

ИСТОРИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ

DOI: 10.48015/2076-7404-2024-16-4-169-224

Научная статья / Research paper

Б.А. Авдеев*

ВЫХОД США ИЗ ЮНЕСКО ПРИ АДМИНИСТРАЦИИ Р. РЕЙГАНА: МНОГОУРОВНЕВЫЙ АНАЛИЗ

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования*

*«Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»
119991, Москва, Ленинские горы, 1*

Соединенные Штаты на официальном уровне позиционируют себя в качестве глобального лидера, чья ведущая роль в системе международных отношений легитимируется в том числе активным участием в деятельности многосторонних институтов. Вместе с тем, продвигая образ гаранта мирового порядка, США чаще других государств прибегали к односторонним действиям, оказывая на международные организации существенное дипломатическое и финансовое давление для достижения своих национальных интересов и тем самым подрывая механизмы многостороннего сотрудничества. Эта двойственность наиболее ярко проявилась в конфликтном поведении США по отношению к ЮНЕСКО, которая является неотъемлемой частью системы ООН и вносит существенный вклад в решение глобальных вопросов современности. С точки зрения понимания логики формирования американской внешнеполитической позиции по отношению к этой организации и — шире — к ООН особый интерес представляет изучение обстоятельств первого выхода США из ЮНЕСКО, осуществленного администрацией Р. Рейгана в 1984 г. В статье последовательно восстанавливается хронология процесса принятия соответствующего решения, выявляются его внутренние и внешние детерминанты, а также определяются его ключевые субъекты. Для решения этих

* *Авдеев Богдан Алексеевич* — аспирант, преподаватель кафедры международных организаций и мировых политических процессов факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (e-mail: bogdanavdeew1999@yandex.ru; ORCID: 0009-0001-3344-8501).



задач в основу исследования была положена методология многоуровневого анализа К. Уолтца. В первой части статьи рассматриваются системные импульсы, вынудившие США пересмотреть свое отношение к системе ООН в целом и к ЮНЕСКО в частности. Во второй части анализируются внутривнутриполитические детерминанты решения о выходе, которое предстает как результат сложного торга между ключевыми игроками в американской политической системе, государственными структурами и группами интересов. В третьей части очерчиваются контуры мотивационного и политико-психологического портрета отдельных политиков, лично заинтересованных в прекращении американского участия в ЮНЕСКО. Особое внимание уделено фигуре заместителя госсекретаря по делам международных организаций Г. Ньюэлла. В заключение автор отмечает, что решение о выходе из ЮНЕСКО было сознательно принято идеологически мотивированными политиками в администрации Р. Рейгана вопреки возражениям ряда представителей Конгресса, профильных государственных учреждений и гражданского общества. Оно стало своеобразной реакцией консервативно настроенного американского истеблишмента на изменение международного status quo, в том числе расстановки сил в специализированных учреждениях ООН.

Ключевые слова: США, ЮНЕСКО, Р. Рейган, Организация Объединенных Наций, международные организации, многосторонняя дипломатия, холодная война, Г. Ньюэлл, многоуровневый анализ

Для цитирования: Авдеев Б.А. Выход США из ЮНЕСКО при администрации Р. Рейгана: многоуровневый анализ // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2024. Т. 16. № 4. С. 169–224. DOI: 10.48015/2076-7404-2024-16-4-169-224.

Bogdan A. Avdeev

**THE U.S. WITHDRAWAL FROM UNESCO
UNDER THE REAGAN ADMINISTRATION:
A MULTILEVEL ANALYSIS**

*Lomonosov Moscow State University
1 Leninskie Gory, Moscow, Russia, 119991*

The United States positions itself as a global leader and upholder of the world order whose pivotal role in the system of international relations is legitimized

through its active participation in multilateral institutions. At the same time, it was the United States which resorted to unilateral actions more often than any other state, exerted significant diplomatic and financial leverage on international organizations to achieve its national interests, undermining the very principle of multilateral cooperation. This inconsistency has been most clearly manifested in the U.S. conflict behavior towards UNESCO — an integral part of the UN system, which focuses on addressing the global issues of the present. In terms of providing a better understanding of the logic behind the formation of the U.S. policy towards this organization and to the UN in general, the case of the first U.S. withdrawal from UNESCO in 1984 under the Reagan administration is of particular interest. On the basis of K. Waltz's methodology of multilevel analysis the article reconstructs the chronology of the decision-making process, identifies its internal and external determinants, and outlines its key actors. The first section focuses on the systemic constraints that forced the Reagan administration to reconsider its attitude towards the UN system in general and UNESCO in particular. The second section examines the domestic political determinants of the withdrawal decision, centered around the results of complex bargaining between the key players in the American political system, government agencies and interest groups. The third section outlines the motivation and political-psychological portraits of individual politicians who were personally interested in pulling USA out of UNESCO. In this regard, the emphasis is given to the figure of the Assistant Secretary of State for International Organization Affairs G. Newell. In conclusion, the author argues that the withdrawal decision was deliberately made by ideologically motivated politicians in the Reagan administration, despite the alternative voices from Congress, a number of government agencies and civil society. It became a sort of response of the conservative-minded American establishment to changing international status quo, including the realignment of power in the UN specialized agencies.

Keywords: USA, UNESCO, Ronald Reagan, United Nations, international organizations, multilateral diplomacy, Cold War, Gregory Newell, multilevel analysis

About the author: *Bogdan A. Avdeev* — PhD Candidate, Lecturer at the Chair of International Organizations and World Political Processes, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University (e-mail: bogdanavdeew1999@yandex.ru; ORCID: 0009-0001-3344-8501).

For citation: Avdeev B.A. 2024. The U.S. withdrawal from UNESCO under the Reagan administration: A multilevel analysis. *Lomonosov World Politics Journal*, vol. 16, no. 4, pp. 169–224. DOI: 10.48015/2076-7404-2024-16-4-169-224. (In Russ.)

Соединенные Штаты на официальном уровне позиционируют себя в качестве глобального лидера, чья роль в системе межгосударственного сотрудничества возрастает на фоне усиления великодержавной конкуренции и необходимости сплочения союзников и партнеров для совместного противостояния общим угрозам и вызовам¹. В частности, руководство США выражает заинтересованность в укреплении своих лидерских позиций в рамках Организации Объединенных Наций (ООН) и иных многосторонних институтов, которые, по его признанию, способствуют реализации национальных интересов страны, защите ее граждан и продвижению американских ценностей за рубежом². Официальная риторика американских властей подкрепляется тем, что США являются ключевым донором международных межправительственных организаций (ММПО), тем самым оказывая значительное влияние на их программно-бюджетную деятельность.

Вместе с тем во внешней политике США благожелательные призывы к укреплению многостороннего сотрудничества нередко сочетаются с острой критикой деятельности ММПО, а в некоторых случаях сопровождаются односторонними действиями (например, приостановкой финансирования, санкциями, прекращением членства и т.д.), которые подрывают легитимность организаций и препятствуют эффективной реализации их миссии. Будучи одним из наиболее влиятельных игроков на международной арене, США склонны использовать дипломатические и финансовые рычаги давления на многосторонние институты для достижения собственных целей, что зачастую приводит к конфликтам между указанными акторами. Данное утверждение не является преувеличением: по подсчетам исследователей, Соединенные Штаты занимают первое место по количеству выходов из ММПО среди всех государств, когда-либо прекращавших свое членство в международных организациях

¹См. подробнее: National Security Strategy, October 2022 // The White House. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf> (accessed: 15.11.2024).

²Report to Congress on United States Participation in the United Nations 22 USC 287b(a): Reports to Congress by the President. Activities of the United Nations and of the participation of the United States therein // Bureau of International Organization Affairs. U.S. Department of State. P. 2–3. Available at: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2024/02/Report-on-United-States-Participation-in-the-United-Nations-2022-PDF.pdf> (accessed: 15.11.2024).

[Borzyskowski, Vabulas, 2019: 342]. Продвигая образ гаранта мирового порядка и его институциональной составляющей, США, тем не менее, неоднократно предпринимали шаги, подрывавшие систему международного сотрудничества, ключевым элементом которой являются ММПО.

В этой связи следует обратить внимание на конфликтное взаимодействие США и Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО, Организация), которое по ряду причин подсвечивает обозначенную проблему.

С одной стороны, ЮНЕСКО является неотъемлемой частью так называемой системы ООН, чьи усилия направлены на решение широкого спектра глобальных вопросов современности на основе интегрального подхода, в котором помимо чисто экономических детерминант развития учитываются социальные и экологические факторы. В свою очередь мандат ЮНЕСКО на фоне возрастания значимости человеческого капитала в условиях перехода к экономике знаний и усиления культурно-гуманитарного фактора в мировой политике становится всё более востребованным. Так, Организация вносит в пределах своей компетенции прямой вклад в достижение 9 из 17 Целей устойчивого развития (ЦУР)³, тем самым играя особую роль в рамках активизации усилий по осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. (далее — Повестка-2030)⁴. По итогам Саммита по ЦУР, проходившего 18–19 сентября 2023 г. в Нью-Йорке, лидеры стран признали значительное отставание международного сообщества от графика реализации своего «проекта построения общего будущего»: слабый прогресс наблюдается по более чем половине ЦУР, по трети из них работа была приостановлена, а в ряде случаев достигнутые результаты были обращены вспять⁵. Выполнение в полном объеме

³ UNESCO moving forward the 2030 Agenda for Sustainable Development // UNESDOC Digital Library. 2017. P. 7. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247785/PDF/247785eng.pdf.multi> (accessed: 15.11.2024).

⁴ Резолюция Генеральной Ассамблеи 70/1 от 25 сентября 2015 года «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» // Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций. Доступ: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1> (дата обращения: 15.11.2024).

⁵ 42 C/5 Approved programme and budget 2024–2025: Second biennium of the 2022–2025 quadrennium // UNESDOC Digital Library. P. 2. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000389188/PDF/389188eng.pdf.multi> (accessed: 15.11.2024).

Повестки-2030 в условиях изменения климата, международной турбулентности и содействие выходу из вызванного пандемией COVID-19 образовательного кризиса требуют скоординированных действий всех участников международных отношений при опоре на многосторонние институты, в особенности специализированные учреждения ООН.

С другой стороны, противоречивая политика США по отношению к ЮНЕСКО ставит под сомнение осуществимость амбициозных планов, намеченных Организацией. В 2018 г. администрация Д. Трампа прекратила участие в ЮНЕСКО, что поставило последнюю в затруднительную финансовую ситуацию. Многие эксперты в области международных отношений тогда охарактеризовали данное решение (равно как и другие шаги администрации по свертыванию части международных обязательств США) как принципиально новое явление, вызванное беспрецедентным усилением националистических и популистских настроений в мире, что, по их мнению, представляет серьезную угрозу либеральному порядку и системе многостороннего сотрудничества⁶. Данные алармистские оценки, однако, были продиктованы международно-политической конъюнктурой: отношения США и ЮНЕСКО развивались непросто с момента учреждения Организации, при этом в первый раз решение о выходе было принято еще администрацией Р. Рейгана в 1984 г. В этом смысле политика Д. Трампа касательно участия страны в многосторонних институтах и соглашениях лишь в очередной раз подтвердила отсутствие у американского руководства сбалансированной и последовательной стратегии по вопросу участия в ЮНЕСКО и подчеркнула необходимость комплексного осмысления факторов, способствующих колебаниям внешнеполитического курса США по отношению к Организации, в том числе с опорой на опыт

⁶ См., например: Foa R.S. It's the globalization, stupid // Foreign Policy. 06.12.2016. Available at: <https://foreignpolicy.com/2016/12/06/its-the-globalization-stupid/> (accessed: 15.11.2024); Fukuyama F. US against the world? Trump's America and the new global order // Financial Times. 11.11.2016. Available at: <https://www.ft.com/content/6a43cf54-a75d-11e6-8b69-02899e8bd9d1> (accessed: 15.11.2024); Haass R. Liberal world order, R.I.P. // Project Syndicate. 21.03.2018. Available at: <https://www.project-syndicate.org/commentary/end-of-liberal-world-order-by-richard-n--haass-2018-03?barrier=accesspaylog> (accessed: 15.11.2024); Snyder J. The broken bargain // Foreign Affairs. 2019. Vol. 98. No. 2. P. 54–60; Davis C. To exit or remain? The high stakes of membership in international organizations // The Japan Institute of International Affairs. 19.07.2021. Available at: <https://www.jiia.or.jp/en/column/2021/07/economy-security-linkages-fy2021-01.html> (accessed: 15.11.2024).

предшествующих администраций. К слову, сама администрация в лице постоянного представителя США в ООН Н. Хейли заявляла, что «хроническую политизацию» ЮНЕСКО следует рассматривать «через такую же призму», как во времена Р. Рейгана⁷.

При всём внимании советских и российских ученых к проблематике взаимодействия США с многосторонними институтами в рамках системы ООН (в целом и по конкретным международным вопросам) [см., например: Дмитричев, 1972; Барышев, 1974; Шарова, 1991; Юрченко, 2010; Щипкова, 2014; Борисова и др., 2016] в русскоязычных исследованиях (советского и российского периодов), как правило, рассматривают политику США по отношению к ЮНЕСКО эпизодично, не пытаясь выявить логику и механизм ее формирования. В этих работах, посвященных в широком смысле проблеме развития и деятельности ЮНЕСКО как актора международных отношений (в том числе проблемам политико-правового статуса Организации, ее реформированию и взаимодействию с игроками на международной арене), констатируются конкретные внешнеполитические решения США по вопросам учреждения ЮНЕСКО и членства в ней без осмысления их предпосылок, логики и последствий [см., например: Пеева, 1967; Пузость, 1983; Соколов, 2007; Белекова, 2008; Сарвино, 2009; Пермякова, 2012; Арсанова, 2021].

В зарубежной литературе проблема конфликтного взаимодействия США и ЮНЕСКО изучена несравненно более полно. Иностранные исследователи обращают особое внимание на феномен политизации (т.е. действий, направленных на перенос технического вопроса в область политики) применительно к отношениям между многосторонними институтами и США. Профессор Университета Сент-Эндрюс (США) М. Имбер объясняет выход Соединенных Штатов из Организации в 1984 г. тем, что, в отличие от других специализированных учреждений, Вашингтон менее всего был заинтересован в участии в ЮНЕСКО и мог найти ей альтернативы (как среди других институтов в системе ООН, так и на национальном уровне) без особого ущерба для собственных интересов [Imber, 1989: 139–140]. При этом, по мнению М. Имбера, стремление американского руководства

⁷ Rosenberg E., Morello C. U.S. withdraws from UNESCO, the U.N.'s cultural organization, citing anti-Israel bias // The Washington Post. 12.10.2017. Available at: <https://www.washingtonpost.com/news/post-nation/wp/2017/10/12/u-s-withdraws-from-unesco-the-u-n-s-cultural-organization-citing-anti-israel-bias/> (accessed: 15.11.2024).

к деполитизации ЮНЕСКО носило надуманный характер, поскольку ее мандат с момента учреждения включал политический компонент [Imber, 1989: 16–17]. Следует согласиться с исследователем в том, что политизация ЮНЕСКО, к которой так активно апеллировали американские политики в 1980-е годы, в действительности не являлась причиной решения США о выходе из Организации и стала своего рода прикрытием истинных мотивов администрации Р. Рейгана (желания сохранить американское доминирование в системе ООН). Вместе с тем предложенное М. Имбером объяснение прекращения Соединенными Штатами членства в ЮНЕСКО характеризуется экономическим редукционизмом: государство, будучи рациональным игроком, использует опцию выхода, когда может найти более качественную альтернативу, даже если она несет большие издержки. Такое объяснение не позволяет исчерпывающе ответить на вопрос, почему Вашингтон, выбирая из множества специализированных учреждений, в которых наблюдались те же проблемы, что и в ЮНЕСКО, решил покинуть именно эту организацию в середине 1980-х годов, хотя ранее американские власти такого желания не изъявляли.

Сотрудники некоммерческой организации «Институт медиаанализа» (США) У. Престон, Э. Херман и Г. Шиллер солидарны с М. Имбером и выдвигают аналогичное предположение, согласно которому почва для противоречий между развитыми странами (в особенности США) и ЮНЕСКО была подготовлена еще на этапе становления последней. Она проектировалась в целях удовлетворения потребностей в первую очередь развитых стран в экономическом и техническом сотрудничестве, поэтому перестала отвечать их интересам, когда расстановка сил в Организации изменилась в пользу стран Глобального Юга. В конечном счете каждый член ЮНЕСКО рассматривал ее миссию через призму своих национальных интересов, игнорируя ее функциональную (т.е. неполитическую) природу [Preston et al., 1989: 188–189], и потому предъявлял к Организации неоправданно завышенные требования, обвиняя ее в бездеятельности и неэффективности. Расхождение между реальными возможностями ЮНЕСКО и ожиданиями США, по мнению авторов, и привело к конфликту между акторами. При всей лаконичности данное объяснение не является в достаточной мере убедительным: если Вашингтон и правда был так сильно обеспокоен политизацией деятельности ЮНЕСКО, то почему не покинул «проблемную» (на его взгляд) Организацию

раньше? Более того, исследователи интерпретируют выход США из ЮНЕСКО как неизбежный итог, исключая иные варианты преодоления кризиса во взаимоотношениях (например, санкции, институциональные реформы и т.д.).

Подобный недостаток можно обнаружить и в работе профессора Университета штата Джорджия (США) Р. Коута, по мнению которого, к моменту первого выхода США из ЮНЕСКО в 1984 г. отношения национального государства и международной организации проделали путь от безразличия к разочарованию [Coate, 1988: 1–8]. Прямым следствием кризиса в отношениях, по словам ученого, стали сокращение американского присутствия в ЮНЕСКО и недостаточная информированность Вашингтона о деятельности Организации, что и привело к деструктивным решениям находившихся тогда у власти в стране неоконсервативных политиков [Coate, 1988: 151–162]. Таким образом, Р. Коуту удалось представить взаимодействие США и ЮНЕСКО как комплекс связей, отличающийся специфической логикой и развивающийся во времени, однако из его исследования не до конца ясно, что же стало решающим фактором, обусловившим дипломатический конфликт между двумя акторами: уникальная позиция администрации Р. Рейгана или сама логика эволюции их отношений.

В этом плане более однозначной позиции придерживается профессор Института международной политики по борьбе с терроризмом при Междисциплинарном центре в Герцлии (Израиль) И. Кфир, который полагает, что именно идеи «новых правых» играли определяющую роль во внешней политике США в 1980-е годы, а решение покинуть ряды ЮНЕСКО было продиктовано политическими соображениями, поскольку все остальные претензии, выдвигавшиеся в адрес Организации в 1983–1984 гг., не имели под собой серьезных оснований [Kfir, 1998: 2]. Иными словами, первый выход США из ЮНЕСКО был не более чем разовой акцией, предпринятой ангажированными политиками для получения ситуативных преимуществ. В таком случае совершенно игнорируется то, какое влияние на политику США оказала перестановка сил в Организации в пользу развивающихся стран.

Особой точки зрения придерживается сотрудник профильной Кафедры ЮНЕСКО по международным отношениям (Германия) Ф. Райф, который в своем исследовании выдвинул гипотезу о том,

что выход Соединенных Штатов из ЮНЕСКО следует рассматривать не столько как спонтанную или конъюнктурную акцию, сколько как часть комплексной «исторической стратегии государства по отношению к международным организациям» [Reif, 2013: 1]. Если данное допущение верно, то возникает закономерный вопрос: где зафиксированы основные положения этой доктрины и какие политические силы участвуют (участвовали) в ее формулировании? Неясно также, почему эта стратегия столь тенденциозна, коль скоро она активизируется бессистемно, разными администрациями. И если, как утверждает Ф. Райф, ЮНЕСКО стала лишь одной из мишеней американского реакционизма, который простирался в действительности на всю систему институций ООН, запечатлевших в себе перестановки на международной арене на фоне процессов деколонизации [Reif, 2013: 18], то почему в опалу попали лишь некоторые организации?

Почетный профессор Университета Родса Э. Гиффард (ЮАР) внес существенный вклад в исследование проблемы освещения выхода США из ЮНЕСКО американскими СМИ. Автор задается вопросом, в какой степени политики полагались на прессу для продвижения решения покинуть Организацию [см. подробнее: Giffard, 1989]. Отвечая на поставленный вопрос, он замечает, что исполнительная власть использовала наиболее влиятельные СМИ в целях формирования искаженного (преимущественно негативного) образа ЮНЕСКО в сознании американской общественности. Э. Гиффард заключает, что администрация Р. Рейгана смогла успешно провести медиакампанию против Организации, поскольку у последней не было эффективных инструментов воздействия на общественное мнение [Giffard, 1989: 272, 277]. Детальное изучение медиаландшафта позволило автору более объективно оценить роль СМИ в освещении вопроса о выходе США из ЮНЕСКО, однако конкретные интересы и цели американского руководства, обусловившие принятие решения о прекращении членства, остались за рамками монографии.

Среди немногочисленных исследований, в которых предпринимается попытка разработать методологическую рамку для анализа конфликтного поведения государств по отношению к ММПО, следует выделить работы немецких ученых. Так, сравнивая поведение ведущих держав (США, СССР, Франции, ФРГ) в ходе дискуссии вокруг концепции «Нового мирового информационного и коммуника-

ционного порядка» (The New World Information and Communication Order, NWICO) в рамках ЮНЕСКО, сотрудники Центра международных отношений Тюбингенского университета (ФРГ) Г. Киттель, Ф. Риттбергер и Ф. Шиммельфенниг пришли к выводу о необходимости учета не только диспозиционных (субъективных) факторов при анализе политики государств по отношению к ЮНЕСКО в 1980-е годы, но и структурно-субсистемных переменных [Kittel et al., 1995: 24]. Данное наблюдение представляется полезным и в контексте настоящего исследования, поскольку позволяет восстановить логику принятия Соединенными Штатами решения о выходе из Организации с учетом множества факторов.

История изучения причин выхода США из ЮНЕСКО как яркого проявления конфликтного поведения национального государства по отношению к ММПО в общих чертах согласуется с выводом о необходимости учета детерминант на различных уровнях анализа международных отношений. Несмотря на высокую степень разработанности отдельных аспектов конфликтного взаимодействия Соединенных Штатов и ЮНЕСКО в зарубежных академических кругах, перечисленные авторы придают неоправданно большое значение источникам противоречий в рамках ЮНЕСКО или ограничительным импульсам международной структуры при объяснении предпосылок конфликта между США и Организацией, пунктирно обозначая иные факторы, обусловившие изменение американской позиции касательно членства, либо вообще игнорируя их. Те же из них, кто учитывает внутривнутриполитическую динамику, в свою очередь пренебрегают системными детерминантами и/или институциональными параметрами Организации.

Цель настоящего исследования состоит в выявлении детерминант первого выхода США из ЮНЕСКО, что позволит не только установить причины принятия администрацией Р. Рейгана решения о прекращении членства, но и лучше понять логику формирования американской внешнеполитической позиции по отношению к Организации и — шире — к ООН (неотъемлемой частью которой ЮНЕСКО является). Кроме того, в статье последовательно восстанавливается хронология процесса принятия решения о выходе из ЮНЕСКО, а также определяются его ключевые субъекты.

В ходе обзора литературы по теме исследования была выявлена ограниченность авторских подходов, вот почему в настоящей статье для достижения поставленной цели используется метод многоуров-

невого анализа, разработанный К. Уолтцом в 1959 г. Выход из ММПО является ярко выраженной формой конфликтного поведения, и его причины, согласно основоположнику неореализма, следует искать на трех уровнях (*images*) — «на уровне индивида, на уровне структуры государства и на уровне системы государств» [Waltz, 1959: 12].

«**Индивид**». На первом уровне анализа особое внимание уделяется диспозиционным факторам, т.е. причинам поведения лиц, ответственных за принятие решений (ЛПР). Индивидуальное поведение может определяться чертами характера, психологическими параметрами, идеологической ориентацией и когнитивными особенностями личности (т.е. тем, как именно ЛПР определяют и оценивают проблему, для которой необходимо выработать определенное решение [Jervis, 1976: 13]). Следует также учитывать, что политики не являются механическими автоматами и действуют, согласно теории ограниченной рациональности (*bounded rationality*), в условиях дефицита информации о доступных альтернативах и их последствиях, а также когнитивных искажений [см. подробнее: Simon, 1985].

«**Государство**». На втором уровне анализа исследуются структура государственного управления и особенности процесса принятия внешнеполитических решений. В фокусе находятся отношения между законодательной и исполнительной ветвями власти, а также роль групп интересов в формировании внешнеполитического курса государства. При этом последнее представляется не в качестве монолитного, агрегированного субъекта, принимающего в определенных условиях только такие решения, которые максимизируют полезность и способствуют достижению национальных интересов [Allison, Zelikow, 1999: 403–405], а как сложный конгломерат, в котором любое решение является результатом торга между отдельными лицами и группами в государственном аппарате, защищающими различные, зачастую противоположные интересы [Allison, Zelikow, 1999: 255–256, 294–296].

«**Система**». На третьем уровне анализа оцениваются положение государства в системе международных отношений, а также влияние центросиловой конфигурации (иерархии) и характеристик мирового порядка на внешнеполитическое поведение этого государства. Системные ограничения в большей или меньшей степени воспроизводятся в рамках многосторонних организаций, отражаются на расстановке сил в их руководящих органах и влияют на интересы бюрократического аппарата.

Подчеркнем, что указанные уровни взаимосвязаны, а события на международной арене предпочтительнее рассматривать в комплексе (т.е. с учетом переменных на всех трех уровнях). На первом уровне индивидуальные особенности ЛППР оказывают влияние на формулирование внешней политики. На втором — государственные институты, действующие в контексте уникальной политической системы, определяют национальные интересы страны, тем самым влияя на внутреннюю аудиторию (включая отдельных политиков и элиты) и международных игроков, вынужденных считаться с этой позицией. На третьем уровне государства создают международный порядок, который в дальнейшем определяет их поведение, при этом ЛППР находятся под влиянием как международной, так и национальной среды. Следовательно, третий и второй уровни (далее — структурные факторы) влияют друг на друга и на первый уровень, а первый уровень (далее — диспозиционные факторы) — только на второй.

В настоящей статье выявлены детерминанты первого выхода США из ЮНЕСКО на трех уровнях. В соответствии с выработанной аналитической рамкой факторы, обусловившие разрыв отношений между акторами, рассматриваются дедуктивно. Такая логика изложения исследовательского материала выбрана неслучайно: хотя на системном уровне анализа, по признанию самого К. Уолтца, невозможно исчерпывающе объяснить всё многообразие международных взаимодействий [Waltz, 1979: 71], именно он задает относительно жесткие рамки для поведения государств и является исходной точкой для формулирования их национальных интересов; именно положение стран в международной иерархии определяет их внешнеполитические амбиции и возможности их реализации [Rose, 1998: 146–147]. При этом влияние системных факторов на политику государств не является прямым и однонаправленным и калибруется под воздействием вмешивающихся переменных на втором и первом уровнях анализа [Rose, 1998: 147].

Следует сделать оговорку, что многоуровневый анализ не дает возможности определить удельный вес каждого фактора при объяснении внешней политики США и не способен охватить всё многообразие условий, детерминант и цепочек обратной связи, определяющих специфичность американской внешней политики в отдельно взятой ситуации. Вместе с тем выбранный методологический подход позволяет схематически представить логику приостановки членства

в Организации, не сводя ее к какому-то одному фактору. Далее мы попытаемся конкретизировать каждый «образ» применительно к конфликту в отношениях между США и ЮНЕСКО при администрации Р. Рейгана.

Третий уровень анализа («Система»)

28 декабря 1983 г. государственный секретарь США Дж. Шульц передал письмо на имя Генерального директора ЮНЕСКО А.-М. М'Боу (Сенегал) с намерением покинуть Организацию 31 декабря 1984 г. В уведомлении о выходе была, в частности, выражена обеспокоенность тем, что «тенденции в политической деятельности, идеологической направленности, управлении и бюджете ЮНЕСКО ослабляют эффективность Организации»⁸. Данный шаг республиканской администрации Р. Рейгана (1981–1989) не был конъюнктурным решением, а отражал глубинные противоречия между тогдашней внешнеполитической стратегией американского государства и программными ориентирами ЮНЕСКО.

Официальные претензии США к Организации сводились к трем ключевым положениям: 1) «политизация почти каждого вопроса в рамках ЮНЕСКО» («антиизраильская» риторика, разработка программ просвещения по вопросам разоружения); 2) «враждебность по отношению к базовым институтам свободного общества» (в частности, поддержка Организацией государственного регулирования СМИ и транснациональных корпораций в рамках дискуссии о «Новом мировом информационном и коммуникационном порядке»⁹

⁸ Communication from the Secretary of State of the United States of America Concerning the Withdrawal of the United States of America // UNESDOC Digital Library. P. 2. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000059131/PDF/059131eng.pdf.multi> (accessed: 15.11.2024).

⁹ Понятие «Новый мировой информационный и коммуникационный порядок» (The New World Information and Communication Order, NWICO) возникло во второй половине 1970-х годов в контексте острой международной дискуссии, в рамках которой с конца 1960-х годов обсуждалась проблема зависимости развивающихся стран «третьего мира» от информационно-коммуникационной инфраструктуры развитых государств. Данный термин (в разных его вариациях) стал ассоциироваться с ЮНЕСКО, поскольку именно эта организация на рубеже 1960–1970-х годов приняла серию резолюций, в которых отчетливо звучала идея «свободного и сбалансированного распространения информации». См.: Records of the General Conference, 18th session, Paris, 17 October to 23 November 1974, vol. 1: Resolutions // UNESDOC Digital Library. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000114040/PDF/114040eng.pdf.multi> (accessed: 15.11.2024). В ответ на это западные

и продвижение концепции «прав народов»¹⁰); 3) неэффективная система управления и неограниченная «бюджетная экспансия»¹¹. Впрочем, американская критика в адрес ЮНЕСКО в 1981–1984 гг.

демократии во главе с США в том же году сформировали так называемую Западную информационную группу (Western Information Group) в целях защиты свободы слова. Несмотря на алармистские настроения общественности и политического истеблишмента США, в действительности руководство ЮНЕСКО в этом вопросе разделяло скорее проамериканские подходы. Неслучайно на заседаниях Генеральной конференции ЮНЕСКО в 1974, 1976 и 1978 гг. советские проекты деклараций, включавшие положения о государственном контроле над СМИ, а также инициативы в области лицензирования журналистов и установления кодекса этических правил при осуществлении журналистской деятельности, были отклонены. Более того, к началу 1980-х годов дискуссия вокруг NWICO сошла на нет, уступив место менее политизированным переговорам об оказании материально-технической помощи развивающимся странам в рамках Международной программы ЮНЕСКО по развитию коммуникаций (МПРК).

¹⁰ После одобрения на Совещании по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) «третьей корзины» (охватывающей гуманитарные, культурные и правозащитные вопросы) обострилась дискуссия между странами восточного и западного блоков о подходах к пониманию прав человека. Помимо социально-экономических прав СССР с середины 1970-х годов стал продвигать в рамках международных институтов (в том числе в ЮНЕСКО) концепцию коллективных прав человека (*peoples' rights*, в калькированном переводе — «права народов»). В отличие от гражданских и политических прав (права на свободу вероисповедания, на жизнь, на равенство перед законом и судом и др.), коллективные права включают права на мир, развитие, самоопределение, независимость, суверенитет, территориальную целостность, на свободу от колониального гнета, равный доступ к информации (см. примечание выше) и т.д. Дипломатическая победа СССР на правозащитном направлении в рамках ЮНЕСКО означала бы, что первое поколение прав (личные права) будет вытеснено коллективными правами в одном из учреждений системы ООН, чего США допустить не могли. Они приложили усилия по включению вопросов, связанных с защитой индивидуальных прав человека, в качестве одного из программных приоритетов Организации. Например, американские представители приняли активное участие в разработке Рекомендации ЮНЕСКО 1974 г. о воспитании в духе уважения прав человека и основных свобод, международного взаимопонимания, сотрудничества и мира, а также об определении правил процедуры и полномочий Комитета Исполнительного совета ЮНЕСКО по конвенциям и рекомендациям. Данный орган был ответствен за рассмотрение заявлений о нарушении прав человека в области компетенции ЮНЕСКО.

¹¹ См. подробнее: NSC Memorandum of December 23, 1983 // Assessment of U.S.-UNESCO Relations, 1984: Report of a Staff Study Mission to UNESCO-Paris to the Committee on Foreign Affairs House of Representatives, January 1985. P. 33. Available at: https://books.google.ru/books?id=NGxn-q74MoAC&newbks=0&printsec=frontcover&hl=ru&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false (accessed: 15.11.2024); UNESCO membership: Issues for Congress // Congressional Research Service.

только к этому не сводилась — время от времени выдвигались и другие аргументы. Организацию обвиняли в недостаточной практической деятельности за пределами ее штаб-квартиры в Париже, чрезмерном увеличении веса Секретариата в процессе принятия решений, назначении на руководящие должности некомпетентных сотрудников и т.п.¹² Порой с самых высоких трибун и в СМИ звучали откровенно конспирологические теории, согласно которым ЮНЕСКО превратилась в рупор советской пропаганды и стала марионеточной организацией в руках Комитета государственной безопасности СССР [Giffard, 1989: 71, 178, 218, 225]. Примечательно, что и эта критика, и официальные претензии в адрес ЮНЕСКО были преимущественно развенчаны сотрудниками исследовательской миссии Конгресса¹³.

Приход администрации Р. Рейгана к власти в США совпал по времени с крахом политики разрядки. Новый виток биполярной конфронтации сопровождался тремя тенденциями: отходом СССР от принципа *status quo* в региональной политике (в Афганистане, на юге и северо-востоке Африки), сближением США и Китая и расхождением советских и западных подходов к интерпретации и реализации прав человека. Сложившийся в начале 1970-х годов конструктивный стратегический диалог двух сверхдержав к концу десятилетия уступал место всё большему взаимному недоверию и стремлению доказать свое превосходство (пусть даже и символическим образом) противоположной стороне.

Поскольку вероятность нахождения компромиссных решений по спорным вопросам уменьшилась, а США и СССР не стремились к прямому военному столкновению с использованием ядерного оружия, между сверхдержавами возобновилась «война идей». Неудивительно, что ареной идеологического противостояния стали ООН и ее специализированные учреждения (в том числе ЮНЕСКО), в которых отчетливо проявились противоречия, накопившиеся в си-

20.11.2003. P. 5–7. Available at: https://www.everycrsreport.com/files/20031120_RL30985_e03af874e629604f513ea11ba97563f1b96a5e17.pdf (accessed: 15.11.2024).

¹² См. подробнее: U.S. Withdrawal from UNESCO: Report of a Staff Study Mission February 10–23, 1984 to the Committee on Foreign Affairs U.S. House of Representatives, April 1984. P. 32–33. Available at: https://books.google.ru/books?id=x3GmQU6yfk8C&newbks=0&printsec=frontcover&hl=ru&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false (accessed: 15.11.2024).

¹³ U.S. Withdrawal from UNESCO: Report of a Staff Study Mission... P. 22–23, 26–33.

стеме международных отношений в прошлые десятилетия. Мандат ЮНЕСКО, изначально включавший политически «заряженные» вопросы, стал отличной мишенью для идеологов по обе стороны «железного занавеса».

Набиравшая силу идейная конфронтация СССР и США в рамках ЮНЕСКО не имела четкой направленности и охватывала широкий спектр вопросов — от проблем разоружения до правозащитной тематики. Это соперничество не только тормозило работу Организации, но и способствовало ее превращению в трибуну, с которой можно было критиковать своего визави. Так, США (в отличие от СССР) выступали против финансирования программ ЮНЕСКО, направленных на проведение исследований в области проблем мира и разоружения, считая, что они не относятся к сфере компетенции Организации¹⁴. Полемика вокруг этих программ совпала по времени с кризисом «евроракет» и отсутствием прогресса в переговорах о контроле над стратегическими вооружениями и под влиянием этих обстоятельств только усиливалась. Правозащитная проблематика, по которой не удалось достичь согласия на белградской и мадридской встречах СБСЕ, также стала предметом активного обсуждения в рамках ЮНЕСКО. В то время как СССР, следуя духу социалистического интернационализма и солидарности с национально-освободительными движениями в странах Глобального Юга, продвигал концепцию коллективных прав для укрепления своего идеологического влияния в развивающихся государствах, США продолжали настаивать на приоритетности индивидуальных прав. Наконец, одним из наиболее ярких проявлений советско-американского антагонизма в рамках ЮНЕСКО стала острая дискуссия вокруг NWICO. Апеллируя к первой поправке своей Конституции (поправка о свободе слова), США весьма болезненно реагировали на предложения СССР и социалистических стран установить государственный контроль над СМИ и коммуникационной инфраструктурой для более справедливого распределения информационных потоков и блокировали любые подобные инициативы. Следует отметить, что сверхдержавы рассматривали описанные ситуации не

¹⁴ On-the-record briefing on U.S. withdrawal from UNESCO by hon. Gregory Newell, Assistant Secretary of State, Bureau of International Organization Affairs, Thursday, December 29, 1983 (Appendix 4) // U.S. Withdrawal from UNESCO: Report of a Staff Study Mission... P. 64.

столько как очередной этап сложных переговоров по требующим срочного решения международным вопросам, сколько как возможность уязвить противоположную сторону и спровоцировать ее на необдуманные шаги. ЮНЕСКО при этом оказалась против своей воли в прокрустовом ложе этих противоречий и несла значительные репутационные издержки, коль скоро многие ее решения ассоциировались с попытками посягательства на национальные интересы США или СССР.

В дополнение к этому советско-американская конфронтация в рамках Организации подпитывалась усиливавшимся соперничеством сверхдержав на периферии международной системы. При этом каждая из противоборствовавших сторон активно пыталась переманить в свой лагерь страны «третьего мира», используя среди прочего международные институты. До 1960-х годов США рассматривали ЮНЕСКО как «структуру влияния» Запада, а с началом деколонизации — как инструмент противостояния по оси «Север — Юг». На рубеже 1970–1980-х годов на фоне расширения состава ЮНЕСКО за счет присоединения развивающихся стран маятник внешней политики США склонился в сторону унилатерализма. В этом смысле глубинной причиной конфликта в отношениях США и ЮНЕСКО, как считает У. Престон, стало противоречие между претензиями американского государства на сохранение «морального лидерства» Запада и системной необходимостью признания новой расстановки сил на международной арене [Preston et al., 1989: 192–193].

США обвиняли ЮНЕСКО в отходе от принципов, зафиксированных в Уставе Организации. За этим обвинением скрывалось недовольство западных стран, которые, будучи ключевыми финансовыми донорами ЮНЕСКО (2/3 совокупного финансирования), утратили большинство голосов в руководящих органах специализированного учреждения (20% голосов в Исполнительном совете). Ситуацию, сложившуюся при голосовании, США назвали «тиранией большинства», хотя «третий мир» не представлял собой сколько-нибудь целостного блока, проводившего последовательную политику против промышленно развитых стран. Американская администрация не понимала, например, почему голос Вануату должен иметь одинаковый вес с голосом США [цит. по: Reif, 2013: 6].

Кажущееся ослабление американских позиций в международных организациях происходило параллельно со стагнацией и внутривнутриполитическим кризисом в США, их поражением во Вьетнамской войне и усилением экономических позиций стран Европейского экономического сообщества и Японии. Эти события подготовили почву для широкой общественной и научной дискуссии в стране по поводу места и роли США на международной арене. Вслед за американским экономистом Ч. Киндлбергером многие исследователи заключили, что 1970-е годы ознаменовали собой упадок американского политического и экономического влияния в мире относительно других игроков [см. подробнее: Kindleberger, 1976]. Однако пессимистичные оценки мощи США граничили с менее упадническими настроениями в американском обществе. По мнению российских ученых-американистов В.О. Печатнова и А.С. Манькина, на рубеже 1970–1980-х годов правые политики в США заняли «активно-оборонительные позиции» в стремлении преодолеть наследие «вьетнамского синдрома» и вернуть стране явное стратегическое превосходство, подорванное в годы разрядки [Печатнов, Манькин, 2012: 510].

Итак, системные факторы оказали определенное воздействие на позицию США по отношению к ЮНЕСКО. С одной стороны, логика биполярной конфронтации вынуждала Вашингтон противостоять возросшему идеологическому нажиму СССР в рамках ЮНЕСКО. С другой стороны, у Белого дома объективно оставалось мало рычагов для изменения ситуации в свою пользу: Советский Союз не готов был идти на уступки, а монополия США на принятие решений в ЮНЕСКО размывалась ввиду увеличения количества членов организации из числа развивающихся государств, которые лавировали между сверхдержавами в целях получения выгодных для себя условий сотрудничества. Данное противоречие между интересами США и имевшимися в их распоряжении ресурсами толкало Вашингтон на поиск альтернативных и нестандартных подходов, включая санкционное давление, проведение пропагандистских кампаний, образование неофициальных коалиций из числа своих партнеров и союзников для реформирования ЮНЕСКО и блокирования неугодных решений, а также приостановку или прекращение членства. Этот список не является исчерпывающим, и выход из Организации не был интуитивно приоритетной опцией.

Возникают и другие вопросы касательно логики американского поведения в отношении ЮНЕСКО: если США вышли из Организации под давлением системных импульсов, то почему на такой же шаг не пошли американские союзники и партнеры (кроме Великобритании и Сингапура, которые покинули ЮНЕСКО вслед за США в 1986 г.); почему именно Вашингтон столь остро ощущал свою уязвимость в рамках ЮНЕСКО и потому так болезненно реагировал на любые попытки ущемления собственных интересов? Системный уровень анализа, как было отмечено, позволяет лишь очертить круг возможностей государств на международной арене и, исходя из этого, предсказать вероятные модели их внешнеполитического поведения, но с его помощью исследователь не в состоянии объяснить, почему руководство страны из всех альтернатив выбирает какую-то одну опцию. Это объяснение следует искать на втором и первом уровнях, которые позволяют детализировать прогнозы развития ситуации, полученные на третьем.

Второй уровень анализа («Государство»)

В политической системе США на рубеже 1970–1980-х годов укрепились позиции «новых правых», которые выступали за пересмотр приоритетов международной политики страны. Их недовольство внешнеполитическим курсом администрации Дж. Картера в отношении многосторонних институтов стало своего рода ответом на ослабление влияния развитых государств в системе ООН. В то же время их позиция была связана с особым, обостренным восприятием сложившейся на международной арене обстановки, согласно которому США проявили непростительную слабость в ряде кризисных ситуаций и потому должны были изменить баланс сил в свою пользу. В этом ресентименте представителей «правоконсервативной волны» проявляется взаимосвязь третьего и второго уровней анализа.

Неслучайно 40-й Президент США Р. Рейган и его команда правых республиканцев пришли к власти под идеологическими лозунгами достижения перелома в холодной войне с СССР и отказа от пассивной политики сдерживания коммунизма. Духу так называемой доктрины Рейгана (The Reagan Doctrine), которая была нацелена, в частности, на «сдерживание <...> советского экспансионизма посредством конкуренции с Советским Союзом на всех междуна-

родных площадках»¹⁵, мог соответствовать и выход из ЮНЕСКО. Тем самым США могли бы продемонстрировать своим соперникам и системе ООН, что они не собираются мириться с ущемлением американских ценностей и готовы пойти на жесткие меры при необходимости.

Были и другие соображения. В целях преодоления экономического спада администрация Р. Рейгана взяла курс на резкий разрыв с политикой государственного регулирования экономики. «Рейганомика» предполагала среди прочего ограничение темпов роста денежной массы, сведение к минимуму социальных функций и сокращение расходов федерального правительства на отрасли хозяйства, не связанные с военно-промышленным комплексом¹⁶. В этом же ключе американское правительство намеревалось пересмотреть свои обязательства перед международными институтами. Речь шла о гармонизации финансовой, бюджетной, управленческой и кадровой политики ММПО и приоритетов государственного строительства в США¹⁷.

По словам исполнительного директора «Freedom House» и бывшего председателя Национальной комиссии США по делам ЮНЕСКО (НК, или Комиссия) Л. Суссмана, решение о прекращении финансирования Организации было принято фактически до того, как администрация Р. Рейгана пришла к власти¹⁸. Документальные подтверждения этих сведений отсутствуют, однако вопросы, связанные с ассигнованием средств на нужды международных организаций, обсуждались Административно-бюджетным управлением (АБУ;

¹⁵ «Доктрина Рейгана» — термин, используемый для характеристики политики администрации Р. Рейгана по поддержке антикоммунистических повстанческих движений в любой точке мира. В своем обращении к нации в 1985 г. президент призвал Конгресс и американский народ противостоять Советскому Союзу, который он именовал «империей зла». Подробнее о стратегических приоритетах рейгановской администрации см.: National Security Decision Directive 75. Washington, January 17, 1983 // Office of the Historian. Available at: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1981-88v03/d260> (accessed: 15.11.2024).

¹⁶ См. подробнее: White House Report on the Program for Economic Recovery, February 18, 1981 // Ronald Reagan Presidential Library and Museum. Available at: <https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/white-house-report-program-economic-recovery> (accessed: 15.11.2024).

¹⁷ Department of State U.S./UNESCO Policy Review, issued February 29, 1984 // U.S. Withdrawal from UNESCO: Report of a Staff Study Mission... P. 96.

¹⁸ U.S. Withdrawal from UNESCO: Report of a Staff Study Mission... P. 245.

Office for Management and Budget) при Исполнительном офисе президента еще в начале 1981 г.¹⁹

Устремления администрации находили поддержку и в Госдепартаменте. В конце 1981 г. он запустил 18-месячный обзор 96 международных организаций, в котором американское руководство ставило перед собой следующие цели: 1) осуществлять жесткую политику нулевого номинального бюджетного роста и значительно сократить издержки в системе ООН в первой половине 1980-х годов (США больше не собирались мириться с тем фактом, что расходы ООН в 1970-е годы возросли в три раза); 2) вернуть американское лидерство в многосторонних институтах; 3) добиться справедливого представительства США в их секретариатах (граждане США должны занимать ключевые управленческие позиции); 4) усилить роль частного сектора в вопросах, связанных с международными организациями; 5) сократить численность делегаций на международных конференциях на 30%²⁰.

В феврале 1983 г. Госдепартамент подготовил доклады для Конгресса, в которых делал заключение о том, что деятельность ЮНЕСКО в полной мере отражает национальные интересы США²¹. Однако к маю того же года, к моменту окончания 18-месячного обзора, позиция администрации резко изменилась. Так, в отчетном

¹⁹ 30 января 1981 г. Д. Стокман, директор АБУ, впоследствии прозванный «отцом рейганомики», направил высшему руководству Белого дома меморандум, в котором, в частности, призывал: а) сократить добровольные взносы в бюджеты Программы развития ООН, Детского фонда ООН, Организации американских государств и Международного агентства по атомной энергии на 22 и 73 млн долл. в 1981 и 1982 гг. соответственно, т.е. на 70% от уровня расходов на эти нужды при администрации Дж. Картера; б) приостановить финансирование десяти других многосторонних институтов; в) выделить средства в основной бюджет международных организаций согласно принципу нулевого номинального бюджетного роста. При этом директор сделал оговорку, что задача урезания добровольных взносов может быть решена альтернативным способом — за счет «немедленного выхода из ЮНЕСКО, которая проводит политику в поддержку Организации освобождения Палестины и ограничения свободы прессы». Memorandum on Foreign Aid Budget for Senior White House Staff from Dave Stockman. Executive Office of the President. Office of Management and Budget, Washington, D.C., January 30, 1981 // Ronald Reagan Presidential Library. P. 9. Available at: <https://www.reaganlibrary.gov/public/digitallibrary/smaf/cos/bakerjames/box-002/40-028-6914302-002-010-2016.pdf> (accessed: 15.11.2024).

²⁰ U.S. Withdrawal from UNESCO: Report of a Staff Study Mission... P. 24.

²¹ См. подробнее: Reports to Congress Required in Sections 108 and 109 of Public Law 97-241. U.S. Department of State. Washington, D.C., February 24, 1983.

документе были обозначены основные проблемы, препятствовавшие эффективной деятельности ММПО, которые в общих чертах совпадали с обвинениями, выдвинутыми Госдепартаментом в адрес ЮНЕСКО в конце 1983 г.²² В Организации подозрительным образом сосредоточились экономические и политические противоречия, которые волновали рейгановскую администрацию.

В июне 1983 г. американское внешнеполитическое ведомство запустило Политический обзор участия США в деятельности ЮНЕСКО (U.S.–UNESCO Policy Review; далее — Обзор политики), для подготовки которого в том числе были запрошены мнения 13 министерств и агентств, 83 американских посольств, консульств и миссий Агентства США по международному развитию, НК и ряда неправительственных организаций (НПО). Предварительный вариант отчета был подготовлен к декабрю того же года. Признавая серьезные недостатки Организации в области управления, кадровой и бюджетно-программной политики, правительственные учреждения всё же подчеркнули значимость ЮНЕСКО для обеспечения национальных интересов США. За исключением разве что самого Госдепартамента ни одно ведомство при этом не призывало американское правительство пересмотреть участие в Организации. Однако соответствующее решение во внешнеполитическом ведомстве уже было принято²³.

23 декабря 1983 г. советник президента США по национальной безопасности Р. Макфарлейн направил письмо на имя госсекретаря с одобрением рекомендации о выходе из ЮНЕСКО. В меморандуме указывалось, что президент принял это решение с нежеланием, но «с учетом нашей неспособности провести существенные реформы в ЮНЕСКО за последние три года <...>, у нас остается мало надежд

²² В отчете назывались еще 6 организаций, сталкивающихся с данными проблемами, однако только ЮНЕСКО, по мнению Бюро по делам международных организаций, не приложила усилий для их решения. U.S. Withdrawal from UNESCO: Report of a Staff Study Mission... P. 24.

²³ 16 декабря 1983 г. помощник госсекретаря по делам международных организаций Г. Ньюэлл в секретном документе рекомендовал Дж. Шульцу покинуть ЮНЕСКО, участие в которой, по словам чиновника, больше «не служит интересам США». В письме на имя госсекретаря Г. Ньюэлл также отметил, что Обзор политики подтвердил «существующее представление о том, что у Организации действительно есть глубоко укоренившиеся проблемы». Memorandum from Gregory J. Newell to George P. Schultz, 16 December, 1983 [цит. по: Coate, 1988: 13].

на продуктивное членство»²⁴. Даже поверхностный анализ перечисленных документов позволяет сделать вывод о том, что решение о выходе США из ЮНЕСКО было принято исполнительной властью в декабре 1983 г. или даже ранее и было впервые сформулировано сотрудниками Госдепартамента.

В этот период несколько изменился и формат взаимодействия администрации с ЮНЕСКО. До 1981 г. вопросами, связанными с деятельностью Организации, занимался Отдел Бюро по делам международных организаций (Bureau for International Organizations Affairs; BIOA) по социальным и гуманитарным делам. Его возглавлял заместитель помощника госсекретаря, а компетентный персонал отслеживал ситуацию по каждому из пяти программных секторов ЮНЕСКО. По итогам двух реорганизаций в BIOA (в 1981 и 1983 гг.) вопросы ЮНЕСКО стал курировать Отдел, возглавляемый заместителем помощника госсекретаря по делам частного сектора. Четыре (из семи) сотрудника нового Отдела занимались вопросами коммуникаций, что свидетельствовало о преобладании политических установок администрации по отношению к Организации²⁵. Идеологические акценты в деятельности Отдела в свою очередь способствовали формированию искаженного образа Организации в сознании американской общественности и, что существеннее, — высшего руководства страны.

В соответствии с законом № 79-565 об участии США в деятельности ЮНЕСКО от 30 июля 1946 г. перед вынесением любого решения

²⁴ Кроме того, Р. Рейган призвал Госдепартамент «приложить все возможные усилия для осуществления значимых изменений» в Организации и с этой целью поручил внешнеполитическому ведомству «улучшить качество американского участия в ЮНЕСКО» и «назначить экспертную комиссию, состоящую из представителей академического сообщества, СМИ и делового мира, для консультирования исполнительной власти о ходе реформ в Организации». Президент подчеркнул, что «решение о выходе из ЮНЕСКО может быть пересмотрено, в том случае если в Организации будут реализованы конкретные изменения», при этом администрация на тот момент не сформулировала предложения по реформам. Эта оговорка сильно контрастировала с поручением президента о «перенаправлении нашего взноса [американского взноса в бюджет ЮНЕСКО] в иные подходящие двусторонние, многосторонние и частные институты», занимающиеся вопросами образования, науки, культуры и коммуникаций. NSC Memorandum of December 23, 1983... P. 33.

²⁵ U.S. Withdrawal from UNESCO: Hearings Before the Subcommittees on Human Rights and on International Operations of the Committee on Foreign Affairs Ninety-Eighth Congress Second Session, April 25, 26, and May 2, 1984 // Internet Archive. P. 245. Available at: <https://archive.org/details/uswithdrawalfrom00unit> (accessed: 15.11.2024).

касательно Организации Госдепартамент обязан был провести соответствующие консультации с НК²⁶. Однако, по замечанию бывшего заместителя Гендиректора ЮНЕСКО и бывшего председателя НК Дж. Фоубса, штат сотрудников Комиссии неуклонно сокращался Госдепартаментом с 1969 г., ее собственная библиотека была закрыта, а профильные комитеты Комиссии перестали проводить регулярные заседания. Более того, в 1983 г. Госдепартамент прекратил финансировать НК и делегировал ее программные полномочия Бюро по океанографии, окружающей среде и научным вопросам, а также Бюро по делам международных организаций. Фактически Комиссия перестала существовать в своем прежнем качестве, хотя соответствующего на то распоряжения Конгресса не было. Уменьшение роли НК в вопросах, касавшихся ЮНЕСКО, негативно сказалось на уровне информированности как властей, так и общественности по поводу реального состояния дел в Организации. Вероятность принятия взвешенных решений в таких условиях существенно снижалась.

Конгресс. Позиция Конгресса по вопросу участия США в ЮНЕСКО не отличалась единством мнений и решительностью. Законодательство в отношении ЮНЕСКО, принимавшееся Конгрессом в 1982–1984 гг., было направлено на предотвращение негативных последствий политических решений Организации. Важно другое: законодательная власть внесла существенный вклад в публичное освещение ряда подробностей, связанных с принятием и реализацией решения о выходе, а также способствовала прояснению общественного мнения по данной проблеме.

24 августа 1982 г. президент подписал сенатский законопроект о санкционировании внешнеполитической деятельности на 1982/1983 фин. г. (Public Law 97–241), согласно которому США запрещалось направлять финансирование в ЮНЕСКО, если «эта организация проводит любую политику или процедуру, направленную на лицензирование журналистов или их публикаций, ограничение свободного распространения информации внутри стран или

²⁶ Joint Resolution Providing for Membership and Participation by the United States in the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, and authorizing an appropriation therefor. H.J. Res. 305, Public Law 565, July 30, 1946 // Library of Congress. U.S. Statutes at Large, Volume 60 (1946), 79th Congress, Session 2. P. 712–714. Available at: https://www.loc.gov/resource/lisalvol.llsal_060/?sp=741&st=im-age&r=-0.567,0.188,2.135,0.836,0 (accessed: 15.11.2024).

между ними, а также установление свода этических правил для журналистов»²⁷.

22 ноября 1983 г. был принят Закон о санкционировании ассигнований на нужды Госдепартамента на 1984/1985 фин. г. (Public Law 98–164). В частности, в пункте b раздела 115 предусматривалось следующее: «...если Израиль будет незаконно лишен членства, временно отстранен от участия, получит отказ при вручении своих верительных грамот или каким-либо другим образом лишен своего права участвовать в Генеральной Ассамблее (ГА) ООН или любом специализированном учреждении ООН, то Соединенные Штаты приостанавливают свое участие в ГА или таком специализированном учреждении до тех пор, пока незаконное действие не будет отменено», а также удерживают платежи в бюджет ООН или соответствующего специализированного учреждения²⁸. Примечательно, что исполнительная власть не апеллировала к указанным законам при обосновании своего решения покинуть ЮНЕСКО. Власть законодательная за исключением перечисленных инициатив в 1983 г. вообще не поднимала вопрос о пересмотре членства в Организации.

Более того, после объявления администрацией решения о выходе из ЮНЕСКО некоторые законодатели попытались помешать такому исходу. Так, 8 марта и 21 мая 1984 г. член Палаты представителей от Республиканской партии Дж.А. Лич (Айова) предложил два законопроекта по внесению поправок в совместную резолюцию касательно участия США в деятельности ЮНЕСКО²⁹. Согласно этим предложениям президент должен был проконсультироваться с за-

²⁷ См. подробнее: Department of State Authorization Act, Fiscal Years 1982 and 1983. S. 1193, August 24, 1982 // Library of Congress. P. 3–4. Available at: <https://www.congress.gov/97/statute/STATUTE-96/STATUTE-96-Pg273.pdf> (accessed: 15.11.2024).

²⁸ См. подробнее: Department of State Authorization Act, Fiscal Years 1984 and 1985. H.R. 2915, November 22, 1983 // Library of Congress. P. 5. Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-97/pdf/STATUTE-97-Pg1017.pdf> (accessed: 15.11.2024).

²⁹ Leach J.A. A bill concerning United States membership in the United Nations Education, Scientific and Cultural Organization: H.R.5686 — 98th Congress (1983–1984) // Library of Congress. Available at: <https://www.congress.gov/bill/98th-congress/house-bill/5686?q=%7B%22search%22%3A%5B%22UNESCO%22%2C%22UNESCO%22%5D%7D&s=7&r=3> (accessed: 15.11.2024); Idem. A bill to amend the joint resolution relating to United States participation in the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization: H.R.5082 — 98th Congress (1983–1984) // Library of Congress. Available at: <https://www.congress.gov/bill/98th-congress/house-bill/5082?s=10&r=20> (accessed: 15.11.2024).

конодательной властью, прежде чем покинуть ЮНЕСКО (или приостановить участие в ней), а выход США из Организации должен был быть отложен до 31 декабря 1985 г.³⁰ Однако отклика в Конгрессе данные инициативы так и не получили.

В период с 10 по 23 февраля 1984 г. сотрудники Конгресса находились с визитом в Париже, Женеве и Лондоне для выяснения причин и последствий решения США о выходе из ЮНЕСКО. К апрелю того же года парламентская комиссия подготовила исследовательский отчет, в котором были сформулированы три сценария поведения США на случай, если Организация проведет реформы: 1) покинуть Организацию 31 декабря 1984 г.; 2) отозвать уведомление о выходе; 3) отложить выход из Организации на один год³¹. Сотрудники Конгресса в отчете не стали рекомендовать какой-то конкретный план действий, объяснив это «стремительным ходом событий»³². Вместе с тем они подчеркнули, что решение администрации — это крайняя дипломатическая мера, которая может негативно сказаться на лидерстве США в таких сферах, как образование, наука, культура и коммуникации³³. Особой критике сотрудники подвергли порядок и график принятия решения о выходе из ЮНЕСКО, а также Обзор политики, содержание которого, по их мнению, не соответствовало реальному положению дел³⁴.

Наиболее отчетливо настроения конгрессменов проявились в ходе проведения серии слушаний в профильных комитетах Палаты представителей весной–зимой 1984 г. по вопросу участия США в деятельности ЮНЕСКО и последствий американского решения о выходе из Организации. Резюмируя содержание выступлений законодателей, мы выявили наиболее распространенные аргументы сторонников и противников разрыва отношений с ЮНЕСКО. Первые осуждали Организацию за «необузданную коррупцию,

³⁰ Ibidem.

³¹ U.S. Withdrawal from UNESCO: Report of a Staff Study Mission... P. 1.

³² Ibid. P. 47.

³³ Ibid. P. 1–2.

³⁴ Согласно отчету администрация на момент объявления решения должным образом не проконсультировалась с иностранными правительствами, Конгрессом и с частным сектором в самой стране. За столь короткий период (конец 1983 г. — начало 1984 г.) ЮНЕСКО даже при всем желании не смогла бы реализовать глубокие реформы, тем более что 23-я сессия Генеральной конференции ЮНЕСКО, которая могла инициировать такие изменения, была назначена на осень 1985 г., т.е. уже после того, как американское решение о выходе вступило бы в силу. Ibid. P. 33–34.

неумелое управление, многочисленные финансовые нарушения, повальное назначение на должности без учета реальных достоинств кандидатов» и продвижение антизападных ценностей³⁵. Кроме того, ЮНЕСКО обвинялась в чрезмерной политизации и недостаточной активности на местах³⁶. Особой критике подверглись «авторитарный стиль» управления Гендиректора ЮНЕСКО А.-М. М'Боу, а также «скатывание программной деятельности к концентрированной советской пропаганде»³⁷. Вторая группа конгрессменов указывала на положительные эффекты от деятельности ЮНЕСКО для осуществления национальных интересов США. Более того, они отмечали, что Организация приложила значительные усилия для ослабления антиизраильских настроений и сглаживания противоречий вокруг NWICO, а американская политика «пустого кресла» только ослабит позиции США в системе многосторонних институтов³⁸.

Настроения в профильных комитетах не претерпели сильных изменений и на слушаниях в июле и сентябре 1984 г. Впрочем, конгрессмены, положительно или нейтрально настроенные к ЮНЕСКО (Дж. Лич, Г. Ятрон, Д. Мика, М. Левин, Б. Гилман), всё больше укрепились во мнении, что администрация и лояльные ей законодатели форсировали решение о выходе, несмотря на рациональные доводы

³⁵ С такой позицией на слушании 8 марта перед подкомитетом по природным ресурсам, сельскохозяйственным исследованиям и окружающей среде выступил демократ Дж. Шойер (председатель подкомитета; Нью-Йорк). Impact on U.S. Scientific Research of Proposal to Withdraw from UNESCO: Hearings Before the Subcommittee on Natural Resources, Agriculture Research and Environment and the Subcommittee on Science, Research and Technology of the Committee on Science and Technology. U.S. House of Representatives, Ninety-Eighth Congress, Second Session, March 8, 15, 1984. P. 12, 35. Available at: https://books.google.ru/books?id=DpSt55jDKT4C&newbks=0&printsec=frontcover&hl=ru&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false (accessed: 15.11.2024).

³⁶ Данные критические замечания принадлежат конгрессменам-республиканцам Р. МакГрату (Нью-Йорк) и Т. Льюису (Флорида). Ibid. P. 13.

³⁷ С такими заявлениями выступали, в частности, республиканцы Дж. Притчард (Вашингтон) и Дж. Соломон (Нью-Йорк), всецело поддержавшие решение администрации. По их мнению, отставка Гендиректора ЮНЕСКО позволила бы решить все проблемы Организации. U.S. Withdrawal from UNESCO: Hearings Before the Subcommittees on Human Rights and on International Operations of the Committee on Foreign Affairs Ninety-Eighth Congress Second Session, April 25, 26, and May 2, 1984... P. 38–40.

³⁸ Данный аргумент последовательно продвигал лидер меньшинства Комитета по иностранным делам Палаты представителей, республиканец Дж. Лич (Айова). Ibid. P. 1–8.

против этого. От вопроса участия в ЮНЕСКО дискуссия стала плавно смещаться к проблемам ее реформирования, поиска альтернатив Организации и влияния выхода на национальные интересы США. В сущности, все конгрессмены признавали серьезные проблемы ЮНЕСКО, но расходились в подходах к их решению³⁹.

6 декабря 1984 г. состоялось последнее слушание указанных подкомитетов по вопросу выхода США из ЮНЕСКО. В центре внимания конгрессменов и приглашенных гостей находились вопросы реформирования Организации. Председатель подкомитета по правам человека и международным организациям, демократ Г. Ятрон (Пенсильвания) выступил за сохранение членства в ЮНЕСКО (и в ООН в целом), подчеркнув, что Организация продемонстрировала готовность к изменениям и приняла пакет реформ, которые свидетельствуют об этом⁴⁰. Дж. Лич заявил, что решение администрации — это «неоправданный ответ на раздутую проблему», причем, по его мнению, основные противоречия в рамках ЮНЕСКО (антиизраильские настроения, ограничение свободы слова, рост бюджета, политизация программ) были разрешены в пользу США⁴¹. Лидер меньшинства в Комитете раскритиковал администрацию за то, что она должным образом не продумала последствия своего решения, альтернативы участия в ЮНЕСКО, а также возможности и условия возвращения в Организацию⁴². Он предположил, что решение о выходе — это уступка консервативному электорату накануне выборов⁴³. Председатель подкомитета по международным операциям, демократ Д. Мика

³⁹ Следуя логике сотрудников Фонда «Наследие», Дж. Соломон, с самого начала критически отзывавшийся об Организации, пояснил, что американские претензии к ЮНЕСКО — это не пустые угрозы, а слова, подкрепленные действиями. Словно намекая на неизбежность выхода, он отметил, что США смогут вернуться, когда удостоверятся, что Организация произвела глубокие изменения в своей деятельности. *Recent Developments in UNESCO and Their Implications for U.S. Policy: Hearings Before the Subcommittees on Human Rights and International Organizations and on International Operations of the Committee on Foreign Affairs U.S. House of Representatives, Ninety-Eighth Congress, Second Session, July 26, September 13, December 16, 1984.* P. 49–50. Available at: https://books.google.ru/books?id=cUCbZhUCmh0C&newbks=0&printsec=frontcover&hl=ru&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false (accessed: 15.11.2024).

⁴⁰ Ibid. P. 95–96.

⁴¹ Ibid. P. 98–99.

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem.

(Флорида) согласился со своими коллегами, подверг критике график принятия решения и отметил, что США оказались в западне: если они останутся в ЮНЕСКО, они потеряют доверие других игроков, если выйдут, то лишатся возможности голосовать по реформам, которые были выработаны в 1984 г.⁴⁴ Дж. Соломон со своей стороны отметил, что решение администрации Р. Рейгана привело к довольно полезным результатам, поскольку позволило переосмыслить роль США в ЮНЕСКО в частности и в ООН в целом⁴⁵.

В тот же день председатели и лидеры меньшинства соответствующих подкомитетов (Г. Ятрон, Д. Мика, Дж. Лич и Б. Гилман) направили письмо на имя президента США Р. Рейгана, в котором «поддержали отсрочку» решения о выходе на один год. С их точки зрения, это позволило бы укрепить сотрудничество с союзниками и завершить необходимые реформы в ЮНЕСКО. Конгрессмены предупредили президента о том, что это решение негативно скажется на национальной безопасности и участии США в ЮНЕСКО и других международных организациях. В письме была дана высокая оценка реформам, осуществленным ЮНЕСКО в 1984 г. Законодатели выразили обеспокоенность возможностью усиления позиций СССР в Организации после выхода США⁴⁶. Маловероятно, что администрация пошла бы на отсрочку решения, ведь это бы означало проявление слабости и уступчивости в международных делах и шло бы вразрез с выбранной моделью внешнеполитического позиционирования. По сути, письмо, отправленное законодателями на имя президента, было единственным (и не самым эффективным) рычагом в арсенале Конгресса. В первую очередь это было связано с тем, что любые законодательные инициативы, касавшиеся вопросов участия в ЮНЕСКО, не пользовались популярностью среди конгрессменов, а потому были обречены на «процедурную смерть»⁴⁷.

⁴⁴ Д. Мика также сообщил, что окончательное решение о выходе из ЮНЕСКО уже де-факто было принято администрацией (на момент проведения слушания) и вопрос заключается в том, как это решение преподнести общественности. Ibid. P. 99–101.

⁴⁵ Ibid. P. 101–102.

⁴⁶ Letter from Subcommittees to President Reagan. December 6, 1984 // Assessment of U.S.-UNESCO Relations, 1984: Report of a Staff Study Mission to UNESCO-Paris to the Committee on Foreign Affairs House of Representatives, January 1985... P. 79.

⁴⁷ Например, законопроект Дж. Лича не вышел за пределы Комитета по иностранным делам, а потому голосование по нему в Палате представителей было технически невозможно. Даже если бы эта инициатива прошла все необходимые

Электоральный процесс и роль политических партий. Выборы в США — это яркий индикатор общественного отношения к политике, проводимой властями. Получение поддержки большинства избирателей по итогам второй избирательной кампании, как правило, укрепляет действующего президента и его партию в правильности выбранного ими политического курса и в то же время сужает окно возможностей для кандидата в президенты от противоположной партии и его сторонников. Если по итогам всеобщих выборов 1980 г. кандидат от Республиканской партии Р. Рейган набрал 50,7% голосов избирателей (489 выборщиков), а его конкурент от Демократической партии Дж. Картер только 41,0% голосов (и только 49 выборщиков), то на выборах 1984 г. действующий президент одержал уверенную победу над У. Мондейлом, набрав 58,8% голосов (525 выборщиков).

Победа республиканцев была связана с двумя обстоятельствами. Во-первых, популярность действующего президента и руководимой им партии заметно возросла в 1983–1984 гг. на фоне улучшения экономической конъюнктуры и проведения жесткого внешнеполитического курса в целях преодоления «вьетнамского синдрома» [Печатнов, Маныкин, 2012: 527; Чернявский, Дубова, 2018: 282–283, 287]. Во-вторых, Демократическая партия не смогла предложить избирателям четкую альтернативную программу и выстроила избирательную кампанию в духе традиционного умеренного либерализма. Демократы безоговорочно поддерживали все жесткие внешнеполитические акции правительства, а наиболее консервативное крыло в рамках Демократической партии (так называемые либерал-технократы) вообще одобряло многие начинания рейгановской администрации, например ограничение роста бюджета, стимулирование экономики предложения и сокращение размеров федерального правительства [История новейшего времени..., 2003: 285]. Примечательно, что 15 января 1984 г. на первых в истории Демократической партии телевизионных дебатах в ходе праймериз, проведенных в Дартмутском колледже, У. Мондейл поддержал решение администрации Р. Рейгана по выходу из ЮНЕСКО⁴⁸.

процедуры, она с очень высокой вероятностью была бы заблокирована Сенатом, в котором республиканцы составляли большинство.

⁴⁸ Current Policy No. 634: Perspectives on the U.S. Withdrawal from UNESCO, October 31, 1984. United States Department of State Bureau of Public Affairs. Washington, D.C., 1984. P. 1. Available at: https://books.google.ru/books?id=1St_U6bqxqAC&newbks=0&p

Расстановка сил в Конгрессе во многом зависит от степени влияния политических партий на ситуацию в стране. Поскольку внешнеполитическая программа Демократической партии мало отличалась от аналогичной республиканской, «кнуты», обеспечивавшие партийную дисциплину, не могли принудить демократов голосовать по любым законопроектам, направленным против решения администрации покинуть ЮНЕСКО. Впрочем, даже если бы такой законопроект был предложен демократами и принят большинством голосов в Палате представителей, он с наибольшей вероятностью был бы заблокирован Сенатом (поскольку он, согласно правилам рассмотрения законопроектов, должен был быть одобрен в обеих палатах), где республиканцы по итогам выборов в Конгресс в 1983 г. удержали большинство⁴⁹. Следует отметить, что конгрессмены, как правило, стремятся к переизбранию, а потому ориентируются на общественные настроения. По мнению И. Кфира, голосовать в поддержку ЮНЕСКО означало бы на тот момент отождествить себя с «антизападными, антиизраильскими и антилиберальными ценностями» и, возможно, лишиться мандата [Kfir, 1998: 232].

Негосударственные акторы. Как было отмечено, политическая программа Р. Рейгана зиждилась на трех столпах: уменьшении роли федерального правительства, снижении налогов и стимулировании предложения в социально-экономической жизни страны, антисоветской риторике и жесткой позиции в международных делах. Как показали результаты выборов сначала 1980 г., а затем и 1984 г., эти темы снискали популярность у той части электората, которую привлекала идеология «новых правых»⁵⁰.

Политическая позиция Р. Рейгана в вопросах участия США в системе ООН в целом и ЮНЕСКО в частности формировалась во многом под влиянием деятельности Фонда «Наследие» (Heritage Foundation) — консервативной «фабрики мысли», учрежденной

rintsec=frontcover&hl=ru&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false (accessed: 15.11.2024).

⁴⁹ В 1983–1984 гг. места в Палате представителей распределились следующим образом: 279 демократов, 174 республиканца и 2 независимых представителя. В Сенате республиканцы в количестве 56 человек получили большинство.

⁵⁰ По мнению британского исследователя И. Кфира, «новые правые» — это собирательный термин, который объединяет три группы интересов: антилибералов в экономике, «новых христианских правых» в религии и неоконсерваторов во внешней политике [см. подробнее: Kfir, 1998: 60–104].

в 1973 г. Ранее упомянутая «доктрина Рейгана» стала переработкой основных рекомендаций, изложенных в объемном докладе Фонда под названием «Мандат на лидерство» (Mandate for Leadership)⁵¹. Фонд выступил в авангарде организаций, критиковавших систему ООН, опубликовав около 40 работ на эту тему.

Так, в своей аналитической записке № 221 от 22 октября 1982 г. Фонд раскритиковал ЮНЕСКО за поддержку Нового международного экономического порядка, провозглашенного ГА ООН 1 мая 1974 г.⁵² Аналитическая записка № 233 от 13 декабря 1982 г.⁵³ в свою очередь содержала критические нападки на Гендиректора ЮНЕСКО и основные достижения Международной конференции по культурной политике, проходившей в Мехико в 1982 г.

С октября 1983 г., т.е. за два месяца до объявления решения США о выходе из ЮНЕСКО, Фонд пошел дальше в своей агитационной кампании против нее, прямо призывая руководство страны выйти из состава Организации⁵⁴. В своем письме для привлечения финансирования в размере 75 тыс. долл. против американского PR-агентства «Вагнер и Бэруди»⁵⁵ от 8 октября 1984 г. (незадолго до выхода США из ЮНЕСКО) сооснователь «фабрики мысли» Э. Фойльнер отметил, что решение Р. Рейгана по прекращению членства в Организации стало «прямым результатом» деятельности Фонда, и раскритиковал

⁵¹ Heatherly C. Mandate for leadership: Policy management in a conservative administration. Washington, D.C.: The Heritage Foundation, 1981.

⁵² Guilick T.G. For UNESCO, a failing grade in education // The Heritage Foundation. 22.10.1982. Available at: <https://www.heritage.org/education/report/unesco-failing-grade-education> (accessed: 15.11.2024).

⁵³ Guilick T.G. UNESCO, where culture becomes propaganda // The Heritage Foundation. 13.12.1982. Available at: <https://www.heritage.org/report/unesco-where-culture-becomes-propaganda> (accessed: 15.11.2024).

⁵⁴ Harries O. The U.S. and UNESCO at a crossroads // The Heritage Foundation. 19.10.1983. Available at: <https://www.heritage.org/report/the-us-and-unesco-crossroads> (accessed: 15.11.2024); Idem. The U.S. and UNESCO: Time for decision // The Heritage Foundation. 05.12.1983. Available at: <https://www.heritage.org/report/the-us-and-unesco-time-decision> (accessed: 10.01.2024); Idem. UNESCO — Time to leave // The Heritage Foundation. 10.12.1984. Available at: <https://www.heritage.org/report/unesco-time-leave> (accessed: 15.11.2024).

⁵⁵ По итогам работы 119-й сессии Исполнительного совета Гендиректор ЮНЕСКО нанял PR-агентство «Вагнер и Бэруди» (США) для продвижения положительного образа Организации в сознании американской общественности. Э. Фойльнер, будучи противником участия США в деятельности ЮНЕСКО, попытался в свою очередь организовать общественную кампанию против указанного PR-агентства.

ту часть Конгресса, которая оказывала сопротивление данному решению⁵⁶. Отметим, что даже поверхностный анализ содержания перечисленных публикаций позволяет выявить наличие у сотрудников Фонда «Наследие» предубеждений по отношению к ЮНЕСКО.

Выступая перед профильными комитетами в рамках слушаний, научные сотрудники Фонда полностью поддержали решение администрации о выходе из Организации. Так, О. Харрис, бывший посол Австралии при ЮНЕСКО (февраль 1982 г. — август 1983 г.), заявил, что выход станет травматическим шоком для Организации, простимулирует необходимые реформы и будет назиданием для стран «третьего мира», которые пытаются сделать ЮНЕСКО оружием антизападной пропаганды. По его мнению, данный шаг заставит западные страны сотрудничать более эффективно в рамках Организации и подаст системе ООН сигнал к действию⁵⁷. По словам И. Кфира, администрация Р. Рейгана при принятии решения регулярно консультировалась с теми, кто, как ей казалось, разбирался в ЮНЕСКО [Kfir, 1998: 194]. Неслучайно аргументация республиканских политиков и конгрессменов (например, Г. Ньюэлла, Э. Дервински, Г. Соломона) зачастую воспроизводила логику О. Харриса.

Во внутривластном процессе в США значительным влиянием обладают лоббистские организации. Они не только оказывают воздействие на электоральные предпочтения населения, но и продвигают свою повестку через органы законодательной и исполнительной власти. Одной из таких организаций в деле ЮНЕСКО стала Антидиффамационная лига Бней-Брит (АДЛ), международная неправительственная правозащитная организация, отстаивающая интересы еврейского народа в США и во всем мире. В 1970–1980-е годы руководство АДЛ взяло курс на сотрудничество с группами американских евангелистов. В 1980 и 1981 гг. Национальная комиссия и Исполнительный комитет АДЛ принимали резолюции, призывавшие Р. Рейгана и Конгресс США «прекратить финансировать ЮНЕСКО до тех пор, пока эта организация действует политизи-

⁵⁶ Feulner E., Jr. Heritage Foundation Letter Raising \$75,000 to Combat Wagner and Baroody. Washington, D.C.: The Heritage Foundation, 1984 // Assessment of U.S.-UNESCO Relations, 1984: Report of a Staff Study Mission to UNESCO-Paris to the Committee on Foreign Affairs House of Representatives, January 1985... P. 55–57.

⁵⁷ U.S. Withdrawal from UNESCO: Hearings Before the Subcommittees on Human Rights and on International Operations of the Committee on Foreign Affairs Ninety-Eighth Congress Second Session, April 25, 26, and May 2, 1984... P. 82–83.

рованно, используя антизападные, антидемократические выпады в нарушение своего мандата»⁵⁸. АДЛ также поддержала решение администрации покинуть ЮНЕСКО, что показали слушания в Палате представителей и Сенате, проводившиеся в 1984 г.⁵⁹

При этом отношения между США и Государством Израиль с конца 1940-х годов претерпели серьезные изменения. Параллельно с формированием стратегического партнерства между упомянутыми странами укреплялось и крупное евангелистское лобби, являющееся ключевым проводником израильских интересов в США. К середине 1970-х годов евангелистское движение превратилось в наиболее быстрорастущую ветвь христианства в Соединенных Штатах. М. Бегин, избранный в качестве премьер-министра Израиля от консервативной партии «Ликуд» в 1977 г., установил тесные связи с произраильски настроенными христианами в США, в том числе с государственными деятелями и влиятельными представителями обществности, включая проповедника Дж. Фоуэлла, вице-президента У. Мондейла при администрации Дж. Картера, главу сенатского Комитета по международным делам Дж. Хелмса и президента Р. Рейгана [Галстян, 2018]. Американский президент-республиканец, поддерживавший активные связи с премьер-министром Израиля М. Бегином, выступал против ущемления израильских интересов на международной арене, в частности в рамках многосторонних институтов.

Впрочем, «израильский фактор» не имел определяющего значения при выходе США из ЮНЕСКО, что подтверждается следующими фактами. Во-первых, к 1976 г. кризис в отношениях США и Организации вокруг антиизраильских резолюций 1974 г. был исчерпан⁶⁰. Во-вторых, глава американской делегации на 22-й сес-

⁵⁸ Recent Developments in UNESCO and Their Implications for U.S. Policy... P. 19.

⁵⁹ Ibid. P. 18; Press Release of Anti-Defamation League of B'nai B'rith, December 10, 1984 [см.: Kfir, 1998: 200].

⁶⁰ В октябре и ноябре 1974 г. в рамках ЮНЕСКО были приняты первые три антиизраильские резолюции. Особенно болезненным для Израиля стал первый документ, согласно которому стране лишали права голоса в руководящих органах Организации. См. подробнее: UNESCO and Israel: COM.75/WS/10 // UNESDOC Digital Library. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000013377?1=null&queryId=7ee26a60-4fbd-4fa2-b1e4-5ff9fd43c837> (accessed: 15.11.2024). В ответ на это Конгресс запретил финансировать ЮНЕСКО до тех пор, пока положение Израиля в рамках Организации не изменится. Угроза бюджетного кризиса вынудила руководство ЮНЕСКО пойти на уступки: 8 ноября 1976 г. завершился период двухлетней

сии Генеральной конференции ЮНЕСКО Э. Хеннелли признал, что антиизраильские настроения на конференции не возникали, а попытки ряда стран принять резолюции, враждебные израильским интересам, были в итоге пресечены⁶¹. В-третьих, Израиль не был заинтересован в выходе США, поскольку официально выступил против американского решения, рассматривая Организацию как источник дипломатической легитимности и ценной экспертизы⁶². Следовательно, в уведомлении о выходе, переданном на имя Гендиректора ЮНЕСКО в 1983 г., «израильский фактор» был упомянут только в контексте усиливавшейся политизации Организации, но не более чем пример, подтверждавший, по мнению американского руководства, общий тренд.

По словам Э. Гиффарда, особую роль в создании негативного образа ЮНЕСКО в сознании политиков и общественности сыграли американские СМИ («Associated Press», «New York Times», «Washington Post», «United Press International»). Медийный истеблишмент организовал масштабную кампанию против ЮНЕСКО, поскольку она, по его мнению, в 1970-е — начале 1980-х годов продвигала такие предложения, как государственный контроль над СМИ, лицензирование журналистов и введение кодексов журналистской деятельности. Несмотря на немалое число доводов в пользу сохранения членства в ЮНЕСКО, новостные агентства заняли преимущественно проправительственную позицию и освещали события, связанные с дипломатическим кризисом, избирательно. Это было обусловлено тем, что перечисленные СМИ опирались на провластные источники информации, которые подвергали Организацию критике [см. подробнее: Giffard, 1989].

И всё же многие НПО в большинстве своем выступили против выхода США из ЮНЕСКО. Главным рупором оппозиции американскому решению стала НК. Еще до запуска Обзора политики, в начале июня 1982 г., по ее инициативе было проведено заседание в Университете Южной Каролины, на котором обсуждалась ситуация вокруг ЮНЕСКО. По его итогам члены Комиссии пришли к выводу,

процедурной изоляции Израиля. В 1978 г. администрация Дж. Картера возобновила финансирование Организации.

⁶¹ U.S. Withdrawal from UNESCO: Hearings Before the Subcommittees on Human Rights and on International Operations of the Committee on Foreign Affairs Ninety-Eighth Congress Second Session, April 25, 26, and May 2, 1984... P. 14–15.

⁶² U.S. Withdrawal from UNESCO: Report of a Staff Study Mission... P. 26.

что многие проблемы в отношениях Вашингтона с этой Организацией были вызваны ошибками исполнительной власти страны, а также порекомендовали продолжить участие в ней. В процессе формирования собственных рекомендаций для Госдепартамента в рамках проведения Обзора политики НК запросила мнения всех своих членов и 40 НПО по ЮНЕСКО. Ответы были получены от 20 респондентов, которые критиковали как ЮНЕСКО, так и подходы администрации к выстраиванию отношений с Организацией, однако все они выступили за сохранение членства. На ежегодном заседании НК 16 декабря 1983 г. была инициирована процедура голосования по вопросу участия в ЮНЕСКО, по результатам которой 41 голос был отдан в поддержку сохранения членства и только 8 голосов — против⁶³.

Как было отмечено, администрация в начале 1980-х годов ставила перед собой цель усилить роль частного сектора в вопросах, связанных с международными организациями. Эта целевая установка была отражена и в ранее упомянутом меморандуме советника по национальной безопасности Р. Макфарлейна, который незадолго до принятия решения о выходе призвал Госдепартамент произвести качественные улучшения в аппарате сотрудников, занимавшихся вопросами ЮНЕСКО (т.е. в НК, ВЮА и Постоянной миссии США при ЮНЕСКО), а также создать рабочую группу наблюдателей из числа представителей гражданского общества в целях выработки внешней экспертизы для администрации по соответствующему вопросу.

Позиции НПО в отношении участия в ЮНЕСКО стали известны внешнеполитическому ведомству только в начале 1984 г., т.е. уже после объявления решения о выходе. Согласно поступившим рекомендациям 11 организаций (Ассоциация ООН в США, Национальная ассоциация по образованию, Freedom House, Американская ассоциация женщин с университетским образованием и др.) выступили против выхода из ЮНЕСКО, две организации (Национальное Одюбоновское общество и Лига женщин-избирательниц) заняли нейтральную позицию и призвали к дальнейшему изучению данного вопроса, две организации (производитель промышленных товаров

⁶³ Аналогичную НК позицию заняли и многие НПО, что получило отражение в многочисленных письмах, поступавших в Госдепартамент в конце 1983 г. — в течение 1984 г.

«Melliken&Companу» и Национальный совет по образованию для евреев) поддержали решение администрации⁶⁴.

Поскольку полный 700-страничный вариант Обзора политики так никогда и не был опубликован, мы не можем точно подсчитать, какое количество НПО выступили против выхода из ЮНЕСКО, а сколько организаций поддержали решение исполнительной власти. Однако слушания по вопросу участия в ЮНЕСКО, проводившиеся в нижней палате Конгресса весной–летом 1984 г., продемонстрировали явный перевес в пользу тех представителей гражданского общества, которые высказались против выхода из Организации. По нашим подсчетам, из 24 докладчиков, выступавших перед Конгрессом в указанный период, 16 приглашенных гостей (12 из которых представляли интересы гражданского общества) не поддержали решение покинуть ЮНЕСКО⁶⁵.

За исключением идеологически мотивированных НПО, частный сектор в конце 1983 — 1984 г. последовательно выступал за сохранение членства в Организации и реформирование ее изнутри. Как показали дальнейшие события, к мнению гражданского общества администрация так и не прислушалась. И это при том, что исполнительная власть сама выступала за усиление роли НПО в вопросах, связанных с ЮНЕСКО.

Итак, решение о выходе из Организации было принято исполнительной властью (Государственным департаментом с одобрения аппарата президента) вопреки позиции профильных комитетов Палаты представителей и преобладающего числа НПО. Прекращение членства в Организации было прежде всего политической акцией «новых правых», призванной продемонстрировать международному сообществу, что США оправились от упаднических настроений 1970-х годов и готовы дать отпор любым антиамериканским про-

⁶⁴U.S. Withdrawal from UNESCO: Hearings Before the Subcommittees on Human Rights and on International Operations of the Committee on Foreign Affairs Ninety-Eighth Congress Second Session, April 25, 26, and May 2, 1984... P. 275.

⁶⁵См. подробнее: Impact on U.S. Scientific Research of Proposal to Withdraw from UNESCO... P. 1–109; U.S. Withdrawal from UNESCO: Hearings Before the Subcommittees on Human Rights and on International Operations of the Committee on Foreign Affairs Ninety-Eighth Congress Second Session, April 25, 26, and May 2, 1984... P. 12–345. В частности, с демаршем выступили такие влиятельные в американском академическом пространстве организации, как Национальная академия наук, Национальная образовательная ассоциация и Американская библиотечная ассоциация.

искам, в том числе в рамках многосторонних институтов. Кроме того, разрыв отношений с ЮНЕСКО гармонично вписался в новую экономическую программу администрации Р. Рейгана, которая предполагала среди прочего оптимизацию федеральных расходов на нужды внешней политики.

Первый уровень («Индивид»)

Если на втором уровне анализа удалось установить, почему из множества доступных вариантов поведения по отношению к ЮНЕСКО администрация Р. Рейгана выбрала именно опцию прекращения членства, то на первом уровне выявляются индивидуальные особенности ЛПР, которые отразились на характере подготовки и оформления решения о выходе из Организации.

Не обладая систематизированным взглядом на международные дела и техническими знаниями о программной деятельности ЮНЕСКО, Р. Рейган взял курс на укрепление глобальной роли США при сокращении присутствия в многосторонних институтах ООН. Возможно, президент и не был категорически против участия в ЮНЕСКО, однако ни он, ни его ближайшее окружение в Исполнительном управлении не высказались однозначно в поддержку Организации, что фактически дало молодому и амбициозному помощнику госсекретаря по делам международных организаций Г. Ньюэллу (1982–1985) свободу в определении политических приоритетов в отношении ЮНЕСКО. По мнению ряда исследователей, у президента не было времени и желания вдаваться в мельчайшие подробности международных отношений (в том числе с ЮНЕСКО), а потому он делегировал право решить этот вопрос нижестоящим инстанциям [Waldstein, 1990; Гарбузов, 1997: 223]. Действительно, имя президента (равно как и вице-президента Дж.Г.У. Буша) ни разу не фигурировало в контексте обсуждения вопроса о пересмотре американского подхода к участию в Организации, что косвенно подтверждает его пассивность в ходе принятия решения о выходе.

Вместе с тем следует признать, что президенту при всей его безучастности в этом вопросе импонировала позиция Постоянного представителя США при ООН Дж. Киркпатрик (1981–1985), которая неоднократно выступала с критикой универсальной организации и призывала к выходу из нее (и ее специализированных

учреждений)⁶⁶. Мотивировались такие резкие заявления, как правило, тем, что Соединенные Штаты — это самодостаточное государство, которое может обойтись без помощи малоэффективных многосторонних институтов, а тем более тех из них, которые продвигают антиамериканские ценности. По мнению ряда исследователей, взгляды Р. Рейгана на проблемы взаимодействия с «системой ООН» формировались под влиянием Дж. Киркпатрик и ей подобных политиков⁶⁷, которым глава Белого дома доверял проведение в жизнь конкретных внешнеполитических инициатив по отношению к ММПО [Kfir, 1998: 201, 224–225; Moore, Pubantz, 1999: 255–256]. Иными словами, если бы Р. Рейган был не согласен с позицией своих подчиненных по вопросу участия в ЮНЕСКО, то он бы назначил на соответствующие посты тех политиков, чьи взгляды согласовывались бы с его собственными убеждениями. Значит, президент одобрял курс на разрыв с ЮНЕСКО, тем самым в целом посылая ООН сигнал о том, что США не намерены мириться с политикой, враждебной американским интересам, в том числе с усилением (по мнению администрации) позиций СССР в Организации. Не будь у Р. Рейгана и его ближайших соратников такой идеологической зашоренности, они смогли бы здраво подойти к оценке преимуществ и недостатков участия в деятельности ЮНЕСКО и принять самостоятельное, продиктованное рациональными соображениями решение, вместо того чтобы полагаться на манипулятивные сведения, подготовленные чиновниками, которые стремятся из карьерных побуждений угодить начальству (см. далее).

Непосредственным архитектором разрыва отношений США с ЮНЕСКО стал Г. Ньюэлл, занимавший в 1981–1982 гг. должности помощника президента по особым вопросам и руководителя кадровой политики в администрации Р. Рейгана. Г. Ньюэлл не только способствовал активизации информационной кампании с участием ведущих американских СМИ и «фабрик мысли» (в том числе Фонда «Наследие») для дискредитации ЮНЕСКО в глазах общественно-

⁶⁶ См. подробнее: Kirkpatrick J.J. The Reagan phenomenon, and other speeches on foreign policy. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1983. P. 79–98.

⁶⁷ Например, Ч.М. Лихенштейн, заместитель представителя США при ООН, в сентябре 1983 г. выступил с предложением «изгнать ООН с территории США» [цит. по: Moore, Pubantz, 1999: 268].

сти⁶⁸, но и направлял в Организацию предложения об осуществлении заведомо невыполнимых реформ.

Было бы ошибочно приписывать ответственность за решение покинуть ЮНЕСКО исключительно Г. Ньюэллу. Вместе с тем несколько обстоятельств косвенно подтверждают его личную заинтересованность в успехе политической кампании, направленной против Организации. Во-первых, будучи членом предвыборного штаба Республиканской партии, а позже — сотрудником Белого дома, молодой политик разделял консервативные ценности американской администрации. Поскольку в ЮНЕСКО сосредоточились проблемы, с которыми так активно боролась администрация Р. Рейгана в самих США (инфляция, рост бюджета, неэффективность управления, политизация и др.), Г. Ньюэлл задумал выйти из Организации, чтобы закрепить за собой репутацию политика правого толка и, вероятно, приобрести новые возможности для карьерного роста. Последнее предположение звучит тем более убедительно, если учесть, что амбициозный Г. Ньюэлл в возрасте 32 лет стал самым молодым помощником госсекретаря⁶⁹. Во-вторых, получив профильное образование (степень бакалавра по международным отношениям и политическим наукам в частном Университете Бригама Янга), он, как и многие его сослуживцы, был склонен придавать слишком большое значение политическим противоречиям в рамках ЮНЕСКО, а не достижениям Организации в сферах ее компетенции. В-третьих, он возглавил ВЮА, которое располагало широкими полномочиями по формулированию политических приоритетов в области участия в международных организациях. Следовательно, Г. Ньюэлл мог преподнести себя в качестве эксперта по вопросам, связанным с деятельностью ЮНЕСКО, хотя фактически он таковым не являлся. Работая в тандеме с влиятельными СМИ и консерватив-

⁶⁸ Г. Ньюэлл понимал, что решение о выходе встретит оппозицию со стороны ряда государств (в частности, Франции и Израиля) и групп интересов в самих США. По этой причине помощник госсекретаря инициировал медиакампанию в целях манипуляции общественным мнением. Данная кампания предполагала, в частности, рассылку статей, отражавших правительственную позицию, в редакции «The Washington Post» и «The New York Times», а также публикацию лидерами мнений, представлявших интересы гражданского общества, материалов, в которых выражалась поддержка решения администрации [Giffard, 1989: 56].

⁶⁹ Provo Daily Herald // Utah Digital Newspapers. 30.03.1989. Available at: <https://newspapers.lib.utah.edu/details?id=24074495&q=%22Gregory+Newell%22&sort=rel> (accessed: 15.11.2024).

ными группами интересов, энергичный политик смог представить ЮНЕСКО в негативном свете не только в глазах общественности, но и в сознании собственного руководства и ряда конгрессменов. Наконец, как было отмечено, ВЮА не пользовалось популярностью с карьерной точки зрения среди чиновников Госдепартамента по сравнению с региональными и функциональными бюро. Вероятно, Г. Ньюэлл рассматривал назначение на пост помощника госсекретаря как промежуточный этап в своей карьере и стремился к более престижной позиции.

По мнению Л. Суссмана, чтобы достигнуть очередного повышения, Г. Ньюэллу нужно было «исполнить миссию», т.е. всеми доступными способами вывести США из состава ЮНЕСКО [цит. по: Giffard, 1989: 250]. При этом, как отмечал исполнительный директор Freedom House, Р. Макфарлейн и Дж. Шульц изначально с раздражением отнеслись к рекомендациям молодого политика [цит. по: Giffard, 1989: 250]. И поскольку ему бы не удалось в одиночку реализовать такое решение, вероятно, у него был влиятельный покровитель в Белом доме, которым, с точки зрения Э. Гиффарда, вполне мог выступать наиболее приближенный к Р. Рейгану советник по политическим вопросам, ярый приверженец консервативных ценностей Э. Миз (1981–1985)⁷⁰.

Претензии в адрес ЮНЕСКО со стороны Г. Ньюэлла были в высшей степени непоследовательными. Например, вплоть до лета 1983 г. ядро американской критики составляли обвинения в отношении NWICO. По итогам многолетней дискуссии эта концепция не получила дальнейшего развития, как и другие инициативы в области регулирования журналистской деятельности. Конгресс в этом вопросе ограничился включением соответствующего пункта в очередной законопроект об ассигнованиях на международную деятельность на 1982/1983 фин. г.⁷¹ По сути, США удалось отстоять право на свободное распространение информации, а дискуссия по NWICO плавно сместилась в сторону обсуждения механизмов предоставления технической помощи развивающимся странам.

⁷⁰ Как утверждает исследователь, именно Э. Миз выдвинул кандидатуру Г. Ньюэлла на пост Чрезвычайного и полномочного посла США в Швеции в 1985 г., что согласовывалось с личными интересами бывшего помощника госсекретаря [цит. по: Giffard, 1989: 250].

⁷¹ Department of State Authorization Act, Fiscal Years 1982 and 1983. S. 1193, August 24, 1982... P. 3–4.

С середины 1983 г. в фокус американской критики попали бюджетные вопросы. Г. Ньюэлл поставил цель урезать бюджет Организации на 12 млн долл. На внеочередной сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО (1982), которая должна была утвердить среднесрочную стратегию Организации на 1984–1989 гг., Генеральный директор выдвинул предложение увеличить ее бюджет на 9%, что противоречило американскому стремлению к обеспечению нулевого номинального роста бюджета⁷². Большинство государств проголосовали за его повышение с 4 до 6% в 1984–1985 гг., а крупнейшие страны (включая США), которые финансировали 85% бюджета, выступили против этого⁷³. В итоге было утверждено компромиссное предложение, выдвинутое группой стран Северной Европы: 374,4 млн долл. при реальном росте бюджета с 3,8 до 5,5% в течение последующих 2 лет⁷⁴. Можно предположить, что финансовые соображения не имели определяющего значения в ходе принятия решения о выходе из ЮНЕСКО, учитывая общий тренд на сокращение Конгрессом ассигнований в бюджеты учреждений системы ООН. Даже если АБУ и планировало снизить расходы на международные организации за счет прекращения финансирования ЮНЕСКО, Г. Ньюэлл и Дж. Шульц неоднократно заявляли, что Госдепартамент направит сопоставимые средства (т.е. около 47 млн долл.) на альтернативные проекты и институты в области образования, науки, культуры и коммуникаций⁷⁵. Следовательно, выход из ЮНЕСКО не мог быть результатом исключительно государственной финансовой политики, направленной на сокращение бюджетных расходов и повышение эффективности федерального правительства.

Примечательно, что на момент, когда Г. Ньюэлл 16 декабря 1983 г. отправил Дж. Шульцу рекомендацию о выходе из ЮНЕСКО, Обзор

⁷² UNESCO membership: Issues for Congress // Congressional Research Service. 20.11.2003... P. 6.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ См. подробнее: Human Resources Impact of U.S. membership in UNESCO: Hearings before the Senate Committee on Labor & Human Resources, 98th Congress, 2nd Session, December 10, 1984, Washington, D.S.: U.S. GPO, 1985. P. 11; Recent Developments in UNESCO and Their Implications for U.S. Policy... P. 78. См. также: Secretary of State Shultz's Letter to Director General M'Bow ('U.S. Notifies UNESCO of Intent to Withdraw'), December 28, 1983 // Department of State Bulletin. February 1984. Vol. 84. No. 2083. P. 41.

политики еще формально не закончился⁷⁶. Более того, в финальном варианте документа, как указывает профессор Р. Коут, многие формулировки, выставлявшие ЮНЕСКО в положительном свете, были сознательно изменены или опущены [Coate, 1988: 15]. Другими словами, содержание Обзора подгонялось под нужное политическое решение. Г. Ньюэлл был осведомлен о том, что многие организации выступали против выхода из ЮНЕСКО, однако приложил немало усилий, чтобы их мнение не было услышано.

С конца осени 1983 г. нападки Г. Ньюэлла на ЮНЕСКО стали носить беспорядочный характер, а жесткость американских требований в адрес Организации только усиливалась. Следует отметить, что на момент подачи уведомления о выходе на имя Гендиректора ЮНЕСКО у помощника госсекретаря не было конкретного плана действий, хотя выход из Организации был поставлен в зависимость от реформ в ней. Если бы администрация действительно была заинтересована в конкретных изменениях в рамках ЮНЕСКО, она бы оперативно разослала список предложений высшему руководству Организации и другим странам⁷⁷.

Г. Ньюэлл демонстрировал незаинтересованность в проведении реформ в рамках ЮНЕСКО и в риторике, и на практике. Так, на пресс-конференции 29 декабря 1983 г. помощник госсекретаря выразил сомнение в том, что ЮНЕСКО вообще способна реализовать какие-либо существенные изменения⁷⁸. При этом первые предложения американской стороны по возможным реформам в Организации были переданы А.М. М'Боу только 13 июля 1984 г., т.е. чуть меньше, чем за полгода до выхода США. Согласно американским предложениям ЮНЕСКО должна была провести четыре фундаментальные реформы, а именно: 1) создать механизмы по улучшению консенсусных процедур в процессе принятия решений с учетом интересов всех

⁷⁶ Обзор политики США по отношению к ЮНЕСКО был опубликован только 27 февраля 1984 г., т.е. через два месяца после принятия решения о начале процедуры выхода из Организации.

⁷⁷ Как было указано ранее, два меморандума Совета национальной безопасности призывали Госдепартамент приложить все возможные усилия для реформирования ЮНЕСКО в течение 1984 г., однако ВЮА и Постоянная миссия США при Организации слабо откликнулись на эти рекомендации.

⁷⁸ U.S. Withdrawal from UNESCO: Report of a Staff Study Mission... P. 62.

региональных групп⁷⁹; 2) обеспечить фокус программ на уставных целях Организации и исключить спорные программы (например, касающиеся проблем NWICO и разоружения); 3) усилить межправительственные органы принятия решений в рамках Организации (Генеральную конференцию и Исполнительный совет) в противовес Секретариату; 4) улучшить практики в области управления и формирования бюджета⁸⁰. Осенью того же года Г. Ньюэлл потребовал назначить американцев на ключевые посты в руководящих структурах ЮНЕСКО⁸¹. В такие короткие сроки руководство Организации едва ли могло выполнить американские требования.

По запросу Г. Ньюэлла в марте 1984 г. была создана специальная обзорная комиссия по мониторингу выполнения ЮНЕСКО американских требований, в которую по поручению советника по национальной безопасности должны были войти представители академического сообщества, деловых кругов и прессы. В мае того же года по предложению Гендиректора в рамках ЮНЕСКО был запущен процесс реформ⁸², однако это не смягчило позицию США. Помощник госсекретаря счел принятые ЮНЕСКО меры половинчатыми,

⁷⁹ В этом контексте речь шла прежде всего о внедрении системы взвешенного голосования по программно-бюджетным вопросам в ЮНЕСКО. Система взвешенного голосования предполагала, что: а) бюджет ЮНЕСКО должны одобрить государства, вкладывающие в основной бюджет Организации более 51% всех взносов; б) достаточно 85% голосов для принятия решения, если Исполнительный совет не может достичь консенсуса относительно рекомендаций по программе и бюджету Организации.

⁸⁰ В пакет бюджетно-административных реформ входили обеспечение номинального нулевого роста бюджета, совершенствование кадровой политики и механизмов внутренней оценки деятельности, децентрализация программной деятельности от штаб-квартиры к региональным подразделениям, а также приоритизация программ. Более подробно об американских предложениях: *Assessment of U.S.-UNESCO Relations, 1984: Report of a Staff Study Mission to UNESCO-Paris to the Committee on Foreign Affairs House of Representatives...* P. 48-55.

⁸¹ *Current Policy No. 634: Perspectives on the U.S. Withdrawal from UNESCO, October 31, 1984...* P. 2.

⁸² Фактически руководство Организации пошло на серьезные уступки Соединенным Штатам. Во-первых, Гендиректор делегировал право назначать сотрудников на вакантные позиции, в том числе высокие, своим ближайшим подчиненным из числа американских граждан. Во-вторых, для выявления дублирующих программ и установления приоритетов в рамках программных секторов для их дальнейшего обсуждения в следующем бюджетном цикле было создано пять рабочих групп. В-третьих, был инициирован пересмотр бюджетной политики и началась подготовка соответствующих рекомендаций по кадровой политике и политике в области

а в отчете обзорной комиссии для Госсекретаря от 27 ноября 1984 г. были сформулированы неутешительные выводы⁸³. Однако они не отразили в полной мере реального положения дел в Организации, что было обусловлено, на наш взгляд, двумя причинами. Во-первых, ее члены были по большей части изолированы от внешней экспертизы, например от наиболее компетентного в вопросах ЮНЕСКО органа — НК, которая, как было отмечено, неоднократно приводила веские аргументы против решения администрации. Во-вторых, состав наблюдательной группы был подобран Г. Ньюэллом таким образом, чтобы исключить мнения, альтернативные официальной позиции Госдепартамента по вопросу ЮНЕСКО⁸⁴.

Следом за упомянутым отчетом обзорной комиссии, содержащим критику процесса реформ в рамках ЮНЕСКО, Счетная палата Конгресса США 30 ноября 1984 г. выпустила обзор фискальной и управленческой деятельности Организации⁸⁵, где были зафиксированы те же проблемы, что и в уведомлении о выходе. В частности, в этом документе было указано на отсутствие системы сдержек и противовесов в рамках руководящей триады⁸⁶ ЮНЕСКО⁸⁷. Однако аудиторы дали положительную оценку процессу реформ, запущенному в Организации. Они также не стали призывать к выходу из ЮНЕСКО.

* * *

Результаты многоуровневого анализа факторов, обусловивших разрыв отношений США и ЮНЕСКО в 1984 г., приведены в таблице.

управления. В-четвертых, Исполнительный совет учредил временный комитет в составе 12 членов для изучения американских предложений по реформе ЮНЕСКО.

⁸³ Report of the Monitoring Panel on UNESCO. Washington, D.C.: U.S. Department of State, 1984.

⁸⁴ По замечанию Э. Гиффарда, главу обзорной комиссии Дж. Хольдермана и 14 ее участников было нетрудно заподозрить в предвзятости, поскольку все они так или иначе были связаны с правительством [Giffard, 1989: 251].

⁸⁵ 29 февраля 1984 г. Комитеты Палаты представителей по международным делам и науке и технологиям запросили у Счетной палаты обзор практик ЮНЕСКО в области кадровой, бюджетно-финансовой и административной политики.

⁸⁶ Речь идет о трех руководящих органах ЮНЕСКО — Генеральной конференции, Исполнительном совете и Секретариате.

⁸⁷ Improvements Needed in UNESCO's Management, Personnel, Financial and Budgetary Practices: Report to the Committee on Foreign Affairs and Committee on Science and Technology of the House of Representatives // U.S. Government Accounting Office. Washington, D.C., November 30, 1984.

Причины выхода США из ЮНЕСКО в 1984 г.: многоуровневый анализ

Уровень индивида	Уровень государства	Уровень системы государств
<p>Проекция Р. Рейганом и членами его команды личных (как правило, негативных) взглядов и предубеждений на ООН в целом и ЮНЕСКО в частности</p> <p>Подверженность Р. Рейгана влиянию консервативно настроенного Фонда «Наследие»</p> <p>Нежелание президента разбираться в мельчайших подробностях, связанных с ЮНЕСКО, и его склонность делегировать решение этого вопроса нижестоящим инстанциям</p> <p>Личная заинтересованность Г. Ньюэлла в реализации жесткой внешнеполитической акции из карьерных соображений</p> <p>Относительная свобода рук помощника госсекретаря</p>	<p>Крен республиканской администрации в сторону политики унилатерализма, т.е. жестких односторонних политических акций, призванных показать миру, что США способны занимать лидирующие позиции на международной арене (преодоление «вьетнамского синдрома»)</p> <p>Отсутствие у гражданского общества, НК и законодателей эффективных рычагов влияния на исполнительную власть в лице Госдепартамента и особенно ВЮА по вопросу об участии США в деятельности международных организаций</p> <p>Преобладание политико-идеологических установок во внешнеполитическом ведомстве при формулировании приоритетов в отношении ЮНЕСКО</p> <p>Ослабление демократической оппозиции в Конгрессе на фоне отсутствия у них четкой политической программы и экономических успехов республиканцев (демократы, как правило, поддерживали жесткие внешнеполитические шаги правительства, поскольку опасались непопулярных законодательных инициатив)</p>	<p>Противоречие между претензиями американского государства на сохранение «морального лидерства» Запада и системной необходимостью признания возросшего влияния развивающихся стран на процесс принятия решений в рамках ЮНЕСКО</p> <p>Общее ухудшение климата в международных отношениях на фоне нового витка конфронтации между США и СССР (ЮНЕСКО стала ареной столкновения идеологических нарративов двух сверхдержав)</p>

Уровень индивида	Уровень государства	Уровень системы государств
<p>в рассматриваемом вопросе при поддержке со стороны некоторых высшестоящих консервативно настроенных политиков</p>	<p>Бесперспективность с процедурной точки зрения любого законопроекта, который мог быть принят Палатой представителей в поддержку ЮНЕСКО, в связи с возможностью его блокировки республиканским большинством в Сенате Искажение образа ЮНЕСКО в глазах общественности и ЛПР под воздействием влиятельных СМИ и правоконсервативных организаций (Фонда «Наследие», АДЛ и др.) Озабоченность администрации вопросами повышения экономической и финансовой эффективности федерального правительства и экстраполяция принципов «рейтаномики» на отношения США и ЮНЕСКО</p>	

Источник: составлено автором.

Итак, решение о выходе из ЮНЕСКО было сознательно принято 40-м президентом США и его ставленниками в Госдепартаменте, несмотря на многочисленные факты, указывавшие на пользу Организации для обеспечения американских национальных интересов. Данное решение представляло собой субъективную реакцию на меняющуюся расстановку сил в этой международной структуре, которая якобы подрывала позиции США. Расценивая выход из Организации как личную ошибку Р. Рейгана, бывший первый заместитель Гендиректора ЮНЕСКО Дж. Фобс, лично знакомый с президентом, отмечал, что американский лидер никогда не отказывался от однажды принятого им решения, даже если сам в дальнейшем осознавал свою неправоту⁸⁸. Впрочем, у Р. Рейгана и его ближайшего окружения и не могло возникнуть сомнений в правильности их действий: специальная Комиссия по наблюдению за процессом реформ в ЮНЕСКО во главе с консервативным Э. Фойльнером в период с 1985 по 1988 г. подготовила несколько отчетов на имя госсекретаря, в которых констатировалось, что руководству Организации «не удалось предпринять ни одного серьезного шага, который мог бы послужить основой для пересмотра Соединенными Штатами своего решения»⁸⁹.

Непоследовательность американской критики и завышенные ожидания по отношению к ЮНЕСКО косвенно указывают на то, что позиция США была продиктована скорее идеологическими, нежели рациональными соображениями. Консервативная волна, охватившая республиканскую администрацию, в том числе и Госдепартамент, не была повсеместной. Многочисленные государственные ведомства и НПО, тесно связанные с ЮНЕСКО и получавшие конкретные дивиденды от ее деятельности, не были заинтересованы в выходе США из Организации и активно заявляли о своей позиции как в государственных отчетах и во время слушаний в Конгрессе, так и в публичных выступлениях и пресс-релизах. В администрации Р. Рейгана хорошо слышали альтернативные голоса по этому вопросу, однако намеренно игнорировали их. В этой связи не лишено оснований предположение, что решение о прекращении членства

⁸⁸ Цит. по: Канаев Н.М. Дорогами ЮНЕСКО: воспоминания дипломата. М.: Международные отношения, 2006. С. 276.

⁸⁹ Feulner E. Searching for reforms at UNESCO // The Heritage Foundation. 01.06.1989. Available at: <https://www.heritage.org/global-politics/report/searching-reforms-unesco> (accessed: 15.11.2024).

в ЮНЕСКО было принято в кулуарах в конце 1983 — начале 1984 г., т.е. до проведения формальных процедур, якобы призванных показать руководству ЮНЕСКО, что американское решение поставлено в зависимость от эффективности реформ в самой Организации.

Примечательна во всей этой ситуации и позиция Конгресса, который по разным причинам не смог оказать значительное сопротивление решению администрации. С уверенностью можно констатировать, что в законодательном органе не было единства относительно выхода США из ЮНЕСКО, о чем свидетельствовали проведенные в нем слушания. Да и единственная законодательная инициатива в поддержку участия США в Организации парадоксальным образом поступила от республиканца Дж. Лича, но и она не вышла за пределы Комитета по иностранным делам Палаты представителей. Возможно, нерешительность Конгресса была связана с расстановкой партийных сил в стране по итогам выборов 1984 г. Не имея убедительной международной программы, демократы в 1980-е годы, как правило, одобряли жесткие внешнеполитические шаги республиканцев, даже если были не во всем согласны с последними. Открыто выступить против выхода из ЮНЕСКО означало бы поддержать Организацию, которая в массовом сознании ассоциировалась с антиамериканскими ценностями (ограничение свободы слова, подавление гражданских прав и свобод, поощрение коррупции и nepотизма и т.п.), а следовательно, подорвать свою репутацию среди избирателей.

При имевшихся возможностях законодатели внесли существенный вклад в публичное освещение ряда подробностей, связанных с принятием и реализацией решения о выходе, а также способствовали прояснению общественного мнения по данной проблеме. Однако в распоряжении исполнительной власти было больше рычагов для продвижения выгодного ей решения, чем она и воспользовалась.

Не отрицая того, что выход США из ЮНЕСКО мог быть всего лишь продуктом некомпетентных решений на разных ступенях государственного аппарата, было бы ошибочно не признавать, что к концу 1970-х — началу 1980-х годов ЮНЕСКО превратилась в поле межблокового (по линии «капиталистические — социалистические страны») и межгосударственного (по линии «Север — Юг») соперничества. В ЮНЕСКО сосредоточились проблемы, которые администрация США стремилась преодолеть как внутри страны, так и на международной арене. К 1984 г. в отношениях США и Ор-

ганизации накопилась критическая масса противоречий, которая получила выход в годы нахождения у власти сторонников силовых и бескомпромиссных решений, желавших доказать собственному населению, что США — это не «бумажный тигр», а влиятельное государство, которое после череды неудач 1960–1970-х годов способно вновь занять лидирующие позиции в экономике и политике.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Арсанова Т.Е. Роль ЮНЕСКО на Ближнем Востоке в современных политических условиях: Дисс. ... канд. полит. наук. М., 2021.
2. Барышев А.П. Стратегия США в отношении ООН как организации по поддержанию международного мира и безопасности, 1945–1974: Дисс. ... д-ра ист. наук. М., 1974.
3. Белекова А.Т. Проблемы и перспективы деятельности ЮНЕСКО в контексте современных международных отношений: Автореф. дисс. ... канд. полит. наук. М., 2008.
4. Борисова А.Р., Войтоловский Ф.Г., Журавлёва В.Ю. Подходы России и США к проблемам глобального управления и реформирования ООН // Пути к миру и безопасности. 2016. № 1 (50). С. 7–23.
5. Галстян А. Фактор евангелистского лобби в американо-израильских отношениях // Российский совет по международным делам. 26.06.2018. Доступ: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/columns/united-states/faktor-evangelistskogo-lobbi-v-amerikano-izrailskikh-otnosheniyakh/> (дата обращения: 15.11.2024).
6. Гарбузов В.Н. Президент Рональд Рейган и система кабинетного правления // Метаморфозы истории. 1997. № 1. С. 222–245.
7. Дмитричев Т.Ф. Парламентская дипломатия США в ООН, 1955–1972 гг.: тактика, средства, методы и механизм осуществления политики американского империализма: Автореф. дисс. ... канд. ист. наук. М., 1972.
8. История новейшего времени стран Европы и Америки: 1945–2000 гг. / Под ред. Е.Ф. Язькова. М.: Простор, 2003.
9. Пеева К.Н. ЮНЕСКО и политико-правовые аспекты международного культурного сотрудничества: Дисс. ... канд. юр. наук. М., 1967.
10. Пермякова Л.Г. Россия и ЮНЕСКО: основные направления сотрудничества в современных условиях: Дисс. ... канд. полит. наук. М., 2012.
11. Печатнов В.О., Манькин А.С. История внешней политики США. М.: Международные отношения, 2012.
12. Пузень В. Международно-правовые вопросы организации, компетенции, значения и деятельности ЮНЕСКО на современном этапе: Дисс. ... канд. юр. наук. М., 1983.

13. Сарви́ро Ю.А. Внутреннее право международных организаций: на примере ЮНЕСКО: Дисс. ... канд. юр. наук. М., 2009.

14. Соколов В.А. США и ЮНЕСКО // США и Канада: экономика, политика, культура. 2007. № 9 (453). С. 106–115.

15. Чернявский Г.И., Дубова Л.Л. Рейган. М.: Молодая гвардия, 2018.

16. Шарова А.Я. США и ООН: концепции и реальности (40–80-е годы). М.: Наука, 1991.

17. Щипкова Е.А. Политика США в отношении специализированных финансовых институтов ООН: 2001–2009 гг.: Дисс. ... канд. ист. наук. Томск, 2014.

18. Юрченко М.М. Политика США в отношении реформирования ООН: 2001–2008 гг.: Автореф. дисс. ... канд. ист. наук. Тюмень, 2010.

19. Allison G.T., Zelikow P. *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*. New York: Addison-Wesley Educational Publishers Inc., 1999.

20. Borzyskowski von I., Vabulas F. Hello, goodbye: When do states withdraw from international organizations? // *The Review of International Organizations*. 2019. Vol. 14. No. 2. P. 335–366. DOI: 10.1007/s11558-019-09352-2.

21. Coate R.A. *Unilateralism, ideology, & US foreign policy: The United States in and out of UNESCO*. Boulder; London: Lynne Rienner Publishers, 1988.

22. Giffard C.A. *UNESCO and the media*. London: Longman, 1989.

23. Imber M.F. *The USA, ILO, UNESCO and IAEA: Politicization and withdrawal in the specialized agencies*. New York: St. Martin's Press, 1989.

24. Jervis R. *Perception and misperception in international politics*. Princeton; Oxford: Princeton University Press, 1976.

25. Kfir I.I. *The impact of the new right on the Reagan administration: Kirkpatrick & UNESCO as a test case*. PhD Thesis. London, 1998.

26. Kindleberger Ch.P. *Systems of international economic organization // Money and the coming world order / Ed. by D.P. Calleo*. New York: New York University Press, 1976. P. 15–40.

27. Kittel G., Rittberger V., Schimmelfennig F. *Between loyalty and exit: Explaining the foreign policy of industrialized countries in the UNESCO crisis (1978–1987) // Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung*. 1995. No. 24. P. 1–25. Available at: <https://publikationen.uni-tuebingen.de/xmlui/handle/10900/47195> (accessed: 15.11.2024).

28. Moore J.A., Pubantz J. *To create a new world: American presidents and the United Nations*. New York: Peter Lang Publishing, Inc., 1999.

29. Preston W., Herman E.D., Schiller H.I. *Hope & folly: The US and UNESCO, 1945–1985*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1989.

30. Reif F. *Die Beziehungen zwischen der UNESCO und den Vereinigten Staaten von Amerika mit besonderer Beachtung der multilateralen Bildungsfi-*

nanzierung: Was waren die Gründe für und die Konsequenzen des Austritts? // UNESCO-Lehrstuhl für Internationale Beziehungen. 2013. No. 6. S. 1–18. Available at: <https://tud.qucosa.de/api/qucosa%3A27343/attachment/ATT-1/> (accessed: 15.11.2024).

31. Rose G. Neoclassical realism and theories of foreign policy // *World Politics*. 1998. Vol. 51. No. 1. P. 144–172. DOI: 10.1017/S0043887100007814.

32. Simon H.A. Human nature in politics: The dialogue of psychology with political science // *The American Political Science Review*. 1985. Vol. 79. No. 2. P. 293–304.

33. *The United States and multilateral institutions: Patterns of changing instrumentality and influence* / Ed. by M.P. Karns, K.A. Mingst. Boston: Unwin Hyman, 1990.

34. Waldstein F.A. *Cabinet government: The Reagan management model* // *The Reagan years: The record in presidential leadership* / Ed. by J. Hogan. Manchester: Manchester University Press, 1990. P. 54–75.

35. Waltz K.N. *Man, the state, and war: A theoretical analysis*. New York: Columbia University Press, 1959.

36. Waltz K.N. *Theory of international politics*. Reading: Addison-Wesley, 1979.

REFERENCES

1. Arsanova T.E. 2021. *Rol' YuNESKO na Blizhnem Vostoke v sovremennykh politicheskikh usloviyakh* [UNESCO's role in the Middle East in modern political conditions]. PhD Thesis. Moscow. (In Russ.)

2. Baryshev A.P. 1974. *Strategiya SShA v otnoshenii OON kak organizatsii po podderzhaniyu mezhdunarodnogo mira i bezopasnosti, 1945–1974* [The US strategy towards the United Nations as an organization ensuring international peace and security, 1945–1974]. Doctor of Science Thesis. Moscow. (In Russ.)

3. Belekova A.T. 2008. *Problemy i perspektivy deyatelnosti YuNESKO v kontekste sovremennykh mezhdunarodnykh otnoshenii* [Problems and prospects of UNESCO's activities in the context of modern international relations]. Abstract of PhD Thesis. Moscow. (In Russ.)

4. Borisova A.R., Voitlovskii F.G., Zhuravleva V.Yu. 2016. Podkhody Rossii i SShA k problemam global'nogo upravleniya i reformirovaniya OON [Approaches of Russia and the United States to the problems of global governance and UN reform]. *Puti k miru i bezopasnosti*, no. 1 (50), pp. 7–23. (In Russ.)

5. Galstyan A. 2018. *Faktor evangelistskogo lobbi v amerikano-izrail'skikh otnosheniyakh* [The factor of evangelical lobby in American-Israeli relations]. Russian International Affairs Council. Available at: <https://russiancouncil.ru/>

analytics-and-comments/columns/united-states/faktor-evangelistskogo-lobbi-v-amerikano-izrailskikh-otnosheniyakh/ (accessed: 15.11.2024). (In Russ.)

6. Garbuzov V.N. 1997. *Prezident Ronal'd Reigan i sistema kabinetnogo pravleniya* [President Ronald Reagan and the system of cabinet government]. *Metamorfozy istorii*, no. 1, pp. 222–245. (In Russ.)

7. Dmitrichev T.F. 1972. *Parlamentskaya diplomatiya SShA v OON, 1955–1972 gg.: taktika, sredstva, metody i mekhanizm osushchestvleniya politiki amerikanskogo imperializma* [U.S. parliamentary diplomacy in the United Nations, 1955–1972: Tactics, tools, methods and the implementation mechanism of American imperialistic policy]. Abstract of PhD Thesis. Moscow. (In Russ.)

8. Yaz'kov E.F. (ed.). 2003. *Istoriya noveishego vremeni stran Evropy i Ameriki: 1945–2000 gg.* [Contemporary history of European and American countries, 1945–2000]. Moscow, Prostor Publ. (In Russ.)

9. Peeva K.N. 1967. *YuNESKO i politiko-pravovye aspekty mezhdunarodnogo kul'turnogo sotrudnichestva* [UNESCO and political and legal aspects of international cultural cooperation]. PhD Thesis. Moscow. (In Russ.)

10. Permyakova L.G. 2012. *Rossiya i YuNESKO: osnovnye napravleniya sotrudnichestva v sovremennykh usloviyakh* [Russia and UNESCO: The main areas of cooperation in modern conditions]. PhD Thesis. Moscow. (In Russ.)

11. Pechatnov V.O., Manykin A.S. 2012. *Istoriya vneshnei politiki SShA* [History of the U.S. foreign policy]. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya Publ. (In Russ.)

12. Puzon' V. 1983. *Mezhdunarodno-pravovye voprosy organizatsii, kompetentsii, znacheniya i deyatel'nosti YuNESKO na sovremennom etape* [International and legal issues of the organization, competence, significance and activities of UNESCO at the present stage]. PhD Thesis. Moscow. (In Russ.)

13. Sarviro Yu.A. 2009. *Vnutrennee pravo mezhdunarodnykh organizatsii: na primere YuNESKO* [The internal law of international organizations: The case of UNESCO]. PhD Thesis. Moscow. (In Russ.)

14. Sokolov V.A. 2007. *SShA i YuNESKO* [The USA and UNESCO]. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*, no. 9 (453), pp. 106–115. (In Russ.)

15. Chernyavskii G.I., Dubova L.L. 2018. *Reigan* [Reagan]. Moscow, Molodaya gvardiya Publ. (In Russ.)

16. Sharova A.Ya. 1991. *SShA i OON: kontseptsii i real'nosti (40–80-e gody)* [The USA and the UN: Concepts and realities (1940–1980's)]. Moscow, Nauka Publ. (In Russ.)

17. Shchipkova E.A. 2014. *Politika SShA v otnoshenii spetsializirovannykh finansovykh institutov OON: 2001–2009 gg.* [The U.S. policy towards specialized financial institutions of the United Nations, 2001–2009]. PhD Thesis. Tomsk. (In Russ.)

18. Yurchenko M.M. 2010. *Politika SShA v otnoshenii reformirovaniya OON: 2001–2008 gg.* [The U.S. policy on UN Reform, 2001–2008]. Abstract of PhD Thesis. Tyumen'. (In Russ.)

19. Allison G.T., Zelikow P. 1999. *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*. New York, Addison-Wesley Educational Publishers Inc.

20. Borzyskowski von I., Vabulas F. 2019. Hello, goodbye: When do states withdraw from international organizations? *The Review of International Organizations*, vol. 14, no. 2, pp. 335–366. DOI: 10.1007/s11558-019-09352-2.

21. Coate R.A. 1988. *Unilateralism, ideology, & US foreign policy: The United States in and out of UNESCO*. Boulder, London, Lynne Rienner Publishers.

22. Giffard C.A. 1989. *UNESCO and the media*. London, Longman.

23. Imber M.F. 1989. *The USA, ILO, UNESCO and IAEA: Politicization and withdrawal in the specialized agencies*. New York, St. Martin's Press.

24. Jervis R. 1976. *Perception and misperception in international politics*. Princeton, Oxford, Princeton University Press.

25. Kfir I.I. 1998. *The impact of the new right on the Reagan administration: Kirkpatrick & UNESCO as a test case*. PhD Thesis. London.

26. Kindleberger Ch.P. 1976. Systems of international economic organization. In: Calleo D.P. (ed.). *Money and the coming world order*. New York, New York University Press, pp. 15–40.

27. Kittel G., Rittberger V., Schimmelfennig F. 1995. Between loyalty and exit: Explaining the foreign policy of industrialized countries in the UNESCO crisis (1978–1987). *Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung*, no. 24, pp. 1–25. Available at: <https://publikationen.uni-tuebingen.de/xmlui/handle/10900/47195> (accessed: 15.11.2024).

28. Moore J.A., Pubantz J. 1999. *To create a new world: American presidents and the United Nations*. New York, Peter Lang Publishing, Inc.

29. Preston W., Herman E.D., Schiller H.I. 1989. *Hope & folly: The US and UNESCO, 1945–1985*. Minneapolis, University of Minnesota Press.

30. Reif F. 2013. Die Beziehungen zwischen der UNESCO und den Vereinigten Staaten von Amerika mit besonderer Beachtung der multilateralen Bildungsfiananzierung: Was waren die Gründe für und die Konsequenzen des Austritts? *UNESCO-Lehrstuhl für Internationale Beziehungen*, no. 6, pp. 1–18. Available at: <https://tud.qucosa.de/api/qucosa%3A27343/attachment/ATT-1/> (accessed: 15.11.2024).

31. Rose G. 1998. Neoclassical realism and theories of foreign policy. *World Politics*, vol. 51, no. 1, pp. 144–172. DOI: 10.1017/S0043887100007814.

32. Simon H.A. 1985. Human nature in politics: The dialogue of psychology with political science. *The American Political Science Review*, vol. 79, no. 2, pp. 293–304.

33. Karns M.P., Mingst K.A. (eds.). 1990. *The United States and multilateral institutions: Patterns of changing instrumentality and influence*. Boston, Unwin Hyman.

34. Waldstein F.A. 1990. Cabinet government: The Reagan management model. In: Hogan J. (ed.). *The Reagan years: The record in presidential leadership*. Manchester, Manchester University Press, pp. 54–75.

35. Waltz K.N. 1959. *Man, the state, and war: A theoretical analysis*. New York, Columbia University Press.

36. Waltz K.N. 1979. *Theory of international politics*. Reading, Addison-Wesley.

Статья поступила в редакцию 03.08.2024;
одобрена после рецензирования 22.09.2024;
принята к публикации 10.12.2024

The paper was submitted 03.08.2024;
approved after reviewing 22.09.2024;
accepted for publication 10.12.2024