, взбудораженных приостановленными после выборов расследованиями. Мне, впрочем, кажется, что даже в этом случае Картер санкционировал бы обращение Лэнса к Рибикоффу. Если бы, однако, Картер и Лэнс в полной мере оценили всю открывающуюся перспективу и тот риск, на который предстояло пойти, они, без сомнения, подготовились бы получше. Лэнс обратился к Клиффорду в августе, хотя ему следовало сделать это в июле, если не раньше.

Термин “ошибка”, таким образом, характеризует здесь средства, а не цели. Если намерение Картера удержать Лэнса было ошибочным, то президент, по крайней мере на первом этапе, был не одинок в этом заблуждении; его разделял и комитет Рибикоффа. Примерно то же самое можно сказать и о фиаско в заливе Свиней. Если Кеннеди чувствовал, что кубинскую бригаду забирать из Гватемалы нужно, но переводить ее в Майами нельзя, то в подобной цели трудно усмотреть нечто ошибочное. Демократы в большинстве своем наверняка согласились бы с подобным подходом, и Эйзенхауэр, вероятно, тоже. Но при этом Кеннеди ни в коем случае не желал, чтобы его подопечные оказались в кастровских тюрьмах — для президента это было похуже Майами. Совместить такое нежелание с болотами трудно. Кеннеди, как минимум, должен был позаботиться о наличии гор, в которых повстанцы могли бы спрятаться. Вместо этого он санкционировал план, реализация которого привела кубинцев прямиком за решетку — к величайшему огорчению американского президента.

Кто-то может сказать, что в обоих случаях о неправильном решении можно было узнать лишь на соответствующем горьком опыте. Я полагаю, что это не так. В сопоставлении с Кеннеди или Картером Никсон в первый год президентства ни разу не споткнулся; данный факт говорит о том, что долгое вице-президентство не прошло для него даром. Президенты и их сотрудники приступают к обучению с самого первого дня; их наставляет сама повседневность. Незнание людей, ролей, политических институтов постепенно отступает. И главное здесь — не прерывать процесс обучения непродуманными импровизациями, в особенности такими, которые оказываются в диковинку даже для ветеранов власти. План Бисселла и просьба Лэнса принадлежали именно к этому разряду. Они были необычны для всех, а не только для новой администрации. И вывод отсюда один: всякое новаторство на время нужно отложить в сторону.

Подобная рекомендация кому-то покажется необоснованной. Ошибка, связанная с попытками выйти за рамки изведенного, соседствует с другим промахом: бездействием там, где можно что-то сделать, если постараться. Но я все-таки настаиваю на промедлении. Переходные периоды не вечны, незнание проходит, самоуверенность остывает, и если новации не являются крайне необходимыми, представляется неразумным терять очки из-за наивности и самомнения. Но такой аргумент любая администрация сочтет несостоятельным. Неторопливый старт сейчас не в моде. В период между новогодними праздниками и инаугурацией принято вспоминать рузвельтовские “сто дней”.

Тем не менее единственной альтернативой остается осторожность. Сигнал тревоги должен срабатывать при первом же появлении чего-то необычного и незнакомого. Увы, ни с Кеннеди, ни с Картером этого не случилось. “Часовые проспали”.

За двадцать лет, прошедших после победы Кеннеди, у нас сменилось пять президентов. А в предыдущее двадцатилетие их было только три. С 1960 года Эйзенхауэр был последним, кому довелось проработать два срока. Кеннеди президентствовал только три года, после чего был убит. Джонсон находился у власти пять лет, а затем его буквально заставили уйти. Пятилетие Ни-

ксона закончилось импичментом. Форд отслужил срок до конца, но потом проиграл выборы. Картер сейчас высказывает намерение баллотироваться вторично.

Чем бы ни закончились выборы 1980 года, пять президентов за двадцать лет и так обеспечили нам достаточно переходных периодов. По Конституции между 1980 и 2000 годом у нас должно быть не менее трех президентов; возможно, их вновь будет пять или даже больше. Подобная перспектива “гасит” те преимущества, которые теоретически были предоставлены президентам трансформациями политической системы. Трудности переходного периода сыграли немалую роль в неудачах Картера. С такими же проблемами столкнутся и его преемники. Они также, каждый по-своему, будут наивны и самоуверенны. То же самое можно сказать и об их аппаратах.

Пять переходных периодов вместо трех усложняют дело. Каждая передача власти сопряжена с суматохой, неудобствами, перетряской, адаптацией, которые обрушиваются на участников вашингтонских проблемных сетей. Пытаясь защищаться, эти структуры делаются более замкнутыми, более сложными и активными. Карьерное чиновничество в подобные периоды старается “закопаться” поглубже. Если мы и дальше будем менять администрации такими темпами, то нюансы столичной жизни скоро перестанут удивлять даже тех “вашингтонцев”, которые ныне косо поглядывают на Картера.

Поскольку наперед невозможно угадать, будет президент жить или умрет, получит ли номинацию и выиграет ли выборы, мы совершенно не гарантированы от пяти-шести администраций в жизни одного поколения. Напряжение можно ослабить, продлив президентский срок. О шести годах мечтал Никсон, сейчас о том же самом говорят Коннелли и Картер, но при этом предлагается запретить переизбрание, а такой подход гарантирует нам еще больше переходных периодов.

Если же забыть о конституционной реформе, то случаи Кеннеди и Картера говорят только об одном: мы не располагаем практически реализуемыми возможностями по облегчению тягот переходного периода. И выход здесь только один: более трезвые подходы в прессе, больше терпимости к допускаемым проволочкам и ошибкам. Необходимо популяризировать идею о том, что процесс обучения неизбежен и вполне законен, что в некоторых весьма важных областях неведение явля-

ется уделом любого новичка. Если эту идею удастся внедрить в умы “вашингтонцев”, то позже она овладеет как обывателями, так и самими кандидатами. И когда-нибудь новый президент сочтет, что пришло время сказать прессе (и самому себе): “Никаких “ста дней” не будет; я не знаю, как организуется работа Белого дома — об этом спросите меня через год; мы пока еще не разобрались, как предвыборные обещания согласуются с жизнью, но именно для этого и существуют четыре года”, и так далее.

Парадокс в том, что подобное понимание общественных ожиданий самым положительным образом скажется на президенте картеровского типа. Его будут лучше видеть, лучше слышать, лучше воспринимать — и все только потому, что президентская репутация и престиж больше не зависят от непонятых пока нюансов. Большие надежды публики “топят” начинающего президента в самом начале срока, в годы полулегальной “учебы”. Стоит признать за ним право учиться — и очередной Картер мгновенно вырастет в глазах как “вашингтонцев”, так и обычных граждан.

Трумэну или Джонсону реалистичные ожидания принесли бы меньше пользы. Здесь переходный период в узком смысле полностью совпадает с переходным периодом в широком смысле. Президентство для них началось в момент смерти Рузвельта и Кеннеди. А потом пресса, “вашингтонцы” и прочая публика желали только одного — гарантий эффективной преемственности: “король умер, да здравствует король!” И упаси бог, если новоявленный лидер не знает, как быть королем, не готов к этому или просто побаивается. Случай Джонсона был самым крайним, потому что его предшественник был убит, а страна напугана; Трумэну после кончины Рузвельта пришлось полегче, хотя он и усложнил себе жизнь излишней скромностью — мы рассказывали об этом в пятой главе. Ему пришлось многому научиться. Профессиональная репутация Трумэна была не слишком высокой (позже он сам сожалел по поводу санкционированного после прихода к власти внезапного прекращения поставок по “ленд-лизу”). Общественный престиж президента держался благодаря войне, после чего пополз вниз. Джонсон, напротив, не имел проблем ни с репутацией, ни с престижем. “Будем продолжать”, — таков был его девиз; он совершенствовался, осваивая новую роль.

Ситуация Джонсона была беспрецедентной в том плане, что ему пришлось идти на выборы в тот же год, когда он принял должность. В первый год он все делал правильно. Его поступки обнаруживали не столько способность к обучению, сколько безошибочное политическое чутье. Он добивался этого, откладывая внешнеполитические проблемы, включая и Вьетнам, “на потом”, поскольку не чувствовал себя специалистом в данной области. Поступая таким образом, он ссылался на преемственность. В краткосрочной перспективе это помогло ему сохранить лицо. Страна желала видеть уверенного в себе лидера, и он, придерживая проблемы на расстоянии вытянутой руки, предоставлял ей такую возможность. В тех обстоятельствах реализм был непопулярен.

Форд, третий из современных вице-президентов, заступивший на место патрона, с самого начала попытался обозначить собственную позицию, хотя и сделал это недостаточно внятно. По-видимому, он не хотел показаться человеком, “подсидевшим” Никсона³⁶. Приняв должность, Форд столкнулся с крайним вариантом проблемы Джонсона. Сменив бесчестного человека, но не будучи избранным на всеобщих выборах, Форд должен был обеспечить преемственность президентства, демонстрируя отличие от своего предшественника. Здесь требовалось не лидерство, — и это хорошо, потому что Форд не обладал способностями Джонсона, — но скорее безукоризненная добропорядочность. Форда хватило всего на месяц; потом он забыл о своей роли, “простив” Никсона, которому даже не успели еще предъявить обвинения.

Это прощение следует приписывать не столько неопытности, сколько совестливости, сочувствию или партийным расчетам. Возможно, именно этот шаг стоил Форду победы на выборах. Если же это был расчет, то крайне неудачный. Полагаясь на поддержку республиканцев, он напрасно делал подобные заявления, не успев даже стать кандидатом в президенты. В этом плане Форд показал себя явным дилетантом. Хотя с точки зрения сочувствия президент преуспел: Никсон, как говорили тогда, стоял на грани самоубийства³⁷.

“Простив” Никсона, Форд организовал большую встречу экономистов, на которой объявил войну инфляции. К несчастью, это произошло накануне экономического спада. “Война” дорого обошлась Форду³⁸. Его репутация была поколеблена,

рейтинг престижа пошел вниз, а пресса начала жалить его столь же болезненно, как Картера четыре года спустя³⁹.

Снисхождение к “начинающему” президенту едва ли побудило критиков Форда действовать иначе. Дело тут заключалось не в отсутствии реализма. До пресловутого “прощения” Форд держался крепко, несмотря на трудности переходного периода. А после “прощения” никто уже не был склонен идти ему навстречу.

Таким образом, реалистичное отношение к президентским проблемам отнюдь не гарантирует от ошибок. Полностью исключить их нельзя и в самом идеальном случае. Даже Джонсон не миновал этого. Ему просто удалось отсрочить неприятности — до тех пор пока он не занялся Хо Ши Мином.

Там, где не помогает реализм, следует обратиться к другим средствам. Одним из них является постоянная осторожность. Можно также упомянуть приемы, не слишком часто используемые президентами. Первый среди них — признание собственных ошибок. Выступая по телевидению в апреле 1961 года, Кеннеди взял на себя все допущенные промахи. “Поражение — всегда сирота”, — сказал он, принимая ответственность за провал кубинской авантюры. Фраза запомнилась и пошла в актив президенту, укрепив его профессиональную репутацию. Что же касается общественного престижа, то и здесь президент выиграл. В разгар вьетнамской войны подобного поведения ждали и от Джонсона. С Картером все было по-другому: ему почти не в чем было каяться. Кроме того, он не был приспособлен к таким вещам. Для привлечения общенациональной аудитории ему не хватало собственного стиля. Весьма вероятно, к тому же, что после “дела Лэнса” у него просто не осталось зрителей.

Проблемы переходного периода составили лишь часть бед, мучивших Картера в первые годы президентства. Другая трудность, как уже отмечалось выше, заключалась в нехватке конституционных полномочий при одновременной неспособности заполнить брешь массовой поддержкой. За исключением очевидных кризисов типа Великой депрессии или Второй мировой войны, с подобной неприятностью сталкивались все современные президенты. Случай Картера далеко не нов, хотя лишь двое — Форд и Трумэн — прошли тот же путь от вопроса “кто это такой” до ответа “а, какая, собственно, разница?”. Исповедаться в грехах можно тогда, когда предварительно установ-

лены доверительные отношения. У Картера не было прочного контакта с публикой. Новизна публичной политики была усилена новизной президентства. Его неумение общаться с народом ярче всего отразилось в телевизионных выступлениях президента.

Для большинства американцев телевидение служит главным источником новостей. Это основной двигатель общенациональных политических кампаний, главный канал рекламы потребительских товаров, универсальный источник развлечений. Поскольку президент США общается с избирателями с помощью этого посредника, его профессиональная репутация напрямую зависит от умения работать с телевидением. Особенно это важно для “новичков”. Чувства наших сограждан предугадать трудно, но ясно одно: как и во многих других сферах нашей политики, личные способности и качества президента играют здесь огромную роль. Основная часть данной книги была написана еще до того, как телевидение превратилось в главный источник информации⁴⁰. Первые два года президентства Картера позволяют сделать некоторые замечания на этот счет.

Телевизионный стиль Картера послужил причиной многочисленных сетований его сторонников: если бы президент умел использовать телеэкран так же, как Кеннеди, а радио — как Рузвельт, то, утверждали они, Картер привлек бы на свою сторону миллионы людей и призвал бы к порядку зависящих от избирателей “разболтавшихся” конгрессменов (за исключением, вероятно, сенатора Лонга). Внутри страны с помощью электронных средств массовой информации он смог бы найти общий язык с частным бизнесом. Значительно легче было бы общаться и с зарубежными партнерами: телевидение вселяло бы веру в наших друзей и предостерегало недоброжелателей. Причиной этих жалоб служил так и не сформировавшийся телевизионный имидж Картера. В предшествующие годы президент научился неплохо отвечать на вопросы и часто проводил пресс-конференции, но показывали их обычно утром или в середине дня, а сюжеты в информационных выпусках выглядели внушительно, но не слишком живо. Его вечерние выступления действовали убаюкивающе, отчасти благодаря мягкому тону и особенностям интонации, а отчасти в силу неопределенности публичного облика президента.

Картер — далеко не первый президент, которому не удалось найти общий язык с телеаудиторией. Коммерческие каналы появились только во времена Трумэна, а все наши лидеры, за исключением Кеннеди, зачитывали свои речи посредственно или плохо. Иначе дело складывалось только в драматические моменты национальной истории, но и там успешные выступления были обусловлены не столько отточенной актерской техникой, сколько властной аурой и значимостью происходящего. Форд, Никсон, Джонсон, Эйзенхауэр, Трумэн — никто из этого списка не умел зажечь телезрителя; удачей для них считались те выступления, которые не навевали скуку. Подобный эффект можно приписать различным особенностям персонального стиля. Такой была, к примеру, излишняя уравновешенность Картера. Фактически убийство Кеннеди нарушило естественный порядок политического наследования и задержало вызревание “телевизионных политиков”. Но к сказанному можно добавить и кое-что еще. По всей видимости, отстаивание политических истин в телеэфире значительно сложнее, нежели решение той же задачи с помощью радио (не говоря уже о печати), ибо зрители без труда и в любой момент способны отыскать более интересное развлечение.

Трудно утверждать, что президенты перетягивают избирателей на свою сторону исключительно благодаря складному стилю телевыступлений. Кеннеди, несмотря на все свои успехи, не сумел заставить граждан надавить на конгресс даже в вопросе сокращения налогов, не говоря уже о гражданских правах. Джонсон, напротив, делал подобное без труда, но не благодаря своей способности увлекать аудиторию, а из-за постоянных апелляций к покойному Кеннеди. В пятой главе я отмечал: “Политические страсти фокусируют общественное внимание на президенте; благодаря событиям его дела оказываются важнее слов. Когда жизнь заставляет избирателей вспоминать о существовании президента, происходящее вокруг становится первым учителем этих неискушенных в политике людей. Его слова теперь воспринимаются сугубо в контексте наблюдаемых событий. Ценность урока, преподнесенного Рузвельтом в 1933 году, определялась только будущим. Он не был обременен президентским прошлым, а нация была избавлена от связанных с ним болезненных воспоминаний. Но президенты редко работают в столь идеальных обстоятельствах; все совершаемое и озвучиваемое ими рас-

сматривается под углом не только светлого будущего, но и несчастного прошлого. И тем самым президентская миссия оказывается под двойной угрозой”⁴¹.

Так было до тех пор, пока телевидение не вышло в Америке на первый план — как в информативном, так и в развлекательном смысле. Сегодня этот “посредник” сам вступил на подиум, превратившись в самостоятельного игрока, по своему усмотрению трактуя президентские слова и даже сами события.

Данное обстоятельство, не говоря уже о проблемах стиля, ставит президента в сложное положение. Прежде всего ему нужны события, на фоне которых можно удачно выступить: у Джонсона их было в избытке, а вот Картеру явно не хватает. Время от времени он нуждается в чем-то ярком, что позволяло бы ему разорвать ту цепь образов, которой он оказался скован. Откуда зрителям знать, как реагировать? Одних президентских слов тут недостаточно, важен и внешний облик главы государства. А тут еще постоянные воспоминания: “А как он выглядел раньше...” Если кому-то предназначено быть “говорящей головой”, а президенты неизменно в этом ряду, то предыдущие ассоциации имеют значение. Увидеть — значит поверить. В 1964 году Джонсон, несмотря на отсутствие Кеннеди, выглядел успокаивающе знакомым. А Картер в 1977-м так и остался чужаком⁴².

Картер начал свой первый срок, не обладая даром зачитывания речей по телевидению, не располагая событиями, способными подогреть интерес к его многочисленным программам, не вызывая никаких эмоций у телезрителей, за исключением удивления по поводу его внезапного возникновения ниоткуда. Но даже и этот скудный запас был растрочен чередой неудач, завершившихся “делом Лэнса”. Ему так и не удалось заручиться поддержкой и пониманием многочисленной телеаудитории избирателей.

А кто вообще способен на это? Наблюдателей невозможно “конвертировать” в последователей, если для этого требуется что-то делать. Или, как подсказывают события “бойни субботнего вечера” 1973 года, телезрители превращаются в действующих лиц в единственном случае: когда происходящие события задевают их за живое. А тут еще проблема перегруженности эфира персоной президента. Постоянное мелькание в выпусках новостей рождает пресыщение. Франклин Рузвельт старался избегать этого (см. пятую главу), но сейчас подобное неминуемо.

Чиновничья миссия президента ныне обогатилась новой особенностью: в определенные дни каждой недели глава государства вверяет себя тому или иному популярному телеведущему. Упомянутая выше перегруженность сопровождается приглушением всех чувств: зритель перекормлен драматическими репортажами со всего мира, а президент, выступления которого идут вперемешку с коммерческими роликами, как правило, не столь динамичен и куда менее интересен.

Итак, вопрос остается открытым. Со времен поражения в конгрессе коалиции противников “нового курса”, с тех пор как аппаратчики-профессионалы завоевали господствующее положение в Вашингтоне, с того момента как выявленные Хекло проблемные сети стали доминирующим элементом общественной жизни — с того самого времени у нас не было президента, общавшегося с телевидением с легкостью Кеннеди, а с радио — с мастерством Рузвельта. Электронные средства массовой информации в наши дни совсем не способствуют любви или уважению к хозяевам Белого дома.

Кроме того, ни один президент, даже Кеннеди, не сумел сделать экран элементом своей повседневной жизни, обращая легкость общения в нужные для себя действия, конфликты, комментарии. У нас не было президентов, умеющих совмещать подобные таланты с президентским статусом.

Любопытно поразмыслить, что может получиться, когда такой человек появится. Несмотря на все отмеченные минусы, президенты все же нуждаются в телевидении. Даже “бесталанные” способны иногда задавать ему повестку и, совместив глобальные события с подходящим видеорядом, попадать в точку. Когда в сентябре 1978 года израильский премьер Бегин и египетский президент Садат приехали из Кэмп-Дэвида в Белый дом и здесь перед телекамерами объявили о достигнутом мирном соглашении, их похвалы в адрес Картера, который посредничал всего неделю, незамедлительно подняли его рейтинг Гэллапа с 42 до 56 процентов. Отсюда можно сделать вывод о том, что президент, умеющий общаться с телевидением, имеет хорошие шансы свести к минимуму или даже вообще ликвидировать последствия допущенных в переходный период ошибок, причем как в плане профессиональной репутации, так и общественного престижа.

И репутация, и престиж президентам не в диковинку — об этом свидетельствуют четвертая и пятая главы, — но телевиде-

ние в значительной мере их модифицировало. Раньше, оценивая президента, “вашингтонцы” опирались в основном на личные впечатления и оценки, в то время как прочая публика реагировала только на масштабные, задевающие среднего человека, потрясения. Двадцать лет назад я утверждал, что эти факторы автономны и меняются независимо друг от друга. Так было у Кеннеди после истории в заливе Свиней. Во времена Никсона мы подметили эпизоды, одним из которых стала “бойня субботнего вечера” 1973 года, когда “вашингтонцы” и рядовые граждане реагировали в унисон. Престиж тогда напрямую определял репутацию. А в первый год президентства Картера мне показалось, что я вижу нечто противоположное: профессиональные оценки формировали показатели общественного престижа. Именно так я интерпретировал итоги опросов Гэллапа, проведенных зимой 1977—1978 годов. Падение рейтинга с 55 до 40 процентов отразило реакцию “вашингтонцев”, растиражированную телевидением — обзорами и новостями, ток-шоу, комиксами. “Вашингтонцы” фактически сформировали общественное мнение. По крайней мере, никаких серьезных событий, вторгающихся в жизнь обывателей, я в то время не обнаружил⁴³.

Вместе с тем престиж теперь не только более заметно отражается репутацией — он очень много значит в ее формировании. Умение президента привлечь телевизионную аудиторию вызывает большой интерес у “вашингтонцев”, поскольку в этом навыке они усматривают способность (или неспособность) первого лица пользоваться своей формальной властью. На фоне упадка общенациональных партий, ослабления дисциплины в конгрессе и вытеснения групп интересов недавно появившимися проблемными сетями заботящийся о своем лидерстве президент должен выжать максимум возможного из прямых контактов с народом. “Вашингтонцы” весьма чувствительны по отношению к любым веяниям, которые президент способен разбудить своими словами и поступками; ведь они постоянно прислушиваются к настроениям Америки. И если он станет на телеэкране своим человеком, им придется с этим считаться. Такова суть профессиональной репутации.

Телевидение ставит и другую проблему: возможно ли сегодня управлять страной в манере Трумэна, то есть не пользуясь расположением 3/4 соотечественников? Отставка Никсона внесла важный вклад в исследование данной темы.

Эти размышления о возможном эффекте телевидения заставляют нас присмотреться к перспективам появления такого президента, которому одновременно удастся и собрать вокруг себя крепкую группу сторонников, и освоиться на телеэкране. В отличие от Картера, такому политику будет гораздо легче справиться с трудностями переходного периода. Но его, однако, подстерегают проблемы другого рода: сами телевизионные таланты способны иногда завести в тупик, культивируя особую разновидность политической наивности.

Одаренный талантами “телезвезды” президент может ждать от этих своих способностей многого. И хорошо еще, если дело ограничится только стремлением создать противовес “вашингтонским профессионалам” и обзавестись дополнительными преимуществами в торге с ними. Закон “предвосхищаемых реакций” заставит их уважать телевидение, если, разумеется, последнее не выказывает очевидного равнодушия к президентской персоне. Но если президент намеревается с помощью “голубых экранов” произвести консервативную или либеральную революцию, его стоит предостеречь. Телевидение не является универсальным средством; оно всемогуще только в условиях кризисов, создающих потенциал для общественного консенсуса.

Начиная с 40-х годов мы были избавлены от кризисных ситуаций таких масштабов. Возможно ли что-нибудь подобное в 80-е годы? Я предвижу появление многих проблем, которые разделят наше общество в ближайшем будущем. С другой стороны, по меньшей мере три из них послужат основой для устойчивого социального согласия: это дефицит энергоресурсов, экологические проблемы, терроризм. Список, возможно, не ограничится только этим.

Всматриваясь в 60-е годы, я писал двадцать лет назад: “Если исключить возможность экономической катастрофы или глобальной ядерной войны... мы едва ли станем свидетелями консенсуса, продемонстрированного при Франклине Рузвельте в 1933 или в 1942 году, или же всенародного одобрения институциональных изменений, укрепляющих власть президента. ...Что касается консенсуса в кризисных ситуациях, то и на это будущему президенту не придется рассчитывать. Вероятно, мы исчерпали свой лимит по-рузвельтовски “созидательных” кризи-

сов — созидательных в смысле укрепления позиций президента во властной системе. Судя по 50-м годам, никакая ограниченная война и никакая ограниченная депрессия не принесут в этом смысле пользы. Изменить правила игры могут лишь по-настоящему глобальные перемены”⁴⁴.

Если же судить по 70-м, то же самое следует сказать об инфляции, спаде, возрождении холодной войны. Более проблематично выглядит арабский фактор — по крайней мере до тех пор, пока технический прогресс не предложит новых подходов к топливной проблеме. Вполне единодушными остаются оценки экологической угрозы. А распространение терроризма, откуда бы он ни исходил, также встречает в нашем обществе единогласное осуждение.

Более того, мои пророчества, относящиеся к 60-м годам, не учитывали еще одно обстоятельство: я имею в виду возможность “искусственного консенсуса”, то есть консенсуса в отсутствие кризиса. Под этим я подразумеваю комплексное и многоступенчатое согласование интересов, участие в котором так или иначе принимает все общество. Это требует, с одной стороны, немалой изощренности Вашингтона, а с другой стороны — стабильной удовлетворенности обывателей своим положением. Прототипом здесь может послужить достигнутый Джонсоном в 1965 году консенсус по поводу общенациональных социальных программ — так называемого великого общества. Разумеется, тогда “вашингтонское сообщество” было меньше, не столь профессионально, а пресс-корпус не так самоуверен, как сейчас. Джонсону пришлось потрудиться, а сегодня такие задачи решаются гораздо легче. Система постоянно усложняется, ее части все более переплетаются между собой. К 2000 году Вашингтон станет столицей, похожей на традиционный Лондон. База искусственного консенсуса упрочится. Обо всем можно будет договориться в рамках самого истеблишмента. А от остальных потребуется только согласие. Включенный в эту систему президент оказывается *primus inter pares* (первым среди равных). Нападки на него лишь укрепляют всеобщее единодушие.

Созданный Джонсоном искусственный консенсус продержался ровно два года. По нынешним меркам это совсем неплохо, ибо атомизация усложнила построение коалиций, не говоря уже о поддержании их устойчивости. В основе каждой из них ле-

жит теперь временное большинство; “коалиции возводятся на песке”, как говорит Энтони Кинг. Как в подобных условиях можно поддерживать внекризисный консенсус? По мнению Кинга, эта задача невыполнима⁴⁵. Но мне кажется, что “вашиingtonцы” все-таки способны на это. Конечно, они разделены разным интересами, специализацией, ориентирами. Но в то же время все они являются частью одного и того же истеблишмента, своего собственного сообщества. Неужели у них не найдется общих интересов? Уже сейчас федеральная столица представляет собой замкнутое целое; несмотря на мириады связей со страной, ее обитатели не смешивают себя с прочими соотечественниками. Они обзавелись своими газетами и журналами, собственными традициями и привычками и даже самобытным языком — все это придает Вашингтону стойкий местный колорит. И этом смысле договоренности “вашиingtonцев” между собой построены отнюдь не на песке.

Техническая реализация консенсуса в 80-е годы будет более сложной, нежели в 30-е. В самый разгар банковского краха, когда четверть населения страны осталась без работы, президент Рузвельт заявлял, что “нам нечего бояться, кроме самого страха”. Под всеобщее одобрение государство приняло ответственность на себя. Но через шесть лет после выступления Рузвельта безработица все еще оставалась крупнейшей социальной проблемой; окончательно с ней справилась только Вторая мировая война. К терроризму, а также к энергетическим и экологическим проблемам не удастся подходить таким образом. Они слишком специфичны и требуют быстрых решений. Эта особенность, вне всякого сомнения, отразится на искусственных консенсусах будущего.

Сказанное требует от нового президента особой осторожности, даже если он талантлив по части телевидения. И в кризисные моменты над обеспечением согласия приходится потрудиться. В бескризисных ситуациях — тем более. Насколько осложняется подобная задача в период “президентского обучения”, даже говорить не приходится. Продуктивность технических усилий зависит от федеральных специалистов, тесно взаимодействующих с бюрократами в штатах и на местах, а также с частным сектором: с нефтяными компаниями, контакторами, инвесторами и так далее. В деле участвует великое множество мелких организаций, каждая со своими карьерными связями,

установлениями и возможностями. Или же, если вопрос касается внешней политики, ниточки тянутся в министерства обороны и финансов, в государственный департамент, а через них — к еще более неведомым заграничным организациям.

Сложности функционирования бюрократических структур не обойдут даже того президента, который мастерски использует телевидение. В Соединенных Штатах умелое публичное изложение проблемы отождествляется с апологией той или иной точки зрения, но большинство наших администраторов не отличаются красноречием. Более того, в нашей политике навыки законодателя, лоббиста или журналиста значительно более заметны и уважаемы, нежели искусство администратора. По этой причине выработка баланса между общественной и административной составляющими политики — использование событий наряду с возможностями социальных институтов, — представляется для президента весьма существенным делом. Чем меньше он сталкивался с бюрократическими структурами в прошлом, тем большему ему предстоит научиться. Но чем искуснее он обращает события себе на пользу, тем меньше ощущается потребность в новых знаниях. Здесь мы сталкиваемся с особой разновидностью невежества. А это, в свою очередь, значительно повышает и наши и его собственные ставки в преодолении трудностей переходного периода.

Эта глава была закончена весной 1979 года. Через два года Рональд Рейган продемонстрировал, что у нас снова появился президент, чувствующий себя на телеэкране, как рыба в воде. Он также показал, что переходный период способен рождать проблемы куда большие, чем залив Свиней или “дело Лэнса”, ибо люди Рейгана умудрились подложить президенту “свинью” столь значительную, что она заслуживает особого наименования. Дэвид Стокман, первый глава Административно-бюджетного управления при Рейгане, назвал это “розовым сценарием”⁴⁶. Такое определение получил подготовленный в лихорадке переходного периода ошибочный экономический прогноз, с помощью которого он и его сотрудники пытались обосновать отстаиваемое Рейганом и реализованное в 1981 году снижение налогов. Итогом стал громадный бюджетный дефицит второго президентства Рейгана, в чем позже убедился и сам Стокман,

пересчитавший базовые цифры. К тому времени, однако, президент уже взялся за дело. В данном случае лично Рейган вообще не пострадал. А насколько пострадала страна — это вопрос. По крайней мере, мы отрезали себе пути к отступлению в случае возможного экономического спада. Но сам Стокмэн опасался гораздо большего и нашел в себе смелость заявить о своих страхах⁴⁷. Поскольку проблему создал именно он, его тревогам можно доверять.

Используя оба наших термина, можно сказать, что “свинки”, подложенные Кеннеди и Картеру, на фоне “розового сценария” смотрятся бледновато. Раньше речь шла лишь об ущербе, нанесенном президентской репутации, теперь же последствия могут оказаться самыми разрушительными. Рейган доказал, что новой администрации, склонной развернуться побыстрее, нужно в равной степени опасаться и того и другого. С января по март 1981 года ему удалось избежать даже незначительных просчетов. Это стало возможным благодаря тому, что его сотрудники проанализировали наследие Картера и решили все делать по-иному. Но в феврале Рейган внес в конгресс проект бюджета, основанный на сценарии Стокмэна. Таившиеся до поры до времени опасности переходного периода вышли наружу.

Глава двенадцатая

Проблема деталей

За восемь лет пребывания в должности Рональд Рейган проявил новаторство не только по части переходного периода. По меньшей мере еще по четырем позициям исполнение этим человеком президентских обязанностей заслуживает нашего комментария¹.

О чем идет речь? Во-первых, если современное президентство началось с Франклина Рузвельта, то Рейгана можно считать последним демократом рузвельтовской школы, занимающим этот пост. По прошествии лет (включая президентство Джорджа Буша) мы все более убеждаемся в этом. И не важно, что в 50-е годы Рейган сделался республиканцем; к тому времени он уже четырежды проголосовал за Рузвельта и один раз — за Трумэна. Рейган завершает эпоху, в которой семь его предшественников трудились в тени великого Рузвельта. Несмотря на неудачи, отметившие деятельность некоторых из них, не говоря уже о просчетах самого Рейгана, его президентство восстановило в глазах публики рузвельтовскую модель президентского кресла: оно вновь стало местом, где сосредоточены популярность, влияние, инициатива, практическое и символическое лидерство, голос нации как за рубежом, так и внутри страны. Президент вновь стал главой государства. Произведенная реставрация оказалась еще более эффективной благодаря тому, что она полностью укладывалась в рейгановские представления о должности, в те идеи, которые были усвоены им, истовым демократом, в молодости.

Во-вторых, Рейган стал первым американским президентом, получившим профессиональную подготовку актера и телеведущего. Приобретенные тогда навыки впоследствии помогли ему

эксплуатировать свежие возможности политического влияния, которые открылись перед Белым домом благодаря информационной революции. Эффективное использование новых технологий позволило ему компенсировать утрату традиционных преимуществ, предоставляемых влиянием в партии, доминированием в конгрессе и т.п. Таким образом, Рейган, по-видимому, не только открывает новую эру, но и закрывает старую. Это стоит подчеркнуть особо.

В-третьих, Рейган является президентом, удивительным образом сочетающим полное безразличие к подробностям и деталям (роднящее его с Кулиджем) с наличием последовательной идеологии, убеждений, не зависящих от происходящих событий (и это сближает его с Вудро Вильсоном — “отцом” Лиги наций). Каждое из этих качеств довольно необычно; а комбинация их вообще уникальна. С кем в этом отношении можно сравнить Рейгана? С Эндрю Джонсоном? С Эндрю Джексоном? Но эти президенты уделяли подробностям и мелочам куда больше внимания, чем Рейган, да и в идейной стойкости ему явно уступали. И уж наверняка рейгановскую комбинацию не удастся отыскать ни у кого из современных президентов, от Франклина Рузвельта до Джорджа Буша.

Как бы то ни было, само наличие подобной комбинации требует внесения уточнений в предыдущие концепции президентской власти и работы Белого дома. Описанное сочетание — перекладывание частностей на других и жесткая система убеждений — сформировало оперативный стиль Рейгана и самым радикальным образом повлияло на проводимый политический курс. Причем его вклад оказался значительным, нравится это кому-то или нет: здесь к примеру, наращивание вооружений, программа “звездных войн” (а также новые переговоры с Советами), постоянный бюджетный дефицит, наступление на социальные программы, дерегуляция экономики. Рейган лично влиял на все это как своей нелюбовью к деталям, так и убеждениями. Первое позволяло ему не перегружать себя, оставлять больше времени для представительских и руководящих функций, а второе подсказывало, когда нужно “надавить” посильнее, четко сказать “да” или “нет”. Подобное разделение труда вполне устраивало президента. Так, по крайней мере, казалось.

Наконец, это причудливое сочетание в колоссальной степени увеличивало тот риск, которому подвержен любой президент

в случае получения недостоверной информации. Провалы здесь неизбежны. А в одной из таких ситуаций сбой как в методах, так и в политике вообще поставил под сомнение полезность президентского неведения, сочетающегося с крайней настойчивостью.

Я имею в виду дело “Иран — контрабандисты”, получившее огласку в 1986 и развитие в последующие годы. Если бы не это, восхваление нашими бизнес-школами рейгановского “менеджмента чистого стола” задало бы тон в исследованиях президентства на многие годы вперед. Но лично мне более важным представляется то, что это дело проиллюстрировало, хотя и в довольно гипертрофированном виде, все те оперативные проблемы, которые были подняты в этой книге. У президента нет иных возможностей для обеспечения эффективного влияния в будущем, кроме решений, принимаемых здесь и сейчас. И полагаться в этом деле он может только на себя, от одного выбора к другому. Иногда его решение неудачно, иной раз его “опрокидывают” внешние события, часто президент просто неверно рассуждает. Как избежать всего этого? Первый раз я поставил этот вопрос в 1960 году. Но и в 1986 году он не потерял своей актуальности.

Дело “Иран — контрабандисты” можно считать классическим. Эта назидательная история усиливает все ранее высказанные мной предостережения — от Трумэна до Картера. Именно из-за него я решился на пятое издание своей книги. Проблема остается. Она очевидна и сложна. Она поджидает каждого нового президента. Идущий за Рейганом Буш также не сможет обойти ее стороной. Занимаясь делом “Иран — контрабандисты”, мы представим ее четче, чем раньше. Возможно, в результате кто-то окажется более удачливым, нежели Рейган.

А теперь, обратившись к привнесенным Рейганом новым моментам, попытаемся разобраться в том, что они означают для современного президентства.

Первые три момента нужно рассматривать в комплексе. Узы, связывающие с Рузвельтом, в нескольких аспектах оказали важное влияние на рейгановское президентство. Во-первых, это представления Рейгана о должности: ведь именно Франклин Рузвельт в 1933 году изменил воззрения страны на то, чем и как должно заниматься правительство. Рейган всю жизнь отталки-

вался от его идей, но шел при этом в противоположном направлении. Во-вторых, это его общественный престиж. Политик, который в начале своего второго срока имеет высшие для подобного периода показатели опросов Гэллапа, несомненно располагает изрядной долей человеческого обаяния, тепла и чувства юмора, отличавших деятелей рузвельтовского круга.

Избиратели, поддержавшие в 80-е годы республиканцев, в чем-то похожи на самого Рейгана: он сам проделал тот же путь. Скажем больше: прежде всего он был любим людьми, в свое время обожавшими Франклина Рузвельта. И это при том, что программные идеи Рейгана притягивали к нему наследников всех рузвельтовских недоброжелателей. Неудивительно, что за исключением периода спада 1982—1983 годов и вплоть до обнаружения истории о продаже оружия Ирану, рейтинги одобрения деятельности Рейгана колебались в зоне 65 процентов². Едва ли странно также и то, что в 1988 году, после признания президентом своих ошибок, “чистки” аппарата Белого дома и серии удачных международных саммитов, рейтинг Рейгана вновь поднялся, сделав его под конец срока даже популярнее Эйзенхауэра, президента-героя³.

Более того, Рейган, по-видимому, на всю жизнь сохранил в себе переживания молодости. Главным источником заимствований и аналогий для него всегда оставались 30-е и 40-е годы. Это невозможно подтвердить документально — его бумаги пока недоступны, но фактические свидетельства впечатляют. Экономические изыскания Рейгана и обращение к второстепенным течениям и школам напоминают пробы и ошибки рузвельтовского 1933 года⁴. Плохо скрываемое Рейганом настороженное отношение к современным формам социального обеспечения вполне согласуется с отсутствием у Рузвельта больших иллюзий на тот же счет⁵. Рвение, проявленное Рейганом в поддержке его любимого детища — стратегической оборонной инициативы (СОИ), универсального оборонительного средства, призванного создать надежный ядерный щит, — имеет много общего с теми играми, которые после Пёрл-Харбора затевал Рузвельт, задав сначала непомерные планы производства новых бомбардировщиков, а потом тайком отпуская деньги на создание атомной бомбы. Правда, здесь параллель не совсем точна: в 1942 году самолеты строились по отработанной схеме, а ядерная технология была заимствована у англичан, в то время как с

СОИ приходится осваивать совершенно новые горизонты⁶. И все же велика вероятность того, что рузвельтовская военная целеустремленность отложилась в памяти мечтающего о “щите” Рейгана. Известно, что намеченные Рузвельтом показатели были перевыполнены. А из ядерной драмы обыватели узнали, что прогресс науки невозможно остановить и, имея достаточно денег, она может все. Кто разделял это мнение? Сначала Трумэн, а потом, вероятно, Рейган⁷.

Послевоенные годы также предоставляют нам обширный материал для аналогий. Воинственный натиск Рейгана, поддержка НАТО и западных немцев, жесткое отношение к Москве (немного смягчившееся после прихода Горбачева) напрямую отсылают к поздним “строгостям” Дина Ачесона, третьего государственного секретаря при Трумэне, риторические приемы которого в полной мере были развиты Джоном Фостером Даллесом при Эйзенхауэре. Между Ачесоном и Даллесом было гораздо больше общего, чем принято считать. Рейган подхватил эту тональность. Обычно европейцы страдают от американского непостоянства во внешней политике. Но ничто так не напоминает линию Рейгана в НАТО, как политика 1951 года.

Обратимся теперь к актерским талантам Рейгана. В плане введения в тему полезно сопоставить оперативные стили Рузвельта и Рейгана. По заинтересованности в частностях и деталях они очевидно находились на разных полюсах. Но в смысле человеческого обаяния эти президенты были в одном лагере: оба обладали таковым и широко его использовали, как в общении с публикой через средства массовой информации, так и в разговорах лицом к лицу. Причем они делали это более последовательно, чем кто-либо другой из американских президентов, за исключением Кеннеди. Подобно Рузвельту, Рейган внушал своим посетителям симпатию; он так же отличался способностью завораживать присутствующих разговорами (знаменитые рейгановские анекдоты), не позволяя им тем самым высказывать что-то такое, чего он не хотел бы слышать. Наконец, оба политика щедро делились властью со своими подчиненными, хотя не всегда в одном и том же духе: даже рейгановские ветераны, люди типа калифорнийца Эдвина Миза или руководителя его аппарата Джеймса Бейкера, не получали столь громадных полномочий, какими в годы Второй мировой войны обладали Гарри Гопкинс и Гарольд Смит, рузвельтовский директор Бюджетного

бюро⁸. Однако в последнем случае делегирование было временным; Рузвельт с легкостью забирал полномочия обратно, тогда как Рейган год от года слепо расширял власть своих любимцев. Первый знал, какие функции он передает другим, и вел себя соответственно, второй даже не задумывался об этом.

Рейган зависел от своего окружения и наслаждался этим; он, как говорят, выходил из себя, если Миз и Бейкер спорили в его присутствии⁹. С Рузвельтом было не так. Я не знаю ни одного случая, когда зависимость воспринималась бы им как благо, споры других людей, напротив, доставляли президенту удовольствие. Разногласия внутри аппарата служили для него орудием контроля, он сам поощрял подобные трения. Рейган, напротив, категорически не любил этого, ибо чувствовал, что неосведомленность в деталях зачастую не позволяет ему сказать последнее слово¹⁰.

Различия в стилях были обусловлены различными источниками веры в себя. О Рузвельте уже говорилось в седьмой главе: ему было достаточно просто оставаться самим собой. Рейган же черпал уверенность в реакции окружающих — эту роль он наметил для себя, со стороны наблюдая за Рузвельтом. Подобно Трумэну, Рейган проецировал на президентство тот идеал, который был ему по плечу. Это был идеал актера. Удовлетворенность собой зависела здесь от качества ежедневного лицедейства, творимого в любых обстоятельствах, будь то пресс-конференция, речь, фото на память или зарубежный визит¹¹. Качество “представления” оценивалось по реакции аудитории, а также по профессиональным стандартам: правильно ли было рассчитано время, верно ли выбраны тон, ударения, жесты? Рассказывают, что самооценка Рейгана была на низшей точке в декабре 1986 года, в разгар скандала, вызванного продажей оружия Ирану. “Они не верят мне”, — повторял он тогда в отчаянии¹². А наиболее уверенно Рейган чувствовал себя в июле 1981 года, после жарких дискуссий о сокращении налогов. “Ну, как я рассчитал время?” — довольно воскликнул он после одной из встреч и по-настоящему расцвел, услышав в ответ: “Тютелька в тютельку!”¹³

Рейган имел право быть довольным. Лучше всех прочих политиков своего времени он знал, как уложить двадцативосьминутное выступление ровно в двадцать восемь минут, как использовать телесуфлер, чтобы никто не догадался об этом, как

правильно смотреть в телекамеру и т. д., и т. п. Эти полезные навыки укрепляли его уверенность в себе. Более того, они полностью укладывались в новые возможности по “моделированию” новостей. По инициативе своего персонала Рейган активно практиковал эти приемы, особенно во время первого президентского срока.

“Управление” новостями — разумеется, они называли это иначе — в эпоху Рейгана радикально преобразовал работу репортеров и журналистов. Интересные события разворачивались по всему миру, а выпуски новостей комплектовались в самый последний момент. На первый план выходило “живое” освещение происходящего. Особенно важно было угадать источник очередной новости. Поскольку президент всегда являлся таковым, аккредитованные в Белом доме корреспонденты неизменно старались быть наготове. Так как их успехи на службе напрямую зависели от появления в резиденции главы государства, они старались бывать там как можно чаще. А поскольку их продюсерам ежедневно приходилось отбирать наиболее интересное, причем не только с содержательной, но и с визуальной точки зрения, корреспондентам постоянно требовались “президентские картинки”, которыми можно было разбавить “говорящие головы”. А иной раз продюсерам нужно было хоть что-то из Белого дома, чтобы поддержать у аудитории минимальное ощущение значимости происходящего; это все-таки лучше путча в стране, название которой известно лишь специалистам. Подобный спрос президенту на пользу. Помощники Рейгана знали об этом и действовали соответственно.

Кроме того, информационные выпуски основных телеканалов были не единственным выходом Белого дома в информационное пространство страны. Со времени Никсона в администрации появилась новая должность “директора по коммуникациям”, не входящая в штат пресс-службы. Этот человек напрямую предлагал подготовленные Белым домом материалы местным средствам массовой информации, как электронным, так и печатным. Местные телеканалы относились к прямым контактам такого рода с огромным интересом. Им нравилось обходиться без посредников, и люди Рейгана ухватились за новую тенденцию. Дэвид Джерген, первый директор этой службы, сотрудничая с Майклом Дивером и другими помощниками, прочно ввел новацию в практику Белого дома¹⁴.

Сотрудники Рейгана буквально “делали” президента, составляя из его ежедневного расписания, сказанных слов и картинок важнейшую тему дня, которую преподносили “голодным” корреспондентам и их продюсерам. Естественно, иные события и другой видеоряд вполне могли отодвинуть их тему на второй план — и тут ничем нельзя было помочь. Но помощники Рейгана использовали малейшую возможность, чтобы свести конкуренцию к минимуму. Тема дня поступала в министерства и в комитеты конгресса как можно раньше; им предлагалось действовать, учитывая развитие событий в Белом доме. Члены кабинета, убедившись в серьезности начинания, всячески содействовали ему. Республиканцы в конгрессе тоже “подыгрывали” Рейгану.

Но главную работу президент все-таки делал сам. Впервые за всю историю Белого дома, насколько я знаю, график президентских встреч постоянно согласовывался с интересами прессы. Наряду с темой дня существовала и тема недели, к которой подгонялись выгодные с информационной точки зрения встречи и мероприятия. В президентском графике обязательно учитывались возможности фотосъемки. В “массовках” вроде пресс-конференций Рейган чувствовал себя не слишком уверенно, но если мероприятие было таким, что вопросы журналистов можно было игнорировать, президент оказывался на высоте. В такие моменты его рекомендовалось не только слушать, но и снимать; многие его жесты и позы даже планировались заранее.

Рейган знал, что такое сценарий, и был счастлив, когда его снабжали таковым¹⁵. Важно отметить, что его профессиональная подготовка резко усилила внимание президентского аппарата к теленовостям. Правда, от президента в данном случае требовалось немалое послушание: многое из того, что он говорил, делал, с кем и когда встречался, определялось аппаратом. Предшественники Рейгана в большинстве своем отвергали подобный стиль работы. Возможно, так же будут поступать и его преемники; говорят, президент Буш поначалу формировал список посетителей по своему усмотрению. Но при этом увидеть желаемый сюжет по телевидению ему было гораздо сложнее, чем Рейгану.

Таким образом, платой за активное использование телевидения в интересах Белого дома стали покорное следование сцена-

рию и самоограничение. Но готовы ли будут политики, не являющиеся профессионалами в данной сфере, платить подобную цену? И если да, сколь долго телевидение, развивающееся фантастическими темпами, будет терпеть президентский “менеджмент”? Если информационные передачи и далее будут вытесняться программами развлечений, то интерес корреспондентов и продюсеров к “продукции” Белого дома начнет падать. Буш вновь займется планированием своего рабочего дня и не столько в силу темперамента, сколько из-за технологических новшеств. А Рейгану в таком случае просто повезло: он в нужный момент освоил подходящую специальность.

Вместе с тем профессия — это еще не все; личная пассивность Рейгана превосходила пожелания любого сценариста. Его невежество в принципиальных деталях совершаемого действия стало притчей во языцех. Когда потребуется блеснуть знанием подробностей, аппарат всегда подскажет; а до этого момента беспокоиться ни к чему. Подобное качество отличает далеко не всех актеров, а для президента оно вообще исключительно.

И здесь мы переходим к третьему, особенно интересному для нас пункту: к уникальной комбинации наивности и убежденности, свойственной Рейгану. В плане заинтересованного отношения к деталям и частностям предшественников Рейгана можно разделить на два лагеря: первые вникали в подробности по долгу службы, вторые просто любили копаться в мелочах и частностях. Но и те и другие не считали возможным пренебрегать деталями. Правда, стимулы были различными. Трумэн и Форд гордились знанием бюджетных тонкостей. Картеру, инженеру, нравились техническое подробности. Никсон, интересуясь проблемой, стремился докопаться до мотивов (в первую очередь это касалось его противников). Кеннеди завораживала “человеческая комедия”. А Джонсон жаждал владычества, уподобляясь в этом своему учителю Рузвельту. Рейган же в любом деле ценил “хэппи энд” и потому не беспокоился больше ни о чем, за исключением того, чтобы помощники вовремя подсказали, что нужно. В этом смысле он в гораздо большей степени зависел от своих сотрудников, чем кто-либо другой — с единственной оговоркой, касающейся Эйзенхауэра после инфаркта.

Обо всем этом мы узнаем из мемуаров и интервью, подготовленных не Рейганом, а кем-то еще. Возможно, его воспоминания и его автобиография расскажут нам о чем-то другом. Но по-

ка работу Рейгана с деталями и частностями можно считать исключительной.

С политической точки зрения Рейган был далеко не пассивным. Несмотря на сходство с Калвином Кулиджем, Рейган оставил богатое политическое наследие, приписываемое его собственным заслугам. В 1981 году президент отстоял снижение подоходного налога, породив дефицит федерального бюджета. Он проводил излишне активную военную политику (наращивая в основном вооружения, а не боеготовность), которая не могла быть долгосрочной и лишь лихорадила армию. Он всячески препятствовал введению новых налогов, которые могли бы сократить бюджетный дефицит, и “зажал” наши социальные программы. Он пошел на контакт с Горбачевым. Рейган инициировал программу СОИ, но в то же время, встретившись в Рейкьявике с Горбачевым, положил начало уничтожению советских и американских баллистических ракет.

Рейгановские инициативы — имеются в виду его собственные начинания, а не то, что он озвучивал по просьбе аппарата, — диктовались убеждениями, которые президент принес с собой в Белый дом. Отвлеченные идеи возмещали ему нехватку деталей как во внешней, так и во внутренней политике. Задолго до 1981 года он был уверен в необходимости облегчить налоговое бремя, особенно налоги на частных лиц¹⁶. В 1981 году он часто говорил сотрудникам о своем отвращении к ядерному оружию и о желании избавить от него мир¹⁷. Как публично, так и приватно президент неоднократно заявлял, что контакты с русскими в конечном счете лишь убедят их в собственной военной неполноценности.

Рейган придерживался убеждения, что начатый Рузвельтом “новый курс” был не столько развит, сколько извращен в выдвинутом Джонсоном плане “великого общества” (расширенном социальной политикой Никсона). Подобная позиция обнаруживала себя в последовательном отказе Рейгана от регулирования частного сектора. Проявлялась она также и в отношении президента к социальным программам. Последствия дерегуляции и социальной помощи оказались таковы, что в конце концов Рейган вынужден был признать свои ошибки, хотя до конца, по моему мнению, от них так и не отказался¹⁸.

Рейган приступил к должности, располагая совершенно иным, нежели у большинства его предшественников, багажом.

Он принес в Белый дом свои старые убеждения и обращался с ними так, как будто бы в них заключались его обеты и клятвы, всенародные и нерушимые. Он отстаивал их с той же горячностью, какая была свойственна Кеннеди в его борьбе за гражданские права после обращения в конгрессе в июне 1963 года или Никсону в деле развития американо-китайских отношений после визита в Пекин. Используя термины девятой главы, можно сказать, что Рейган принес свои устремления и идеалы с собой, в то время как прочие президенты обогащались ими по мере работы в новой должности, переживая трансформацию исходных намерений под воздействием внешних событий. Первоначальные планы Линкольна не предполагали эмансипации негров. У него было лишь одно твердое устремление — сохранение Союза любыми средствами. Все остальное пришло позже.

Случай Рейгана, напротив, весьма необычен. С самого начала он был предан ряду идей, в осуществлении которых видел свое предназначение и которые берег все восемь президентских лет. Налоги с граждан следует снизить, военные расходы — увеличить, ядерную угрозу — сократить, “великое общество” — забыть окончательно. Для Рейгана наличие такого комплекса стало благом; благодаря ему президент мог действовать, принимать решения, не быть марионеткой в руках советников, несмотря на все свое презрение к деталям и частностям. Идеалы явились своеобразной компенсацией; причем он формировал их не на ходу, но извлекал из ранее сложившихся убеждений.

Нравственный кодекс Рейгана порой оказывался весьма противоречивым. Главным его недостатком была попытка защищать весь этот свод одновременно, хотя на практике одни идеи обладали явным приоритетом над другими. (В этом президент напоминал кое-кого из своих предшественников.) Именно так обстояло дело с дефицитом федерального бюджета. Рейган пришел в Белый дом с убеждением, что дефицит — это плохо, в то же время он не сомневался в благотворности сокращения налогов и наращивания военных расходов. Просчеты директора его бюджетной службы Стокмена побудили Рейгана пойти на такое изменение налоговой и оборонной политики, которое, согласно проведенной позже “работе над ошибками”, неминуемо вело к невиданному в мирное время бюджетному дефициту. Рейган все же принял подобную перспективу, хотя последствий

ее в полной мере не осознавал. Более того, позже он даже усмотрел в ней нежданную выгоду, поскольку подобный поворот событий позволял президенту начать наступление на социальное страхование. Несмотря на все это, Рейган не переставал хвалить сбалансированный бюджет. Он отрицал свою вину в создании бюджетного дефицита и обвинял конгресс в неспособности урезать социальные программы¹⁹.

Для Рейгана дефицит бюджета был чем-то вроде “захвата” сталелитейных заводов трумэновской поры — временной мерой, позволяющей добиться иных, более важных целей, иначе недостижимых. В случае Трумэна ими были нерушимость ценового контроля и непрерывность выплавки стали. У Рейгана ту же роль выполняли снижение налоговых ставок и наращивание оборонного бюджета. Ни тот ни другой не собирался обращать временную меру в постоянную. Трумэн с надеждой ждал соглашения между рабочими и предпринимателями, а Рейган — роста валового национального продукта и выигранных от сокращения социальных программ денег²⁰. Временная перспектива в обоих случаях была различной: для Трумэна счет шел на недели, а Рейгану для обеспечения экономического роста и упразднения дефицита требовались десятилетия. Но логика оставалась одной и той же: Трумэн вовсе не хотел управлять заводами, а Рейган — увеличивать бюджетный дефицит.

От предшественников Рейгана отличало оригинальное отношение к житейской мудрости. Большинство прислушивалось к ней; он же ее игнорировал (хотя аппарат порицал его за это). Финансовая политика Рейгана противоречила здравому смыслу. Пагубной ее считали ведущие экономисты, магнаты с Уолл-стрит, журналисты, зарубежные эксперты и, наконец, директор Административно-бюджетного управления Стокман — кающийся грешник. Той же позиции придерживался назначенный Рейганом председатель Совета экономических консультантов²¹. Но президент твердо стоял на своем, идя лишь на временные уступки.

Рузвельт, решительно боровшийся в 1932 году с оставленным республиканцами бюджетным дефицитом, вынужден был изменить себе: социальные программы и финансирование системы общественных работ в течение всего первого срока не позволяли ему залатать бюджетные дыры. Президент постоянно мучился этим; его тревожили докейнсианские заботы большинства

экономистов и банкиров. Последующий экономический подъем дал ему возможность учесть их опасения. В начале второго президентского срока он резко сократил федеральные расходы. Наряду с монетаристской политикой, проводимой Федеральной резервной системой в попытке предотвратить инфляцию, эта мера пресекла экономическое выздоровление и отбросила экономику на пять лет назад²². Рузвельт больше не возвращался на этот путь; прислушавшись к здравому смыслу, с 1937 года он начал действовать по-иному. Рейган, не справляясь с бюджетным дефицитом, так и не пошел на попятную.

Теперь я перехожу к истории “Иран — контраст” и к ее связи с методами Рейгана. В моей книге этот эпизод занял куда большее место, чем в жизни самого героя, ибо президенту удалось оправиться после разразившегося тогда шумного скандала. К сожалению, я не имею возможности остановиться на ходе “выздоровления” подробнее. Гораздо сильнее меня интересуют предшествующие события, поскольку они идеальным образом от начала и до конца укладываются в мою цепочку аргументов. Рейган снабдил меня прекрасным примером, и я собираюсь воспользоваться им в полной мере. Но пусть никто не думает, будто бы весь итог рейгановского президентства можно свести только к данному эпизоду, это далеко не так.

Идейная стойкость не только помогала, но иногда, напротив, очень вредила Рейгану. Один из наиболее сокровенных президентских замыслов заключался в том, чтобы “перевоспитать” сандинистов, марксистско-ленинских правителей Никарагуа. Эта установка была обусловлена общим отношением Рейгана к Москве, главному покровителю Манагуа, и выражалась в возвышении Джин Киркпатрик и в латиноамериканских аспектах политики республиканцев. Другой навязчивой идеей президента примерно в то же время стало стремление любой ценой освободить пятерых американских заложников, захваченных в Бейруте. Рейгана особенно волновало то, что в их числе оказался руководитель ливанской резидентуры ЦРУ, похищенный при исполнении служебных обязанностей и подвергаемый пыткам (как выяснилось позже, террористы замучили его до смерти). Слияние этих двух политических устремлений воедино, произведенное приближенными Рейгана, породило авантюру “Иран — контраст”.

Дальнейшее развитие событий показывает, что иногда идейные установки, компенсирующие незнание деталей и частных, способны причинять колоссальный вред. Но как распознать подобную ловушку? Когда можно действовать без подробностей, а в каких случаях без них не обойтись? Для президента, который традиционно не интересуется мелочами, эти вопросы приобретают принципиальное значение. Но прежде чем обратиться к ним напрямую, я хотел бы взглянуть на само дело “Иран — контрас”. Здесь есть к чему присмотреться — выводы обещают быть любопытными.

Начнем с факта чрезвычайной важности. Всего лишь через четырнадцать лет после того, как Никсон санкционировал, за что и был потом наказан, создание в Белом доме специального секретного подразделения “водопроводчиков”, в рамках Совета национальной безопасности появилась структура, отвечавшая за разработку куда более масштабной, сложной, продолжительной тайной операции. Ответственным за ее осуществление стал полковник морской пехоты Оливер Л. Норт²³.

Наш Белый дом — национальная святыня. Это место, где скорбел и надеялся Авраам Линкольн; здесь недвижимо лежал Франклин Рузвельт; отсюда Жаклин Кеннеди и Шарль де Голль в сопровождении телекамер отправились на похороны ее мужа. Фасад этого здания каждый день появляется на всех телеэкранах страны как знак и символ президентской власти. Однажды я слышал, как Бесс Трумэн в разговоре с мужем назвала этот дом “народным домом”; она была права. Президент — не просто временный монарх, управляющий страной. Он также хранитель и страж этой святыни. Все, что происходит под сводами этого дома, мгновенно связывается с именем президента. Неслучайно “водопроводчики” сыграли столь роковую роль в падении Никсона.

И все же, презрев преподнесенный тогда урок, Уильям Кейси, директор Центрального разведывательного управления и организатор предвыборной кампании Рейгана в 1980 году, с воодушевлением и энтузиазмом способствовал созданию новой группы такого рода. Более того, он буквально руководил деятельностью Норты, включая, как свидетельствовал последний, и операцию по продаже оружия Ирану. Кейси занимался этим несмотря на то, что секретность американских поставок в любой момент могла оказаться раскрытой какой-либо из враж-

дующих иранских фракций. Именно так и случилось: деятельность Норты стала достоянием гласности. В итоге общественное мнение приписало Рейгану и ответственность, и обладание информацией об этой истории, включая знание о намеченном Кейси плане — о вооружении никарагуанских “контрас” (вопреки запрету расходовать государственные средства на эти цели) за счет возникающих от продажи оружия Ирану “излишков”. Именно отсюда, по словам Норты, начинался замысел Кейси: директор ЦРУ хотел “свободно” (то есть на основе самофинансирования) осуществлять тайные операции.

Почему президент позволил втянуть себя в эту сомнительную историю? Ответ связан с фигурами Кейси и Норты.

Кейси был первым и единственным директором ЦРУ, включенным в состав кабинета и выполнявшим функции советника, выходящие за пределы его непосредственных служебных обязанностей. Вероятно, в подобном качестве он надолго станет и последним. (Я даже предпочел бы термин “навсегда”). В защиту Кейси можно сказать, что сам президент очень хотел продолжать помощь “контрас” даже после утвержденного конгрессом запрета вооружать их на американские деньги. Начатая Нортой специальная операция полностью соответствовала этим желаниям. Кейси же тщательно скрывал свою руководящую роль в делах Норты, вселяя в своих сотрудников иллюзию законопослушания. В самом ЦРУ Кейси пользовался огромным авторитетом; его считали живым свидетелем “золотого века” секретных служб, ибо во время Второй мировой войны ему довелось работать вместе с тогдашним шефом разведки “неистовым Билли” Донованом. Это согревало сердца многих. Еще более разведчиков радовали его таланты по части выбивания денег. Во времена Рейгана — не в пример Форду или Картеру — разведывательное сообщество процветало. Среди прочих достижений Кейси стоит упомянуть создание богатой аналитической базы по Восточной Европе и республикам СССР, очень пригодившейся Бушу в 1989 году. Кейси предпочитал не обременять своих подчиненных информацией о своей роли в деятельности Норты. Но он был в курсе, и это, по-видимому, успокаивало президента. Скорее всего, тем самым Рейган освобождался от необходимости знать слишком много. Ибо Кейси, на людях выглядевший занудным и неинтересным типом, в частной жизни, как свидетельствуют много-

численные очевидцы, был всесторонне образованным, умным, опытным человеком, способным внушать доверие. Рейган безоговорочно полагался на него.

Осуществляемая Нормом тайная операция содержала четыре стадии. Первой стала относящаяся к началу 1984 года попытка финансировать перевооружение “контрас” из частных источников, поскольку уже тогда конгресс намеревался запретить расходование на эти цели государственных средств. (Что и было сделано в октябре; запрет распространялся на два года.) При полном одобрении и даже по настоянию Рейгана ЦРУ создало “контрас” и вскормило их. Теперь управлению приходилось отречься от своего детища; поэтому понадобился человек, находящийся за рамками структуры и способный работать с частными источниками финансирования. Наиболее подходящим кандидатом оказался Норт, протеже Роберта Макфарлейна, который сам в прошлом служил в морской пехоте, а теперь являлся помощником президента по национальной безопасности и по должности возглавлял Совет национальной безопасности, где работал полковник. С самого начала под частными источниками подразумевались не только средства отдельных граждан, но и деньги иностранных правительств. Официальное получение подобных пожертвований распространяло бы на эти капиталы введенные конгрессом ограничения. Такая возможность рассматривалась советниками в присутствии самого президента и была отвергнута большинством²⁴. Поэтому Норт начал обрабатывать потенциальных доноров как бы от своего имени. Иной раз ему неохотно помогал государственный секретарь, взявший на себя, в частности, султана Брунея. Президент тоже выполнил свою часть работы, отблагодарив короля Саудовской Аравии. Взнос последнего, кстати, превысил вклады всех остальных.

Рейгану подобное “обхаживание” могло показаться скорее разновидностью дипломатии, а не тайной операцией. Так и было бы, если бы “контрас” могли самостоятельно выполнять банковские операции, приобретать и доставлять оружие. Но во всем этом они полагались на ЦРУ. А когда ЦРУ, напуганное конгрессом, отошло в тень, Норму пришлось импровизировать; чем глубже он вникал в дело, тем большую часть работ по финансированию и доставке ему приходилось брать на себя.

Такой была вторая стадия. Позже Норт свидетельствовал, что он регулярно информировал Кейси о предпринимаемых

шагах. Но Макфарлейн в свою очередь заявлял о том, что где-то в 1985 году Норт, тайком от него и от Рейгана, перешел от консультирования “контрас” и их возможных инвесторов к самостоятельному управлению банковскими счетами и поставками, то есть к осуществлению самой настоящей тайной операции.

Рейган также говорил, что он узнал обо всем слишком поздно. Так ли это? Если Кейси действительно не сообщил об этом президенту, такую возможность не стоит исключать. Но, может быть, это сделал Макфарлейн? Такое могло случиться лишь в том случае, если в пренебрежении деталями последний превосходил самого хозяина Белого дома. Возможно, так оно и было; не исключено также что оба просто-напросто положились на иллюзорные возможности “контрас”.

На третьей стадии в орбиту “тихой дипломатии” был включен Тегеран. По просьбе Макфарлейна президент через третьих лиц инициировал диалог с относительно умеренными иранскими политиками, которые, предположительно, должны были унаследовать власть после смерти аятоллы Хомейни. При этом американцы сочли целесообразным сделать определенный жест доброй воли. По совету израильтян выбор пал на поставки вооружений; в то время только-только закончилась ирано-иракская война. Предполагалось, что оружие повлечет за собой ответный жест — иранское содействие в освобождении удерживаемых в Бейруте заложников, включая находившегося среди них подчиненного Кейси. Первоначально передаваемая техника была не американской, а израильской; впрочем, она все равно закупалась через Пентагон. Разработку деталей операции возложили на Норта. Вскоре после этого, в начале 1986 года, Рейган санкционировал поставки напрямую, минуя Израиль. Кейси, в отличие от государственного департамента и министерства обороны, поддержал этот шаг, а президент, памятуя о горькой участи заложников, убеждал себя, что мера носит вынужденный характер. По его мнению, он не торговал оружием — просто во что бы то ни стало нужно было найти общий язык с Тегераном. В этом направлении он и продолжал работать. В мае Норт и Макфарлейн (оставивший должность, но продолжавший консультировать президента) тайно посетили Иран. Они рассчитывали добиться освобождения оставшихся заложников. К разочарованию Рейгана, ответного жеста не последовало. Правда, од-

ного заложника освободили но взамен взяли новых, причем их стало больше, чем было.

Перед поездкой Норт нарушил еще один запрет — опять-таки, как свидетельствовали позже Рейган и Макфарлейн, без их ведома. Тем самым было положено начало четвертой и кульминационной стадии секретной эпопеи Норты. Кейси потом признавался, что идея принадлежала именно ему. Дело в том, что иранцы вынуждены были переплачивать за оружие — американцам оно доставалось гораздо дешевле. С помощью получаемой таким образом прибыли предполагалось покрывать расходы никарагуанских “контрас”, поставив дело на независимую от конгресса основу. Обеспечением акции занимался лично Норт. На этот раз по поручению Кейси он информировал об операции своего начальника, Джона Пойндекстера, бывшего заместителя Макфарлейна и его преемника на посту руководителя Совета национальной безопасности. Позже Норт говорил, что Пойндекстер, по его расчетам, должен был поставить в известность президента. Но Пойндекстер не сделал этого. (Как, впрочем, и Кейси.) “Прекрасную задумку” Норты, венчавшую предприятие, скрыли от главного вдохновителя всего начинания.

На данной стадии тайной операции, координируемой к тому же из его собственной вотчины, Рейган рисковал очень многим. Это выяснилось сразу же после того, как пресса зафиксировала первые утечки информации. В ноябре 1986 года Рейган публично заявил, что до самого последнего момента не располагал никакими сведениями об истории “Иран — контрас”. Начавшееся расследование подтверждало его правоту. Но, как свидетельствовали опросы общественного мнения, большинство американцев сомневались в искренности президента. “Они любят меня, но не верят мне,” — говорил тогда Рейган. Недоверие и шок, вызванный американской помощью Ирану, стоили президенту примерно пятнадцати процентных пунктов в опросах Гэллапа. Примерно столько же потеряли Картер после “дела Лэнса”, Джонсон после вьетнамского наступления 1968 года, Трумэн после вмешательства китайцев в Корею. Рейган, правда, “падал” с более высокой точки. В конечном счете он не намного отстал от соответствующих показателей Эйзенхауэра, а в самом конце срока даже опередил его благодаря успешным встречам с Горбачевым. Но взаимоотношения Рейгана с конгрессом в значительно большей степени, нежели у его предшественников, зависели

от сдвигов в беспрецедентной популярности — 66 процентов одобрения на шестом году президентства. Кроме того, кризис доверия неизменно удручающе действует как на самого хозяина Белого дома, так и на президентство в целом. В этом мы убедились на примерах Джонсона и Никсона. Рейган, по свидетельству очевидцев, также был обеспокоен этим.

Риск нарастал от стадии к стадии и достиг высшей отметки, когда Норт связал воедино оба направления своей активности — иранцев и “контрас”. Стремление Рейгана поддержать никарагуанских контрреволюционеров было общеизвестным. Его намерение изыскать для этого частные источники также не составляло тайны. Тот факт, что деньги вносились дружественными монархами, мог создать проблемы процедурного, но не морального свойства. Точно так же обстояло дело и с координацией Нортом латиноамериканских поставок. Естественно, огласка сулила некоторые неприятности, но без иранского фактора скандал мог изблечь лишь то, что и ранее было широко известно — стойкое стремление Рейгана поддержать “контрас” при максимально деликатном отношении к запрету конгрессменов. Возможно, осознание этого облегчило бы совесть многих членов конгресса, голосовавших за введение запрета. Действительно, по ходу дела Норт опирался на помощь самых разных людей из ЦРУ, и последующие вопросы на этот счет не миновали бы и Рейгана. Но общественный престиж президента остался бы незапятнанным. Если бы операция ограничилась лишь двумя стадиями, а потом вышла на поверхность, пострадала бы профессиональная репутация Рейгана: в этом случае все вспомнили бы “водопроводчиков”. А на популярность президента легла бы тень противозаконных деяний. Но падение сразу на 15 процентов? Совершенно исключено.

Далеко не ясно, как поступил бы в подобной ситуации лично Рейган, обладай он всей информацией. Перспективу затемняет молчаливое присутствие иранцев. Оно накладывает отпечаток на все аспекты рассматриваемой истории — ведь дело называется “Иран — контрас”. Этот фактор усугублял каждый из президентских рисков, и в первую очередь он подрывал доверие к президенту. Рейган занял свой пост на волне массовой антипатии к иранским революционерам, проистекавшей из широко известного кризиса с американскими заложниками в Иране в 1979—1980 годах. С самого начала президент и госсекретарь

Шульц избегали малейшего поощрения террористов. Кроме того, они склонялись к поддержке Ирака. Американцы удивились бы, узнав о том, что их президент вооружает Иран.

Все подстерегавшие Рейгана опасности были удвоены “прекрасной задумкой” Норта. Принадлежали ли выреченные у иранцев “излишки” Соединенным Штатам? Независимо от того, как ответит на этот вопрос суд (если таковой вообще состоится), многие конгрессмены и журналисты наверняка зачислят эти суммы в разряд правительственных средств, используемых в противозаконных целях. Полуподпольные “дары” саудовцев на этом фоне просто бледнеют. Огласка здесь обещала небывалый шум. А раз так — она становилась неизбежной. И что еще хуже, она обнажила бы главный изъян всех махинаций — потворство американских властей иранским аятоллам, тем самым людям, которые шесть лет назад причинили Соединенным Штатам крайнее унижение.

Таковы перспективы, открывающиеся перед Рейганом в том случае, если бы он знал все. Как и по поводу перехода от первой стадии операции к второй, президент сейчас заявляет, что трансформация третьей стадии в четвертую осуществлялась без его ведома. Что касается первого эпизода, мне кажется вполне возможным, что Рейган, даже обладая всей полнотой данных, вполне мог бы санкционировать задуманную в СНБ операцию, ибо ему хотелось отстоять убеждения, то есть вооружить “контрас”. Но увязка всего дела с иранской сделкой, фактически зачеркнула выполнение президентского долга перед никарагуанскими антикоммунистами, не компенсировав это поражение какими-либо сдвигами в освобождении бейрутских заложников.

Человек, догадывающийся о связанных с деятельностью Норта опасностях, несомненно насторожился бы, узнав о крайне рискованных инициативах по вооружению иранцев. Но Рейган сохранял абсолютное спокойствие, ни о чем не подозревая. Конечно, и Пойндекстер, и Кейси знали обо всем. Но эти чиновники рассуждали совершенно иначе — ведь ни один из них не был президентом. А у Рейгана просто не было возможности поразмыслить на эту тему, поскольку никто не потрудился снабдить его деталями и подробностями.

Несмотря на всю соблазнительность дальнейшего исследования никарагуанских авантюр Норта, давайте все-таки сконцен-

трируемся на том аспекте проблемы, который для Рейгана был наиболее рискованным — на иранской части сделки. Прежде всего, показателен тот факт, что Кейси, на которого Рейган всецело полагался, ни словом не обмолвился об этом деле. Еще более примечательно молчание Пойндекстера, советника по вопросам национальной безопасности, вице-адмирала, заместителя Макфарлейна с 1983 года и его преемника с 1985 года. Позже Пойндекстер свидетельствовал, что он ни минуты не сомневался в президентском одобрении акции, но специально оставил за президентом “преимущество неведения” в случае провала операции. (Когда разразился скандал, Рейган начисто отверг подобную возможность и уволил Пойндекстера.)

Здесь перед нами весьма отчетливо предстает давно знакомая проблема. Исходя из того, что Пойндекстер говорил правду или нечто к ней близкое, откуда он заключил, что “преимущество неведения” в данном случае пригодится президенту? Ведь речь шла о действиях, предпринятых аппаратом Белого дома, а сам он был одним из ведущих сотрудников администрации, помощником президента, встречавшимся с патроном каждое утро. Здесь уместно было бы вспомнить двух других “консультантов”, получивших известность благодаря Уотергейту — Говарда Ханта и Гордона Лидди. Но Пойндекстер, вероятно, в 1973 был в море? Или же он считал, что тонкое бюрократическое различие между Советом национальной безопасности и Белым домом значит для прессы и для публики так же много, как и для него? Или же, не будучи специалистом в тайных операциях и в нюансах внутренней политики, он целиком положился на Кейси? “Преимущество неведения” — интересное понятие. Впрочем, при любом раскладе Пойндекстер так и не понял сути. А ведь это яркий человек, обладатель ученой степени в ядерной физике.

“Благо”, зарезервированное им для Рейгана, Пойндекстер распространил и на трех других членов Совета национальной безопасности (СНБ), наиболее разбиравшихся в задетой здесь сфере — в контактах с публикой. Первым из них был руководитель аппарата Белого дома Дональд Риган, двумя другими — предшественник Ригана в период первого президентского срока, ныне министр финансов Джеймс Бейкер и бывший советник, а ныне генеральный прокурор Эдвин Миз. Все трое приглашались в СНБ Рейганом, но тем не менее были “отсечены”

от истории “Иран — контрас”, не имея о ней ни малейшего представления. При этом Риган отвечал за работу аппарата Белого дома в целом, включая связи с политическими организациями, конгрессом и прессой, а Миз и Бейкер являлись близкими советниками президента в течение первого срока.

За исключением вице-президента, чья роль в этой саге представляется довольно двойственной, единственным человеком, который мог бы выступить экспертом в столь деликатных материях и обладал при этом всей полнотой информации, был энтузиаст операции Кейси. Но этот человек в последние годы почти не занимался внутренней политикой. Говорят, он с равным презрением относился к конгрессу, прессе, демократам. Кроме того, в силу должности он имел в деле особую заинтересованность: ему хотелось “развязать себе руки” и освободить своего сотрудника из бейрутского плена. В политических вопросах компетентность такой личности весьма сомнительна — правда, не для адмирала Пойндекстера.

Нельзя сказать, чтобы президент полностью бездействовал. В 1985 году он одобрил поставки оружия в Израиль, а тот, в свою очередь, должен был отправить вооружения в Иран. В конце того же года он завизировал распоряжение, напрямую позволяющее ЦРУ содействовать обмену заложников на оружие. Пытаясь “прикрыть” уже сделанное, этим документом хотел воспользоваться заместитель Кейси (вскоре уволенный за излишнюю педантичность). Проект готовился в ЦРУ; бумага настолько приблизительно отражала намерения самого Рейгана, что годом позже Пойндекстер изъясил ее, дабы она не беспокоила президента в ходе начавшегося расследования. Рейган не вспомнил о существовании такого документа. Возможно, он подписал его, не читая, наряду с одной из заготовленных Кейси бумаг.

Затем, в январе 1986 года, Рейган подписал другой документ, который позволял США, а следовательно, Норту и его друзьям, под присмотром ЦРУ, напрямую продавать оружие Ирану. Президент пошел на это вопреки возражениям двух членов СНБ — госсекретаря и министра обороны, поощряемый Пойндекстером и закулисно, как я полагаю, Кейси. Рейган предпринимал и другие шаги: он неоднократно делился с советниками озабоченностью по поводу дальнейшего финансирования “контрас” и все громче заявлял об обеспокоенности судьбой заложников. Совершенно ясно, что в подробности президент не вникал; эту

заботу присвоили себе Пойндекстер и Норт — с благословения все того же Кейси.

Сложившаяся картина вполне соответствует управленческому стилю Рейгана: наметь цели, выбери людей, предоставь им все детали и частности. Правда, особенность этого стиля состояла в том, что президент исключительно беззаботно относился к словам и совершенно случайно подбирал сотрудников. Кейси, верный политический союзник, не был близок с Рейганом до 1980 года. Ригану и Бейкеру позволялось привлекать кадры по собственной инициативе, хотя темперамент и интеллект Ригана не слишком подходил для работы в Белом доме, о чем не мог не знать Бейкер. Диверу разрешили уйти из Белого дома только потому, что ему хотелось зарабатывать деньги (это стремление погубило его всего за год). Миз отправился в министерство юстиции, потому что ему так хотелось. Макфарлейну и Пойндекстеру поручили руководить Советом национальной безопасности по единственной причине: оба работали здесь заместителями. Норт был назван героем — таков был последний вердикт Рейгана; президент вынес его, несколько раз повстречавшись с полковником на совещаниях. По его собственному свидетельству, он никогда не разговаривал с Нортотом с глазу на глаз.

Таким было “воинство” Рейгана; именно этим людям поручались мелочи и частности. Президент ни во что не вмешивался, несмотря на тот факт, что все четыре стадии операции “запускались” из кабинета Норта в старом здании президентской администрации, находящемся в сотне ярдов от президентского кабинета. Это здание было его зданием; президент лично отвечал за то, что творилось в его стенах. Норт, по его собственным словам, гордился тем, что честь “подхватить копьё” досталась именно ему, вопреки тревогам Кейси о том, не слишком ли он молод для порученного дела. Пойндекстер также был исключительно доволен собой. Недалекие люди — им следовало бы подумать о том, не поранит ли это “копьё” президента.

Интересно, заметил бы эту опасность сам Рейган, если бы они сказали ему больше или если бы Пойндекстер возложил на него скрываемый от президента выбор? Вполне возможно; в ходе своей политической карьеры ему не раз удавалось избегать серьезных опасностей. Кроме того, он весьма чутко относился к колебаниям собственного рейтинга. В данном случае он рисковал и престижем и доверием. В случае личного вовлечения в эти

“темные дела” Рейган оказался бы в еще большей опасности. Ибо поддержка “контрас” и освобождение заложников не являлись единственными задачами, которым Рейган собирался посвятить заключительные годы своего президентства; ставить все только на эти две цели было бы не совсем разумно. И если даже самого Рейгана подобная угроза не страшила, для меня остается непостижимым, как могли не заметить опасности Бейкер, Миз или даже Риган.

Сдал бы Рейган назад, если бы ему предложили воспрепятствовать предложенной Нортон сделке с “контрас” за счет иранцев? Сумел бы он поставить во главу угла будущее президентского влияния? Несмотря на ретроспективные заверения именно в таком сценарии, это далеко не очевидно. По крайней мере ясно одно: глубокие и фундаментальные резоны, политика в высоком смысле этого слова не могли поколебать Рейгана. Ибо, как уже отмечалось, Шульц и Каспар Уайнбергер, объединившиеся ради такого случая (что во времена Рейгана случалось нечасто), не преуспели в своих попытках переубедить президента. Хотя по поводу поиска денег для “контрас” их мнения разделились, оба единодушно выступали против вооружения иранцев. Но им не повезло.

Два высших должностных лица пытались убедить президента отказаться от попыток освободить заложников, вступая в контакт с Тегераном. По мнению министров, президент не должен был продавать оружие людям, сеющим терроризм. По их мнению, заинтересованность в улучшении отношений с Ираном в конечном счете сводилась к сделке “заложники в обмен на оружие” — к тому, возможность чего администрация публично отрицала. По словам госсекретаря Шульца, “как только вы погружались в детали операции, становилось очевидным, что речь идет о примитивном обмене людей на военное снаряжение”²⁵. Сам Рейган, однако, отказывался принимать подобную позицию и упорствовал до 1987 года, пока не прочитал подробный доклад о деятельности группы Норта. Документ был подготовлен специальной комиссией, занимающейся расследованием нашей истории. Причем ей передали далеко не все документы — у Рейгана появилась возможность добрым словом помянуть Пойндекстера, кое-что предварительно изъясшего.

До того как все раскрылось, Рейган предпочел путь Пойндекстера (и Кейси), а не Шульца и Уайнбергера. По-видимому,

в принимаемых тогда решениях президент не усматривал какого-либо намека на личный риск. Напротив, сделанный выбор убеждал его в противоположном. Шульц позже вспоминал одно из высказываний Рейгана: “Американский народ не простит мне, если я не вызволю наших заложников”²⁶. Откуда у Рейгана взялись такие мысли? Скорее всего, не из опросов общественного мнения. Опросы 1986 года не могли создать такого впечатления. Возможно, президент, психологически “взвинченный” встречей с семьями заложников, получил эту идею, как и многие другие, через “заднюю дверь” — от Кейси, незаменимого Кейси, рейгановского союзника и президентского эксперта в разведке, большой политике, политических технологиях — буквально во всем, не говоря уже о том факте, что именно его подчиненный был замучен террористами. Но это всего лишь предположение. Кейси скончался от рака, так и не успев дать показания по этому делу²⁷.

Итак, перед нами президент, устремивший взор в одну точку, отстранившийся от всего прочего, утративший всякое чувство самосохранения. Типично ли такое для одного только Рейгана? Вряд ли. Каждый пример из этой книги, за исключением “плана Маршалла” и кубинского ракетного кризиса, в той или иной степени подходит под это описание. В отношении двух эпизодов сходство особенно примечательно: один из них — предпринятое Макартуром в 1950 году “победное” наступление, другой — организованная Хэмфри шестью годами позже бюджетная пресс-конференция. В данном случае Кейси (прячущийся за спиной Пойндекстера) “сыграл” роль Макартура или Хэмфри, то есть человека, которому президент, отчасти неумышленно, перепоручил право распоряжаться перспективами своего властного влияния. Можно предложить и другие аналогии: Кейси, выступивший в качестве Арнэлла, директора трумэнновской Службы стабилизации цен в период “захвата” заводов (Шульц здесь сыграл Вильсона); или же Кейси, Норт и Пойндекстер — вместо Даллеса и Бисселла, разработавших операцию в заливе Свиней, причем роль Шлезингера и Фулбрайта здесь опять-таки достается Шульцу; и так далее. Узвимость президента перед лицом ошибочных решений, подкрепляемых сомнительными советами, не может не поражать.

Оперативный стиль Рейгана делал его особо незащищенным. По свидетельствам участников операции “Иран — контраст”, отличавшее президента отсутствие интереса к деталям здесь раскрылось в полной мере. Он имел склонность к “монументальным полотнам”, правда, далеко не ко всяким, а лишь к тем, которые вдохновлялись “идейными” убеждениями президента — старомодным патриотизмом и антисоветизмом демократа Трумэнской поры. Это подтверждается Шульцем, Пойндекстером, Уайнбергером²⁸.

Обычно убеждения заменяли частности и мелочи. Если ты уверен в собственной правоте, то к чему какие-то детали? Надо быть решительным! Рейгану очень часто приписывают подобное качество.

Решительность Рейгана подкреплялась, с одной стороны, его уверенностью в себе и самодовольством, а с другой — отличавшей президента склонностью выдавать желаемое за действительное (с годами она становилась все более заметной). Последнее качество, не чуждое и другим современным президентам, у Рейгана выражалось весьма ярко; пренебрежение деталями облегчало подобную интеллектуальную процедуру — и тогда примитивный обмен заложников на оружие представлял мудрым поощрением “умеренных” иранцев. На шестом году президентства предшественники Рейгана также были обременены многочисленными “идеалами” и “приоритетами”: правда, Франклин Рузвельт и Трумэн в основном приобретали убеждения вместе с опытом. Рейган же вступил в должность, уже обладая определенным “идейным” сводом; в процессе работы он в основном лишь уточнял и конкретизировал свои позиции. По этой причине он с самого начала не ощущал потребности вникать в тонкости. Вплоть до ноября 1986 года такой стиль ни разу не подводил его.

Проблему деталей приходится решать каждому президенту. Франклин Рузвельт обожал копаться в тонкостях; Картера она поглощала с головой; а вот с Рейганом все обстояло иначе. Перед самым началом скандала “Иран — контраст” Рейгана хвалили за то, что он всегда избегал “микромеджмента”²⁹. Но в то время как присущая Картеру маниакальная страсть к подробностям и деталям создала им недобрую славу, в случае Рейгана доброе имя дотошности и пунктуальности было восстановлено. Я, по крайней мере, надеюсь на это, ибо, что бы

нам ни говорили о менеджерах частных корпораций, неразумно советовать президенту Соединенных Штатов избегать деталей там, где его действия могут одержать риск больших неприятностей для него.

В истории с военными поставками Ирану имелось множество примет, предвещающих близкую бурю. Каждая из них приобрела особое значение в свете властных перспектив президента. К “подсказкам” такого рода можно причислить чрезмерную близость Норта, объединенный фронт Уайнбергера и Шульца, высокую вероятность “утечки” информации через Тегеран, несовершенство технических возможностей “контраст”. Но ни одна из них не сулила президенту слишком крупных проблем. Без данных, скрытых подчиненными от Рейгана, перспектива катастрофы казалась нереальной. На фоне президентского неведения первые три подсказки бледнели, а четвертая вообще терялась. Означает ли это, что президент в подобной ситуации просто не способен “перехитрить” своих подчиненных? Что никакой независимой от приближенных системы оповещения просто не существует? На самом деле, не совсем так; мы убедимся в этом, дойдя до тринадцатой главы. К несчастью, в нынешних обстоятельствах такую систему просто отключили.

Итак, я повторяю прежний вопрос: когда можно действовать, не вникая в детали? И когда, напротив, стоит настаивать на обладании ими? Сможет ли очередной Рейган, раздающий полномочия направо и налево, принимать хоть какие-то решения? Окончательный ответ я откладываю до следующей главы. А пока нам предстоит заняться некоторыми промежуточными вопросами.

Приступая, отметим следующее. Мы имеем дело с хрестоматийным случаем неспособности президента обезопасить свое будущее влияние, оценить свои властные ставки, самостоятельно выполнить ту работу, которая по плечу только ему лично. Вдобавок, здесь содержится столь же хрестоматийная иллюстрация того, какими бывают нежелательные последствия игнорирования “ключей” и “указательных знаков”.

Если бы я взялся переписывать свой первоначальный текст, то обязательно включил бы в него историю “Иран — контраст”. Это дело представляется чрезвычайно простым. Рейгановские проблемы кажутся легко преодолимыми. Страна совершенно не настаивала на освобождении заложников, а публика вовсе не

требовала перевооружения иранцев. Напротив, представляемая Шульцем официальная линия — никакой “торговли” по проблеме заложников и никаких сделок с террористами, — пользовалась широкой поддержкой (еще один “знак”, если хотите). То же самое можно сказать и о “контрас”. Они, разумеется, нуждались в средствах, но Тегеран отнюдь не был единственным источником их получения. Для сравнения отметим, что составление бюджета 1958 года действительно втянуло Эйзенхауэра в самую гущу общественных дебатов. Предпринятая Трумэном смена целей корейской войны имела по-настоящему трагические последствия. На подобном фоне состряпанная Рейганом “иранская инициатива” кажется чем-то второстепенным, почти фарсовым.

Показательный характер рейгановского случая объясняется именно этими особенностями. Неудивительно, что многие президентские советники с самого начала предостерегали его от поставок оружия Тегерану. Помимо возможного негативного воздействия на репутацию и престиж президента, схема являла до такой степени порочную логику и основывалась на столь двусмысленных предпосылках, что, по словам Уайнбергера, заслуживала немедленного упразднения. Никто из чиновников, за исключением трех офицеров и прирожденного авантюриста Кейси, не поддержал ее. Одного этого сюжета достаточно, чтобы предостеречь будущих президентов. Даже план Бисселла вторжения на Кубу получил в свое время пусть молчаливую, но все же поддержку госсекретаря и министра обороны, а также напутствие Объединенного комитета начальников штабов.

Но, переосмысливая сейчас аргументы первого издания “Президентской власти”, я не должен ограничиваться только дополнительными иллюстрациями. Мне необходимо вновь коснуться кажущейся простоты рейгановского случая, ибо поведение двух одержимых властью его предшественников — Джонсона и Никсона — поставило под вопрос способность личных властных целей служить президенту “ключами” к эффективной политике. И несмотря на то, что беды Рейгана подтверждают все мои выкладки, опыт Джонсона и Никсона требует переосмысления ранее изложенных тезисов.

Исследуя “американизацию” вьетнамской войны и Уотергейт, я уже отмечал, что “ключики”, извлеченные тогда президентами из их властных расчетов, оказались неподходящими: в

предлагаемых ими ответах сиюминутное безнадежно смешивалось с долгосрочным. Во вьетнамской истории, к примеру, характеризующей сплошными неопределенностями и серьезнейшими политическими рисками (превзойти их могла только ядерная угроза), непосредственные, сегодняшние опасности заслоняли ловушки завтрашнего дня, что в конечном счете заканчивалось ошибочными выводами. “Потеря” Южного Вьетнама в 1965 году казалась несоизмеримой с возможным продолжением войны и после 1968 года, поскольку последнее могло как-нибудь обойтись, а вот первое представлялось весьма осязаемым. Объявление тотальной войны Северу было чревато опасностью китайской интервенции по типу 1950 года; мало того, такая война подрывала общественные реформы в США. Поэтому выбор заключался в ограниченной эскалации конфликта. Оглядываясь назад из 1968 года, некоторые наши политики предпочли бы избавиться от последствий ранее принятых решений. Ведь многое можно было предвидеть заранее и кое-что действительно предвидели — к примеру, такие политические эксперты, как Кларк Клиффорд и Губерт Хэмфри, а отчасти и сам президент³⁰. Но они ничего не предприняли, поскольку сиюминутные риски переживались предельно остро, в то время как долгосрочные последствия — нет³¹. То же самое можно сказать и о сожалениях, высказываемых после уотергейтской истории Холдеманоу, главным сподвижником Никсона³².

Подобные особенности присущи и делу “Иран — контрас”; правда, здесь противопоставление сиюминутного и долгосрочного не столь очевидно. Благодаря этому обстоятельству дело и кажется столь простым. Надежда вернуть всех заложников и умиротворить иранцев оправдывала, по мысли Рейгана, риск утечки информации и, следовательно, возможное обнаружение обществом того факта, что президент вооружает иранцев вопреки шульцевским и собственным заверениям. Но для прочих членов его “официального семейства” — за исключением, вероятно, Пойндекстера и Нортона — все это представлялось не целями, а фантазиями, из-за которых президентский престиж и его репутация сильного человека в глазах конгресса могли пострадать. Добавьте сюда вероятную утечку информации, касающейся “контрас”; Рейган, зная обо всем этом, вероятно, счел бы общий риск слишком значительным и сменил бы тон. В любом

случае Бейкер и Миз подняли бы шум; вероятно, именно поэтому их и не посвятили в суть дела.

И все же, имея в виду более сложные случаи, я обязан поставить вопрос: так что еще, помимо анализа своих личных властных ставок, может сделать президент в подобной ситуации? Рейган оказался в таком положении, что почти ничего не знал об иранской составляющей дела и, следовательно, не мог воспользоваться моими предыдущими советами. Так могу ли я предложить ему какой-то “свежий” совет, способствующий сохранению президентского влияния?

А к чему вообще что-то советовать? Дело в том, что здесь есть своеобразный спортивный интерес. Меня никогда не волновал процесс обнаружения проблем. Вот поиск решения или хотя бы намек на таковое — вещь действительно стоящая. Недоступно? Вполне возможно. И все же стоит попробовать. Президенты и их сотрудники ищут совета; они нуждаются в лучшем из того, что мы в состоянии им предложить.

Так способен ли я усовершенствовать советы, предложенные в первом издании книги? Этот вопрос остается для меня приоритетным.

Раздумывая над печальными судьбами Никсона и Джонсона, я предложил способ, избавляющий от путаницы краткосрочных и долговременных рисков: составление маршрута “от конечной цели”. Это предполагает, во-первых, определение результата, к которому надлежит стремиться, затем утверждение последнего шага, предпринимаемого соответствующим подразделением власти, и после этого — выявление последовательности мер, заполняющих интервал между двумя только что выделенными звеньями. Разумеется, учитываются соображения власти, престижа и репутации. Не вижу необходимости менять эту схему. Ее применение никогда не повредит. Стоило, к примеру, Рейгану поразмыслить о достоверности причинной связи между обязательством вооружить иранских “умеренных” (обязательством, выполняемым через третьих и четвертых лиц, имевших в деле собственный интерес) и освобождением заложников бейрутскими террористами, он, возможно, нашел бы основания для того, чтобы приглушить свое чувство долга, настаивающее на освобождении пяти американцев любой ценой. Благоразумие подсказывало, что президента подстерегают опасности пострашнее невыполненных обязательств. И не важ-

но, что лежавшие на поверхности промахи внешне выглядели более непростительными.

Стоит также отметить, что планирование “от намеченного результата” не является панацеей от всех бед — в особенности для человека, не интересующегося деталями и частностями. Что же еще или что вместо этого может помочь президенту более четко осмыслить и более тщательно оценить собственные властные риски, нежели это получилось в нашем случае, когда Рейган не сумел сопоставить, связанные с неспособностью освободить заложников, с последствиями оружейных сделок с иранцами?

Но подождите, нехорошо вновь ставить этот вопрос перед читателями, которые до сих пор так и не познакомились с образцовыми случаями иного рода. Провалы и неудачи послужили основой “диеты”, которой я придерживался до сих пор, и иранская эпопея Рейгана стала лишь одним из ее блюд. Неужели в наше время не было очевидных и достаточно изученных успехов? Таких, где хозяин Белого дома по своей инициативе действовал бы в полном соответствии с изложенными в этой книге рекомендациями? Где он тщательно взвешивал бы собственные властные ставки, действовал на основе подобного анализа и тем самым улучшал перспективы своего влияния? Ответ очевиден: такие случаи были. Соответственно, прежде, чем вновь перейти к попыткам улучшить предлагаемые президентам советы, я обязан предоставить хотя бы одну иллюстрацию, где моя схема работает.

Я хотел бы даже предложить не один, а целых два таких примера. Затем мы сможем вновь вернуться к проблемам Рейгана и, обогатившись новыми прозрениями, завершить наше повествование. Вот тогда я и отвечу на дважды отложенный вопрос о том, когда следует настаивать на деталях и как это лучше сделать.

Глава тринадцатая

О двух примерах президентского успеха

В одной из опубликованных уже после 1960 года книг подробно описывался случай, в котором президент смог преодолеть все стоящие перед ним проблемы, действуя в русле предлагавшейся мной рецептуры. Изложенная там история произошла за шесть лет до появления “Президентской власти”, и если бы я знал о ней, то обязательно использовал бы как прекрасную иллюстрацию. Теперь же я рад восполнить тот невольный пробел¹.

Речь идет об эпизоде времен Эйзенхауэра. На мой взгляд, он позволяет взглянуть на фигуру этого президента несколько по-иному, нежели это было сделано в седьмой главе. Случай и интересен, и показателен. В основе упоминаемых событий лежала выработка американской позиции в период колониальной войны, которую Франция вела в Индокитае. То был, говоря словами Чалмерса Робертса, “день, когда мы не пошли на войну”².

Итак, забыв на время о поставленных мной вопросах, давайте вернемся в весну 1954 года. Затем, переместившись в 1962 год, рассмотрим еще один случай президентского успеха, на этот раз увенчавшего усилия президента Кеннеди. А потом вновь обратимся к основной проблеме: чем еще, помимо постоянной сверки с властными ставками, обеспечивается успех президента и что нужно было предпринять Рейгану для упрочения своего положения в 1985 году. Размышляя на эту тему, мы, разумеется, будем иметь в виду будущих президентов.

В середине марта 1954 года главные силы французской армии, уже девять лет сражавшейся с повстанцами во вьетнамской час-

ти Индокитая, были осаждены в местечке Дьенбьенфу, расположенном к западу от Ханоя вблизи границы с Лаосом. Огромной неудачей французов стала потеря ими 15 марта единственного аэродрома. Безнадежность их положения казалась к тому времени очевидной.

Шесть недель спустя в Женеве должна была открыться созываемая по инициативе Великобритании конференция с участием враждующих сторон, а также заинтересованных великих держав, включая Китай. Коммунистические повстанцы, возглавляемые Хо Ши Мином, старались добиться победы еще до начала переговоров. Их поддерживали китайские коммунисты, чей режим не был признан Соединенными Штатами и которые до недавнего времени воевали с силами Объединенных Наций в Корее. Джон Фостер Даллес, тогдашний государственный секретарь США, относился к идее созыва конференции прохладно, поскольку не одобрял политику миротворчества в данном регионе. Организатор конференции, министр иностранных дел Великобритании Энтони Иден, готовившийся занять кресло премьер-министра, напротив, видел в ней единственный способ помочь парижским друзьям с достоинством выйти из сложившейся ситуации. Именно с этой целью он намеревался представить Пекин западной дипломатии.

Ни Иден, ни Париж не допускали возможности поражения Франции. Но война в Индокитае становилась все более дорогостоящим предприятием, огромные человеческие и денежные вливания грозили расколоть французское общество. Свою долю финансовых затрат в этом деле несли и американцы. Но они не теряли там солдатские жизни. Наряду с потерями Иностранного легиона, в Индокитае погибло или было изувечено столько французов, что рассчитывать на одобрительное отношение Национального собрания к направлению в зону боев дополнительных воинских частей стало невозможно. И все же блокаду Дьенбьенфу нужно было прорвать еще до начала конференции в Женеве. Итак, где же выход?

Вопрос всесторонне прорабатывался и в Вашингтоне, и в Париже. Активное обсуждение возможного поражения французов и дальнейших действий американской стороны началось в Совете национальной безопасности еще в январе, когда под Дьенбьенфу только-только разгорались ожесточенные бои. Тогда же эта тема поднималась и в конгрессе. Теперь спасти французов могло толь-

ко чудо. Из Парижа прибыла высокопоставленная военная делегация. Как раз в это время, в конце марта, адмирал Артур Рэдфорд, председатель Объединенного комитета начальников штабов, с самого начала склонявшийся к американскому вмешательству, предложил ударить по партизанам с воздуха и тем самым позволить французам покинуть этот район. Но госсекретарь Даллес не поддержал Рэдфорда. Государственного секретаря интересовало не столько спасение конкретного контингента французских войск, сколько создание в будущем военного союза, объединяющего Францию, Великобританию, а также близкие США региональные державы. Подобный союз, по его мнению, смог бы остановить китайско-советский блок, стремящийся насадить коммунизм по всей Юго-Восточной Азии. (Лидеров типа Хо Ши Мина он считал марионетками, похожими на вождей ГДР.) Впрочем, имея в виду, что поражение Хо тоже препятствовало бы распространению коммунистической угрозы, Даллес вскоре изменил свое мнение. План Рэдфорда, тем временем, получил полную поддержку вице-президента Никсона. Последнего едва ли можно было считать ключевым союзником, но непоколебимый антикоммунизм и твердая приверженность республиканским взглядам обеспечили ему гораздо больший авторитет, нежели имел вице-президент Буш тридцать лет спустя. Рэдфорда, однако, не поддержали коллеги по комитету начальников штабов, не забывшие корейский опыт и не доверяющие Франции.

Будучи человеком бесхитростным и решительным, Рэдфорд привык довольствоваться тем, что есть: сначала он обнародовал свой план в меморандуме на имя президента, а затем, по указанию Эйзенхауэра, на состоявшемся 1 апреля заседании Совета национальной безопасности. Потом последовало объяснение с Даллесом, на следующее утро состоялась еще одна встреча, теперь уже в расширенном составе. Эйзенхауэр председательствовал на обеих сессиях и активно участвовал в них. Он уже успел выразить сочувствие плану Рэдфорда и за обедом даже поинтересовался возможностью нанесения бомбового удара самолетами без опознавательных знаков. О том же он говорил и Даллесу. Вскоре, однако, Эйзенхауэр отказался от этой идеи. Причина, по-видимому, заключалась в том, что соблюсти полную секретность в таком деле едва ли удалось бы, да и успех не был гарантирован. Поэтому президент сменил тактику, решив заручиться поддержкой конгресса.

За три недели до этого, отвечая на вопрос, заданный ему на пресс-конференции 10 марта, Эйзенхауэр сказал: “Американцы могут быть вовлечены в военные действия только при соблюдении соответствующей конституционной процедуры, предусматривающей участие конгресса”³. Начиная с 1 апреля, он часто ссылаясь на эти слова в связи с ситуацией в Дьенбьенфу. Кроме того, в беседах с советниками президент без устали напоминал, что вся политика США в регионе должна основываться на этом тезисе. Эйзенхауэр не желал повторять ошибку Трумэна, односторонние решения которого привели к “трумэновской войне” в Корее. Поэтому Рэдфорду и Даллесу было поручено обсудить план военного вмешательства в Индокитае с руководством конгресса.

Так они и поступили. Даллес, как старший по должности, взял инициативу на себя. Им были организованы консультации с участием лидеров обеих партий и членов профильных комитетов обеих палат конгресса. Правда, в их числе не оказалось сенатора Джозефа Маккарти, который, находясь тогда в зените политической карьеры, причинял Эйзенхауэру не меньшее беспокойство, чем в свое время Трумэну. Впрочем, он незримо присутствовал на этом мероприятии. Предварительно “поработав” с ведомством Даллеса, Маккарти теперь обратил внимание на армию. Пытаясь хоть как-то сдержать этого неистового человека, Эйзенхауэр попробовал настроить против него лидеров Сената. Ситуация с Дьенбьенфу была опасна в том смысле, что Маккарти мог использовать ее против президента. Как отмечал Фред Гринштейн, одним махом приходилось решать сразу две задачи⁴.

3 апреля, после дополнительных президентских наставлений, госсекретарь и адмирал встретились в государственном департаменте с восемью ведущими конгрессменами. Нам неизвестно, обсуждались ли тогда перспективы нанесения воздушных ударов по вьетнамским коммунистам. Как бы то ни было, стороны пришли к единодушному решению: Соединенные Штаты должны выступать в тандеме с Великобританией, и никак не иначе. Великобритания — основной союзник США, поскольку стратегические интересы и региональная ответственность обоих государств во многом совпадают (в этой связи упоминались Малайя и Филиппины). Что касается Франции, то американская помощь гарантировалась при условии немедленного предостав-

ления независимости Индокитаю: США не собирались поощрять колониализм⁵. По разговорам, согласие между спикером палаты представителей Сэмом Рэйберном и лидером меньшинства в сенате Линдоном Джонсоном было обеспечено в ходе частных встреч у Эйзенхауэра, которого с Рэйберном связывали давние дружеские отношения⁶.

Таким образом, поддержка со стороны конгресса обусловливалась британским участием в предстоящей акции и деколонизацией французского Индокитаея. Президент и госсекретарь сообщили о достигнутом соглашении на расширенном заседании Совета национальной безопасности, которое состоялось 6 апреля. Возражений не последовало. Пока Великобритания и Франция (последовательность не важна) не согласятся с поставленными условиями, никаких авианалетов не будет. После этого президент решительно пресекал любые попытки возвращения к данному вопросу.

Вскоре госсекретарь Даллес отправился в Лондон; ему предписывалось изучить реакцию Идена и уходящего премьер-министра Черчилля. К тому времени Эйзенхауэр уже написал Черчиллю о предполагаемых совместных действиях, но, насколько мне известно, о немедленном вторжении в письме не говорилось ни слова. Иден и Даллес не любили друг друга — слишком различны были их темпераменты и жизненные установки. Но Черчилль и Иден прекрасно относились к Эйзенхауэру, с которым тесно сотрудничали в годы Второй мировой войны, а потом в НАТО. Несмотря на это, Иден после некоторых раздумий дал понять, что не склонен соглашаться с американцами. По его мнению, интервенция запоздала. Независимо от исхода сражений Франции придется отказаться от Индокитаея, а условия отказа будут выработаны в Женеве. Что же касается совместных шагов по сдерживанию коммунизма, то они казались англичанам преждевременными. Сначала должна состояться женевская встреча. Ее итоги покажут, как действовать дальше.

Министр иностранных дел Франции Жорж Бидо убеждал американского посла в Париже, а затем и Даллеса, остановившегося здесь по пути в Женеву, что после стольких жертв Франция не может предоставить азиатским колониям независимость и уж тем более не сделает этого до открытия женевской конференции; по словам министра, лучше принять поражение на по-

ле боя. Даллес (по-видимому, в силу недоразумения) обнадежил Бидо, сказав, что ситуацию в Дьенбьенфу может поправить американская стратегическая авиация. Это вызвало хаотический обмен вопросами и ответами через океан, но никакого реального результата не последовало. Идена и Черчилля так и не удалось убедить в обоснованности подобного шага. Реакция самого Эйзенхауэра отразила их возможную реакцию. Наряду с допустимостью обычных бомбардировок президент действительно пытался тогда оценить и перспективы ядерного удара. Подумав, он заявил Роберту Катлеру (предшественнику Пойндкестера на посту руководителя аппарата Совета национальной безопасности): “Вы, ребята, должно быть, не в своем уме. Мы не можем использовать эту чудовищную штуку в Азии второй раз за десять лет. Да простит нас Господь!”⁷

В течение последующих недель Вашингтон дважды получал французские послания (обещание предоставить Индокитаю независимость в них отсутствовало). Они были рассмотрены всеми заинтересованными лицами, в том числе и президентом. Но никто, включая адмирала Рэдфорда, не оспаривал принятое конгрессом соглашение и не настаивал на вмешательстве, не подкрепленном британской поддержкой.

Конференция в Женеве открылась 26 апреля. Через одиннадцать дней, несмотря на героическое сопротивление французов, Дьенбьенфу пал. Новое французское правительство, удачно проведя переговоры, выторговало даже больше, чем ожидалось: пообещав предоставить независимость странам Индокитаея, оно передавало под контроль Хо Ши Мина лишь половину Вьетнама. Похоже, Москва и Пекин по каким-то причинам и не желали большего. Даллес принципиально воздержался от подписания женевских соглашений, зарезервировав за Вашингтоном роковую возможность будущей интервенции. При этом никто не упрекал Эйзенхауэра в том, что сам он воздержался от военного вмешательства в Индокитае. Ответственность легла на конгресс и на американских союзников.

Изложенная здесь история заставляет предположить, что Эйзенхауэр с самого начала был против американских воздушных ударов, но, не желая говорить об этом вслух, придумал надежный способ избежать неугодного хода событий. Догадка перерастает в убеждение, если принять в расчет личные связи президента с главными действующими лицами этой истории:

ведь Рэйберн был его близким другом в течение многих лет, а с Иденом он сблизился во время Второй мировой войны. Позиции, занятые ими с самого начала, позволяли достаточно точно предвидеть реакцию обоих. Более того, Эйзенхауэр, сверяя свои предположения, специально направлял Даллеса к Идену. Наконец, имелись и неофициальные источники информации. А зная реакцию англичан, он вполне мог договориться с Рэйберном о том, что поддержка со стороны конгресса будет обусловлена позицией Идена. Короче, все решалось одним телефонным звонком.

Возможно, так оно и было. Но мы не можем быть уверенными до тех пор, пока эта версия не найдет подтверждения в официальных бумагах правительства, Эйзенхауэра или Даллеса. Мелани Биллингс-Юн, тщательно изучив все доступные документы, пришла к выводу, что президент, первоначально заинтересовавшись делом, позже пустил его на самотек. По мнению исследовательницы, Эйзенхауэр не имел предварительного решения, и не принимая возможность интервенции, и не отказываясь от нее. Он просто ждал, как отреагируют на Капитолийском холме и за границей, считая, что не нужно давить ни на одну из сторон.

Другую интерпретацию предлагают Джон Берк и Фред Гринштейн. В свое время эту версию отстаивал сам Эйзенхауэр. Если верить ей, президент формально не исключал военного вмешательства. Более того, он неустанно обсуждал эту возможность на различных встречах и форумах, в том числе и в конгрессе, всегда преподнося проблему как общее дело союзников. Он полагал, что подобное решение состоится лишь в том случае, если вмешательство будет оправданным с военной точки зрения, если Франция пойдет на уступки, если Иден изменит свою позицию, что он вполне мог сделать. Эйзенхауэр понимал: если он однозначно поддержал Даллеса, Иден не сможет этого не заметить.

Президент отлично знал, что президентскую поддержку вооруженного вмешательства на указанных выше условиях нельзя будет назвать “эйзенхауэровской” войной по аналогии с “трумэновской” войной в Корее. А откажись он от интервенции из-за несогласия Франции и Великобритании с предложениями конгресса — как оно в действительности и произошло, — в падении Дьенбьенфу и Индокитая будут винить не Эйзенхауэра, а французский колониализм. Более того, ни

Маккарти, ни кто-либо другой не смогут обвинить его в излишней “мягкости” по отношению к коммунизму или в пренебрежении советами адмирала Рэдфорда, государственного секретаря Даллеса, а также антикоммуниста Никсона. Здесь нет и намек на китайские проблемы Трумэна или же его неприятности с Макартуром. Ибо Эйзенхауэр вполне благожелательно воспринял все советы. Их реализации воспрепятствовали конгресс, Иден и французы.

Как бы мы ни трактовали мотивы Эйзенхауэра, — намеревался ли он уклониться от интервенции или, напротив, стремился к ней изо всех сил, — все его поступки с конца марта и до начала апреля, включая дискуссии в Совете национальной безопасности, консультации в конгрессе, выдвижение трех условий, обращение к Черчиллю, а затем и направление Даллеса за границу, свидетельствовали о его стремлении отстоять и президентские конституционные полномочия, и деловую репутацию, и общественный престиж. Причем президент хотел добиться этого независимо от того, потеряет Франция Индокитай или нет. Эйзенхауэр хотел избежать аналогий с Трумэном и в то же время обезопасить себя от нападков экстремистов типа Маккарти.

Что же помогло Эйзенхауэру соблюсти осторожность и позаботиться о самозащите? Кто посоветовал ему столь мудрое решение? Из документов это не ясно. Возможно, он использовал рекомендации людей, не входивших в круг консультантов Совета национальной безопасности (поэтому-то о них ничего не известно), но скорее всего, он опирался на собственные размышления. Эйзенхауэр обладал богатым опытом общения с конгрессменами, берущим начало еще в армейские годы, когда зародилась его дружба с Рейберном. Он много общался с союзниками, сначала во время войны, затем как начальник штаба армии США и высокопоставленный офицер НАТО. Весь этот внушительный багаж дополнялся естественной для него заботой о своем имидже — теперь уже президентском. Здесь удачно дополнили друг друга опыт, знания, имидж. Он имел все необходимое для того, чтобы в подобных ситуациях полагаться только на себя и самостоятельно принимать решения; видимо, так и получилось на самом деле.

Похож ли он на того “чужака” в политике и власти, которого я описал в седьмой главе книги, рассказывая о событиях 1959 го-

да? Едва ли. Мое определение совершенно не подходит к Эйзенхауэру 1954 года, когда до его инфаркта оставалось еще пятнадцать месяцев.

Путь Эйзенхауэра не перестает удивлять меня, хотя я изучаю его на протяжении тридцати лет. Если в последние годы президентства он настолько серьезно был озабочен проблемой ограничения вооружений и жестким бюджетом, почему же тогда ему не удалось использовать президентское влияние столь же эффективно?⁸ (Я не касаюсь здесь эпизода с самолетом У-2; он был слишком плохо продуман и потому неудачен; кроме того, это произошло в самом конце его срока.)

Возможно, недобрую роль сыграла болезнь 1955—1957 годов, лишившая президента необходимого для сильной власти запаса энергии и времени. И если бы не инфаркт, он, вероятно, действовал бы в истории с Хэмфри более решительно, чем описывалось в шестой главе. Быть может, он напомнил бы Эйзенхауэра времен Дьенбьенфу? Смог бы тогда “обновленный” Эйзенхауэр образца 1959 года появиться двумя годами раньше? Стал бы он человеком, твердо знающим свои приоритеты и обязательства, четко контролирующим как внешнюю, так и внутреннюю политику, готовым в течение оставшихся трех лет президентства делать все возможное для достижения собственных целей? Я не знаю. В действительности в заключительные два года своей президентской карьеры Эйзенхауэр, по утверждению Макджорджа Банди, не сделал почти ничего из намеченного ранее. Ведь начавшуюся десять лет спустя при Никсоне разрядку задумал именно он. Человек, столь удачно поставивший себя в индокитайской истории, — даже Маккарти не смог ни к чему придраться, — так вяло и неуверенно проводил политику мира, что его преемнику Джону Кеннеди ничего не стоило без всякого ущерба для своей репутации увеличивать военные расходы на десять миллиардов долларов ежегодно. Банди сожалеет об этом, что неудивительно⁹. Менеджмент “невидимой руки”? Не исключено, что проблема именно в этом. Эйзенхауэр принципиально предпочитал не форсировать события. Наверное, ему просто не хватало времени и сил. Но, скорее всего, во всем виновата болезнь. Или же репутация национального героя, сопровождавшая генерала в течение шестнадцати лет, помешала почетному завершению его политической карьеры.

Но в 1954 году, когда о болезни не было еще и речи, Эйзенхауэр показал пример того, как должен действовать президент, желающий обеспечить свое влияние в будущем и принявший на себя функции единственного эксперта в столь важном вопросе.

Итак, обогатившись изложенным выше примером, вернемся к основному вопросу: если президент в процессе принятия решения намеревается укрепить свое влияние на будущее, то что же, помимо постоянного учета властных ставок, помогает ему в этом нелегком деле? Эйзенхауэр, несомненно, знал о тех сиюминутных опасностях, которые сулило ему поражение Франции, но эти опасности президент сумел свести к минимуму. Что же касается долгосрочного риска быть обвиненным в потере Индокитая после вынужденного ухода оттуда французов, то Эйзенхауэр своими действиями стремился подчеркнуть: невозможно потерять то, что вам не принадлежит и никогда не принадлежало. Воздушные удары по Дьенбьенфу не отменили бы этого факта, но лишь запутали бы все дело. Безусловно, послефранцузский период также был чреват политическими проблемами. И Эйзенхауэр, и Даллес беспокоились об этом. Хотя и в данном случае президент рисковал не в одиночку — в той же мере рисковали союзники и вся страна. Он добился этого, “приглушив” краткосрочные опасности, когда поражение потерпела Франция, а не он.

Благодаря чему Эйзенхауэр столь глубоко разобрался в ситуации? Весной 1954 года его личные ставки были не менее очевидны, чем ставки Франции, Великобритании, Объединенного комитета начальников штабов, лидеров конгресса, государственного секретаря, вице-президента и сенатора Маккарти. Но одно дело видеть определенный расклад и совсем другое — выбрать нужные приоритеты, имея в виду собственную цель. В чем же секрет успеха?

Ответ очевиден: это личный опыт, тот самый “богатый опыт”, о котором шла речь выше. Здесь все было строго разложено по полочкам. Во-первых, президент знал о плане предложенных Рэдфордом воздушных ударов. Во-вторых, он имел понятие о вовлеченных в дело институтах и их эволюции, начиная с взаимоотношений исполнительной и законодательной влас-

тей в 30-х годах и заканчивая состоянием французской армии после Второй мировой войны. В-третьих, Эйзенхауэр прекрасно знал руководителей британского и французского правительств, “верхушку” французской армии, американских военных и дипломатов. Он знал возраст, успехи и неудачи этих людей, был знаком с их жизненными установками, предпочтениями и симпатиями. Его огромное превосходство над всеми, кто был вовлечен в проблему Индокитая, заключалось в опережающей реакции. Президент мгновенно мог извлечь из своей памяти нужное историческое событие общественного или личного свойства и рассмотреть его в свете сегодняшней ситуации. Это умение мы с Эрнестом Мэйем назвали “контекстуальной памятью”¹⁰. И хотя он почти ничего не знал о вьетнамцах или китайцах, вовлеченных в конфликт с другой стороны, это не меняло сути дела. Для апрельских решений это обстоятельство не представляло особой важности.

Присмотримся к основным этапам карьеры Эйзенхауэра. Еще до Пёрл-Харбора высокое положение в штабе армии позволило ему познакомиться с работой конгресса и свело лично с Рузвельтом. В 1942 году Эйзенхауэр становится командующим американскими войсками в Северной Африке, где ему пришлось освоить “дипломатию лавирования” между правительством Виши и “Свободной Францией”. Затем генерала отправляют в Англию для разработки плана высадки союзников в Европе. После этого он командовал вторым фронтом, войска которого освободили Францию и встретились с русскими на Эльбе. Вернувшись в Америку героем, он получает новое назначение и возглавляет генштаб армии США. Это происходит сразу после того, как англичане с согласия Трумэна перебросили войска освобожденной Франции в Индокитай. (Французы тогда начали с того, что изгнали с поста вьетнамского руководителя Хо Ши Мина; то было начало истории, позже завершившейся под Дьенбьенфу.) В отличие от большинства американцев, Эйзенхауэр знал об истоках этого дела. В 1950 году, после трех лет гражданской службы, он вновь был призван на военную: генерала отправили в Европу с целью превратить НАТО в мощную организацию, способную сдерживать аппетиты Сталина. Находясь в штаб-квартире блока в Париже, он наблюдал, как Трумэн ввязывался в неприятности с Кореей, китайцами, конгрессом, Макартуром и Маккарти. Эйзенхауэр был очевид-

цем и участником сделки между Францией, которая нуждалась в деньгах для ведения войны в Индокитае, и США, которым нужно было вовлечь французов в Европейское оборонительное сообщество. Создание этой организации позволяло возродить немецкие войска без официального воссоздания германской армии. Эту задачу Эйзенхауэр решал вместе с Ачесоном и Даллесом. Наконец, он посчитал возможным выставить свою кандидатуру на пост президента от республиканской партии и через год был избран.

Для пояснения взаимосвязи между личными властными ставками, соответствующими политическими стратегиями и предшествующим опытом нет примера более удачного, чем этот. Разумеется, я не утверждаю, что Эйзенхауэр постоянно держал в голове все богатство своего опыта или же применял его исключительно правильно и всегда к месту. В полной мере этого не может никто. В других обстоятельствах накопленная мудрость помогла президенту гораздо меньше, чем в случае с Дьенбьенфу. В ситуации с Европейским оборонительным сообществом, к примеру, он упорно настаивал на вовлечении Франции в заведомо неприемлемое для нее политическое соглашение. Но с Дьенбьенфу вопрос стоял проще: сможет ли Франция, даже отбив атаку на этот раз, по-прежнему контролировать Индокитай? В 1954 году большинство аналитиков придерживалось пессимистической точки зрения на этот счет. Так же полагал и Эйзенхауэр; у него не было оснований думать по-другому.

Нужное президенту решение редко “отложено” в его памяти в готовом виде. Взгляните на примеры, использованные в нашей книге. В конфликте Эйзенхауэра с Хэмфри такого явно не было: хотя шел уже четвертый бюджетный сезон, президент так и не выработал той ясности в финансовых вопросах, какую явил при обсуждении военной интервенции. Не лучше складывалось и у Эйзенхауэра с Фобусом в Литл-Роке. Не подходит сюда и Трумэн, совершенно неверно и с губительными для себя последствиями истолковавший намерения китайцев и потенциал Макартура. И далее — в том же духе. Лишь деликатную работу Трумэна с “планом Маршалла”, который сам по себе явился большим успехом, можно в какой-то мере сравнить с удачей Эйзенхауэра в деле Дьенбьенфу. Трумэну здесь также пригодился президентский опыт: он знал, кому на Капитолийском холме нужно было уступить и за чьей спиной можно было спрятаться.

Все остальное, описанное в этой книге, — собрание случаев, объединенных неправильным пониманием, ложным восприятием, игнорированием проблемы или истории ее возникновения, как это случилось с Картером в “деле Лэнса”. Или же — недооценкой социальных институтов, как было с Эйзенхауэром в бюджетной эпопее 1957 года. Или же — излишним доверием к конкретным людям; здесь типичны примеры Эйзенхауэра с Фобусом или Трумэна с “электрическим Чарли” Вильсоном. Иной раз искажалось все сразу — и сама проблема, и роль институтов, и место конкретных людей; именно так произошло с Кеннеди при подготовке операции в заливе Свиней. Во всех приведенных случаях личного опыта президентам явно не хватало, а знания о предмете либо отсутствовали, либо превратно толковались, что, в свою очередь, оборачивалось ошибочными президентскими решениями.

Но если и на личный опыт нельзя положиться полностью, что же поможет президентам действовать так же успешно, как действовал Эйзенхауэр в случае с Дьенбьенфу? В чем же тогда смысл моей истории? Ответ очевиден. Им следует операться на опыт других людей, как на непосредственный, составленный из живых свидетельств, так и опосредованный, запечатленный в книгах. Короче говоря, президенты обязаны задавать вопросы. Они должны внушить подчиненным необходимость постоянного вопрошания — ведь ответы редко бывают полными и обстоятельными; на смену одним вопросам должны приходиться другие, четче сформулированные, позволяющие до предела углубиться в проблему и в конце концов нащупать правильное решение. Естественно, учет эволюции институтов и характеров конкретных личностей не дается легко, но вместе с тем, это и не “тайна за семью печатями”. Еще раз напомним, для чего это необходимо: чтобы выбрать один вариант из множества противоречащих друг другу ходов. Цель здесь — не точность собранной информации, ее способность работать на будущее влияние.

В книге “Мышление и время”, посвященной этим вопросам, мы с моим соавтором Мэйем утверждаем, что “история представляет собой последнее прибежище дилетантов”¹¹. Непосредственный личный опыт, который помог Эйзенхауэру в случае с Дьенбьенфу, лучше заимствованного опыта уже потому, что тут нет лишних звеньев — будь то сотрудники президента, эксперты, ученые или публикации. Но обе разновидности опыта, по

нашему с Мэйем мнению, являются “историей” и обе равно приемлемы для президента. Правда, ни в том ни в другом случае нет гарантий от неправильного решения, и мы рассматриваем те ошибки, которые наиболее опасны для президентства. Президент может запутаться в ложных аналогиях, не заметив тех, которые подошли бы лучше: именно это, по нашему мнению, произошло с Трумэном в 1950 году. Он может замкнуться в личных представлениях и пристрастиях, не давая себе труда пересмотреть их и не позволяя сделать это другим. Наиболее типичны в этом смысле стереотипные позиции Кеннеди в отношении Кубы, Кастро, Объединенного комитета начальников штабов, ЦРУ и Бисселла. То же самое касается и Рейгана, с завидным упорством настаивавшего на том, что его военные поставки не являлись контрабандой, ибо Тегеран — это не Бейрут. Заблуждения могут затрагивать отдельных людей или целые институты: так, Трумэн недооценивал Макартура, Джонсон считал Хо Ши Мина кем-то вроде сенатора, Никсон думал, что может запросто снять специального прокурора, а Рейган видел в Кейси политика.

Другой распространенной ошибкой является сосредоточение на второстепенном аспекте проблемы. Каждый совершаемый президентом выбор ставит сразу несколько вопросов. Каждая деталь имеет свою историю и подразумевает различные степени ответственности. В книге “Мышление и время” упоминается печальный случай с Картером, когда он настойчиво требовал от Москвы существенного сокращения стратегических вооружений, не ознакомившись с материалами по прежним переговорам, которые были подготовлены его сотрудниками. В данном случае стоило вникнуть в историю наших оборонных бюджетов, о которой президент, к сожалению, почти ничего не знал.

Разительный контраст всем этим промахам являет Эйзенхауэр в ситуации с Дьенбьенфу. В данном случае президент знал подоплеку вопроса и мог выделить для себя самое важное. Он был знаком с практикой авиаударов на подобной местности и владел информацией о предыдущих попытках сокрытия тайных операций. Он свел всю имеющуюся информацию воедино и понял, что нужно быть начеку. Он также знал, что Париж устал от войны, и помнил реакцию Америки на потерю Китая. И вновь сопоставление заставило его задуматься. Он разбирался в военной доктрине, стратегии и тактике французов, знал их военное

руководство с тех самых пор, как Хо Ши Мин бежал из Ханоя, поклявшись вернуться назад. Несомненно, эта история не могла не повлиять на Эйзенхауэра, хотя его главной заботой здесь была не Франция, не ее победа или поражение. Не зная обо всем этом заранее, он, вероятно, никогда бы не стал забивать себе голову подобными частностями — он отмахнулся бы от них, как привык делать всегда, задолго до Рейгана. Военная сторона проблемы, в том числе и план Рэдфорда, мало беспокоили Белый дом. Иное дело — политика. Тут обнаруживались свои тайны, свои истории, свои подробности. К счастью, президент оказался на высоте.

Задавать вопросы, чтобы вооружить себя чужим опытом, а затем использовать полученные знания для упрочения личной власти — это все равно что проверять собственные гипотезы на других. Негативных примеров по этой части более чем достаточно, а вот положительных, да еще документированных, явно мало. Вместе с тем эффективность именно такой тактики Кеннеди продемонстрировал в ходе кубинского ракетного кризиса 1962 года¹². Благодаря этому была спасена его репутация, пострадавшая в заливе Свиней. Как известно, Кеннеди постоянно проявлял интерес к личности своего кремлевского соперника Никиты Хрущева: к его окружению, мотивам поступков, стилю его руководства — имперскому, российскому стилю. Кеннеди считал, что необходимо взглянуть на проблему личного влияния и властных ставок глазами своего противника. Документы того времени свидетельствуют о подробных расспросах, адресуемых президентом Левеллину (“Томми”) Томпсону, ветерану русского отдела госдепартамента, человеку, в течение всего кризиса находившемуся в числе доверенных лиц Кеннеди. Томпсон не столько отвечал на возникавшие у Кеннеди вопросы, сколько уточнял и разъяснял их, вскрывая “темные” стороны или взаимоисключающие моменты. Подобная тренировка избавила президента от импульсивных решений.

Заняв выжидательную позицию, Кеннеди предоставил Хрущеву поле для маневра, не позволяя вмешиваться в это дело никому из своего окружения. Второй волнующей его проблемой стала публичная позиция, которую следовало занять. И здесь он не прислушивался к рекомендациям советников, за исключением собственного брата и, возможно, британского премьера Гарольда Макмиллана. По-видимому,

Кеннеди был настолько уверен в себе, что просто не нуждался в чужих советах.

Подобная линия имела впечатляющие последствия. На двенадцатый день кризиса, 27 октября 1962 года, Кеннеди выдвинул инициативу, весьма отличавшуюся от идей его окружения. За демонтаж ракет, только что доставленных на Кубу, СССР хотел получить закрытие американских ракетных баз, размещенных в Турции Эйзенхауэром. Для США сделка была вполне выгодной, так как в самое ближайшее время планировался спуск на воду новых подводных ракетносцев “Поларис”, направляемых на боевое дежурство к турецкому побережью. Здесь, правда, возникала проблема политического характера: размещенные в Турции ракеты формально принадлежали НАТО, и турецкие власти не собирались отказываться от них до подхода новых подводных лодок. Предложение навязать союзнику по блоку немедленный демонтаж практически новых комплексов повергало в уныние как государственный департамент, так и министерство обороны. И все же Кеннеди настоял на том, чтобы хоть что-то уступить Хрущеву. Необходимо было психологически облегчить отступление противника и, что особенно важно, снизить уровень напряженности, взяв его под контроль. Рисковать миром было нельзя; этого не поняли бы и не поддержали ни в Америке, ни в Европе. Кеннеди постоянно повторял эту мысль, консультируясь с советниками по поводу “турецких” ракет. Публикация этих записей, рассекреченная совсем недавно, обнаруживает абсолютное расхождение приоритетов самого Кеннеди и его подчиненных. Это еще раз доказывает, что в принципиальных вопросах президент может полагаться только на себя.

Об этой истории мы знаем в основном благодаря опубликованным в 1969 году запискам Роберта Кеннеди. Там же рассказывается, что по поручению брата он тем субботним вечером встретился с советским послом и предложил ему сделку: СССР открыто выводит свои ракеты с Кубы, после чего то же самое делают американцы в Турции. Условие ставилось одно — “обмен” публично не признается и не афишируется. В конце концов Хрущев отступил и убрал свои ракеты. Кеннеди также сдержал слово: следующей весной наши ракеты были выведены из Турции (подводные лодки “Поларис” к тому времени укрепили флот НАТО в Средиземноморье). Таким образом, все догово-

ренности были выполнены. Работая над посвященной Кеннеди девятой главой, я знал обо всем этом.

Но теперь мы знаем гораздо больше. В 1987 году выяснилось, что у Кеннеди на случай отказа Москвы был заготовлен секретный план. Если бы Хрущев продолжал настаивать на обнародовании сделки, то о ней “внезапно” объявил бы генеральный секретарь ООН У Тан. Он сделал бы это в тех выражениях, которые подготовил сам Кеннеди с помощью госсекретаря Дина Раска (других участников не было) в тот же самый субботний вечер¹³. Текст затем продиктовали по телефону доверенному посреднику, бывшему заместителю генерального секретаря ООН Эндрю Кордье, который на следующий день, в случае получения еще одного телефонного звонка, обязался передать президентское послание У Тану. Как известно, этот план не понадобился. Но нам важно отметить следующее: соглашаясь на обнародование подобного заявления, президент совершенно сознательно ставил себя под удар открытого недовольства и граждан, и конгресса — ведь он принимал сторону ООН и Советов в противовес Турции и НАТО. Но этой сиюминутной опасности противостояла другая, грозившая в перспективе более существенными последствиями. Если бы СССР отказался от переданного через Роберта Кеннеди предложения, президент вынужден был бы пойти на ответные меры; русские реагировали бы соответственно, и так далее, вплоть до выхода ситуации из-под контроля.

Кеннеди, похоже, был готов взвалить на себя любые неприятности, только бы не допустить эскалации конфликта. Идя на уступки русским за счет союзников, он смирился даже с неминуемым порицанием со стороны конгрессменов, да и страны в целом; ему нужно было любой ценой предотвратить открытое столкновение. Аналогичный выбор сделал Эйзенхауэр в случае с Дьенбьенфу. А Джонсон в подобной ситуации все же ввязался в безнадежную войну.

Эта история обнажила всю сложность нашей эпохи, а ведь тогда военная мощь по сравнению с сегодняшней выглядела скромно: пятьдесят ядерных боеголовок против нынешних десяти тысяч.

Она показала также всю хрупкость авторитета президента даже внутри собственной администрации. И, самое главное, она продемонстрировала, насколько эффективно Кеннеди исполь-

зовал беседы Томпсона: этот опосредованный опыт позволил ему “почувствовать” Хрущева, узнать его стиль, окружение, среду, понять, что и этот человек — глава сверхдержавы — также ограничен в своих возможностях и также многим рискует.

Таким образом, вопросы заменили Кеннеди “живой” опыт Эйзенхауэра. Это была умная работа под началом грамотного профессионала, весьма толково подобранного и прекрасно подготовленного для отведенной ему роли.

Итак, помимо “плана Маршалла”, мы обзавелись еще двумя примерами, в которых современные президенты, принимая важнейшие решения, сумели учесть собственные властные ставки — в особенности возможное изменение своих позиций в глазах конгресса и публики. Что же отличает два этих случая от дела “Иран — контраст”? Почему Эйзенхауэр и Кеннеди преуспели, а Рейган — нет?

Я заранее отвергаю ответ сатириков: Рейган не мог быть глупцом. Подобная трактовка не годится для человека, который в течение двух сроков управлял крупнейшим штатом страны, трижды боролся за Белый дом и дважды выигрывал, а потом, после восьми лет президентства, ушел, оставшись самым популярным лидером Америки за все время опросов Гэллапа. Возможно, он был ленив, в чем обвиняют его многие, возможно, в каких-то вопросах он был не слишком сведущ. Но ему не откажешь в проницательности, а о его удачливости ходили легенды. И все-таки, почему он провалился там, где в схожей ситуации справились другие?

Отвечая на этот вопрос, я хотел бы поделиться четырьмя соображениями. Во-первых, в 1985—1986 годах проблемы не касались военных действий; от Рейгана не требовалось повышенного внимания верховного главнокомандующего, самолично отправляющего солдат в бой. В данном случае президент был озабочен семьями заложников, беззакониями сандинистов, горькой участью “контрас”. Во-вторых, несмотря на то, что в некоторых отношениях опыт Рейгана был богаче опыта Эйзенхауэра, он не содержал ничего, хотя бы отдаленно напоминающего иранскую сделку. Даже перебрав всю свою биографию, Рейган не нашел бы в ней тех сокровищ, которые выручили Эйзенхауэра в истории с Дьенбьенфу. В плане “подходя-

щего” опыта наши герои пребывают на противоположных полюсах. В-третьих, по вкусу к истории и исторической любознательности, Рейган совершенно не похож на Кеннеди. И наконец, в-четвертых, тайный характер продажи оружия Ирану и передачи прибылей “контрас” просто лишил президента возможности задавать вопросы, несмотря на то что его престиж и место в истории оказались под угрозой. И это надо иметь в виду.

Любые конфликты, втягивающие американцев в боевые действия за рубежом, а также частности и детали подобных акций, немедленно оказывались в центре внимания и Эйзенхауэра, и Кеннеди. В отношении залива Свиней Кеннеди решил, что участие американцев нецелесообразно. Во Вьетнаме, по крайней мере до смерти Дьема, президент был убежден, что время прямого вмешательства Соединенных Штатов еще не настало. Тот же принцип действовал и в других случаях — как в Лаосе, так и в Берлине. Предельно четко он проявил себя в 1962 году, во время прямого военного конфликта с русскими. Самое пристальное внимание Кеннеди к подробностям операции, а также к рассказам Томпсона отражает высшую степень личной ответственности. С приходом ракетной эры первым задумываться о подобных темах начал Эйзенхауэр, но ему не довелось обзавестись похожим опытом. Трумэн, сдавший президентские полномочия еще до появления ракет, предостерегал Сталина от попыток развязать термоядерную войну; но тогда у Америки был мощнейший военно-воздушный щит. По всей вероятности, колебания позднего Эйзенхауэра в отношении разрядки отчасти объяснялись известным Кеннеди беспокойством: как убедить в идеях разоружения публику, привыкшую к американскому военному превосходству? Эта головоломка заставила Эйзенхауэра молчать. Кеннеди пришлось легче в единственном отношении: многие его избиратели чувствовали проблему столь же остро, как и он сам; возможное едва не сделалось реальностью, а опасность показалась ужаснее, чем была на самом деле¹⁴. История Дьенбьенфу не похожа на ядерное противостояние ничем, за исключением присутствовавших здесь ответственности и необходимости делать выбор. Но проявленная Эйзенхауэром решимость, его желание совладать с проблемой, осмыслить и преодолеть ее, вполне позволяют сопоставить этого президента с Кеннеди.

Оба президента обдумывали применение силы в условиях, когда публика и конгресс с огромной настороженностью относились к решениям такого рода. Рейган спустя тридцать лет оказался совсем в иной ситуации: Кейси и прочие предлагали уладить все вопросы тайно и избавили президента от неприятных частностей.

Если бы опыт Рейгана хотя бы отдаленно напоминал биографию Эйзенхауэра образца 1954 года, президент, возможно, проявил бы большую осмотрительность, больший интерес к деталям, к тому, что делается у него под носом. Но весь жизненный путь Рейгана — на радио, потом в игровом кино, в Гильдии актеров, на телевидении, в политике — сначала в качестве демократа, потом республиканца и, наконец, губернатора Калифорнии, был “доморожденным”, “здешним”, протекал в пределах американского континента, за восемь тысяч миль от Бейрута, не говоря уже о Тегеране; в нем не нашлось места муллам, и даже Вашингтон не всегда был виден. То была дистанция, пройденная удачливым и энергичным парнем из Иллинойса, который отправился на запад — в Калифорнию, а не на восток — в федеральную столицу, и никогда не жалел об этом. Для сравнения отметим, что Эйзенхауэр и Кеннеди вышли из истеблишмента, всю жизнь ориентировались на Европу, одинаково уверенно чувствуя себя как в Лондоне, так и в Нью-Йорке и называя Вашингтон своим “домом”. Несмотря на разницу в возрасте — их разделяли тридцать семь лет, — оба были людьми одного круга. А Рейган — нет. За ним была другая страна — Калифорния. Его не обременяли печали и страхи Никсона. Будучи “посторонним”, он, разумеется, не имел ни малейшего представления о нюансах мировой политики.

Рейган, как и Кеннеди, зависел от своего жизненного опыта. Головы обоих были набиты всевозможными знаниями, приобретенными как непосредственно, так и из вторых рук, как ради удовольствия, так и по долгу службы. Кеннеди, мастер быстрого чтения, обожал историческую литературу и любил беседовать со специалистами. А Рейган читал “Ридерс дайджест” и смотрел старые фильмы¹⁵. Не раз снявшись в кино, он систематически просматривал картины со своим участием. Политические события 30-х и 40-х годов он познавал через призму игрового кино; именно образы экрана откладывались у него в голове. Он столь же свободно извлекал из этой сферы аналогии

и примеры, как образованный англичанин прошлого столетия — из древнегреческой литературы. Иногда Рейган по ошибке принимал эпизоды из фильмов за реальные факты собственной жизни и рассказывал о них соответственно. Отсюда лишь шаг до натянутых аналогий между собственной ситуацией и историческим опытом, неизменно искаженным средствами кинематографа.

Во времена Рейгана путаница между реальным и происходящим в кино заразила всю страну. К президенту, к примеру, приклеилось прозвище бейсболиста, сыгранного им в старом фильме; им пользовалась даже “Нью-Йорк Таймс”. Подобным вещам, на мой взгляд, способствовал и общенациональный телевизионный опыт: на третьем месяце президентства — а это время повышенного интереса к человеку и должности, — вся страна видела, как президент едва не погиб от рук убийцы. В операционной телекамере не было, но свидетельства очевидцев запечатлели доблесть и юмор Рейгана: в трудной ситуации президент держался молодцом — совсем как те парни, которых он когда-то играл в кинофильмах. Все это имело самые глубокие последствия. Постепенно выздоравливая, добиваясь законодательного триумфа, выводя страну из депрессии, он на самом деле превращался в того бейсболиста. Искусство и жизнь смешались; киногерой Рейган без труда вошел в наше бытие, ибо и в повседневности все складывалось как в кино. Поразмыслив над этим, я перестал критиковать “Нью-Йорк Таймс” за использование президентского прозвища.

Несомненно, с психологической точки зрения дело обстояло гораздо сложнее, но для нас важен главный итог: многие американцы чувствовали так же, как Рейган, — старые фильмы заменили им реальную историю. По меньшей мере, в отношении самого президента.

Но Рейгану, по-видимому, не хватило тех фильмов, которые могли бы компенсировать его слабые представления о тайных операциях и о Ближнем Востоке. В период ракетного кризиса Кеннеди часто вспоминал книгу Барбары Тачмэн “Августовские пушки”. У Рейгана, санкционировавшего поставки в Иран, ничего подобного под рукой не оказалось.

И все-таки наиболее слабым местом Рейгана стало даже не отсутствие прямого или косвенного опыта и не наличие подходящих источников, а неспособность настроить советников та-

ким образом, чтобы они предостерегли президента в нужную минуту. Эта специфически аппаратная роль, имеющая громадное значение для того, кто традиционно не интересуется деталями, досталась жене Рейгана. Если быть более точным, она сама присвоила себе эти обязанности еще со времен Сакраменто¹⁶. Именно эта женщина поможет нам ответить на поставленный ранее вопрос: как Рейган определял, в какой момент нужно интересоваться деталями?

В первый президентский срок Рейган имел маленький, “неформальный” аппарат, избавленный от жесткой иерархии и в этом смысле в чем-то напоминавший Рузвельтовский. Разумеется, он оказывается “маленьким”, если мы берем в расчет лишь тех людей, которые день ото дня оказывали президенту персональную помощь. Во время войны у Рузвельта было двенадцать таких сотрудников, не считая технического персонала и стенографисток, трое из которых пользовались большим влиянием, чем все остальные¹⁷. Рейган начинал с тройцы, превратившейся потом в четверку, поддерживаемую еще шестью людьми, двое из которых контролировали поступление материалов извне и снизу¹⁸. Всю остальную работу, прodelьваемую Исполнительным управлением президента и низшим чиновничеством Белого дома, вполне можно было распределить между министерствами и агентствами, как это делал Рузвельт в свои ранние годы. В различные периоды, в зависимости от обстоятельств, “аппаратное ядро” Рузвельта и Рейгана становилось то больше, то меньше. Но вариации никогда не были значительными.

Жены обоих президентов занимались аппаратной работой, хотя и различным образом. Элеонора Рузвельт заменяла своему мужу ноги, глаза и уши. Она также была незаменимым советчиком в социальных вопросах. Но особо доверительных деловых отношений с президентом у нее не было. Нэнси Рейган, напротив, специализировалась именно в этой области. Являясь самым близким и, вероятно, единственным другом президента, она была безраздельно предана его личности, престижу, славе¹⁹. В этом качестве она, несомненно, “инспектировала” политические начинания и осуществлявший их персонал, чутко реагируя на любые угрожавшие президенту опасности. Ибо, несмотря на всю невнимательность и широкое делегирование полномочий, Рейган, подобно Рузвельту, очень верно чувствовал, когда нужно смес-

тить чиновника или скорректировать политику, правда, происходило это не с первыми признаками неприятностей, а незадолго до того, как в историю должны были втянуть самого президента. К примеру, состоявшийся в 1983 году уход Джеймса Уотта, министра внутренних дел, имел много общего — в первую очередь, в плане сроков — с исчезновением пятьюдесятью годами ранее Хью Джонсона, отвечавшего за программы восстановления экономики²⁰. Или вспомним ювелирно рассчитанную Рейганом в 1984 году “переброску на море” (прекрасный эвфемизм для отступления!) оставшихся в Бейруте морских пехотинцев²¹. Упомянем также принятую незадолго до выборов 1988 года отставку министра юстиции Миза, ставшую настоящим подарком республиканскому кандидату Бушу. Или же — смещение руководителя аппарата Белого дома Дональда Ригана. Согласно сообщениям прессы, за последними двумя акциями стояла Нэнси Рейган²².

Франклин Рузвельт, стремясь быть в курсе дел, ежедневно читал пять газет, бесконечно общался с разными уголками страны, дважды в неделю встречался с журналистами и почти ежедневно — с конгрессменами и избирателями. У него также был “нюх” на неприятности.

Для Рейгана подобную работу выполняла супруга. Но почему же, в таком случае, она не предостерегла и не избавила президента от позора “Иран — контраст”? В основном потому, что подробности этой истории ей, так же как и большинству сотрудников Белого дома, не были известны. В данном случае секретность, как часто бывало и раньше, нарушила всю аппаратную работу.

Уникальность Нэнси Рейган заключалась в том, что она была незаинтересованным советчиком. Вместе с тем, по намекам недоброжелателей, ее отличала невротическая одержимость. Так или иначе, госпожа Рейган была убеждена: любого сподвижника, каким бы симпатичным и полезным он ни был, необходимо принести в жертву в тот самый момент, как только его пребывание на сцене начинает угрожать имиджу президента. Заботясь о его физической безопасности, она делала нечто такое, что Риган, будучи отстраненным от дел, называл “глупостями” — консультировалась с астрологами по поводу планирования рабочего графика мужа. Возможно, это и глупо, но не более чем учет прихотей аппарата, прессы, партий, столь традиционный в подобных решениях. Когда дело касалось людей, ее

цели всегда намечались идеально, а время нажатия на спусковой крючок просчитывалось до секунды. Рассказывают, что она задолго до самого президента составила длинный список “обреченных”, включавший и Ригана, и даже Миза. Поскольку Рейган, подобно большинству президентов, очень не любил кого-то увольнять, именно она в подобных случаях убеждала его пойти на такой шаг²³.

В течение первого срока роль госпожи Рейган была не слишком заметной. Она могла позволить себе стоять в стороне. Майкл Дивер, один из главной тройки рейгановского аппарата, имел с ней доверительные отношения, а заботы у них были одни и те же: рабочий день президента, его комфорт, его имидж. Руководитель аппарата Джеймс Бейкер также был приверженцем подобных вещей, и Дивер пребывал у него в союзниках. Другими президентскими помощниками были выходцы из Сакраменто, к которым она привыкла (как и они к ней): в первую очередь это был Миз и на какое-то время — Уильям Кларк. В период второго срока никого из них под рукой не оказалось; ей приходилось иметь дело с Риганом, чьи таланты и самолюбие едва ли позволяли учитывать тревоги президентской супруги.

Что еще хуже, Риган, который публично заявлял о полном контроле над аппаратным обеспечением Белого дома, не имел ни малейшего понятия о работе Рейгана с Пойндекстером, не говоря уже о Кейси. И, разумеется, они не информировали Ригана о тех вещах, о которых не говорили даже президенту²⁴. Но если бы Ригану и удалось установить теплые отношения с Советом национальной безопасности, он все равно не смог бы рассказать Нэнси о том, что Пойндекстер через Норта реализует зловещие планы Кейси, которые в любой момент через Тегеран могут стать достоянием гласности. А поскольку другим источником “раннего оповещения” для нее была пресса, до начала “утечки” она не могла привлечь внимание мужа к данной проблеме.

Секретность не позволила госпоже Рейган проявить бдительность. Даже если бы муж рассказал ей обо всем, Нэнси, из-за неосведомленности в иранских делах, не смогла бы предупредить его об опасности. Да и знал он ничтожно мало²⁵. Это был основной его промах.

Когда у президента есть сомневающиеся советники, спорящие эксперты, противоречивые данные, из которых можно вы-

бирать, то его помощь себе не ограничивается лишь изучением собственных властных ставок. Хотя первоначально ему все равно предстоит определиться, насколько президентские властные перспективы зависят от репутации, престижа, авторитета. В рейгановской ситуации, когда престиж и репутация были куда более взаимозависимыми, чем во времена Трумэна или Джонсона, отношение к этому правилу также свидетельствовало о профессионализме президента. Тут нужно было уметь видеть и слышать²⁶.

Оценку перспектив личной власти ничем нельзя заменить, ее можно только развить и дополнить. Во-первых, можно попытаться распутать узел краткосрочных и долгосрочных рисков, расширить поле обзора и углубить видение. В качестве одного из таких приложений я уже выделял планирование “от намеченной цели”. Во-вторых, президент может переосмыслить предпосылки своих решений — сделать то, от чего уклонился Кеннеди перед операцией в заливе Свиней и что все-таки было предпринято годом позже, в ходе беседований с Томпсоном²⁷. В-третьих, президенту стоит обратиться к истории вопроса и убедиться в том, что проблема действительно важна для него. В-четвертых, у него есть возможность учесть реакцию участвующих в деле институтов; выстраивая маршрут “от намеченной цели”, это нельзя упускать из виду. И, наконец, ему следует четко определить круг друзей и противников как дома, так и за границей, которые будут вовлечены в осуществление задуманного.

Располагая подходящим опытом — как, к примеру, Эйзенхауэр в ситуации с Дьенбьенфу, — он может все это сделать сам. Если же опыта не хватает, президент обращается к тем людям, которые способны поделиться с ним наблюдениями, мнениями, историческими аналогиями. Он может, уподобляясь Кеннеди, побольше читать. Он способен — опять-таки как Кеннеди — широко общаться. Каждый президент выбирает по своему вкусу.

Но обращаясь к сподвижникам, президент ставит себя в зависимость от их знаний, суждений и помыслов. Если он предпочитает не читать и не вникать в детали, то делается еще более уязвимым. А когда все это, вдобавок, происходит под покровом секретности, проблемы ему обеспечены. Добрая воля безгранична. В системе, где самостоятельные институты делят власть друг с другом, где президентские интересы постоянно пересека-

ются с чьими-то еще, полагаться на благородство и чистоту интересов приближенных просто нельзя.

Рейган, судя по материалам дела “Иран — контраст”, нарушил все эти правила одновременно. Ошибиться ему помог человек, ныне защищенный от ответственности смертью. Я говорю о Кейси. Именно Кейси убеждал президента не слушать госсекретаря и министра обороны, именно Кейси внушал Рейгану, что публика не простит ему находящихся в плену заложников, именно Кейси говорил о том, что ради освобождения пленников избиратели закроют глаза на торговлю с Тегераном. Кейси во всей этой истории решал свои проблемы: в Бейруте погибал его подчиненный, и именно себе он хотел развязать руки. Когда Рейган понял, что афера стала достоянием гласности, он отверг ее, заявив, что никогда не согласился бы ни на что подобное. Кейси был неизлечимо болен, его мотивы нам неизвестны. Но, как мне представляется, шеф ЦРУ не просто переоценил степень общественной поддержки Рейгана. Интерес, которым он руководствовался, был выше интересов тогдашнего хозяина Белого дома. Рейгану все равно скоро уходить, рассуждал Кейси, но любой его преемник, добившийся “независимости” от конгресса, будет процветать. Именно таким наследством Кейси намеревался обогатить страну; именно в этом он видел свой монумент “неистовому Биллу” Доновану. И если так, то величайшей ошибкой Рейгана стало безраздельное доверие к этому человеку, причем такое доверие, которое исключало даже Нэнси.

Никогда не позволяйте выводить из игры свою Нэнси — такова заповедь всех будущих президентов. Более того, отсюда следует еще одно правило: если уж вы все-таки изолируете ее, потрудитесь самолично вникнуть в подробности. И тут мы вплотную подходим к ответу на вопрос, поставленный историей “Иран — контраст”: когда же следует обращаться к деталям и частностям?

Эти простые принципы далеко не универсальны. Достаточно искусственный президент вообще-то способен обходиться без Нэнси. (Но, собственно, зачем это нужно? Вторая пара глаз никогда не помешает.) Самостоятельно сумеет действовать и тот президент, который привык вникать в частности. Такой пойдет по иному пути: он обзаведется двумя Нэнси и тремя Кейси. Именно здесь кроется главное затруднение Рейгана в деле “Иран — контраст”: он не располагал достаточным опытом, не

любил подробностей, не видел необходимости в том, чтобы уравновесить Кейси, не компенсировал отключение своего “радар” — миссис Рейган. Правда, таким президент был не всегда — сошлемся на его борьбу за сокращение подоходного налога. По словам Стокмана, “больше всего на свете Рональд Рейган желал облегчения налогового бремени. ...Это было единственное дело, на которое он работал с полной отдачей. ...Ни в каком другом эпизоде внутренней политики он не проявил большей твердости”.²⁸

Следовательно, помнить об упомянутых правилах должен особенно тот президент, которого судьба втянула в скандал типа “Иран — контрабанд”; увы, у нас нет оснований полагать, что таких в американской истории больше не будет. Вот почему я беспокоюсь о столь элементарных вещах. Кроме того, я надеюсь, что следующий, в отличие от Рейгана, будет чуть меньше доверять своему окружению и чуть больше интересоваться, кто, что, когда и как делает.

Лично я предпочитаю президентов скорее скептических, нежели доверчивых, любознательных, а не “порабощенных” идеологией, больше Рузвельтов, нежели Рейганов. По моему мнению, Рузвельты лучше управляют с нашей политической системой и “гасят” ее недостатки. В этом убеждают годы Рейгана, несмотря на все успехи его президентства. Практически все скандалы его правления так или иначе были обусловлены скудостью его убеждений, отсутствием интереса к деталям, крайней доверчивостью. Естественно, президент не в состоянии упразднить злую волю, но он задает определенный тон; будучи начеку, он избегает ловушек и “тонких” мест. Но я писал эту книгу все не для того, чтобы высказать личные предпочтения. Мне казалось важным очертить те проблемы, с которыми сталкивается любой президент, пытающийся обеспечить перспективы будущего влияния из дня сегодняшнего. Именно в этом моя главная задача. Разумеется, это не единственная проблема, о которой надлежит помнить президенту, но именно она составила основу данной работы. И важна она не только для президентов, от ее решения зависит благополучие всей нашей системы. Она затрагивает каждого из нас.

Мы стоим на пороге эпохи, когда независимые институты, конгресс и президент будут вынуждены делиться друг с другом властью во всех сферах без исключения, как во внешней, так и

во внутренней политике. Начиная с 40-х годов — с периода, названного здесь “серединой века”, — конгресс, отвергший после Пёрл-Харбора порочный изоляционистский курс, предоставлял президентам все большие права и полномочия, прежде всего в оборонной сфере и во внешней политике. Между двумя мировыми войнами ничего подобного не было. По мере развертывания холодной войны и гонки вооружений спектр президентской власти все более расширялся. С наступлением ракетной эры президент стал последним арбитром нашей системы. Именно так я охарактеризовал роль Джона Кеннеди в карибском ракетном кризисе. Но с 1975 года, после уотергейтского скандала и поражения во Вьетнаме, начался обратный процесс. Завершение “холодной войны”, ожидаемое в обозримом будущем, обещает исключить ядерную угрозу из взаимоотношений СССР и США. Риск, конечно, остается, но только со стороны диктаторов “третьего мира” и террористов. Поэтому в сфере военных приготовлений, а также тайных операций роль конгресса по мере угасания былой конфронтации будет возрастать. В конечном же счете мы должны вернуться к нормальному балансу властей, отличавшему первые два президентских срока Рузвельта.

В многополюсном мире, пронизанном серьезнейшими экономическими и экологическими проблемами, нашим президентам будет все труднее искать в международной политике убежище от неприятностей внутри страны. Дипломатия причинит им не меньшие огорчения.

Начиная с “военного президентства” Рузвельта, все наши президенты, включая Буша, выполняли соблазнительную роль главы мировой сверхдержавы: высочайшая личная ответственность, серьезнейшие вопросы, признание со стороны зарубежной аудитории, пышные иностранные визиты, уважение внутри страны, знающий свое место конгресс — все это не лишено приятности. Но положение дел меняется: время Буша не похоже на президентство Никсона, не говоря уже об Эйзенхауэре. Прогресс телекоммуникаций, широкая поступь мировой торговли, банковского дела и фондовых рынков в сочетании с демографическими проблемами, голодом, СПИДом, токсичными отходами и глобальным потеплением создали мир, даже не снившийся Венскому конгрессу. Более того, ни европейцы, ни японцы больше не похожи на тех “средненьких” партнеров, какими они

были в 60-е и 70-е годы. Сотрудничество с ними обходится президенту так же дорого, как взаимодействие с конгрессом. Наши друзья за границей не перестают удивляться: как же работать с самостоятельными институтами, делящими власть? Но в следующем веке потребность многих партнеров в услугах со стороны Соединенных Штатов сократится, в то время как наша зависимость от них возрастет до невиданной со Второй мировой войны степени. При таком раскладе внешняя политика перестанет радовать американских президентов. В скором времени за границей президенту придется работать так же, как дома, то есть тщательно взвешивая возможные последствия принимаемых сегодня решений, оценивая их воздействие на репутацию и престиж в будущем; зарубежные правительства и публика превратятся в столь же тонких ценителей президентских талантов, как и американская общественность. На первый план выйдут отношения не с привычными союзниками по НАТО, а с Советским Союзом (если он не развалится), а также с великими державами XXI века — с Китаем, Индией, возможно, Бразилией, равно как и с нашими соседями с юга и с севера.

Современным президентам приходится лишь мечтать о стабильности, уравновешенности и ясности эпохи холодной войны. Им будет недоставать былой простоты и упорядоченности. Работа президента становится более суровым делом, ибо приходится вести борьбу сразу на два фронта — у себя дома и за границей. Но есть, однако, и свои компенсации; одну я хотел бы выделить особо. Если мы благополучно переживем холодную войну, личная ответственность, возлагаемая на президентов нашей ядерной мощью, станет менее обременительной, а наше пристальное внимание к личным слабостям и недостаткам президентов будет не столь болезненным. По моему мнению, это прекрасный обмен.

Примечания

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ

ГЛАВА ВТОРАЯ

1. Robert J. Donovan, *Eisenhower: The Inside Story* (New York: Harper, 1956), p. 151.
2. Настоящая и все последующие ссылки на обстоятельства смещения генерала Макартура основаны на следующих источниках: “The Military Situation in the Far East”, *Hearings*, U.S. Senate Committee on Armed Services and Committee on Foreign Relations, 82d Cong., 1st sess., Washington: 1951, parts 1 — 5 (в дальнейшем — *MacArthur Hearings*); Harry S. Truman, *Memoirs*, vol. 2, *Years of Trial and Hope* (Garden City, N.Y.: Doubleday, Time Inc., 1956), chaps. 23—28. Эти источники были дополнены материалами интервью с бывшим президентом Трумэном в декабре 1955 года и в феврале 1958 года, а также личными заметками автора, сделанными в то время. Самое общее представление о ситуации читатель может получить, обратившись к книге: Walter Millis, Harvey C. Mansfield, Harold Stein, *Arms and the State* (New York: Twentieth Century Fund, 1958), chap. 7.
3. По сообщению *New York Times*, March 8, 1951, воспроизведенному в ходе вышеупомянутых слушаний (*MacArthur Hearings*, part 5, p. 354—41).
4. (См. также прим. 31, гл. 10). Настоящая и все последующие ссылки на обстоятельства “захвата” сталелитейных заводов основаны на исследовании: Grant McConnell, *The President Seizes the Steel Mills* (University, Ala.: University of Alabama Press), 1960. Кроме того, использовались личные архивы автора, а также материалы интервью с бывшим президентом Трумэном в декабре 1955 года. Информацию об общественном и правовом аспектах этих событий можно найти в книге: Alan F. Westin, *The Anatomy*

- of a Constitutional Law Case* (New York: Macmillan, 1958). См. также: Truman, *Memoirs*, vol. 2, chap. 29.
5. Настоящая и все последующие ссылки на обстоятельства истории в Литл-Роке основаны на следующих источниках: обзоры новостей и тексты документов, опубликованные в *Southern School News* и *New York Times*; личные свидетельства бывшего конгрессмена Брукса Хейса: Brooks Hays, *A Southern Moderate Speaks* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1959); личные свидетельства суперинтенданта школы: Virgil T. Blossom, *It Has Happened Here* (New York: Harper, 1959); Corinne Silverman, *The Little Rock Story* (University, Ala.: University of Alabama Press, 1958). Были также использованы материалы состоявшихся в феврале и в апреле 1958 года интервью с тремя сотрудниками аппарата Белого дома.
 6. Truman, *Memoirs*, vol. 2, p. 442.
 7. Harry S. Ashmore, *An Epitaph for Dixie* (New York: Norton, 1958), p. 41.
 8. До рассмотрения дела окружным судом проволоочки Сойера частично оправдываются рекомендациями его юристов, получавших консультации в защищающем интересы правительства министерстве юстиции. Законники опасались, что манипуляции с заработной платой могут осложнить их позиции в ходе судебного заседания. Но у адвокатов Белого дома это обстоятельство не вызывало беспокойства; да и сам министр юстиции вряд ли разделял эту тревогу. Но Сойер был ответственным за управление заводами, а юристы отвечали за рассмотрение дела в суде. Их решения могли служить опорой его поступкам, но окончательная ответственность лежит, несомненно, на нем самом.
 9. Предусмотренные Законом Тафта — Хартли специальные процедуры, так и не использованные Трумэном в этом деле, в качестве первого шага предусматривали назначение специальной комиссии по расследованию спора. Только основываясь на ее выводах, президент имел право через министра юстиции потребовать у суда отложить уже начавшуюся стачку на восемьдесят дней. Таким образом, первый шаг — само расследование — не мог ни остановить начавшуюся забастовку, ни побудить президента использовать право обращения в суд.
 10. Truman, *Memoirs*, vol. 2, p. 448.
 11. Особенно четко оно проявилось в послании Макартура “Ветеранам зарубежных войн”, которое было отозвано президентским распоряжением 26 августа 1950 года. Но к тому времени текст

- уже попал в прессу и был полностью опубликован в журнале *U.S. News & World Report*, Sept. 1, 1950, vol. 29, № 9, p. 32—34. Текст воспроизводился также на сенатских слушаниях: *MacArthur Hearings*, part 5, p. 3477.
12. Запись президентской пресс-конференции 17 июля 1957 года: *Public Papers of the Presidents: Dwight D. Eisenhower, 1957* (Washington, D.C.: National Archives, 1958), p. 546.
 13. Henry A. Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy* (New York: Harper, 1957), p. 50—51.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ

1. См., к примеру, материалы его пресс-конференции 22 июля 1959 года в изложении *New York Times*, July 23, 1959.
2. См.: Douglass Cater, *The Fourth Branch of Government* (Boston: Houghton Mifflin, 1959).
3. За исключением, разумеется, вице-президента.
4. См. интересное исследование межпартийных отношений в конгрессе Восемьдесят первого созыва: David B. Truman, *The Congressional Party* (New York: Wiley, 1959).
5. Будучи в 1939 году министром внутренних дел, Гарольд Айкс отказался одобрить продажу гелия Германии, несмотря на настояния госдепартамента и требования президента Рузвельта. Закон не допускал подобного рода сделки без санкции министра. См.: *The Secret Diaries of Harold L. Ickes* (New York: Simon & Schuster, 1954), vol. 2, p. 391—93, 396—99. См. также работу Майкла Рейгана “Спор о гелии”, выполненную по заказу Фонда “Двадцатый век” (Twentieth Century Fund). Права министра в данном случае определялись законом. Президент же не может увольнять членов кабинета только за то, что они добросовестно исполняют свои обязанности. Если бы президент сделал это, то его преемникам пришлось бы идти на скандальный пересмотр ранее принятого решения. За исключением самых крайних ситуаций, президенты стараются избегать подобных вещей.
6. Трумэн рассказывает в своих мемуарах, что, потерпев весной 1952 года неудачу с объявлением Стивенсона своим официальным преемником, он решил сделать ставку на вице-президента Беркли. Но Беркли на съезде снял свою кандидатуру, поскольку не смог заручиться поддержкой ключевых северных штатов. Трумэн не упоминает о том, что кандидатура Беркли вновь

всплыла во время голосования, но “двигающие” ее силы были враждебны президентскому “справедливому курсу”. Исходя из политических соображений, президент просто не мог поддержать их выдвигенца и продолжал настаивать на кандидатуре Стивенсона. Иными словами, президентскую поддержку, полученную Стивенсоном, нельзя было просто “передать” Гарриману или кому-то другому, поскольку кандидатуры всех прочих “северян” необходимо было снять. Трумэн всячески содействовал этому. Но другого выхода у него просто не было.

7. Речь идет о публичном заявлении 23 июля 1956 года, в котором Стассен предложил отозвать республиканский мандат у Никсона и передать его губернатору штата Массачусетс Хертеру, ставшему позже государственным секретарем. Стассен выступил, очевидно, после консультации с президентом. Вмешательство Эйзенхауэра в обсуждение кандидатуры вице-президента означало одно из двух: либо президент предпочитает обзавестись иным кандидатом откуда-нибудь “извне”, без очевидного давления Белого дома, либо же — президента устраивает и Никсон, если бы последний смог опереться на какую-то серьезную поддержку. Не был реализован, однако, ни тот, ни другой вариант. Но ремарки Эйзенхауэра разбудили мощное движение внутри партии, смягчившее усилия Стассена. Назначение Никсона, таким образом, состоялось слишком быстро для того, чтобы его можно было выдать за народную инициативу. См. соответствующие заявления Эйзенхауэра, Никсона, Стассена, Хертера, Леонарда Холла — председателя национального комитета республиканской партии, опубликованные в *New York Times*, March, 1, 8, 15, 16; April 27; July 15, 16, 25—31; August 3, 4, 17, 23, 1956. См. также выборку из частных источников: Earl Mazon, *Richard Nixon: A Personal and Political Portrait* (New York: Harper, 1959), p. 158—87.
8. Стенографическая запись пресс-конференции Трумэна, архив Трумэна в Индепенденсе, штат Миссури.
9. Jonathan Daniels, *Frontier on the Potomac* (New York: Macmillan, 1946), p. 31—32.
10. Запись президентской пресс-конференции 18 июня 1958 года: *Public Papers of the Presidents: Dwight D. Eisenhower, 1958* (Washington, D.C.: National Archives, 1959), p. 479. Летом 1958 года предпринятое конгрессом расследование деятельности текстильного промышленника из Новой Англии Бернарда Голдфай-

на установило, что Шерман Адамс принимал от него различные ценные подарки и услуги. По просьбе Голдфайна Адамс содействовал внесению поправок в статус Федеральной комиссии по коммуникациям. В сентябре 1958 года Адамсу было позволено уйти в отставку. Эпизод получил широкую огласку и часто упоминался в ходе кампании по выборам в конгресс, состоявшимся в том же году.

11. Цит. по: Marriner S. Eccles, *Beckoning Frontiers* (New York: Knopf, 1951), p. 336.
12. Рассказывая о “плане Маршалла”, я опирался на следующие источники: Joseph M. Jones, *The Fifteen Weeks* (New York: Viking, 1955), p. 89—256; Harry Bayard Price, *The Marshall Plan and Its Meaning* (Ithaca: Cornell University Press, 1955), p. 1—86; Truman, *Memoires*, vol. 2, chaps. 7—9; Arthur H. Vandenberg, Jr., ed., *The Private Papers of Senator Vandenberg* (Boston: Houghton Mifflin, 1952), p. 373ff. Использовались также мои собственные записи того времени.
13. Речь, положившая начало “плану Маршалла”, прозвучала в Гарварде 5 июня 1947 года. 20 июня президент наложил вето на Закон Тафта — Хартли; три дня спустя вето было преодолено. 16 июня он использовал право вето в отношении первого из двух законопроектов, предполагавших снижение налогов; второй из этих законов, представлявший собой модификацию первого, он отклонил 18 июля. В обоих случаях его вето преодолевалось с небольшим перевесом голосов.
14. *Private Papers of Senator Vandenberg*, p. 378—79, 446.
15. Колебания министра финансов Джона Снайдера по поводу широкомасштабного выделения средств на зарубежную помощь стали достоянием гласности 25 июня 1947 года. На состоявшейся в этот день пресс-конференции он интерпретировал гарвардскую речь Маршалла как адресованный европейцам призыв опираться только на собственные силы. В тот же самый день на другой пресс-конференции Маршалл сообщил, что США разрабатывают такие программы помощи, которые должны устроить Европу. На следующий день, отвечая на неизбежный вопрос журналистов, Трумэн заявил: “Мы с генералом Маршаллом абсолютно единодушны”, а потом резко добавил: “Министр финансов полностью нас поддерживает”. Тем самым президент “подрезал” Снайдера, но если бы программа не получила энергичной поддержки за рубежом, то последний обязательно напоминал бы о себе снова и

снова. Цитаты заимствованы из стенографической записи президентской пресс-конференции 26 июня 1947 года, хранящейся в архиве Трумэна в Индепенденсе, штат Миссури.

16. Это замечание сделано в декабре 1955 года, через три года после завершения его полномочий, но оно вполне отражает мнение Трумэна в период президентства.
17. Это можно рассматривать как свидетельство политической робости чиновников государственного департамента и Бюджетного бюро, где подобные опасения проявлялись особенно сильно. См. мою работу: "Congress and the Fair Deal: A Legislative Balance Sheet", *Public Policy*, vol. 5 (Cambridge: Harvard University Press, 1954), p. 362—64.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ

1. Carl J. Friedrich, "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility", *Public Policy*, vol. 1 (Cambridge: Harvard University Press, 1940), p. 3—24.
2. Стенографическая запись президентской пресс-конференции 12 июля 1951 года, хранящаяся в архиве Трумэна в Индепенденсе, штат Миссури.
3. Эту историю мне рассказал ее непосредственный участник.
4. К сожалению, к моменту написания этих строк бюджетные дебаты 1957 года еще не стали предметом обычного в таких случаях всестороннего университетского исследования. В настоящее время подобное исследование только планируется. В этой связи я вынужден нарушить свое правило и, не дожидаясь его издания, в интересах читателей обратиться к иному материалу. Все приводимые здесь оценки и наблюдения основаны на беседах автора с сотрудниками Белого дома, чиновниками трех министерств и прочих федеральных служб. Я разговаривал с работниками аппарата конгресса и его комитетов, а также с журналистами. Все эти интервью состоялись в декабре 1956 года, в апреле, июне и октябре 1957 года, а также в январе, марте и апреле 1958 года. Богатый материал был заимствован из таких изданий, как *Congressional Record* и *New York Times*.
5. Текст президентского выступления 7 ноября 1957 года: *Public Papers of the Presidents: Dwight D. Eisenhower, 1956* (Washington, D. C.: National Archives, 1958), p. 1090.
6. *New York Times*, January 17, 1957. Полный текст: "The Budget for

- 1958", *Hearings*, U. S. House of Representatives, Committee on Appropriations, 85th Cong., 1st sess., Washington: 1957, p. 5, 7, 14.
7. Запись президентской пресс-конференции 23 января 1957 года: *Public Papers of the Presidents*, 1957, p. 73—74.
8. Paul H. Douglas, "A New Isolationism: Ripple or Tide?" *New York Times Magazine*, August 18, 1957, p. 10.
9. *New York Times*, March 7, 1957.
10. *House Resolution 190*, 85th Cong., 1st sess.
11. Текст президентского письма спикеру палаты представителей от 18 апреля 1957 года: *Public Papers of the Presidents*, 1957, p. 301.
12. Запись президентской пресс-конференции 27 марта 1957 года: *Ibid.*, p. 223.
13. William S. White, *New York Times*, March 28, 1957.
14. 2 апреля он обратился к участникам вашингтонской конференции Совета рекламодателей, а 5 апреля выступил на Пятой ежегодной общенациональной конференции женщин-членов республиканской партии. Тексты выступлений: *Public Papers of the Presidents*, 1957, p. 233—37, p. 256—59.
15. Запись президентской пресс-конференции 15 мая 1957 года: *Ibid.*, p. 353, 355—56.
16. Запись президентской пресс-конференции 22 мая 1957 года: *Ibid.*, p. 399—400.
17. James Reston, *New York Times*, May 23, 1957.
18. Строго говоря, против этого предложения голосовали 203 демократа и 39 республиканцев, а за — 140 республиканцев и 11 демократов. Голосование состоялось 29 мая 1957 года.
19. О письме президента конгрессмену Фрелингхайзену и комментариях последнего см. *New York Times*, June 26, 1957.
20. О реакции на этот документ см.: *Congressional Record*, 85th Cong., 1st sess., July 19, 1957, vol. 103, p. 12121—22, p. 12136—38. Более поздние его комментарии см.: *Congressional Record*, 85th Cong., 2nd sess., April 17, 1958, vol. 104, p. 6666—67.
21. История развивалась следующим образом. В одном из комитетов родилась предложенная республиканцем из Нью-Йорка поправка, ограничивающая предоставление грантов штатам, где имелись сегрегированные школы. Она была принята 136 голосами против 105. После этого республиканец из Висконсина предложил другую поправку, исключаящую из этого правила школьные гранты, предоставляемые в чрезвычайных ситуациях. Немедленно после этого появилась новая республиканская поправка

ка, упраздняющая взаимозависимость между школьными субсидиями и сегрегацией, и в то же время вводящая все школьные гранты в предложенную администрацией категорию “от потребности”. В ходе последующих дебатов два представителя демократической партии призвали сторонников законопроекта поддержать последнее предложение. В этот момент председатель Комитета по процедуре Смит, демократ из Вирджинии, предложил не принимать ничего, за исключением вступительной формулы закона. На деле это означало, что закон так и не появится на свет. Инициатива была принята 153 голосами против 126.

22. Запись президентской пресс-конференции 31 июля 1957 года: *Public Papers of the Presidents, 1957*, p. 576.
23. Запись президентской пресс-конференции 3 июля 1957 года: *Ibid.*, p. 521.
24. Цит. по: *New York Times*, January 10, 1958. Выступление Эйзенхауэра состоялось 9 января.
25. William S. White, *New York Times*, January 19, 1958.
26. *Ibid.*
27. Текст президентского послания “О положении страны” от 9 января 1958 года: *Public Papers of the Presidents, 1958*, p. 2—15.
28. Запись президентской пресс-конференции 15 января 1958 года: *New York Times*, January 16, 1958.
29. Выступление президента на республиканском митинге в Чикаго 20 января 1958 года. Цит. по: *New York Times*, January 21, 1958.
30. Возможно, классическим примером может служить отстаиваемая Эйзенхауэром в 1959 году позиция по вопросу Фонда займов на развитие. Подробнее об этом см.: *Congressional Record*, 86th Congress, 1st sess., July 1, 1959, vol. 105, № 110, p. 11316 ff., а также July 2, 1959, vol. 105, № 111, p. 11426 ff.
31. См. мою работу “Президентство и законодательный процесс”: “Presidency and Legislation: The Growth of Central Clearance”, *American Political Science Review*, vol. 48, № 3 (September 1954): 656.

ГЛАВА ПЯТАЯ

1. Pendleton Herring, *Presidential Leadership* (New York: Rinehart, 1940), p. 2—72.
2. Подробную дискуссию на эту тему можно будет найти в статье Пола Хэммонда “Суперавианосцы и бомбардировщики Б-36: ассигнования, стратегия и политика” (Paul Hammond, “Super-

- Carriers and B-36 Bombers: Appropriations, Strategy, and Politics”) в коллективном исследовании по военно-гражданским отношениям, подготавливаемом Фондом “Двадцатый век” под редакцией Гарольда Штейна.
3. Позиция армии в этом вопросе была обозначена генералом Риджуэем, возглавлявшим тогда генеральный штаб вооруженных сил США. Подробности см. в его книге: *Soldier: The Memoirs of Matthew B. Ridgway* (New York: Harper, 1956), p. 286ff., а также в исследовании Гленна Снайдера, подготавливаемом к печати Институтом войны и мира при Колумбийском университете.
 4. В начале января 1958 года генерал-лейтенант Джеймс Гэвин, в то время руководитель армейской ракетной программы, подал рапорт об отставке, мотивируя свое решение желанием поддержать армию извне. Во времена Трумэна руководство военно-морских сил скептически относилось к подобным начинаниям.
 5. Незадолго до своей смерти в 1956 году Энтони Ливьеро, один из самых талантливых военных обозревателей “Нью-Йорк Таймс”, говорил мне, что по его убеждению, в 1954 году никакой начальник генштаба не устоял бы перед общеармейским недовольством официальной политикой, поскольку военная репутация Трумэна была чрезвычайно низкой. От себя добавим, однако, что генерал Риджуэй все-таки мог бы попытаться смягчить это стихийное возмущение, ибо в сравнении с прочими людьми, занимавшими данную должность в последние годы, этого генерала можно считать “профессионалом”.
 6. Louis Harris, “How Voters Feel About Ike’s Health”, *Collier’s*, July 20, 1956, vol. 138, p.17ff.
 7. По сообщению *New York Times*, April 14, 1945.
 8. Дополнительные комментарии см. в книге: Elmo Roper, *You and Your Leaders* (New York: McGraw, 1957), p. 139—144.
 9. Эти и все последующие показатели “одобряю — не одобряю”, заимствованные из опросов службы Гэллапа, опубликованы нами благодаря любезности доктора Джорджа Гэллапа, директора Американского института общественного мнения, Принстон, штат Нью-Джерси. Пользоваться этими данными следует предельно осторожно, и я уже намекал на связанные с этим ограничения. Вместе с тем, других цифр, с помощью которых можно измерить то, что я называю “престижем”, просто нет в природе. Кроме того, показатели Трумэна обладают одним крупным преимуществом: на протяжении двадцати лет их извлекали из одно-

го и того же источника. Для нашего исследования у них есть еще один “плюс”: они были весьма широко распространены в Вашингтоне. Несмотря на недоверие скептиков, в основном их принято считать близкими к реальности.

10. До этого момента самый низкий показатель одобрения у Трумэна составлял 32 процента и фиксировался в течении двух месяцев — октября и ноября 1946 года, как раз в разгар мясного кризиса и промежуточных выборов. Следующая нижняя точка, 36 процентов, была отмечена в апреле 1948 года, когда завершалась работа над “планом Маршалла”, или через два месяца после направления в конгресс послания о гражданских правах и выхода Генри Уоллеса из демократической партии. Результаты опросов позволяют сделать предположение о том, что между двумя этими пунктами, в течение 1947 года, Трумэн “заимствовал” престиж у других, пользуясь для этого описанной в третьей главе технологией, что позволило ему улучшить собственные баллы. Используемый Гэллапом показатель “одобрения” в феврале, марте, июне, июле и октябре 1947 года регистрировал благоприятный для Трумэна результат в следующих пропорциях: 48, 60, 57, 54 и 55 процентов. Высшая точка марта совпадает с обнародованием “доктрины Трумэна” вскоре после проявленной президентом жесткости в ходе забастовки угольщиков. Будучи индикаторами относительно продолжительного повышения рейтинга, эти цифры представляют хорошую иллюстрацию к примерам, обсуждаемым в нашей книге. Разумеется, в 1947 году Трумэн выглядел не столь жестким и нацеленным на президентство политиком, как в 1948 году. В начале этого года его престиж пополз вниз. Но в январе 1949 года, после его неожиданного переизбрания, верхняя планка одобрения его деятельности подпрыгнула до 69 процентов.
11. Для первого срока Эйзенхауэра самый низкий показатель составил 57 процентов и наблюдался в ноябре 1954 года. Опрос совпал с промежуточными выборами в конгресс. Это был единственный раз за все первое пятилетие, когда показатель одобрения опустился ниже 60 процентов. Всего лишь через два месяца, в январе 1955 года, цифра составила 69 процентов. Низшая отметка в 49 процентов, достигнутая в апреле 1958 года, по времени совпала с низшей точкой экономического спада, разразившегося в этом году. Наивысшим показателем того же самого года стали 58 процентов, зафиксированные сразу же после бескровной высадки морских пехотинцев в Ливане и ослабления напряженности на Ближнем Востоке.

12. В течение 1959 года и вплоть до завершения данной главы рейтинг Эйзенхауэра последовательно рос, составив 58% — в феврале, 59 — в марте, 60 — в апреле, 61 — мае и 62 процента в июне.
13. С тем, чтобы не ввести читателей в заблуждение, считаю своим долгом отметить, что такую постановку вопроса не стоит понимать в том смысле, будто бы второй президентский срок как таковой является доминирующим фактором в падении президентского престижа. По крайней мере, я сам так не считаю. Если бы события 1957—1958 или 1950—1951 годов произошли на четыре года раньше, их влияние на престиж президента осталось бы точно таким же. Вместе с тем, данные Гэллапа позволяют предположить, что некоторое снижение уровня одобрения и некоторое замедление роста престижа все же характерно для второго президентского срока. Помимо всех прочих факторов, решающую роль здесь может играть “скука” — усталость от того или иного политического персонажа. От этого, разумеется, не был застрахован никто, за исключением, может быть, Франклина Рузвельта, чье “военное президентство” как бы выпадало из общего ряда.
14. Весьма соблазнительно (хотя и бездоказательно) выглядит предположение о том, что падение престижа Эйзенхауэра в апреле 1958 года ускорялось по мере усиления критики в его адрес (в связи с “пассивностью” и “нерешительностью” в отношении “жестких” экономических мер), в то время как одобрение его деятельности достигло крайней точки в августе этого года, после “активного” и “решительного” вмешательства в Ливане, в ходе которого к тому же удалось избежать кровопролития.
15. Это подтверждается опросами Гэллапа. Одобрение деятельности Эйзенхауэра в его первое президентство достигло пика в 79 процентов к августу 1955 года, а следующий за ним показатель в 75 процентов фиксировался дважды — в сентябре 1953 и в декабре 1955 года. Исключая три высшие точки, можно отметить, что в первые три года президентства Эйзенхауэра средний уровень одобрения составлял 67 процентов. Как уже отмечалось ранее, самым низким его престиж был в апреле 1954 года — 49 процентов одобрения. В течение 1957 года усредненный показатель составил примерно 65 процентов. Впрочем, усредненная цифра в нашем случае имеет наименьшее значение. Я обратился к ней лишь ради изображения общего контекста взлетов и падений общественного престижа.
16. См. гл. 3, прим. 11, а также гл. 12, прим. 2.

17. Опрос, проведенный службой Гэллапа в мае 1951 года, свидетельствует о том, что одобрительно к деятельности Трумэна отнеслись лишь 24 процента избирателей — это всего на один процент больше самой низшей отметки его президентства (23 процента). Этот показатель был зафиксирован всего лишь через шесть месяцев, в атмосфере коррупционных скандалов и тупика на корейских переговорах.
18. С лета 1945 года до поздней осени 1946 года, как показывают опросы Гэллапа, уровень одобрения деятельности Трумэна неуклонно и последовательно снижался с 87 до 32 процентов. В начале третьего года его президентства он поднялся до 60 процентов и после непродолжительной стабилизации на уровне 50 процентов упал до 36 к началу 1948 года; лишь к концу этого года он начал медленно расти. В ситуации с Эйзенхауэром соответствующие цифры обнаруживают небольшую тенденцию к снижению, нарушаемую множеством мелких всплесков в диапазоне от наивысших 75 процентов до минимума в 57 процентов в конце осени 1954 года. Сразу после этого начался подъем одобрения до 69 процентов в январе 1955 года и 79 процентов — в августе. Затем наступила стабилизация в пределах 75 процентов, за которой последовал незначительный спад до 67 процентов в 1956 году и резкий рывок вверх к январю 1957 года — до 79 процентов.
19. Во времена Рузвельта и Эйзенхауэра социологическая служба Хупера специализировалась в первую очередь на радиопередачах. Рейтинг Хупера представлял собой пропорцию между реальной и потенциальной аудиторией владельцев домашних радиоприемников, опрашиваемых по телефону в тридцати шести городах. При конвертации числа приемников в число слушателей первое умножалось на коэффициент 1,3. Не каждое радиобрешение президента подвергалось подобному исследованию, но самые главные из них, вплоть до апреля 1948 года, прошли через замеры. По моему мнению, эта работа прекратилась либо из-за того, что само радио утратило к ней интерес, либо же по настоянию Белого дома. С 1935 по 1939 год большая часть президентских радиовыступлений изучалась еще одной службой, Кооперативной ассоциацией радиовещания (САВ). Что касается телевидения, то оно было освоено президентами лишь со второго срока Трумэна. По мере распространения этой новинки появились три различные коммерческие службы по изучению

рейтингов, каждая из которых работала по собственной оригинальной системе. В основном использовался тот же метод комбинации домашнего телевизора с телефоном, позволявший опрашивать население в пятнадцати городских районах по всей стране. Результаты обобщались по всем часам просмотра, но охват ограничивался одной неделей каждого месяца. Рейтинги служб Нильсена и ARB делались на основе общенациональной выборки, но Нильсен при этом изучал только коммерческие программы. Техника сбора данных у всех трех служб такова, что их результаты трудно сопоставлять как друг с другом, так и с более ранним рейтингом Хупера. Более того, раньше было принято транслировать президентские выступления по всем теле- и радиосетям без исключений; сегодня этого больше нет. Следовательно, лишь наиболее старые радиорейтинги способны предоставить непротиворечивые и последовательные данные, поскольку тогда выбор для слушателя был однозначным: или слушай президента, или выключай приемник. По этой причине данное исследование в основном опирается именно на хуперовские рейтинги.

20. Все телевизионные и радиорейтинги, упоминаемые в данной главе, используются благодаря любезному согласию Джея Элиасберга и Роз Мари О'Рейли из корпорации CBS.
21. Даты, дни недели, время и темы этих восьми вечерних обращений выглядят следующим образом:

<i>Дата</i>	<i>День</i>	<i>Тема</i>	<i>Рейтинг</i>	
30.10.45	Вт.	22.00	Ценовая политика и зарплата	43,8
03.01.46	Чт.	22.00	Программа на предстоящий год	49,4
24.05.46	Пт.	23.00	Забастовка на железных дорогах	34,4
29.06.46	Сб.	22.00	Вето на Закон о контроле над ценами	31,8
14.10.46	Пн.	22.00	Цены на мясопродукты	57,6
20.06.47	Пт.	22.00	Вето на Закон Тафта — Хартли	30,7
24.10.47	Пт.	22.00	Специальная сессия конгресса	34,4
17.03.48	Ср.	22.00	Международная и оборонная политика	31,0

22. Краткое описание мер, приведших к упразднению контроля над ценами на мясопродукты, см. в книге: Harry S. Truman, *Memoirs*, vol. 1, *Years of Decisions* (Garden City, N. Y.: Doubleday, Time Inc., 1955), p. 488—91. Описание экономико-политической ситуации

того времени см. в книге: Eric Goldman, *The Crucial Decade* (New York: Knopf, 1956), chap. 3.

23. Даты, дни недели, время и темы шести обращений Рузвельта выглядят следующим образом:

Дата	День	Время	Тема	Рейтинг
27.05.41	Вт.	22.30	Чрезвычайное положение	69,8
11.09.41	Чт.	22.00	Военно-морская политика	67,0
09.12.41	Сб.	22.00	Сообщение о Пёрл-Харборе	79,0
23.02.42	Пт.	22.00	Ситуация на фронтах	78,1
28.04.42	Пт.	22.00	Экономическая политика	61,8
12.10.42	Ср.	22.00	Ситуация на фронтах	58,9

24. К сожалению, ни одна из телевизионных служб не замеряла рейтинг Эйзенхауэра в период “бесед у камина” 1957—1958 годов, особенно интересующих нас в данной книге. Или же, что более точно, если даже кто-то и занимался этими рейтингами, то я просто не смог отыскать их. Более того, в период своего второго президентства Эйзенхауэр отказался от практики одновременной трансляции вечерних обращений по всем каналам; иногда он предпочитал живой эфир на двух каналах, а в большинстве случаев ограничивался одним. Тем самым, по моему мнению, отдавалась дань появлению телевидения, а также боязни Белого дома оставить американцев без выбора. Это обстоятельство не позволило мне упорядочить разрозненные рейтинги Эйзенхауэра таким же образом, как это было сделано с радиорейтингами Рузвельта и Трумэна в 40-е годы.
25. О деталях презентации законодательной программы 1954 года см. мою статью: “Presidency and Legislation: Planning the President’s Program”, *American Political Science Review*, vol. 49, № 4 (December 1955), p. 980—96.
26. Речь идет о телебеседе 4 января 1954 года, в ходе которой Эйзенхауэр обсуждал детали своей законодательной программы накануне внесения в конгресс доклада “О положении страны”. По данным службы “Трендекс”, его рейтинг в этот день составил 73,1 процента. Для сравнения отметим, что рейтинги аналогичных бесед 3 июня 1953 года и 5 апреля 1954 года составляли соответственно 50,7 и 52,5 процента. Все три беседы транслировались в прямом эфире всеми телеканалами.
27. Письмо Франклина Рузвельта Рэю Стэннаду Бейкеру от

- 20 марта 1935 года. Это письмо находится в собрании библиотеки Рузвельта в Гайд-Парке, штат Нью-Йорк.
28. Подобная интерпретация намерений Трумэна проистекает из наблюдений того времени, подтвержденных к тому же его собственными словами. В особенности интересны в этом отношении следующие материалы: его обращение к конгрессу 19 июля 1950 года, содержащее ряд законодательных предложений, связанных с ожидаемым окончанием корейской войны; его письма от 1 и 18 августа 1950 года, касающиеся сохранения контроля над ценами; материалы его пресс-конференции 29 июня 1950 года, в ходе которой он поддержал журналиста, назвавшего операцию в Корее “полицейской акцией”. См. также пресс-конференцию 27 июля 1950 года, на которой он заявил, что страна начинает выходить из периода мобилизации.
29. Woodrow Wilson, *Constitutional Government in the United States* (New York: Columbia University Press, 1908), p. 81.
30. Комментарии на этот счет см.: Robert Sherwood, *Roosevelt and Hopkins* (New York: Harper, 1948), p. 428—38.

ГЛАВА ШЕСТАЯ

1. Запись президентской пресс-конференции 23 января 1957 года: *Public Papers of the Presidents: Dwight D. Eisenhower, 1957* (Washington: National Archives, 1958), p. 73.
2. Подробности бюджетных дискуссий, происходивших в правительстве в январе 1957 года, заимствованы мной из бесед с двумя непосредственными их участниками, а также с пятью ответственными чиновниками или консультантами, тесно общавшимися с участниками обсуждений. Воспоминаниями из первых и вторых рук со мной делились сотрудники аппарата Белого дома, Бюджетного бюро, Совета экономических консультантов и трех министерств, включая министерство финансов. Все интервью состоялись в феврале — марте 1957 года, а также в феврале 1958 года. Я не обнаружил серьезных расхождений в информации, представленной различными источниками.
3. Отчет о пресс-конференции Хэмфри, *New York Times*, January 17, 1957. Полный текст его заявления: “The Budget for 1958”, *Hearings*, U.S. House of Representatives, Committee on Appropriations, 85th Cong., 1st sess., Washington: 1957, p. 1—3.

4. Бюджетное послание см. в книге: *Public Papers of the Presidents: 1957*, p. 40ff.
5. Подробности см. в подготавливаемом к печати исследовании Уорнера Шиллинга “1950 финансовый год” (Институт войны и мира при Колумбийском университете). См. также мою статью: “Presidency and Legislation: Planning the President’s Program”, *American Political Science Review*, vol. 49, № 4 (December 1955): 1005 ff.
6. *Addresses of the President of the United States and the Director of the Bureau of the Budget at the Eleventh Regular Meeting of the Business Organization of the Government* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1926), p. 8.
7. Запись президентской пресс-конференции 3 марта 1957 года: *Public Papers of the President, 1957*, p. 222.
8. Гарольд Стассен, занимавший в то время пост специального помощника президента по разоружению, был постоянным участником заседаний кабинета при Эйзенхауэре. Его особое положение позволяло ему свободно давать рекомендации по вопросам внутренней политики, причем Стассен неизменно выступал в качестве весьма разумного и “либерального” человека. Если к этим “вольностям” добавить его известные трения с Даллесом, а также неудачную вылазку против Никсона в 1956 году, то нетрудно понять одного весьма информированного наблюдателя: “Ничто не могло столь значительно поколебать доверие президента и укрепить Хэмфри в собственной правоте, как высказывания Стассена в защиту бюджета. ...Его доводы были настолько блестящими, а аргументы — убедительными, что дело от этого становилось лишь хуже. ...В итоге сторонники бюджета насторожились — никто из них не хотел оказаться в одной компании со Стассеном”. Один из моих информаторов идет столь далеко, что решает утверждать, что именно этот эпизод оказал решающее влияние на формирование президентской позиции в отношении демарша Хэмфри.
9. Ограничения, присущие подобным встречам, в деталях обсуждаются в книге: Richard F. Fenno, Jr. *The President’s Cabinet* (Cambridge: Harvard University Press, 1959), chaps. 3—4.
10. Речь идет о 190-й резолюции палаты представителей, упомянутой в четвертой главе. Хотя намерение призвать Хэмфри к порядку содержало в себе определенный риск, я не думаю, что это обстоятельство сильно влияло на Эйзенхауэра, когда тот все-та-

- ки решил ответить своему министру. Впрочем, со стороны судить трудно.
11. В дополнение к событиям, описываемым в данной главе, признаки зависимости президента от самого себя можно обнаружить во всех трех “самоисполняющихся” президентских решениях, упомянутых нами выше.
 12. (См. также прим. 44 к гл. 10) Подготавливая обзор корейских событий осени 1950 года, я опирался на свои собственные записи того времени, на интервью с бывшим президентом Трумэном, а также на беседы с пятью бывшими чиновниками, занимавшими тогда видные позиции в сенате, военных ведомствах и в Белом доме. Эти интервью состоялись в августе и декабре 1954 года, в июне и декабре 1955 года, в январе 1956 года, в феврале 1958 года и в мае 1959 года. За исключением специально оговоренных случаев, в этом обзоре использованы цитаты из воспоминаний Гарри Трумэна: Harry S. Truman, *Memoirs*, vol. 2, *Years of Trial and Hope* (Garden City, N.Y.: Doubleday, Time Inc., 1956), chaps. 22—24. За исключением, опять-таки, особо упомянутых случаев, даты и конкретные детали были заимствованы из трех источников: из свидетельств и приложений к материалам сенатских слушаний “Военная ситуация на Дальнем Востоке” (“The Military Situation in the Far East”, *Hearings*, U.S. Senate Foreign Relations and Armed Services Committee, 82d Cong., 1st sess., Washington: 1951, parts 1—5), называемых в дальнейшем “слушаниями Макартура”; из *Department of State Bulletin*, vol. 23, nos. 576—97, July 17—December 11, 1950; а также из United Nations General Assembly, *Official Records*, Fifth Session, First Committee 346th—353rd meetings, September 30—October 4, 1950. Все даты даны по Вашингтонскому, а не по корейскому времени. Более подробное исследование этих событий читатель может найти в работах: Martin Lichterman, “To the Yalu and Back”, *American Civil-Military Decisions* (Birmingham: University of Alabama Press, 1963); Walter Millis, *Arms and the State* (New York: Twentieth Century Fund, 1958), chap. 7.
 13. Хронику принятия решения об интервенции в Корею (которое на деле было целой серией решений, принятых между 26 и 30 июня 1950 года) см. в статье: Beverly Smith, “The White House Story: Why We Went to War in Korea”, *Saturday Evening Post*, November 10, 1951, p. 22ff. Весьма полезный комментарий к состоянию умов тех, кто выступал за вмешательство, можно найти в статье: Alexander L. George “American Policy-Making and the

- North Korean Aggression”, *World Politics*, vol. 7, № 2 (January 1955), 209—32.
14. Truman, *Memoirs*, vol. 2, p. 341.
 15. Трумэн выступал в Сан-Франциско 17 октября 1950 года.
 16. Truman, *Memoirs*, vol. 2, p. 359.
 17. *Ibid.*, p. 360.
 18. К этому моменту в распоряжении Макартура находились британские, австралийские и филиппинские подразделения; турецкие и тайландские части были в пути; канадский контингент только формировался. Вслед за американцами наиболее ошутимую поддержку Южной Корее оказывали страны Британского содружества, и, в первую очередь, сама Великобритания. Степень данного содействия поясняется тем фактом, что к октябрю в боях участвовали семь американских дивизий и одна дивизия Содружества. Я предполагаю, что в ноябре Великобритания намеревалась удвоить численность своих войск, но премьер-министр Эттли в конце концов предпочел не расширять степень британского военного присутствия в регионе.
 19. Здесь мы цитируем запись президентской пресс-конференции 21 сентября 1950 года из архива Трумэна в Индепенденсе. Следует заметить, что еще 1 сентября президент настаивал на вмешательстве ООН: не обозначая при этом средств такого вмешательства, он заявил в горячем обращении к нации, что “под началом ООН мы обязаны помочь корейцам... отстоять свободу, независимость и единство”. Мысль о том, что Объединенные Нации “должны действовать решительно”, до Инчхона звучала также в публичных выступлениях и других американских политиков, включая Ачесона и Филиппа Джессупа, посла по особым поручениям. Тексты см. в издании: *Department of State Bulletin*, vol. 23, p. 583—585, September 4, 11, 18, 1950.
 20. Резолюция была внесена от имени Политического комитета 30 сентября. Среди ее инициаторов значились Австралия, Бразилия, Куба, Нидерланды, Норвегия, Пакистан, Филиппины и Великобритания — подобный коллективизм был призван подчеркнуть международный характер акции. Но разработка проекта и его согласование с отдельными делегациями осуществлялись государственным департаментом и делегацией США.
 21. Текст резолюции от 7 октября, на который я опираюсь, см. в следующих источниках: *MacArthur Hearings*, Part 3, p. 2436—2437; *Department of State Bulletin*, vol. 23, № 590, October 23, 1950.

22. Среди воздержавшихся были Египет, Индия, Ливан, Саудовская Аравия, Сирия, Йемен и Югославия. Против голосовали три республики Советского Союза, Польша и Чехословакия.
23. 24 сентября индийский посол в Пекине сообщил о насторожившей его беседе с представителями китайских военных. См.: К. М. Panikkar, *In Two Chinas: Memoirs of a Diplomat* (London: Allen and Unwin, 1955), p. 108. 30 сентября китайский министр иностранных дел в одном из своих официальных выступлений заявил, что “Пекин не собирается смиренно терпеть пересечение параллели” и “не останется в стороне”. Еще более жесткие заявления в предшествующие месяцы делались в отношении Тайваня, хотя особой активности в этом вопросе Пекин не проявлял. Министрства иностранных дел союзных стран были склонны рассматривать оба факта сходным образом. Между тем, девяносто миль моря и американский флот разделяли Тайвань и материковый Китай, в то время как между Северной Кореей и китайцами подобного барьера не было. В сентябре 1950 года дипломаты не придавали этому факту особого значения.
24. Truman, *Memoirs*, vol. 2, p. 362. См. также: Panikkar, *Memoirs*, p. 109—110.
25. Leland Goodrich, *Korea: A Study of U. S. Policy in the United Nations* (New York: Council on Foreign Relations, 1956), p. 136.
26. Маршалл сменил Луиса Джонсона на посту министра обороны 21 сентября, что позволило ему, по крайней мере формально, принимать участие в постинчхонских решениях.
27. Truman, *Memoirs*, vol. 2, p. 362.
28. *Ibid.*, p. 373.
29. Тексты телеграмм Макартура от 4, 6, 7 ноября и отчет о последующих шагах Вашингтона см. там же, p. 373—380.
30. *Ibid.*, p. 380.
31. *Ibid.*, p. 378—379.
32. S. L. A. Marshall, *The River and the Gauntlet* (New York: Morrow, 1953), p. 1.
33. Подробности см. в исследовании Лихтермана, упоминаемом в примеч. 12.
34. По стечению обстоятельств 28 ноября Джон Херси был в Белом доме, где принимал участие в проводимом Трумэном утреннем совещании. Журналист готовил тогда материал для цикла статей “Профиль”, опубликованного в журнале *New Yorker* следующей весной. Рассказ Херси о том, как Трумэн известил своих сотруд-

ников о начале широкомасштабного китайского вторжения, проливает дополнительный свет на мотивы и реакции президента. См. статью: John Hersey, “Mr. President, II — Ten O’Clock Meeting”, *The New Yorker*, April 14, 1951, p. 38ff. В целом можно отметить, что материалы Херси представляют собой наиболее богатый источник информации о президентстве Трумэна и о повседневных задачах, решаемых президентом в наши дни. Это первоклассная репортерская работа.

ГЛАВА СЕДЬМАЯ

1. Речь идет о “Докладе президентского комитета по административному управлению” *Report of the President’s Committee on Administrative Management* (Washington: Government Printing Office, 1937)). Подробности см. во втором томе воспоминаний председателя комитета Луиса Браунлоу: Louis Brownlow, *A Passion for Anonymity* (Chicago: University of Chicago Press, 1958), Chapters 28, 30, 31, 33.
2. Все организационно-технические службы, работающие с президентом, представляют собой причудливое смешение личностных и институциональных составляющих. Их эволюцию никто как следует не изучал; функционированием этих служб также всерьез не занимались. Между тем, такая задача давно назрела. В настоящее время Мэтью Дикенсон готовит исследование об “институционализированном президентстве”. Будучи опубликованной, его работа внесет значительный вклад в понимание президентских институтов. А пока см. нашу книгу, разд. VII, гл. 10.
3. Clinton Rossiter, *The American Presidency* (New York: Harcourt Brace, 1956), p. 104.
4. Иногда увлечение деталями может оказаться чрезмерным. Повидимому, Герберт Гувер может выступить классическим примером человека, зашедшего слишком далеко. Гувер, к примеру, самолично читал и одобрял каждое письмо, направляемое Бюджетным бюро в правительственные подразделения. Предлагаая президенту быть руководителем собственного аппарата, я вовсе не настаиваю на том, он должен взять на себя всю рутинную работу своих подчиненных. Можно восхищаться трудолюбием Гувера, но никак ни его представлениями о том, чем надлежит заниматься лично и что оставить другим.

5. Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Age of Roosevelt*, vol. 2, *The Coming of the New Deal* (Boston: Houghton Mifflin, 1959), p. 522—23. Эта и прочие цитаты заимствованы из характеристик Шлезингером раннего периода деятельности Рузвельта. Часто утверждают, что под занавес своей карьеры, в годы Второй мировой войны, Рузвельт стал “другим человеком”; что в вопросах военной стратегии и международной политики, составлявших его главную заботу, он полностью подчинялся руководителям своего аппарата. Как с этим вопросом определятся его биографы, я не знаю. Но очевидно, что им предстоит работать с весьма противоречивыми свидетельствами. Трактовку, отвергающую упомянутое “переорождение”, см. в статье: William Emerson, “Franklin Roosevelt as Commander in Chief in World War II”, *Military Affairs*, vol. 22, № 4 (Winter 1958—59): 181ff. См. также: Harvey Mansfield, Harold Stein, *Arms and the State* (New York: Twentieth Century Fund, 1959), part one, Chapter 3. Детальное исследование деятельности Рузвельта на завершающем этапе см. в статье: Paul Hammond, “Directives for the Occupation of Germany: The Washington Controversy”, опубликованной в книге: Harold Stein, ed., *American Civil-Military Decisions*, A Twentieth Century Fund Study (Birmingham: University of Alabama Press, 1963). В этой работе Рузвельт предстает утомленным и уставым человеком, но ни в коем случае не “изменившимся”. Здесь также раскрывается то, что, как я считаю, может послужить ключом к эпохе “военного президентства”: его личные взгляды часто совпадали с суждениями военных советников, но для такого совпадения у президента всегда имелись собственные причины. Иногда его политические расчеты не получали подтверждения, как предполагает Эмерсон, хотя убедительных доказательств тому нет. Но при этом нельзя утверждать, что он не справлялся со своей работой. Скорее всего, он просто опережал события; если так, то Рузвельт был на голову выше всех своих экспертов. По крайней мере, точно известно, что он уже начинал раздумывать о переосмыслении советско-американских отношений, и никто не знает точно, как он намеревался отвечать на те вызовы, с которыми позже столкнулся его преемник. Человека, которому помощники так и не смогли заморочить голову, едва ли можно считать “переродившимся”.
6. Schlesinger, *Roosevelt*, vol. 2, p. 528.
7. Ibid.

8. Классическими примерами просчетов Рузвельта можно считать представление им проекта реформы Верховного суда в 1937 году и довольно беспечное отношение к задачам и тактике так называемой партийной чистки 1938 года. См.: James M. Burns, *Roosevelt: The Lion and the Fox* (New York: Harcourt Brace, 1956), p. 291 ff., p. 358 ff. Многие исследователи считают третьим таким случаем выдвижение в 1943 году формулы “безоговорочной капитуляции”. Но последний тезис мне кажется сомнительным. С точки зрения президента подобная формула в такой год была хорошим вариантом, позволяющим держать двери открытыми, а не захлопывать их. В этой связи достойны внимания комментарии Уинстона Черчилля: *The Hinges of Fate* (Boston: Houghton Mifflin, 1950), p. 685—91.
9. Общие замечания о работе аппаратной системы при Эйзенхауэре основываются на материалах периодических интервью с работниками Белого дома, а также с чиновниками, имевшими тесный контакт с президентской администрацией. С пятнадцатью людьми удалось поговорить по меньшей мере однажды; трое из Белого дома и четверо со стороны были интервьюированы по три раза и более. Беседы состоялись в январе и июне 1954, в апреле, июне и декабре 1955, в июне 1956, в апреле и октябре 1957, в январе, феврале, марте и апреле 1958, в апреле 1959.
10. Это замечание, сделанное в частной беседе, датируется январем 1958 года.
11. См.: Robert J. Donovan, *Eisenhower: The Inside Story* (New York: Harper, 1956), Chapters 2, 4, 6, 10, 23, 25.
12. Ibid., p. 357.
13. О деятельность Эйзенхауэра в качестве потенциального кандидата, начиная с 1947 года см. книгу: Marquis Childs, *Eisenhower: Captive Hero* (New York: Harcourt Brace, 1958), Chapters 6—7.
14. Ibid., p. 117.
15. Запись президентской пресс-конференции 31 мая 1955 года в изложении *New York Times*, June 1, 1955.
16. Цитаты заимствованы из отчета Роберта Донувана о совещании Эйзенхауэра с двенадцатью ближайшими сотрудниками, состоявшемся в январе 1956 года и посвященном проблеме выдвижению на второй срок. Donovan, *Eisenhower*, p. 394—95.
17. Ibid., p. 402.
18. См.: Harry S. Truman, *Memoirs*, vol. 1, *Years of Decisions* (Garden City, N.Y.: Doubleday, 1955), p. 328—29.

19. Я признателен бывшему президенту Трумэну за предоставленную мне возможность ознакомиться с принадлежащей ему копией дневника Гарольда Смита, освещающего первые пятнадцать месяцев пребывания Трумэна в должности. Смит, бывший директором Бюджетного бюро, ушел в отставку в июле 1946 года.
20. Запись президентской пресс-конференции в Американском обществе редакторов газет 17 апреля 1952 года, хранящаяся в архиве Трумэна в Индепенденсе, штат Миссури.
21. Jack Redding, *Inside the Democratic Party* (Indianapolis and New York: Bobbs-Merrill, 1958), p. 133.
22. Дальнейшее развитие этой темы см. в моей статье: “Congress and the Fair Deal: A Legislative Balance Sheet”, *Public Policy*, vol. 5 (Cambridge: Harvard University Press, 1954), p. 374—78.

ГЛАВА ВОСЬМАЯ

1. Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Age of Roosevelt*, vol. 2, *The Coming of the New Deal* (Boston: Houghton Mifflin, 1959), p. 529.
2. См. главу седьмую.
3. Edward S. Corwin, *The President: Office and Powers*, 4th ed. (New York: New York University Press, 1957), p. 312.
4. Woodrow Wilson, *Constitutional Government in the United States* (New York: Columbia University Press, 1908), p. 79—80.

ЧАСТЬ ВТОРАЯ

ГЛАВА ДЕВЯТАЯ

1. Нижеследующий фрагмент впервые появился во французском издании этой книги, увидевшем свет в 1968 году. Текст представляет собой адаптированный и расширенный вариант выступления перед сенатским подкомитетом по организационному обеспечению национальной безопасности и специальных операций 25 марта 1963 года. (“Administration of National Security”, *Hearings*, U. S. Senate Committee on Operations, 88th Cong. 1st Sess. [Washington, D. C.: 1963], part I, p. 74—84), с добавлением переработанной статьи “Kennedy in the Presidency”, *Political Science Quarterly*, vol. 79, № 3 (September 1964).

2. Залив Свиной на юге Кубы стал местом неудачной высадки антикастровских наемников, подготовленных ЦРУ. Подробности см. в одиннадцатой главе.

ГЛАВА ДЕСЯТАЯ

1. Дискуссию на эту тему см. в предисловии к пятнадцатому изданию книги Вильсона: Woodrow Wilson, *Congressional Government* (New York: Meridian Books, 1956), "Preface to Fifteenth Edition".
2. Henry Jones Ford, *The Rise and Growth of American Politics* (New York: Macmillan, 1898). Глава XXII этой книги оказалась бы для Вильсона наиболее полезной.
3. Под термином "Уотергейт" я имею в виду сам факт взлома и установки подслушивающей аппаратуры в штаб-квартире демократической партии в Вашингтоне в июне 1972 года. Кроме того, я использую этот термин, имея в виду явление, названное бывшим министром юстиции Джоном Митчеллом "кошмаром Белого дома" и ассоциирующееся с деятельностью созданного в аппарате Белого дома специального разведывательного подразделения — так называемых водопроводчиков, в тесном взаимодействии с которым работали президентские советники Чарльз Колсон и Джон Дин, а также Комитет по финансированию кампании за переизбрание Никсона в 1972 году. Краткое введение в тему см. в книге: Carl Bernstein, Bob Woodward, *All the President's Men* (New York: Simon & Schuster, 1974).
4. Развитие этой линии см. в книге: Theodore H. White, *Breach of Faith; The Fall of Richard Nixon* (New York: Atheneum, 1975).
5. История с Макартуром изложена в первой части настоящей книги.
6. См. там же.
7. White, *Breach of Faith*, p. 13—29.
8. Doris H. Kearns, *Lyndon B. Johnson and the American Dream* (New York: Harper, 1975), Chapter 12.
9. Иное объяснение дальнейшего развития событий см. в работах: Townsend Hoopes, "The Fight for the President's Mind and the Men Who Won It", *Atlantic Monthly*, vol. 224 (October 1969), p. 97—114; Lyndon B. Johnson, *The Vantage Point* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1971), p. 380—437. См. также: Kearns, *Johnson*, Chapter 12.
10. См. первую часть настоящей книги.

11. "Transcript of Eight Recorded Presidential Conversations" (March 22, 1973), *Hearings*, Committee on the Judiciary, House of Representatives, 93rd Cong., 2nd Sess. (May — June 1974), serial № 34, p. 183.
12. См., например, статью: Peter W. Sperlich, "Bargaining and Overload; An Essay on *Presidential Power*" в книге: Aaron Wildavsky, ed., *The Presidency* (Boston: Little, Brown, 1969), p. 168—92.
13. Ссылки касаются Х. Р. Холдемана, помощника президента и руководителя его аппарата, участника предвыборных кампаний 1960, 1962, 1968 года и бывшего менеджера по рекламе из Лос-Анджелеса; Джона Эрлихмана, помощника президента по внутренней политике, участника кампаний 1960 и 1968 года, бывшего адвоката из Сиэттла; Эгила Кроха, сотрудника Эрлихмана и бывшего его коллеги по Сиэттлу, который был назначен главой созданного в Белом доме специального подразделения внутренней безопасности — "водопроводчиков"; Даниэля Эллсберга, бывшего чиновника министерства обороны и консультанта RAND, организовавшего утечку секретного исторического исследования своего министерства (*Pentagon Papers*) через газету *New York Times* и впоследствии тщетно преследуемого в судебном порядке. Заручившись одобрением Эрлихмана, служба Кроха в попытке публично дискредитировать Эллсберга незаконно воспользовалась данными истории болезни, хранившейся у его психиатра.
14. О практике Никсона подробнее см. подготавливаемое в Институте Брукинга исследование Стефана Гесса, посвященное использованию кабинета и аппарата современными президентами. Дополнительные подробности см. в книге: William Safire, *Before the Fall* (New York: Doubleday, 1975), p. 112—17.
15. "В течение первого президентского срока Никсон провел всего 31 пресс-конференцию. Кеннеди, для сравнения, за неполные три года организовал 64 подобных мероприятия; Джонсон — 126 за пять лет; Эйзенхауэр — 193 за восемь лет; Трумэн — 322 за восемь лет; Рузвельт — 998 за двенадцать лет" (David Wise, *The Politics of Lying* (New York: Random House, 1973), p. 246. См. также: Elmer E. Cornwell, *Presidential Leadership of Public Opinion* (Bloomington: University of Indiana Press, 1965).
16. Первый никсоновский министр внутренних дел, Уолтер Хикель, был изгнан из администрации в ноябре 1970 года за то, что в мае этого года публично высказал несогласие с вторжением в

- Камбоджу. Его сотрудники тогда сообщали, что за пятнадцать месяцев министр смог увидеться с президентом всего лишь дважды. См.: *New York Times*, May 7, 1970, p. 1, 18.
17. Hess, note 14, а также главы о Джонсоне и Никсоне. О программах и законодательных инициативах Джонсона см. также работы: Joseph A. Califano, Jr., *A Presidential Nation* (New York: W. W. Norton, 1975), p. 19—25, 37—52; Lawrence F. O'Brien, *No Final Victories* (Garden City, N.Y.: Doubleday, 1974), p. 181—97.
 18. В конгрессе 86-го созыва, где демократы имели большинство (281 против 152 в палате представителей и 65 против 35 в сенате), Эйзенхауэр воспользовался правом вето в отношении двадцати законопроектов; из пяти попыток преодолеть вето конгресс преуспел лишь в одной. Для сравнения отметим, что Форду тоже достался конгресс с преобладанием демократов как в палате представителей (289 против 145), так и в сенате (61 против 38). За первые четырнадцать месяцев пребывания в должности Форд применил вето в тридцати девяти случаях. На 15 октября 1975 года конгресс преодолел вето в семи ситуациях; восемь попыток остались безуспешными.
 19. См. первую часть настоящей книги.
 20. Chalmers Roberts, “The Day We Didn’t Go to War”, *The Reporter*, vol. 11, № 4, (September 14, 1954). *The Pentagon Papers: The Defense Department History of United States Decisionmaking on Vietnam*, 4 vols., the Senator Gravel edition (Boston: Beacon Press, 1971) vol. 1, p. 88—107, 443—87.
 21. Richard E. Neustadt, Graham T. Allison, “Afterword”. — В книге: Robert F. Kennedy, *Thirteen Days* (New York: Norton, 1971), p. 118—50.
 22. Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency* (Boston: Houghton Mifflin, 1973), p. 189—90.
 23. Я имею в виду отсутствие консультаций с людьми, не связанными с министерством обороны, с государственным департаментом или с Белым домом. Естественно, я отдаю себе отчет в том, что с военными советниками, с полевыми командирами, с правительством в Сайгоне и, возможно, в Пномпене консультации были. Подробности см. в следующих источниках: *New York Times*, June 14, 1970, p. 1, 18; David R. Maxey, “How Nixon Decided to Invade Cambodia”, *Look*, vol. 34, № 16 (August 11, 1970), p. 22—25.
 24. Schlesinger, *Imperial Presidency*, p. 127—76.

25. См. резолюцию о военных полномочиях, принятую в ноябре 1973 года после преодоления вето Никсона.
26. См. Закон о контроле за бюджетом и “замораживанием”, принятый 12 июля 1974 года.
27. См. поправки к Закону о федеральных избирательных кампаниях, принятые 15 октября 1974 года.
28. Комментарий см. в книге: David S. Broder, *The Party’s Over: The Failure of Politics in America* (New York: Harper & Row, 1972).
29. См. материалы судебного дела “US v. Nixon US 683”. Согласно решению суда, при рассмотрении уголовных дел истребование судом доказательств или улики имеет приоритет над исполнительной привилегией. При этом в вопросах, касающихся национальной безопасности, привилегия оставлена в неприкосновенности.
30. Для того, чтобы дать представление о сдвигах, затронувших различные федеральные начинания и инициативы, сошлемся на следующие цифры. С 1932 по 1937 год прямая финансовая помощь федеральных властей выросла с нуля до 2,527 миллиарда долларов; за тот же период затраты на общественные работы увеличились с 499 миллионов до 1,102 миллиарда. С 1956 по 1959 год федеральные субсидии, направляемые на строительство скоростных автомагистралей, поднялись с 783 миллионов до 2,709 миллиардов. В 60-е годы федеральные образовательные программы возросли с 2,533 миллионов в 1965 году до 6,135 миллиардов в 1967 году, в то время как расходы государства на поддержание системы здравоохранения изменились с 1,73 миллиарда в 1965 до 11,696 миллиарда в 1969. (Все цифры заимствованы из источника: *The Budget of the United States*, [Washington, D.C.: Government Printing Office]). О происходившем в 60-е годы расширении федерального вмешательства говорит также и то, что число федеральных грантов штатам и местным властям возросло со 160 миллионов в 1962 году до 379 в 1967 году (см.: *Fiscal Balance in the American Federal System* (Washington, D.C.: 1967), vol.1, p. 140—44).
31. См. вторую главу настоящей книги. Чарльз Сойер, бывший министр торговли, упомянутый мной в эпизоде с “захватом заводов”, в своих мемуарах отмечает, что я не посоветовался с ним и в итоге исказил его роль в этой истории. Поначалу я проникся чувством вины. Занимаясь исследованиями в Индепенденсе, я попросил Трумэна организовать для меня встречу с Сойером. Трумэн предпочел не делать этого или же просто забыл о моей

просьбе. Я решил не настаивать. Поэтому с Сойером я так и не повиделся, о чем до сих пор жалею. Но даже повстречавшись с ним, я едва ли изменил бы свою интерпретацию событий. Я по-прежнему предпочитаю свою точку зрения и считаю свои источники значительно более достоверными, нежели воспоминания бывшего министра. Конечно, некоторые нюансы могут определяться различной перспективой обзора. Я анализировал поведение министра с позиций Белого дома; он же излагал собственное видение событий. См.: Charles S. Sawyer, *Concerns of a Conservative Democrat* (Carbondale, Ill.: Southern Illinois University Press, 1968), p. 274–77, 379–81. Другой дискуссионной работой на ту же тему стала следующая книга: Maeva Marcus, *Truman and the Steel Seizure Case: The Limits of Presidential Power* (New York: Columbia University Press, 1977). Не поддерживая позицию министра Сойера, автор в то же время не разделяет и мою точку зрения.

32. См. первую часть настоящей книги.
33. Jonatan Schell, “Reflections on the Nixon Years”, *The New Yorker*, vol. 51, nos. 15–20 (June 2, 9, 16, 23, 30, July 7, 1975).
34. Комментарии и пояснения см. в следующих работах: Kearns, *Johnson*, Chapter 8, 11; William Safire, *Before the Fall*, p. 97–106, 341–65, 599–627, 688–93.
35. George Reedy, *The Twilight of the Presidency* (New York: New American Library, 1970), p. XIV.
36. William H. Herndon, Jesse W. Weik, *Herndon’s Life of Lincoln* (New York: Albert and Charles Boni, 1930), p. 304.
37. См. первую часть настоящей книги.
38. James David Barber, *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1972), Chapters 2–5, 10–13.
39. *Ibid.*, p. 12.
40. См. первую часть настоящей книги.
41. Касаясь деталей решения, принятого Джонсоном летом 1965 года, источники Пентагона (*Pentagon Papers*) отмечают, что президентские военные советники оценивали потребность в американских боевых частях во Вьетнаме в пределах 200–400 тысяч человек. Большинство экспертов считало, что окончательная цифра будет где-то в верхней части диапазона. В то время Джонсон отправил сорок четыре батальона или приблизительно 175 тысяч человек. Согласно представленному президенту плану,

еще двадцать четыре батальона предстояло задействовать на втором этапе операции. Причем верхний предел советники не обозначали. План при этом исходил из того, что американское участие в операции закончится к 1 января 1968 года — через два с половиной года. Первоначально — 28 июля 1965 года — Джонсон публично интерпретировал свое решение как дополнительную отправку 50 тысяч солдат вдобавок к тем 75 тысячам, о направлении которых во Вьетнам в июне объявил Макнамара. Тем самым официально признавалось участие в акции лишь 125 тысяч американцев. См.: *Pentagon Papers*, vol. 3, p. 462–85.

42. См.: Kearns, *Johnson*, Chapter 9; Rowland Evans, Robert Novak, *Lyndon B. Johnson: The Exercise of Power* (New York: The New American Library, 1966) p. 530–56; Barber, *Presidential Character*, p. 32–42; O’Brien, *No Final Victories*, p. 189–93.
43. Кернс (*Johnson*, chap. 9) цитирует следующее высказывание Джонсона: “Мне с самого начала было понятно, что если я оставлю свою возлюбленную — “великое общество” — ради этой шлюхи-войны, то дома придется потерять абсолютно все. Все мои программы. Все мечты и надежды. Я прекрасно видел это, ведь в истории было много случаев, когда звуки трубы ставили крест на лучших начинаниях и замыслах реформаторов: американо-испанская война, обе мировые войны. ...Как только начались боевые действия, консерваторы в конгрессе использовали войну в качестве оружия против “великого общества”. ...А генералы помогли им. ...Мне это было не по душе, но положение в Южном Вьетнаме беспокоило меня больше всего. А у них там все валилось из рук”. Это вполне совпадает с тем, о чем в 1965 и 1966 годах Джонсон говорил сотрудникам своего аппарата.
44. См. первую часть настоящей книги. Последующие изыскания ученых, пользующихся более широким кругом источников, ставят под сомнение один из моментов моего изложения, а именно степень беспокойства в верхах государственного департамента и министерства обороны в последние десять дней перед ноябрьским наступлением Макартура. Возможно, и волнений, и консультаций было значительно меньше, чем я думал. Если так, то поведение Дина Ачесона, Омара Брэдли и Джорджа Маршалла, не говоря уже о заместителе госсекретаря Дине Раске, представляется мне еще более предосудительным, нежели казалось раньше. Обзор последних исследований этого периода см. в книге:

- Alexander L. George, Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy* (New York: Columbia University Press, 1974), Chapter 7.
45. Хороших описаний уотергейтской истории пока еще нет. Беглый обзор событий можно найти в книге: Safire, *Before the Fall*, автор которой подходит к Никсону с явной симпатией. Другая интересная работа (White, *Breach of Faith*) также описывает историю от начала и до конца, но здесь повествование отмечено печатью личной измены, которую автор перетерпел от Никсона. И, естественно, ничто не может заменить ценнейшие официальные источники: *Statement of Information*, books 1—8, Hearings, Committee on the Judiciary, House of Representatives, 93rd Cong., 2nd Sess., May — June 1974.
 46. См. личные заверения Никсона в письмах президенту Южного Вьетнама Тхьеу от 14 ноября 1972 года и 5 января 1973 года, подготовленных непосредственно перед подписанием парижских мирных соглашений. Январское письмо было предано огласке через два года, во время крушения южновьетнамского режима, которое президент Форд не смог предотвратить. Текст см. в газете: *New York Times*, May 1, 1975, p. 16.
 47. Дальнейшее обсуждение данной темы в отношении студентов, а не президентов, см. в следующей работе: Graham T. Allison, *The Massachusetts Medical School Case, Kennedy School Case Program*, Harvard University, case number C 14—75—001, 1975. Краткую версию этого исследования см. в статье: Allison, “Implementation Analysis: ‘The Missing Chapter’ in Conventional Analysis. A Teaching Exercise”, *Benefit-Cost and Policy Analysis: 1974* (Chicago: Aldine Publishing Company, 1975), p. 369—91.
 48. Ernest R. May, “Lessons” of the Past: *The Use and Misuse of History in American Foreign Policy* (New York: Oxford University Press, 1973), Chapter 5. См. также материалы американского военного ведомства: *The Effect of Strategic Bombing on Japan’s War Economy* (Washington, D.C.: Overall Economic Effects Division, 1946); *Overall Report* (European War) (Washington, D.C.: U.S. Strategic Bombing Survey, 1945); *Japanese Air Power* (Washington, D.C.: U.S. Strategic Bombing Survey, 1946). Стоит отметить, что рождественские бомбардировки Никсона в декабре 1972 года несколько отличались от тех, что санкционировал Джонсон: рождественская акция имела ограниченные задачи, не была связана с военными операциями северовьетнамцев и не преследовала цели вынудить их вывести войска с Юга.

49. См. мое выступление перед сенатским подкомитетом по организационному обеспечению национальной безопасности и специальных операций 29 июня 1965 года (“Conduct of National Security Policy”, *Hearings*, U.S. Senate Committee on Operations, 89th Cong. 1st Sess., Washington, D.C.: 1965, part 3, p. 119—49). См. также: *The Pentagon Papers*, vol. 2, p. 717—28, vol. 3, p. 43—44; vol. 4, p. 615—19.
50. Я пришел к этому заключению вскоре после опубликования книги, когда консультировал сенатора Джона Ф. Кеннеди по поводу проблем, с которыми ему предстояло столкнуться при комплектовании аппарата только что завоеванного Белого дома. В сентябре 1963 года я попытался развить тему, опубликовав статью, посвященную в основном аппаратному опыту Рузвельта и немного затрагивающую Кеннеди. См.: “Approaches to Staffing the Presidency: Notes on FDR and JFK”, *American Political Science Review*, vol. 57, № 4 (December 1963): 855—64.
51. Все приведенные цифры рассчитаны по источникам: *Congressional Directory* и *Government Organization Manual*.
52. Hugh Hecllo, “OMB and the Presidency — the Problem of “Neutral Competence””, *The Public Interest*, № 38 (Winter 1975): 80—98.
53. Гарольд Смит стал первым директором Бюджетного бюро после того, как статус этого учреждения был повышен в соответствии с рекомендациями президентского Комитета по административному управлению. Смит был назначен в 1939 году и получил аппарат в сорок человек, выросший за два года до четырехсот сотрудников и отразивший центральное место обновленного ведомства в президентской администрации. Война отчасти понизила статус Бюджетного бюро, но это не коснулось его руководителя Смита. Правда, его личные отношения с Трумэнном были далеко не такими сердечными, как с Рузвельтом, и поэтому после войны Смит ушел в отставку. В период трумэнновского президентства Бюджетное бюро возглавлял Джеймс Уэбб.
54. Гарри Л. Гопкинс, профессиональный администратор, начал сотрудничать с Рузвельтом в 1931 году, будучи сначала заместителем, а потом и руководителем специальной социальной программы, учрежденной Рузвельтом в Нью-Йорке. После того как в 1933 году Рузвельт был избран президентом, он предложил Гопкинсу возглавить федеральную службу помощи в чрезвычайных ситуациях, аналогичную той, которой тот руководил в штате Нью-Йорк. В 1938 году он был назначен министром торговли

- и занимал этот пост до 1940 года. Во время войны Гопкинс по поручению Рузвельта выполнял разнообразные дипломатические миссии, совершая частые визиты в Великобританию и в Советский Союз. Умер он в 1945 году. См.: Robert E. Sherwood, *Roosevelt and Hopkins: An Intimate History* (New York: Harper, 1946).
55. Характеристика заимствована из моей статьи 1963 года: "Approaches to Staffing the Presidency", p. 856—57.
56. Теодор Соренсен, начинавший с Кеннеди еще в сенате, был во время его президентства специальным советником. Самуэль Розенман был советником губернатора Франклина Рузвельта, а с 1941 года вместе с ним работал в Белом доме. Там же он трудился и в первый год президентства Трумэна. См.: Theodore C. Sorensen, *Decision-Making in the White House: The Olive Branch or the Arrows* (New York: Columbia University Press, 1963); Samuel I. Rosenman, *Working with Roosevelt* (New York: Harper, 1952).
57. Макджордж Банди, служивший при Кеннеди, а потом и при Джонсоне специальным помощником президента по вопросам национальной безопасности, пришел на свой пост в 1961 году из Гарварда. Он вышел в отставку в начале 1966 года, возглавив Фонд Форда. Банди стал первым обладателем этой должности, имевшим более или менее серьезные полномочия. Его предшественники в администрации Эйзенхауэра походили скорее на секретарей, нежели на ключевых советников. Банди, таким образом, можно считать создателем аппаратного подразделения, которое во времена Никсона было расширено Генри Киссинджером. Еще будучи профессором в Гарварде, Киссинджер сделался советником Нельсона Рокфеллера по международной политике. В 1969 году он, в качестве советника президента по вопросам национальной безопасности, принял созданную Банди службу. Никсон позже назначил его государственным секретарем; он совмещал обе должности вплоть до июня 1975 года, когда Форд вновь разделил их.
58. Кларк М. Клиффорд, в 1946 году сменивший Розенмана на посту специального советника президента, пришел к Трумэну с военно-морской службы по рекомендации общих друзей. До войны Клиффорд был преуспевающим молодым адвокатом в Сент-Луисе. Он оставил пост в Белом доме в начале 1950 года, вернувшись к адвокатской практике, на этот раз — в Вашингтоне. Время от времени он консультировал Эйзенхауэра, Кеннеди и Джонсона. В последний год президентства Джонсона Клиффорд был министром обороны.

59. Имея хорошие связи и располагая опытом работы на Капитолийском холме, Лоуренс О'Брайен в 1961 году взял на себя координацию законодательной деятельности в администрации Кеннеди. Он занимался этим вплоть до 1967 года, пока Джонсон не назначил его на другую должность. В течение 1968 года он продолжал консультировать президента по вопросам законодательства. Позже О'Брайен стал председателем национального комитета демократической партии. См.: O'Brien, *No Final Victories*.
60. Уолтер У. Дженкинс был помощником Джонсона в сенате, а в Белом доме занимался общей координацией аппаратной работы. Его деятельность была образцовой; в 1964 году ее прервала болезнь. Он ушел в октябре 1964 года.
61. Ими были Кларк Клиффорд и Абе Фортас.
62. Артур Ф. Бернс из Колумбийского университета возглавлял Совет экономических консультантов с 1953 по 1956 год, будучи в этот период личным советником Никсона. В 1969 году Бернс стал советником президента. Брюс Н. Харлоу, бывший руководитель аппарата одного из комитетов палаты представителей, при Эйзенхауэре — с 1953 по 1961 год — отвечал за аппаратное обеспечение связей с конгрессом. Никсон вновь вернул его на этот пост, где он служил с января 1969 по декабрь 1970 года. После того как начал разгораться уотергейтский скандал, Харлоу в течение недолгого времени был советником президента; Никсон тогда пытался организовать аппаратную работу без Холдемана и компании. Герберт Дж. Кляйн, давний друг Никсона и редактор газеты из Сан-Диего, отвечал за связи Никсона с прессой в период избирательных кампаний 1952, 1956 и 1960 годов. В 1969 году он стал пресс-секретарем Белого дома.
63. О деятельности Холдемана и Эрлихмана в Белом доме никсоновской поры см. книгу: Safire, *Before the Fall*, p. 10, 278—93, 463—73. Даниэль П. Мойнихэн, гарвардский профессор, имевший опыт работы в администрациях Кеннеди и Джонсона, пришел в Белый дом Никсона в 1969 году. Главным итогом его деятельности стала подготовка плана поддержки семьи 1969 года. В 1971 году на его место пришел Эрлихман, а Мойнихэн вернулся в Гарвард. С тех пор он был американским послом в Индии и в ООН, а также избирался сенатором от штата Нью-Йорк.
64. President's Committee on Administrative Management, *Report with Special Studies* (Washington, D.C.: Government Printing Office,

- 1937), p. 2—3. Рекомендации Рузвельта были направлены конгрессу 12 января 1937 года.
65. Commission on Organization of the Executive Branch of Government, “General Management of the Executive Branch” (Washington, D.C.: Government Printing Office, February 1949). Президент Джонсон в свое время создал специальную группу, занимавшуюся структурными и организационными вопросами исполнительной ветви власти. Существование этой группы никогда не афишировалось и подготовленный ею доклад не публиковался. Президент Джонсон не оставил текст этого документа своему преемнику, но кто-то из членов его команды передал доклад в администрацию Никсона, работавшую над планами реорганизации в 1970—1971 годах.
 66. Подробности см. в следующих работах: Martha Derthick, *Uncontrollable Spending for Social Services Grants* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1975); Bernard J. Frieden, Marshall Kaplan, *The Politics of Neglect: Urban Air From Model Cities to Revenue Sharing* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1975); James L. Sundquist, David W. Davis, *Making Federalism Work* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1969).
 67. Джозеф Калифано перешел в Белый дом из министерства обороны в 1965 году. Он работал здесь до 1969 года. Его книга о президентстве упомянута в примеч. 15.
 68. См. книгу: Richard P. Nathan, *The Plot That Failed: Nixon and the Administrative Presidency* (New York: Wiley, 1975). Это вдумчивое исследование аппаратных процессов при Никсоне, написанное внимательным наблюдателем, а иногда и непосредственным участником. В систематизации, о которой идет речь, автор усматривает сильные политические мотивы. Другие же объясняют ее просто стремлением учредить контроль ради самого контроля.
 69. Derthick, *Uncontrollable Spending*, p. 43—70.
 70. Фред М. Винсон, бывший конгрессмен, окружной судья и чиновник, был при Трумэне министром финансов и судьей Верховного суда. Перейдя в министерство финансов, Винсон настаивал на том, чтобы работа над “идеологической” частью бюджета была сосредоточена именно в этом ведомстве. Сменивший его в Агентстве оборонной мобилизации и реконверсии Джон Р. Стилман полагал, что сюда следует добавить и работу по координации федеральных программ. У Смита же были собственные идеи на этот счет. Предположения по поводу планов Смита за-

имствованы мной из записей того периода, а также из архивов Бюджетного бюро за 1949 год.

71. Некоторых авторов это обстоятельство беспокоит в меньшей степени. См.: Stephen Hess, note 14; Thomas E. Cronin, *The State of the Presidency* (Boston: Little, Brown, 1975), Chapter 5.
72. James MacGregor, *Roosevelt: The Lion and the Fox* (New York: Harcourt, Brace, and Company, 1956), “Epilogue”.

ГЛАВА ОДИННАДЦАТАЯ

1. Этот революционный сдвиг обозначился после инфаркта Эйзенхауэра.
2. Jonathan Schell, “The Time of Illusion: VI — Credibility”, *The New Yorker*, July 7, 1975, p. 61.
3. Robert Donovan, *Conflict & Crisis, The Presidency of Harry S. Truman, 1945—1948* (New York: Norton, 1977), p. 15—305.
4. Данные по трумэновским опросам см. в прим. 10 к пятой главе. Впервые рейтинг Никсона опустился ниже 30 процентов в октябре 1973 года (“бойня субботнего вечера”), а потом еще раз в феврале 1974 года, после чего он колебался между 26 и 24 процентами. Опросы Гэллага особенно ценны для нас, поскольку в них “замеры” по одному и тому же критерию неизменно проводятся в течение уже сорока лет.
5. Не умаляя значения Генри Киссинджера, отметим, что Коннели все-таки был креатурой самого Никсона. С самого начала второго срока президент использовал все имеющиеся у него возможности, пытаясь обеспечить Коннели выдвижение от республиканской партии в 1976 году. Ни один из президентов нынешнего столетия не стремился заглядывать так далеко вперед. См. книгу: Harry S. Dent, *The Prodigal South Returns to Power* (New York: Wile, 1976), p. 269—280.
6. Richard H. Rovere, “Letters from Washington”, *The New Yorker*, October 11, 1977.
7. Charles Mohr, *New York Times*, October 23, 1977, p. 1, col. 4.
8. Curtis Wilkie, *Boston Sunday Globe*, January 1, 1978, p. A 4.
9. Ibid.
10. *Wall Street Journal*, “Washington Wire”, February 23, 1979. Более детальный анализ первой половины президентского срока см. в серии статей: James Deakin, *St. Louis Post-Dispatch*, November 12, 1978, et seq.

11. Anthony King, *The New American Political System* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1978), p. 388—95.
12. Woodrow Wilson, *Congressional Government* (Boston: Houghton Mifflin, 1885), p. 102.
13. Hugh Heclo, “Issue Networks and the Executive Establishment”, в книге: Anthony King, *System*. См. также: Heclo, *A Government of Strangers* (Washington: Brookings Institution, 1978), p. 84—109.
14. Дополнительный комментарий см. в десятой главе, примеч. 30. См. также работу: Heclo, *Strangers*.
15. Различные варианты подсчетов см. в следующих источниках: *Newsweek*, November 16, 1978, p. 48; *Time*, August 7, 1978, p. 15; *New York Times*, November 14, 1978, p. 1, B 14.
16. Samuel C. Patterson, “The Semi-Sovereign Congress”, в книге: Anthony King, *System*, p. 163—66. Подробные данные по 1974 году см. в статье: Harrison W. Fox, Susan W. Hammond, “The Growth of Congressional Staffs”, в книге: Harvey C. Mansfield, Sr., ed., *Congress Against the President* (New York: Praeger, 1975).
17. Hugh Heclo, в книге: Anthony King, *System*, p. 98—108.
18. См. статьи Остина Рэнни, Джин Киркпатрик и Ричарда Броди в книге: Anthony King, *System*. См. также: James David Barber, ed., *Race for the Presidency* (New York: Prentice Hall, 1978). Об использовании средств массовой информации в президентских кампаниях см. подготавливаемую к печати книгу Кристофера Артертона: Christofer Arterton, *Media Politics: The News Strategies of Presidential Campaigns*.
19. Подробный обзор картеровской предвыборной кампании см.: Jules Witcover, *Marathon* (New York: Viking, 1977).
20. В 1940 году группа республиканских “партийных баронов”, принадлежавших к восточному, “интернационалистскому” крылу партии, объединилась вокруг ранее неизвестного бизнесмена Уэнделла Уилки и “вытолкнула” его на общенациональный партийный съезд.
21. James Fallows, “The Passionless President”, *Atlantic Monthly*, May 1979, p. 33—48. Как поясняет этот автор, Картер, работая с первым конгрессом, так и не смог предложить стратегию согласования многочисленных предвыборных обещаний демократов с традиционными установками партии. Возможно, это объяснялось тем, что он сам не знал, в каком направлении идти. По предположению Фоллоуза, президент, до вступления в должность не сформулировавший основные приоритеты своей дея-

- тельности, будет вынужден “плыть по течению” (см. девятую главу). Фоллоуз также отмечает, что несколько приближенных, в основном выходцы из Джорджии, полностью отсекали президента от сотрудников второго и третьего эшелона. В итоге он не смог опереться на содействие “рядовых”. Факты подтверждают предположения Фоллоуза. Команда Картера оказалась куда слабее команд Форда или Никсона.
22. Трумэн позволял представителям Эйзенхауэра присутствовать на всех совещаниях Бюджетного бюро. Кеннеди сохранил на том же посту заместителя директора Бюджетного бюро, работавшего с Эйзенхауэром. Несмотря на прецеденты, фордовский директор Административно-бюджетного управления просто не допускал людей Картера в свое ведомство. Тем самым институциональной памяти лишилась та организация, которая в наибольшей степени в ней нуждалась.
 23. Эти сопоставления основаны на многочисленных свидетельствах 1952, 1960, 1968, 1976 года. Мои собственные наблюдения осуществлялись с различных позиций. В 1952 году я работал в аппарате Трумэна. В 1960 году я был специальным консультантом Кеннеди по реорганизации Белого дома и переходным вопросам. В 1968 году я консультировал специальное подразделение, обеспечивавшее переходный период Никсона. В 1976 году еще до выборов со мной советовались приближенные Картера.
 24. По словам Никсона, супруга Эйзенхауэра убедительно просила его удержать мужа от активного участия в предвыборной кампании. Никсон свидетельствует, что он сделал это к величайшей досаде Эйзенхауэра, поскольку президент намеревался агитировать за республиканского кандидата самым активным образом. Если бы такое произошло, Никсон, вероятно, был бы избран. См.: Nixon, *Memoirs* (New York: Grosset & Dunlap, 1978), p. 221—22.
 25. Настоящая и все последующие ссылки на обстоятельства авантюры в заливе Свиней основаны на следующих источниках: Arthur M. Schlesinger, Jr., *A Thousand Days* (Boston: Houghton Mifflin, 1965), p. 206—97; Arthur M. Schlesinger, Jr., *Robert Kennedy and His Times* (Boston: Houghton Mifflin, 1978), p. 443—49. Подготавливая последнюю книгу, Шлезингер имел доступ к закрытым материалам созданной президентом Кеннеди “кубинской группы”. Краткое содержание этих документов было обнародовано Советом национальной безопасности в соответствии с Законом о свободе информации. См.: General Maxwell Taylor, “Narrative

- of the Anti-Castro Cuban Operation ZAPATA”, June 13, 1961. Кое-что я позаимствовал у Соренсена: Theodore Sorensen, *Kennedy* (New York: Harper, 1965). Кроме того, я опирался на материалы состоявшихся в то время собственных бесед с сотрудниками Белого дома (тогда я работал консультантом президента по организационным проблемам).
26. Schlesinger, *Robert Kennedy*, p. 474—496. Шлезингер утверждает, что ни президент, ни его брат Роберт, бывший тогда министром юстиции, не санкционировали попытки покушения на Кастро. Вместе с тем, Роберт Кеннеди, опираясь на самое общее одобрение со стороны президента, содействовал осуществлению тайных операций ЦРУ против кубинского лидера. Кроме того, в стойкой антипатии братьев Кеннеди к кастровскому режиму чиновники ЦРУ могли усмотреть неявную санкцию работы в данном направлении.
 27. Об этом в ноябре 1960 года мне сказал сам Кеннеди.
 28. Настоящая и все последующие ссылки на обстоятельства “дела Берта Лэнса” основаны на публикациях *New York Times*, *Washington Post*, *National Journal*, появившихся с июля по октябрь 1977 года, а также на свидетельствах сотрудников Белого дома и Административно-бюджетного управления. В этот период я выполнял обязанности консультанта по вопросам реорганизации Белого дома, благодаря чему мог получать информацию из первых рук. По данному делу нет столь обширной литературы, как по заливу Свиней. Поэтому основу изложения составили личные впечатления того периода.
 29. *Newsweek*, April 23, 1979, p. 88.
 30. Клиффорд М. Кларк, к которому обратился Лэнс, был видным washingtonским адвокатом, консультировавшим Трумэна, Кеннеди и Джонсона. См. прим. 58 к десятой главе. В данной ситуации он ничего не смог сделать.
 31. За тринадцать послевоенных месяцев рейтинг одобрения деятельности Трумэна в опросах Гэллапа снизился с 82 до 32 процентов; единственный кратковременный “взлет” до 60 процентов он пережил в 1947 году, после оказания помощи Греции и Турции. У Форда, всего лишь за пять месяцев, рейтинг упал с 71 до 38 процентов; здесь краткая стабилизация на уровне 51 процента наблюдалась летом 1975 года. Картер, начав с 70 процентов одобрения, за тринадцать месяцев дошел до 40 процентов, пережив подъем до 56 процентов в сентябре 1978 года — во вре-

- мя подписания арабо-израильских соглашений. Следующей зимой цифра вернулась на отметку 40. Что же касается прочих президентов, во времена которых применялись данные рейтинги, то показатели Эйзенхауэра, Кеннеди, Джонсона и Никсона в первые два года пребывания в должности никогда не опускались ниже 60 процентов; этот рубеж лишь однажды был пересечен Никсоном, да и то с результатом в 55 процентов.
32. Интересно, что в течение двух недель после отставки Лэнса рейтинг Картера поднялся на пять пунктов. Возможно, избиратели оценили его хладнокровное прощание с ближайшим другом. Но то был всего лишь минутный всплеск; вскоре после этого президент потерял те же самые пять процентов. Не связано ли это с тем, что настроения публики были скорректированы публицистами и комментаторами? Вполне вероятно.
 33. Срез общественных настроений того времени см. в статье: Adam Clymer, *New York Times*, November 2, 1977, p. 1, col. 5. Журналист опирался на результаты опроса *New York Times* — CBS, проведенного в середине октября.
 34. Ссылка касается репортеров *Washington Post*, которые благодаря обнаружению уотергейтской истории стали фигурами национального масштаба, писали бестселлеры, получали гонорары в семизначных цифрах и оказались прототипами известного фильма “*Вся президентская рать*”.
 35. В 1974 году, будучи губернатором Джорджии, Картер активно работал с национальным комитетом демократической партии по выборам в конгресс, разъезжая по стране и заводя полезные знакомства. Его будущие президентские помощники также занимались предвыборной работой в Атланте.
 36. Ron Nessen, *It Sure Looks Different from the Inside* (Chicago: Playboy Press, 1978), p. 29—39.
 37. По неподтвержденным данным, бывший тогда руководителем аппарата Белого дома Александр Хейг, активно настаивавший на отставке Никсона, позже предлагал “простить” его и даже обращался с подобной идеей к Форду, обосновывая свою позицию ссылками на физическое и психологическое состояние бывшего президента. Согласно другой версии, Форд руководствовался прежде всего политическими мотивами, пытаясь замять вспыхнувший внутри республиканской партии конфликт именно в 1974 году, а не в 1975-м или 1976-м, когда Никсона должны были осудить за попрание законности.

38. Roger Porter, *Presidential Policy Making: The Economic Policy Board* (New York: Cambridge University Press, 1980); Nessen, *It Sure Looks Different*.
39. Показатели одобрения деятельности Форда выглядели следующим образом: 71 процент в августе, 50 процентов в сентябре, 55 процентов в октябре, 38 процентов в январе. Падение началось с того момента, как он “простил” Никсона. Хотя в “вашингтонском сообществе” считают, что неудачная борьба с инфляцией нанесла профессиональной репутации Форда больший урон, нежели пресловутое “прощение”.
40. В любопытной книге о феномене теленоостей, написанной на материалах Эн-би-си и до сих пор представляющей немалый интерес, Эдвард Джей Эпштейн предлагает считать временем становления этого явления осень 1963 года. Именно в тот период две из трех крупнейших телекомпаний перешли к получасовым программам новостей. См. его книгу: *News from Nowhere* (New York: Random House, 1973). Сразу же после этого телевидение впервые применило метод “живого” освещения событий, комментируя убийство Кеннеди и его последствия — траурную церемонию, гибель его убийцы и т. д.
41. См. пятую главу настоящей книги.
42. См. мою статью, написанную совместно с Харви Файнбергом: *Swine Flu Affair, Decision-Making on a Slippery Disease*, with Harvey V. Fineberg (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1978, Stock № 017-000-00210-4), p. 26—30, 63—71.
43. Что-то подобное произошло и с Фордом. Осенью 1975 года, спустя довольно продолжительное время после “прощения” Никсона, экономического спада и краха Сайгона, его рейтинг внезапно вновь опустился на десять пунктов и на этом уровне застыл надолго. Этому предшествовала волна нападок на президента в прессе.
44. См. восьмую главу настоящей книги.
45. King, *New American Political System*, p. 388—94.
46. David Stockman, *The Triumph of Politics* (New York: Harper & Row, 1986), p. 96—99, 133—34, 342—49; Richard E. Neustadt, *Presidents, Politics, and Analysis* (Seattle: University of Washington, Graduate School of Public Affairs, 1986).
47. William Greider, *The Education of David Stockman and Other Americans* (New York: Dutton, 1981); Stockman, *Triumph*, p. 355—411.

ГЛАВА ДВЕНАДЦАТАЯ

1. См. статью в находящейся в печати книге: Larry Berman, ed., *Looking Back on the Reagan Years* (Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press).
2. Рейтинг одобрения деятельности Рейгана в феврале 1981 года составлял 55 процентов, после мартовского покушения на президента достиг 68 процентов и к лету закрепился на уровне 60 процентов. Экономический спад 1982 года уменьшил количество одобрявших до 35 процентов; к началу 1984 года, по мере стабилизации экономики, показатель вырос до 55 процентов. Потом в течение всего года позиции Рейгана укреплялись, что выразилось в 66 процентах к началу 1985 года. На данном уровне рейтинг “застыл” до ноября 1986 года. В 1987 году показатель колебался между 49 и 54 процентами. Летом 1988 года он вновь начал расти, достигнув к концу года 60 процентов. Что касается показателя неодобрения, то здесь после скандала “Иран — контрас” наблюдалась противоположная тенденция. Согласно исследованиям Ричарда Броди, тогда в течение двух месяцев число не одобряющих деятельность президента достигло 15 процентов. Обоснование см. в источнике: Richard A. Brody, “Daily News and the Dynamics of Public Support for the President”. Документ распространялся на ежегодной конференции Западной ассоциации политических наук, проходившей в Юджине, штат Орегон, 20—22 марта 1986 года. См. также: James W. Caesar, “The Reagan Presidency and Public Opinion”, в книге: Charles O. Jones, ed., *The Reagan Legacy* (Chatham, N.J.: Chatham House, 1988).
3. И Эйзенхауэр, и Рейган покинули должность, имея в опросах Гэллапа 60-процентный показатель одобрения. Рейган на пару пунктов опережал Эйзенхауэра — очевидно, благодаря своим актерским дарованиям.
4. David A. Stockman, *The Triumph of Politics: Before the Reagan Revolution Failed* (New York: Harper and Row, 1986), p. 24—134, 245—75; Arthur Schlesinger, Jr., *The Coming of the New Deal* (Boston: Houghton Mifflin, 1959), Chapters 6, 7, 12.
5. См. книгу, написанную мной в соавторстве с Эрнстом Р. Мэйем: Richard E. Neustadt, Ernst R. May, *Thinking in Time* (New York: Free Press, 1986), Chapters 2, 6. См. также работу: Frances Perkins, *The Roosevelt I Knew* (New York: Viking, 1946), Chapter 23.
6. Harold Stein, “The Feasibility Dispute: Determination of War

- Production Objectives for 1942 and 1943” (Washington, D.C.: Committee on Public Administration Cases, 1950); McGeorge Bundy, *Danger and Survival: Choices About the Bomb in the First Fifty Years* (New York: Random House, 1988), p. 23—43.
7. Что касается Трумэна, то здесь я готов выступить свидетелем лично; о том, что аналогичным образом рассуждал и Рейган, мне рассказывали его сотрудники.
 8. К примеру, в 1943 году на Гопкинса было возложено принятие всех решений, касающихся поставок американского военного снаряжения союзникам; а в 1944 году, когда Рузвельт готовился к конференции в Ялте, Смит, несмотря на его протесты, было делегировано право принятия любых решений по бюджету 1946 года.
 9. Hedrick Smith, *The Power Game: How Washington Works* (New York: Random House, 1988), p. 299.
 10. Ibid., p. 297—300; Stockman, *Triumph*, p. 296—97; Lou Cannon, *Reagan* (New York: Putnam, 1982), p. 125—29, 233—38, 376—86.
 11. Cannon, *Reagan*; Smith, *Power Game*; Stockman, *Triumph*; Donald T. Regan, *For the Record* (New York: Harcourt Brace, 1988), p. 226, 247—48, 266—68; Henry Brandon, *Special Relationships* (New York: Atheneum, 1988), p. 398—99, 408—09.
 12. *New York Times*, March 26, 1987, p. A 1.
 13. Об этом мне рассказывал один из сотрудников Белого дома. Передача, о которой шла речь, состоялась 27 июля 1981 года.
 14. Подробнее об этом см. мемуары бывшего пресс-секретаря Рейгана Ларри Спикса: Larry Speakes, *Speaking Out: Inside the Reagan White House* (New York: Scribner’s, 1988), p. 111—17, 217—45. На мой взгляд, этот автор недооценивает работу Джергена и Дивера. См. мемуары последнего: Michael Deaver, *Behind the Scenes* (New York: Morrow, 1987), Chapters 6—8. Если бы Джерген тоже написал мемуары, мы узнали бы значительно больше; он, к сожалению, этого не сделал. Наилучшим описанием, на мой взгляд, сегодня остается книга Смита: Smith, *Power Game*, Chapters 11—12. См. также: Steven R. Weisman, “The President and the Press: The Art of Controlled Access”, *New York Times Magazine*, October 14, 1984.
 15. Regan, *For the Record*, p. 271.
 16. Cannon, *Reagan*, p. 324—25.
 17. Об этом мне независимо друг от друга говорили разные сотрудники Белого дома.

18. Neustadt, May, *Thinking in Time*, p. 20—21, 29—31. 30 января 1982 года чета Рейганов давала в Белом доме званый обед по случаю столетия со дня рождения Франклина Рузвельта. Это было шумное мероприятие с участием обеих партий, в ходе которого президент пригласил членов семьи Рузвельта в Красный кабинет и рассказал им о своей любви к их великому родственнику. Рейган сообщил о своем восхищении политикой “нового курса”; при этом он ругал джонсоновское “великое общество”. Обо всем этом мне поведал один из внуков Рузвельта, мой бывший студент. В конце мероприятия один из конгрессменов пожаловался спикеру О’Нилу: “Он похитил у нас Рузвельта!”, на что спикер отвечал: “Что ж, у него есть такое право - ведь Рейган четыре раза голосовал за него”.
19. Stockman, *Triumph*, p. 324—26, 373—75; Paul E. Peterson, Mark Rom, “Lower Taxes, More Spending, and Budget Deficits”, в книге: Jones, ed., *Reagan Legacy*, p. 222—27.
20. Поначалу Рейган надеялся, что сокращение налогов немедленно ускорит экономический рост. Этого, однако, не случилось. Затем он рассчитывал хотя бы на “средние” темпы, которых намеревался добиться, снижая инфляцию, сокращая бюджетные расходы и реформируя систему социального обеспечения. После 1981 года президент усилил сокращение бюджетных расходов. Итогом этой политики к концу 80-х годов стал колоссальный дефицит государственного бюджета, причем в отсутствие спада, инфляции или падения курса доллара. Советники говорили мне, что Рейган, покидая Белый дом, осознал это.
21. Речь идет о профессоре Мартине Фельдштейне из Гарварда.
22. James M. Burns, *Roosevelt: The Lion and the Fox* (New York: Harcourt Brace, 1954), p. 316—36. См. также дневники Гарольда Айкса и Генри Моргентау.
23. Информация о деле “Иран — контраст” содержится в четырех основных источниках. Первым является доклад так называемой комиссии Тауэра, датированный 26 февраля 1987 года. Вторым — материалы совместных слушаний, проведенных обеими палатами конгресса по делу “Иран — контраст” в мае — августе 1987 года и в особенности свидетельства Макфарлейна, Норта, Пойндекстера, Ригана, Шульца и Уайнбергера. Показания Норта, Пойндекстера и Шульца исключительно интересны в плане прояснения роли Кейси, скончавшегося на следующий день после открытия слушаний. Третьим источником стали президент-

ские пресс-конференции и заявления для печати, датируемые 13, 19 и 25 ноября и 6 декабря 1986 года, а также 4, 19 марта и 12 августа 1987 года. Я дополнил их конфиденциальными интервью с бывшими сотрудниками Белого дома, состоявшимися в мае и сентябре 1987 года и в марте 1988 года. Четвертым и последним источником служит книга Роберта Вудварда “Занавес”: Robert Woodward, *Veil* (New York: Simon & Schuster, 1987). По словам автора, она содержит изложение подлинных бесед с Кейси; именно с этой точки зрения работа интересна в первую очередь. См.: р. 39—129, 258—95, 310—46, 464—507. Но я стараюсь не опираться на версию Вудварда. Основу моих выводов относительно Кейси составили прежде всего материалы слушаний в конгрессе. Кроме того, я консультировался с теми, кто работал вместе с этим человеком. В целом же я жду новых документов по данному делу — если, разумеется, таковые появятся. Упомянутые выше книги Ригана и Спикса добавляют кое-какие любопытные детали, но все они касаются в основном Рейгана, а не Кейси. Что же до суда над Оливером Нормом, за которым я следил по газете *New York Times*, то он не добавил ничего нового к иранской стороне нашей истории. Откровения полковника затрагивали в основном его работу с “контрас” и попытки добыть для них деньги. Меня же данные обстоятельства интересуют значительно меньше.

24. В ходе судебного процесса над Нормом в 1989 году фигурировал документ, представляющий собой стенограмму заседания группы планирования Совета национальной безопасности от 25 июня 1985 года. На этой встрече присутствовал президент. Обсуждались методы преодоления “поправки Боланда”, прекратившей военную помощь “контрас”. В ходе дискуссии Шульц и Джеймс Бейкер выступили категорически против привлечения к этому делу иностранных правительств, в то время как Уайнбергер и Кейси настаивали на том, что никаких проблем тут нет и что президент уже подписал соответствующее распоряжение. Президент не возражал. См.: Theodore Draper, “Revelations of the North Trial”, *New York Review of Books*, August 17, 1989.
25. Joint Hearings (Testimony of Secretary Shultz), part 3, July 23, 1987.
26. Ibid.
27. Кейси единственный раз предстал перед комитетами сената и палаты представителей по разведке 20 ноября 1986 года, спустя день после обнародования истории об иранских “излишках”. В то ут-

ро, когда ему предстояло продолжить показания, он потерял сознание и был доставлен в палату интенсивной терапии. Кейси так и не выздоровел; он умер 6 мая 1987 года. Если верить Вудварду, Кейси узнал о том, что у него рак, еще в марте 1986 года, но никому, за исключением Рейгана, не сообщил об этом.

28. Joint Hearings, part 2, p. 20—23, part 3, p. 39—45, 131—33.
29. Ann Reilly Dowd, “What Managers Can Learn from Manager Reagan”, *Fortune*, September 15, 1986, p. 33—41.
30. Larry Berman, *Planning a Tragedy* (New York: Norton, 1982), p. 79—94, 141—53, 187—95; Doris Kearns, *LBJ: An American Dream* (New York: Harper & Row, 1976), p. 263—99.
31. Neustadt & May, *Thinking in Time*, Chapters 5, 9.
32. Samuel Kernell, Samuel L. Popkin, eds., *Chief of Staff* (Berkeley: University of California Press, 1986), p. 66

ГЛАВА ТРИНАДЦАТАЯ

1. Основными работами, по которым я восстанавливал действия Эйзенхауэра в период Дьенбьенфу, были следующие: Melanie Billings-Yun, *Decision Against War: Eisenhower and Dien Bien Phu, 1954* (New York: Columbia University Press, 1988); John F. Burke, Fred Greenstein, *How Presidents Test Reality: Decisions on Vietnam, 1954 and 1965*, part 2, *Failure to Intervene in 1954* (New York: Russell Sage Foundation, 1989). В этих книгах использовались все доступные на сегодняшний день американские источники; Берк и Гринштейн, кроме того, опираются на документы британского министерства иностранных дел. Там, где авторы расходятся во мнениях, я выношу свое собственное суждение или же перечисляю все имеющиеся точки зрения. Краткий комментарий по поводу рассматриваемых событий можно найти также у Макджорджа Банди: McGeorge Bundy, *Danger and Survival* (New York: Random House, 1988), p. 260—270. Любопытные наблюдения есть и в более ранней работе: Townsend Hoopes, *The Devil and John Foster Dulles* (Boston: Little, Brown, 1973). Общий контекст хорошо освещен в биографических книгах: Stephen E. Ambrose, *Eisenhower the President* (New York: Simon & Shuster, 1984); Fred Greenstein, *The Hidden-Hand President: Eisenhower as Leader* (New York: Basic Books, 1982).
2. Chalmer Roberts, “The Day We Didn’t Go to War”, *The Reporter* (см. примеч. 20 к десятой главе).

3. *Public Papers of the Presidents, 1954* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1955), p. 306.
4. Об этом он говорил мне лично.
5. Лидеры конгресса настаивали также на том, чтобы Франция, в случае поддержки со стороны союзных держав, навсегда вывела свои войска из Индокитая. Позже Эйзенхауэр и Даллес безуспешно пытались склонить к этому Париж.
6. В то время широко ходили слухи об этом, не нашедшие, впрочем, подтверждения. Достоверно известно, однако, что Рэйберн, иногда в компании с Джонсоном, имел возможность навещать президента дома. Содержание проходивших тогда бесед нам неизвестно.
7. Цитируется по: Bundy, *Danger and Survival*, p. 270.
8. Всю глубину приверженности Эйзенхауэра идеям разоружения я осознал в конце 60-х годов, беседуя с моим коллегой по Гарварду Джорджем Кистяковским — бывшим советником Эйзенхауэра по проблемам науки. Подробности этой стороны президентской деятельности см. у Банди: Bundy, *Danger and Survival*, Chapter 7.
9. *Ibid.*, p. 342—43, 348—49.
10. Richard E. Neustadt, Ernst May, *Thinking in Time* (New York: Free Press, 1986), Chapters 9—11.
11. *Ibid.*, p. 269.
12. *Ibid.*, Chapter 1. Литература по кубинскому ракетному кризису весьма обширна. Из ранних работ отметим две: Graham T. Allison, *Essence of Decision* (Boston: Little, Brown, 1971); Robert F. Kennedy, *Thirteen Days* (New York: Norton, 1971). Среди новых работ наиболее интересна следующая: James G. Blight, David A. Welsh, *On the Brink: Americans and Soviets Reexamine the Cuban Missile Crisis* (New York: Hill & Wang, 1989). Упомянутая в тексте встреча состоялась 27 октября 1962 года. Стенографировал ее сам Банди. Копия его записей находится в библиотеке Джона Кеннеди в Бостоне.
13. Blight, Walsh, *On the Brink*, p. 83ff, 113—15. См. также еще одну работу этих авторов: “The Eleventh Hour of the Cuban Missile Crisis”, *International Security* (Winter, 1987/88): p. 5—92. В данной статье можно найти краткое изложение содержания встречи, проведенной Кеннеди в Совете национальной безопасности 27 октября 1962 года.
14. В те времена в кругах Совета национальной безопасности счита-

- лось, что обмен полномасштабными ядерными ударами обойдется американцам в пять миллионов погибших, а русским — в сто миллионов. (Пропорционально к количеству населения эту цифру можно сравнить с потерями США за четыре года Гражданской войны.) Этого вполне хватило, чтобы повергнуть президента в ужас.
15. Lou Cannon, *Reagan* (New York: Putnam, 1982); Michael Deaver, *Behind the Scenes* (New York: Morrow, 1987).
 16. Cannon, *Reagan*, p. 141—145.
 17. Речь идет о “военной команде” Рузвельта — Гарри Гопкинсе, Самюэле Розенмане и директоре Службы оборонной мобилизации Джеймсе Бернсе. Этих людей с полным основанием можно было назвать “большой тройкой”. Помимо них имеются в виду три президентских секретаря (один обеспечивал рабочий график, другой отвечал за связи с прессой, третий вел переписку), руководитель аппарата верховного главнокомандующего (адмирал Лихи, бывший одновременно председателем Объединенного комитета начальников штабов), два помощника по административным вопросам, постоянный спичрайтер, Роберт Шервуд, помогавший Розенману и Гопкинсу, а также Уильям Гопкинс, руководивший канцелярией Белого дома.
 18. Во время первого президентского срока Рейган опирался на “триумвират” в составе Бейкера (руководителя аппарата), Дивера (заместителя руководителя аппарата) и Миза (главного советника). Позже к ним присоединился Уильям Кларк — бывший помощник губернатора Калифорнии, ныне оказавшийся сотрудником Совета национальной безопасности; во втором эшелоне трудились Ричард Дарман, заместитель Бейкера и реальный заместитель Миза, и Крейг Фуллер, секретарь кабинета. Вслед за ними шли чиновники, отвечавшие за связи с конгрессом и с республиканской партией, директор по коммуникациям и заместитель Кларка (в то время им был Макфарлейн).
 19. Cannon, *Reagan*; Deaver, *Behind the Scenes*. Дональд Риган (Regan, *For the Record*) пишет о Нэнси Рейган с нескрываемым раздражением, ибо именно она заставила его уйти из администрации. Он также рассказывает, что перед раскрытием дела “Иран — контрабанды” она жестко выступала против Кейси. Злость Ригана лишний раз убеждает меня в том, что у супруги президента действительно был “нюх” на скандалы. Ее собственные воспоминания обходят эту тему.

20. Генерал Хью Джонсон, отвечавший в 1933—1934 годах за восстановление экономики, довольно плохо справлялся со своими обязанностями и не пользовался популярностью. Но Рузвельт терпел его в течение полутора лет, поскольку этот человек символизировал приверженность президента ранее заявленным стабилизационным программам. После того, как нападки прессы на Джонсона стали постоянными, от него решили избавиться, что и было сделано с помощью хорошо спланированной утечки информации о якобы имевшем место пристрастии последнего к алкоголю. Джеймса Уотта, рейгановского министра внутренних дел в 1981—1983 годах, также, несмотря на острую критику, держали в администрации; это продолжалось до тех пор, пока его бестактные замечания в адрес некоторых меньшинств не послужили поводом для увольнения.
21. В 1983—1984 годах американские морские пехотинцы выполняли в Бейруте не слишком удачную миротворческую миссию. Их присутствие в Ливане, из-за бесконечных Вашингтонских споров непозволительно затянувшееся и, несмотря на предупреждения разведки, постоянно продлеваемое, закончилось катастрофой. Террорист-камикадзе взорвал их казарму; почти триста американцев погибли под развалинами. Президент тем не менее заявил о необходимости продолжать операцию. В Бейрут прибыли новые подразделения морской пехоты, а вместе с ними и журналисты. Телевидение день ото дня убеждало американцев в бесполезности присутствия наших парней в Ливане. К критике присоединились и печатные издания. Через три месяца после взрыва пехотинцы были эвакуированы — “передислоцированы на море”. Вслед за ними из ливанской столицы уехали телерепортеры. Город исчез с экранов телевизоров — одновременно стихла и критика.
22. Риган в упомянутой выше книге подтверждает это.
23. Ibid., p. 77—78.
24. Ibid., p. 39—40, 323—324. В свидетельствах, с которыми Риган выступил на слушаниях в конгрессе, данная тема затрагивалась весьма подробно.
25. Это верно лишь в том случае, если мы исходим из собственных отрицаний Рейгана, утверждений Пойндекстера, а также мнений Шульца и Ригана. При таком раскладе он вполне мог рассказать своей жене о планах Макфарлейна повлиять на “умеренных” иранцев, а также о своих собственных надеждах помочь

- бейрутским заложникам. Но в оперативных вопросах, касающихся деятельности Кейси или использования “излишков”, он едва ли мог просветить Нэнси.
26. О динамике взаимоотношений между престижем и репутацией см. немного устаревшую пятую главу, а также главы с десятой по двенадцатую.
 27. К примеру, в первую неделю кризиса президент Кеннеди с помощью Пола Нитце пересмотрел собственное убеждение в том, что размещение советских ракет на Кубе не изменит общего стратегического баланса. Именно так считал министр обороны Роберт Макнамара. Нитце же, будучи помощником министра, полагал, что, разместив ракеты среднего радиуса действия на Кубе, русские генералы, знавшие о своем отставании по межконтинентальным ракетам, могли посчитать себя победителями и, закрепляя успех, затеяли бы новый виток гонки вооружений. Кеннеди согласился с подобным подходом.
 28. Стокмэн цитировался в примеч. 46 к одиннадцатой главе. См. также упоминавшуюся выше мою работу: “Presidents, Politics and Analysis”.

Библиотека Московской школы
политических исследований

Ричард Нойштадт

Президентская
власть
и нынешние
президенты

Корректор Л. Бусуек
Художник А. Бондаренко
Компьютерная верстка О. Козак

Подписано в печать 00.04.09.
Формат издания 60x90 1/16.
Усл. п.л. 29. Тираж 1000. Заказ №

ЛР № 00972 от 14.02.2000

Московская школа политических исследований
127006, Москва, Старопименовский пер., д. 12/6, строение 1.
e-mail: mmps@mmps.su
<http://www.mmps.ru>