

Полемика**НЕОБХОДИМОСТЬ ВОЗОБНОВЛЕНИЯ АМЕРИКАНО-РОССИЙСКОГО
СОТРУДНИЧЕСТВА С ЦЕЛЬЮ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ СОЗДАНИЯ
ИРАНСКОЙ БОМБЫ****Роберт Айнхорн****Гэри Сеймур**

Соединенные Штаты и Советский Союз эффективно сотрудничали в противостоянии распространению ядерного и других видов оружия массового уничтожения. По иронии судьбы партнерство США с Российской Федерацией оказалось менее удовлетворительным, при этом серьезные трения вышли на более заметное место двусторонней повестки дня. В последние годы наиболее напряженные дискуссии разворачивались вокруг российского содействия ядерным и ракетным программам в Иране.

Усилия США по нейтрализации ядерных амбиций Ирана стали основным фокусом американской политики нераспространения на протяжении десятилетий. Этим усилиям придана срочность в послании президента США Буша «О положении страны», в котором он фактически заявил о том, что приобретение Ираном (а также Ираком и Северной Кореей) ядерных вооружений и ракет-носителей является неприемлемым. Он заверил, что США не будут сидеть сложа руки в условиях, когда опасность начнет усиливаться.

Несмотря на по-разному понимаемое представление об «оси», которую составляют Иран, Ирак и Северная Корея, представители администрации Буша разъясняли, что прекращение программ разработки оружия массового уничтожения (ОМУ) потребует различных подходов к каждой из этих трех «проблемных» стран. В случае с Ираном, где «неизбранное меньшинство» все еще контролирует главные рычаги власти, команда Буша может прийти к решению о том, что для остановки программ создания ОМУ потребуются такие меры, которые, как она надеется, в конечном итоге приведут к возникновению реформистского режима в Тегеране и оказанию ему содействия в осознании того, что в его интересах было бы повышение благосостояния иранского народа, а не стремление довести секретные программы ОМУ до рокового конца.

Однако консервативные иранские клерикалы до сих пор блокируют любые переговоры с

США, одновременно продолжая программы по созданию ОМУ и разработке баллистических ракет. Если и когда такие переговоры возникнут, то маловероятно, что они быстро приведут к позитивным результатам. В то же время чрезвычайно важно, чтобы Иран не поставил мир перед свершившимся фактом создания ракетно-ядерного оружия. Между тем Тегеран энергично действует именно в этом направлении. Он делает большие усилия для обеспечения автономии своих ядерных и ракетных программ, чтобы не быть уязвимым к нажиму извне и прекращению поставок. В ближайшие годы Иран мог бы достигнуть критического пункта, когда он был бы в состоянии создать ядерный и ракетный потенциал дальнего радиуса без дальнейшей иностранной помощи.

Иран пока не достиг этого пункта. Таким образом, чтобы получить время для переговоров и убеждения, существенно важно немедленно прекратить всякую внешнюю помощь программам ракетно-ядерных вооружений Ирана. В частности, это будет означать – убедить Северную Корею и Китай прекратить поставки в Иран ракетной технологии. Важным звеном для выигрыша времени будет Россия, которая является важнейшим источником передовых технологий для ядерных и ракетных программ Ирана.

Результаты взаимодействия Москвы и Вашингтона в отношении российской помощи ракетно-ядерным программам Ирана как при администрации Клинтона, так и в первые годы работы администрации Буша можно характеризовать в лучшем случае как неоднозначные. Несмотря на годы двусторонних консультаций на высшем уровне, секретное сотрудничество между российскими представителями и Ираном продолжается. Однако с ростом озабоченности после 11 сентября <2001 г.> относительно распространения ОМУ и в свете перспективы фундаментальных перемен в отношениях между Вашингтоном и Москвой может возникнуть вероятность, что решение вопроса

о российской помощи Ирану в области чувствительных технологий будет найдено. Это не только устранил раздражающий элемент в двусторонних отношениях между Россией и США, но и восстановит их совместные усилия по сдерживанию распространения ОМУ.

Десятилетие неоднозначных результатов

Ядерная проблема: первая стадия

В 1992 г. администрация Клинтона унаследовала политику сильной оппозиции США любому ядерному сотрудничеству с Исламской Республикой Иран, включая подчеркнуто мирное ядерное сотрудничество на основе гарантий Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ). Это виртуальное ядерное эмбарго было установлено администрацией Рейгана в начале 1980-х гг. в связи с опасениями того, что Иран может использовать мирную ядерную технологию для разработки программы ядерных вооружений. Во время деятельности администрации Рейгана в центре внимания США была Европа, особенно Германия и Франция, которые, как и США, имели соглашения о сотрудничестве в мирном использовании атомной энергии с Ираном. Вашингтону, несмотря на некоторое недовольство в Париже и Бонне, в основном удалось убедить своих европейских союзников не возобновлять ядерное сотрудничество с революционным Ираном главным образом из-за действительного недоверия европейцев к новому режиму в Тегеране и развязывания ирано-иракской войны (1980–1988 гг.). Наиболее важно то, что германское правительство решило не возобновлять работы над проектом Бушерской атомной электростанции (два легководных реактора мощностью 1300 МВт), которые строились во время «исламской революции» в Иране.

Администрация Дж. У. Буша продолжала эту строгую политику ядерного эмбарго США и убедила Австралию не сотрудничать с Ираном даже в области применения медицинских и промышленных изотопов. Ввиду того что США преуспели в приостановлении западной помощи, Иран стал чаще обращаться к России и Китаю как альтернативным поставщикам. В 1992 г., в конце работы администрации Буша, Китай согласился поставить Ирану два энергетических ядерных реактора, а Россия дала принципиальное согласие завершить Бушерский ядерный проект. В дополнение к этому обе страны начали переговоры о возможных сделках с Ираном относительно

исследовательских ядерных реакторов и компонентов ядерного топливного цикла¹.

В результате администрация Клинтона оказалась перед лицом нового вызова – возможного нарушения Китаем и Россией установленного США эмбарго на сотрудничество в ядерной области с Ираном. Администрация Клинтона в конечном итоге убедила Пекин отказаться от предоставления существенной помощи Ирану в ядерной области в рамках соглашения 1997 г. об осуществлении сотрудничества между США и Китаем в мирном использовании ядерной энергии. Россия, однако, настаивала на сохранении с Ираном отношений в ядерной области. Эта проблема стала одной из наиболее спорных и сложных между Вашингтоном и Москвой в годы клинтоновской администрации, занимая много времени и энергии и принося, однако, лишь ограниченные результаты.

Вскоре после начала своей деятельности администрация Клинтона, подобно двум предшествующим, приняла решение о политике полного ядерного эмбарго против Ирана. Госсекретарь США Уоррен Кристофер, который имел продолжительный и печальный опыт контактов с революционным Ираном со времени его работы заместителем госсекретаря при президенте Картере, был особенно рьяным приверженцем политики продолжения полного эмбарго. В результате американские дипломаты пытались убедить Москву не продвигать Бушерский проект, обосновывая это тем, что обязательствам Ирана по Договору о нераспространении нельзя доверять и что проект способствовал бы Ирану в накоплении опыта обращения с ядерными материалами и технологиями, которые могли бы косвенно содействовать военной ядерной программе.

Москва, однако, действовала по-своему. В январе 1995 г. российский министр по атомной энергии Виктор Михайлов и глава иранской ядерной программы Реза Амроллахи подписали контракт на 800 млн долл., предусматривающий, что Россия завершит одну очередь (мощностью 1000 МВт) Бушерского проекта. Москва утверждала, что Иран не нарушает обязательства по Договору о нераспространении и что энергетические реакторы на легкой воде под гарантиями МАГАТЭ не представляют серьезной угрозы распространения. В подкрепление своей аргументации Россия подчеркнула, что легководные реакторы, продаваемые ею

Ирану, относятся к тому же типу реакторов, которые Вашингтон согласился поставлять Северной Корее в соответствии с Рамочным соглашением (октябрь 1994 г.). И, наконец, Москва утверждала, что Бушерский контракт включал положения о том, что Россия поставляет исходное топливо для функционирования реактора и забирает обратно к себе отработанное топливо, лишая таким образом Иран любого потенциального доступа к плутонию, который содержится в отработанном топливе.

В начале 1995 г. США, однако, обнаружили, что Бушерская электростанция – лишь видимая часть айсберга. В секретном протоколе к январскому соглашению российское Министерство по атомной энергии обязалось поставлять Ирану ключевые технологии топливного цикла, включая исследовательские легководные реакторы, установки для производства топлива и – наиболее чувствительное из всего – центрифужное оборудование для обогащения урана. Вашингтон был в ярости. Либо российское правительство вводило в заблуждение относительно уровня его отношений с Ираном в ядерной области, либо Минатом принял на себя чрезвычайные обязательства без ведома Москвы. Более того, секретный протокол усилил опасения Вашингтона в том, что Иран продолжает разработку ядерного оружия под прикрытием невоенной ядерной энергетической программы. Когда президент Клинтон выразил резкий протест президенту Ельцину на их саммите в Москве в мае 1995 г., Ельцин не стал возражать, обещав отменить все аспекты соглашения, которые помогали бы Ирану в военном отношении.

Оба президента поручили своим заместителям уточнить детали, и в декабре 1995 г. премьер-министр Черномырдин направил конфиденциальное письмо вице-президенту Гору с обязательством ограничить сотрудничество России с Ираном первой очередь Бушерской станции и предоставлением в этой связи топлива, а также обучением персонала. Российские обязательства охватывали период строительства Бушерского комплекса (по оценкам Москвы – пять лет). Подписание этой договоренности было значительной победой для Вашингтона. США сохраняли свои принципиальные возражения против любого сотрудничества с Ираном в ядерной области, в то время как Россия соглашалась не предоставлять Ирану помощь, относящуюся к топливному циклу, или

дополнительные реакторы на протяжении по крайней мере пяти лет. Многие американские эксперты полагали, что Бушерский проект никогда не будет завершен. Помимо существования многочисленных технических и финансовых проблем и проблем безопасности, которые Ирану досаждают, эти эксперты не исключали и то, что он в конечном итоге утратит интерес к проекту «белого слона», как только осознает, что Москва не намерена «подсластить» сделку сопутствующими поставками технологии топливного цикла.

Возникновение ракетной проблемы

Едва Вашингтону показалось, что он уладил вопрос российского ядерного сотрудничества с Ираном, как возникла новая проблема. В середине 1990-х гг. США стало известно, что некоторые российские структуры, включая ряд крупных аэрокосмических фирм, предоставляют существенную помощь Ирану в его усилиях по производству ракеты среднего радиуса *Шехаб-3* (аналог северокорейской ракеты *Нодон*) и по разработке ракеты еще большего радиуса. Когда президент Клинтон поднял этот вопрос перед президентом Ельциным на их саммите в Хельсинки в марте 1997 г., Ельцин решительно отрицал существование какой-либо помощи иранской ракетной программе, но обещал организовать соответствующее расследование.

Через несколько месяцев на саммите в Денвере в июне 1997 г. президенты Клинтон и Ельцин условились создать специальный «канал» для работы по ракетному вопросу. Группу США изначально возглавлял бывший посол Фрэнк Визнер, которого позднее заменил бывший посол <по особым поручениям> Роберт Галлуччи, а затем заместитель госсекретаря Джон Холум. Российскую сторону представлял директор Российского космического агентства (РКА) Юрий Коптев. В ходе нескольких встреч обе стороны обсудили ряд конкретных «случаев» с российскими компаниями, которые, по мнению США, оказывали помощь Ирану в ракетной области². США при этом угрожали применить санкции по отношению к этим российским структурам, если Россия не расследует и не приостановит такую деятельность, а также оказывали нажим на российское правительство с целью установления более строгих законов и правил экспортного контроля. В качестве дополнительного рычага давления на Российское космическое агентство США увязали расширение коммерческого сотрудничества с Россией в космосе, особенно

квоту на коммерческие запуски американских спутников на российских носителях, с прекращением российской помощи Ирану в ракетной области.

К 1998 г. вопрос о российской помощи иранской ракетной программе приобрел еще большее политическое значение, поскольку Конгресс США на двухпартийной основе принял закон (на него наложил вето президент Клинтон), который потребовал бы введения санкций против российских структур, подозреваемых в содействии ракетной программе Ирана. Администрации президента пришлось сражаться на два фронта. От Москвы она добивалась, чтобы российские власти приняли строгие меры по прекращению поставок, имеющих отношение к ракетной технологии, и наказания нарушителей (в противном случае Конгресс преодолел бы вето президента Клинтона на закон о санкциях). С Конгрессом администрация вела дискуссии о том, что ее дипломатические усилия, включая угрозы применения санкций, способствуют продвижению Москвы в нужном направлении. Однако введение санкций породило бы противодействие в Москве и затруднило бы для российского правительства принятие правильных мер.

В этот период, когда внутренняя политика и международная дипломатия переплетались, стала значительно возрастать роль советника по национальной безопасности Сэнди Бергера в процессе взаимодействия его с российскими коллегами – сначала Андреем Кокошиным, а позднее Сергеем Ивановым – по согласованию действий против конкретных российских структур и мер по укреплению законов и правил экспортного контроля. И действительно, был достигнут некоторый прогресс. Начиная с января 1998 г. российское правительство предприняло серию шагов по укреплению своей системы экспортного контроля, включая установление «всеобъемлющего» контроля с целью предотвращения экспорта любых материалов и технологий, которые могут быть использованы в программах ОМУ или при разработке баллистических ракет, даже если они не включены в различные международные списки.

Неохотно российское правительство отменило также несколько контрактов между российскими компаниями и иранскими организациями, занимающимися реализацией ракетной программы, отрицая при этом, что контракты затрагивают материалы и технологии, содержащиеся в контрольных

списках Режима контроля за ракетной технологией (РКРТ). Летом 1998 г. Сэнди Бергер и Андрей Кокошин вели интенсивную работу над предотвращением кризиса в двусторонних отношениях. В июле 1998 г. Москва опубликовала список российских структур, в отношении которых проводилось расследование в связи с тем, что они оказывали содействие ракетной программе Ирана. В соответствии с предварительной договоренностью между Бергером и Кокошиным Вашингтон быстро установил санкции против семи из этих российских структур. В свою очередь, Конгресс отложил голосование, направленное на преодоление вето президента Клинтона по законопроекту о санкциях³. В июле 1999 г. Дума приняла новый закон об экспортном контроле, который предоставил правительству более широкие юридические полномочия для расследования и наказания структур, замешанных в незаконных поставках для иностранных программ ОМУ.

В последний год работы администрации Клинтона Вашингтон и Москва продолжали добиваться прогресса в вопросе контроля за ракетными технологиями. В апреле 2000 г. советник по национальной безопасности Сэнди Бергер и его новый российский коллега Сергей Иванов условились о совместных действиях против Балтийского государственного технического университета, который вопреки запретам Москвы продолжал преподавать иранским студентам дисциплины о ракетных технологиях. В то же время Вашингтон снял санкции с двух российских аэрокосмических структур («ИНОР» и «Полюс»), установленные в июле 1998 г. Тем самым было продемонстрировано, что российские структуры могут быть изъяты из списка организаций, подвергаемых санкциям, если они прекратят содействие ракетной программе Ирана. В мае 2000 г. президент Путин реорганизовал аппарат экспортного контроля российского правительства с намерением укрепить его исполнительские функции.

К концу деятельности администрации Клинтона Вашингтон пришел к заключению, что достигнутый прогресс оправдывает принятие решения об истечении срока квоты на запуски спутников США российскими ракетами в конце 2000 г. Тем самым было проявлено намерение придать экономический стимул российско-американскому сотрудничеству в космосе. В этом решении отражено мнение США о том, что Российское авиационно-космическое агентство (которое ранее называлось Российским

космическим агентством – РКА) и ассоциированные с ним компании предпринимают серьезные усилия по укреплению экспортного контроля и предотвращению несанкционированных передач технологий. Это особенно относится к крупным российским аэрокосмическим фирмам, которые развивали коммерческие отношения с ракетной программой Ирана в середине 1990-х гг. и теперь явно стали склоняться к тому, что их экономическое будущее основано на сотрудничестве с фирмами США.

Несмотря на этот прогресс, ракетный вопрос никогда не был решен полностью. Иран по-прежнему стремится заполучить ракетную технологию у малых российских компаний и отдельных ученых – явно в нарушение законов и политики России. По прогнозам Вашингтона, хотя российские руководители приняли четкие политические обязательства о прекращении всякой ракетной помощи Ирану и российское правительство установило списки строгих правил и законов об экспортном контроле, выполнение этих обязательств выглядит спорадическим. Российские расследования были медленными и незавершенными, кажется, никто не был наказан. Как представляется многим в Вашингтоне, Москва стремится сделать ровно столько, сколько необходимо для ослабления американского нажима и угрозы санкций, не принимая решающих мер, которые могли бы навредить общим отношениям России с Ираном. Многим в Москве кажется, что США раздувают проблему, выдвигая обвинения без подкрепления какими-либо точными данными и стремясь вмешаться в обычные экономические сделки и научный обмен между Россией и Ираном.

Ядерная проблема: вторая стадия

Хотя Вашингтон и Москва стремились упорно заниматься с 1997 г. ракетным вопросом, ядерное сотрудничество России с Ираном вновь возродилось как крупная проблема. Министерство по атомной энергии всегда возмущалось «отступлением» Ельцина перед американским нажимом и стремилось отказаться от обязательств 1995 г. или обойти их, особенно после того, как в марте 1998 г. министром по атомной энергии стал Евгений Адамов. Ранее Адамов работал директором Научно-исследовательского и конструкторского института энерготехники (НИКИЭТ). Это российский гражданский ядерный институт, который был серьезно задействован в оказании помощи Ирану по другим ядерным проектам помимо Бушерской атомной электростанции.

Адамов открыто выступал за продажу дополнительных энергетических и исследовательских реакторов Ирану, и американские представители подозревали, что он неофициально поощрял (или по крайней мере не возражал против этого) предложения и поставки технологий ядерного топливного цикла в Иран, предположительно, чтобы склонить его к закупкам дополнительных энергетических реакторов. После того как Адамов возглавил министерство, получило развитие сотрудничество между российскими ядерными институтами и ядерной программой Ирана в области секретных технологий, включая производство тяжелой воды и ядерного графита, конструкции исследовательских реакторов и технологии лазерного обогащения⁴.

Адамов, разумеется, отрицал, что Минатом содействовал Ирану в области любых секретных ядерных технологий, обещал расследовать любую информацию, представленную США, и прекратить любые «несанкционированные» передачи технологий. В неофициальной обстановке Адамов, подобно многим в России, был не слишком высокого мнения об иранских ядерных возможностях. Некоторые эксперты США высказывали предположения о том, что он пытался использовать передачу технологий топливного цикла с таким расчетом, чтобы заинтересовать Иран в приобретении энергетических реакторов, но при этом он не планировал передачу чувствительных технологий, которые, по его мнению, могли способствовать Ирану в создании ядерного оружия. В дополнение к этому некоторые российские представители разясняли, что могли бы лучше отслеживать, что делает Иран под прикрытием российско-иранского ядерного сотрудничества. Более того, они говорили, что Москва могла бы пригрозить разрывом мирного ядерного сотрудничества с тем, чтобы удержать Тегеран от нарушения его обязательств по Договору о неприсоединении.

Начиная с середины 1998 г. администрация Клинтона ответила на эту возобновившуюся проблему тем же трехуровневым подходом, который она применяла в отношении ракетного вопроса. Во-первых, на политическом уровне президент, вице-президент, госсекретарь и советник по национальной безопасности предупредили своих российских партнеров, что ядерная помощь за рамками Бушерского проекта способствует Ирану в приобретении ядерного оружия и чревата ущербом двусторонним российско-американским отношениям в

целом. Во-вторых, на уровне Минатома США увязали сотрудничество по совместным проектам, которыми столь дорожит Адамов, – таким, как Соглашение между США и Россией о ядерном сотрудничестве, совместное исследование по разработке новейших энергетических реакторов и международного хранилища отработанного топлива, – с прекращением отношений между Россией и Ираном в ядерной области⁵. В-третьих, на уровне структур США попытались оказать экономическое давление на отдельные институты путем введения санкций по отношению к тем из них, которые оказывали помощь Ирану в области чувствительных технологий (против трех институтов, включая НИКИЭТ, были выдвинуты санкции в январе 1999 г.). Одновременно было разъяснено, что для российских организаций, предоставляющих помощь Ирану, существует угроза их исключения из программ США и России по уменьшению совместной опасности.

Однако даже по сравнению с ракетным вопросом результаты этого трехуровневого подхода были неудовлетворительными. С одной стороны, российское политическое руководство – от Путина и ниже – охотно соглашалось разделить цель США по предотвращению оснащения Ирана ядерным оружием и давало твердые заверения в том, что Россия не допустит передачу секретной ядерной технологии Ирану. В действительности вице-президент Гор вмешался и приостановил некоторые из конкретных сделок, к которым было привлечено внимание США. Среди них такие, как контракт между иранскими организациями и Научно-исследовательским институтом им. Ефремова о предоставлении Ирану экспериментального лазерного обогащательного оборудования⁶. С другой стороны, российские расследования часто кажутся неискренними, и правительство России все более настойчиво выступает за продолжение сотрудничества с Ираном в области гражданского применения ядерной энергии.

На этом фоне переход руководящих функций от Ельцина к Путину в марте 2000 г. не сулил определенной перспективы. Казалось, что в отличие от Ельцина Путин более способен провести в жизнь указания Кремля, по крайней мере, когда это касалось мер Федеральной службы безопасности (ФСБ) по блокированию утечек технологии. Кое-кто в правительстве США полагал, что неспособность ФСБ эффективно обеспечить реализацию российских законов и политики –

одна из принципиальных причин того, что проблема все еще не решена; по мнению этих чиновников, ФСБ либо соучаствует в этом, либо некомпетентно, либо то и другое вместе.

Располагая лучшими возможностями для реализации российских обязательств, Путин был также более подготовлен к утверждению национальных интересов России, даже если это означало отказ от политических обязательств Ельцина перед Клинтоном. Например, к июню 2000 г. Россия почти полностью отказалась от декабрьской 1995 г. договоренности Гора–Черномырдина о сотрудничестве с Ираном в ядерной области. Президент Путин решительно подтвердил право России поставить Ирану ядерные реакторы в порядке легитимной гражданской торговли, а министр Адамов настойчиво стремился завершить оформление дополнительных поставок, включая, как подозревал Вашингтон, теневые предложения оборудования для ядерного топливного цикла.

В отличие от ракетной проблемы, где РККА не стремилось укрепить коммерческие отношения с Ираном в области мирного сотрудничества в космосе, Минатом имел серьезные обязательства по сотрудничеству с Ираном в мирном использовании атомной энергии. Разница была весьма существенная. Выгодные коммерческие отношения с Ираном мотивировали более сильную заинтересованность Минатома в том, чтобы удовлетворять иранских клиентов, а разветвленные сделки между ядерными организациями России и Ирана предоставляли большее прикрытие для сотрудничества в закрытых сферах.

Рычаги воздействия США на РККА и Минатом также различались. В ракетной сфере правительство США могло использовать относительно более гибкий механизм воздействия – мирное сотрудничество с Россией в космосе в качестве стимула поощрения РККА к укреплению экспортного контроля. Однако в ядерной сфере многие совместные программы США с Минатомом по охране расщепляющихся материалов и использованию российских ученых-ядерщиков считались слишком важными для интересов национальной безопасности США, чтобы оказаться заложниками иранской проблемы. В сущности, Адамов, кажется, полагал, что он сможет действовать по двум направлениям: сохранять финансирование из США совместного сокращения ядерной угрозы и продолжать поставки ядерной технологии Ирану.

Эти институциональные различия отражались и, возможно, усиливались субъективными факторами. Если Коптев, как представлялось, предпринимал искренние усилия в подходе к проблеме, Адамов воспринимался как часть проблемы, что предопределяло еще большую сдержанность США в обмене закрытой информацией, относящейся к ситуациям в ядерной области; если и удавалось добиться прогресса, то вопреки Минатому. Например, в случае с лазерной установкой в Институте им. Ефремова Минатом настаивал на продолжении проекта на том основании, что установка может произвести только незначительные количества обогащенного урана. Другие ведомства российского правительства, включая Совет безопасности, не поддержали позицию Минатома, явно признав, что любая помощь в обогащении прямо противоречила конфиденциальным заверениям Москвы о том, что она не позволит передавать чувствительные технологии в Иран в любой форме.

К концу деятельности администрации Клинтон Вашингтон предпринял усилия провести переговоры о новом соглашении с Москвой относительно ядерного сотрудничества с Ираном с тем, чтобы заменить им декабрьскую (1995 г.) договоренность Гора–Черномырдина, из которой российское правительство практически вышло. В переговорах с заместителем министра энергетики Эрнни Моницем Адамов дал понять, что Россия готова подписать обязательство о запрещении сотрудничества с Ираном по ряду конкретных технологий топливного цикла, включая его наиболее чувствительные фазы: обогащение и переработку. Взамен Адамов хотел, чтобы США не принимали мер наказания против России, если она продолжит дополнительные поставки в Иран энергетических реакторов. Хотя обе стороны, кажется, были близки к подписанию соглашения, переговоры в конечном итоге были прерваны из-за неуверенности Вашингтона в том, что Адамов сможет выполнить договоренность.

Буш наследует проблему

Приступив к исполнению своих обязанностей, администрация Буша идентифицировала распространение ОМУ и баллистических ракет «государствам-изгоям», таким, как Иран, в качестве первостепенной угрозы безопасности Соединенных Штатов. Администрация Буша, подобно предыдущим администрациям, энергично выступила против передачи

ракетной или ядерной технологии из России в Иран, но вначале она медленно вовлекалась в подробное обсуждение проблемы с Москвой. Отчасти задержка объяснялась «обычной» и прогрессирующей нефункциональной паузой, которая сковывает каждую новую администрацию по мере того, как утверждаются политические назначения и обзоры политики пробивают себе путь через систему. Например, в марте 2001 г. Адамова сменил Александр Румянцев на посту министра по атомной энергии, при этом возникла надежда на прогресс в ядерном вопросе. (В отличие от Адамова, имевшего большие личные интересы в расширении гражданского ядерного экспорта России и пришедшего из института, глубоко zaangażированного в ядерной помощи Ирану, Румянцев приобрел известность в Институте им. Курчатова, который концентрировался на научном партнерстве с США и мало сотрудничал с Ираном. Однако в течение нескольких месяцев Вашингтон откладывал встречу руководящих чиновников с Румянцевым в ожидании завершения обзора политики России и момента, когда новая политическая команда приступит к своим обязанностям.

Помимо этих обычных задержек новая администрация придерживалась также иной повестки дня с Москвой. В первые несколько месяцев своей работы она стремилась не придавать центрального значения отношениям с Россией и вместо этого сосредоточиться на укреплении отношений с союзниками. По мере оживления отношений с Москвой главным приоритетом Вашингтона стала противоракетная оборона, которая рассматривалась как критически важный ответ на угрозу распространения. Беседы президентов Буша и Путина фокусировались на получении согласия Москвы на модификацию Договора по ПРО или (как это и оказалось) на примирении с выходом США из Договора. Сразу же после 11 сентября <2001 г.> фокус Вашингтона в отношении Москвы сместился к сотрудничеству с Россией в противостоянии терроризму и переговорам по разработке соглашения о сокращении наступательных стратегических вооружений.

В этот период, почти на протяжении всего первого года функционирования администрации, ответственные представители США на встречах с российскими официальными лицами выражали озабоченность в связи с продолжающимися российскими поставками Ирану, но этот вопрос не ставился резко или детально. К тому

же в администрации расходились мнения о том, что потребовать от Москвы и что предложить взамен. Заметив, что Вашингтон уделяет меньше внимания иранскому вопросу, некоторые российские эксперты и чиновники говорили, что США придерживаются более терпимой позиции в отношении российских поставок Ирану, поскольку администрация Буша уверена в том, что она может положиться на противоракетную оборону с тем, чтобы справиться с угрозой распространения. Некоторые из них даже полагали, что если Москва смирится с НПРО, то Вашингтон не станет возражать российским сделкам с Ираном.

В действительности по мере сокращения нажима из Вашингтона стало казаться, что проблема обостряется. В январе 2002 г. в полугодовом докладе о тенденциях нераспространения ЦРУ сообщило, что Россия остается важным источником снабжения ракетной и ядерной программ Ирана. Оно пришло к выводу, что «обязательства, воля и возможности российского правительства ограничить поставки, относящиеся к нераспространению, остаются неопределенными»⁷. Давая показания в сенатском комитете по разведке, директор ЦРУ Джордж Тенет подчеркнул этот пункт, заявив: «Россия продолжает оказывать важную помощь почти по всем аспектам ядерной программы Тегерана. Она также предоставляет Ирану помощь по баллистическим ракетам дальнего радиуса действия»⁸.

Официальная российская реакция была гневной и отрицательной. Российское Министерство иностранных дел заявило: «Пожалуй, впервые в последний период в официальном американском документе предпринимается попытка поставить под сомнение «приверженность, желание и способность» российского правительства предотвращать «утечки» чувствительных товаров и технологий за рубеж. Такая постановка вопроса категорически неприемлема. Она полностью противоречит принципиальной линии и практическим шагам России в отношении нераспространения ОМУ и средств его доставки»⁹. Российский министр иностранных дел Игорь Иванов впоследствии заявил: «Вымышленные российские поставки ядерных или ракетных технологий Ирану обсуждаются длительное время, но это не что иное, как миф»¹⁰.

Несмотря на замедленный старт, теперь, особенно после послания президента Буша «О положении страны» в январе 2002 г.,

администрация стала более активно взаимодействовать с Москвой с целью прекращения поставок Ирану в ракетной и ядерной областях. В начале 2002 г. госсекретарь США Колин Пауэл подробно обсудил этот вопрос с российским министром иностранных дел Игорем Ивановым. Позднее заместитель госсекретаря Джон Болтон и помощник госсекретаря Джон Вульф посетили Москву несколько раз для детального обсуждения с российскими официальными представителями в МИД, Совете безопасности, аппарате премьер-министра, Минатоме, Российском авиационно-космическом агентстве и Министерстве экономического развития и торговли. К сожалению, теперь, когда Сергей Иванов переместился из Совета безопасности и возглавил Министерство обороны, стало более затруднительно для советника по национальной безопасности Кондолизы Райс играть ту же роль, что и Сэнди Бергер, в плане нейтрализации российской бюрократии и доведения российско-иранских проблем непосредственно до внимания Кремля.

По мере того как администрация Буша отводила российско-иранским вопросам более заметное место в двусторонней повестке дня, она следовала основному подходу администрации Клинтона по ядерному вопросу. При этом предлагается сотрудничать с Россией по ключевым проектам, таким, как разработка инновационного реактора и международного хранилища отработанного топлива, если она прекратит всякое ядерное сотрудничество с Ираном, включая поставки энергетических реакторов.

Администрация Буша также рассматривает возможность санкций по отношению к российским структурам, которые, как полагают, содействуют ядерной и ракетной программам Ирана, но она совершенно не расположена обмениваться с Россией секретной информацией о конкретных структурах и сделках. Вашингтон полагает, что Москва уже знает или может узнать, что происходит, однако не желает рисковать компрометирующими «источниками и методами», раскрывая секретную информацию. Россия в ответ на упреки Вашингтона, требует от американской стороны доказательств, подтверждающих обвинения в создании угрозы.

Наконец, администрация Буша, кажется, осознает, что прогресс по российско-иранскому вопросу потребует взаимодействия с Москвой

на самом высоком уровне. Хотя, по имеющимся сообщениям, президент Буш не поднимал вопрос в связи с российско-иранскими озабоченностями на саммите в Кроуфорде в ноябре 2001 г., как сообщают, вопрос обсуждался довольно подробно во время московского саммита в конце мая 2002 г. На совместной пресс-конференции 24 мая президенты Буш и Путин пришли к соглашению, что важно предотвратить приобретение ядерного оружия Ираном, но президент Путин подтвердил позицию России относительно того, что ее сотрудничество с Ираном не будет содействовать распространению. Он также утверждал, что западные компании помогают ядерной и ракетной программ Ирана и других стран, и предложил поделиться этой информацией с США. Выступая на следующий день в Санкт-Петербурге, госсекретарь Пауэлл подтвердил, что у США и России сохраняются расхождения относительно того, способствует ли российское ядерное сотрудничество с Ираном распространению, но сказал, что обе стороны продолжают работу над решением этого вопроса.

Почему проблема все еще не решена

Многие американские официальные лица удивляются, почему – спустя годы двустороннего внимания на высоком уровне и многочисленных заверений из Москвы – Иран все еще в состоянии находить российские структуры и отдельных лиц, которые готовы поставлять оборудование, материалы и технологию для его ядерной и ракетной программ. Неужели русские не сознают, спрашивают американцы, что если Иран будет обладать баллистическими ракетами большой дальности, оснащенными ядерными боеголовками, то это станет угрозой собственным интересам безопасности России?

Российская сторона реагирует довольно эмоционально, отмечая при этом, что, разумеется, опасность приобретения Ираном таких возможностей осознается, и поэтому твердая политика России состоит в том, чтобы не поддерживать иранские программы ядерных вооружений и ракет большой дальности. Представители России признают, что российские организации и отдельные лица временами предоставляют помощь Ирану в нарушение политических установок и законов России. Но, утверждают они, «частное распространение» будет минимизировано и устранено по мере того, как окрепнет российская относительно новая система экспортного контроля.

Американские официальные лица считают такие объяснения лишь частично убедительными. Они приветствуют шаги Москвы в целях укрепления экспортного контроля и ценят, что российские власти вмешались в нескольких случаях, чтобы приостановить секретное сотрудничество. Признают они и то, что экспортный контроль и таможенные службы России испытывают недостаток необходимых ресурсов для повышения эффективности работы.

Но американские официальные лица не приписывают продолжение секретных поставок только недостаткам российской системы экспортного контроля. Они полагают, что, особенно в ядерной области, проблема не только в «частном нераспространении», но также в сотрудничестве, осуществляемом с ведома и одобрения правительственных или связанных с правительством структур. Они отмечают, что пока российское правительство проводит расследования возможных нарушений экспортного контроля, немногие российские структуры (если вообще таковые имеются) признаются виновными и подвергаются наказанию. Им трудно понять, почему представители Ирана ухищряются действовать в России столь свободно и эффективно. И они расстроены тем, что вместо каждой российской структуры, которую Москва вынуждает прекратить помощь Ирану, кажется, возникает новый готовый партнер.

Официальные лица США убеждены в том, что если бы российское руководство действительно хотело покончить с содействием российских структур <Ирану> и проявляло готовность придать этим целям надлежащий приоритет и выделить соответствующие ресурсы, такая помощь могла бы прекратиться или, по крайней мере, замедлиться и превратиться в крохотный ручеек. Это не означает, что, по мнению США, Россия потворствует или активно способствует приобретению Ираном ядерного оружия или ракет большой дальности. Просто Вашингтон пришел к выводу, что Россия, как минимум, проявляет терпимость в отношении помощи указанным программам.

Если это заключение правильное, почему тогда Москва мирится с таким российско-иранским сотрудничеством? Если глядеть в корень, то ответ кроется в российских экономических и геополитических интересах, по крайней мере, в том, каким образом Россия проводит эти интересы. Поскольку российское

правительство теперь редко размещает заказы в аэрокосмическом комплексе и ядерных структурах России, то для выживания эти структуры ныне вынуждены присматриваться к рынку. В то время как ряд российских ракетных и аэрокосмических структур задействован в выгодных проектах с Западом, у других предприятий этого сектора нет контактов с США или другими западными фирмами, и возникают стимулы обращаться к партнерам в «третьем мире». Еще хуже положение в ядерной промышленности. Минатом утверждает, что у него нет иной альтернативы, как продавать свою продукцию в Иран и некоторые другие страны, потому что западные рынки остаются закрытыми для него и он вытеснен с традиционных рынков в Центральной и Восточной Европе¹¹.

Стоимость российского ядерного, а также связанного с ракетами экспорта в Иран мала по сравнению с общим объемом торговли и размерами экономики России. Но с учетом затронутых секторов промышленности, специфики предприятий или других вовлеченных институтов и самих специалистов выгоды могут быть значительными. Установлено, например, что в Бушерском проекте участвуют более 300 российских предприятий и что благодаря ему создано около 20 000 рабочих мест¹². Для отдельных российских ученых-ядерщиков и ракетчиков продажа технической информации и услуг даже по малой цене составляет существенный доход.

Более того, экономические выгоды для России от ядерного и ракетного экспорта в Иран, вероятно, расцениваются Москвой выше, чем прямой эффект от такого сотрудничества для ядерной и аэрокосмической промышленности. Готовность России пойти на секретные поставки перед лицом сильной американской оппозиции несомненно повысило доверие к Москве со стороны тегеранского режима, у которого немного поставщиков в этих отраслях, и укрепило ее позиции в плане получения контрактов в других выгодных коммерческих сферах, особенно в области поставок обычного оружия.

Наряду с экономическими стимулами для участия России в ядерном и ракетном сотрудничестве не менее важна ее заинтересованность в укреплении двусторонних отношений с Ираном в геополитическом контексте. Москва четко рассчитывает, что Иран станет в будущем ее важным игроком в Персидском заливе, на

Среднем Востоке и в исламском мире, и в силу этого стремится к хорошим, и даже привилегированным отношениям с любым правящим режимом в Тегеране.

Исходя из ее серьезной озабоченности исламским экстремизмом внутри России, Москва стремится к тесным связям с Ираном как к своего рода страховому полису, который может оградить от нежелательного иранского влияния на мусульманские общины России. В этой связи российские официальные представители, по всей вероятности, полагают, что Иран до сих пор играл сдерживающую роль в Чечне, и они не хотят подвергать это риску. Вообще Москва считает, что укрепление ее связей с Ираном отвечает многочисленным совпадающим интересам обеих стран, включая характер правительства в Афганистане, роль Турции в регионе и перспективы в отношении радикальных исламских групп в Средней Азии и на Кавказе.

Эти экономические и геополитические мотивации определяют предрасположенность России к сотрудничеству с Ираном, если не появятся веские основания, относящиеся к вопросам нераспространения или внешней политики, для свертывания сотрудничества. Но этим объяснения не исчерпываются. Для оценки причин продолжающегося терпимого отношения Москвы к тому, что, по мнению Вашингтона, является очень рискованными поставками Ирану, необходимо также понять несколько аргументов, официально и неофициально выдвигаемых Россией. Речь идет об аргументах, которые в зависимости от той или иной точки зрения являются либо весомыми доводами, либо неубедительными рассуждениями с целью одобрения таких поставок (или отказа решительно действовать для их прекращения). Ниже приводятся некоторые из этих аргументов.

- *Российская помощь не является чувствительной в военном отношении и не может содействовать иранским программам ядерных и ракетных вооружений.* Верно, что нет ни одного гражданина России, осужденного за прямую помощь Ирану в разработке ядерного оружия, что большая доля сотрудничества в ядерной и ракетной областях имеет двойное назначение и поэтому применима как в гражданской, так и в военной целях. Но российское содействие «гражданским» разработкам ядерного топливного цикла предоставит Ирану возможность производить расщепляющиеся материалы для ядерного оружия, а применение

технологий двойного назначения с широким промышленным использованием является критически важным ингредиентом в сегодняшних ракетных программах. Например, технологии, которыми Иран стремится обзавестись в целях добычи и обработки природного урана, а также производства низкообогащенного уранового топлива для энергетических ядерных реакторов, могут быть равным образом использованы для производства высокообогащенного урана, необходимого для ядерного оружия. Аналогичным образом обрабатывающие станки и диагностическое оборудование, имеющие многообразное гражданское применение, также существенно важны для усилий Ирана по разработке программы собственного производства ракет.

- *Помощь Ирану полностью соответствует международным обязательствам России.* Москва права в отношении того, что ядерное сотрудничество с добросовестными участниками Договора о нераспространении разрешается и что Международное агентство по атомной энергии еще не считает Иран нарушителем его обязательств по этому договору. Но безответственно поставлять чувствительные ядерные технологии странам, подозреваемым в разработке ядерного оружия (и российские официальные лица в один прекрасный день признают в частном порядке, что они не отвергают оценки США относительно намерений Ирана.)

- *Американское недовольство российским сотрудничеством с Ираном продиктовано мотивами, менее благородными, чем нераспространение.* В различные периоды времени Россия утверждала, что США пытаются подорвать российскую атомную промышленность, сохранить для себя рынок ядерной энергии, нарушить двусторонние отношения между Москвой и Тегераном, реализовать пожелания Израиля и увековечить международную изоляцию Ирана¹³. Эти весьма ошибочные озабоченности бросают тень сомнения относительно мотивов США и используются в определенных российских кругах для дискредитации американских предположений и оправдания собственного поведения России. Одни из этих озабоченностей могут быть искренними, другие – надуманными. Но все они неспособны исчерпывающе объяснить подлинные причины того, что помощь России Ирану находится почти во главе американо-российской повестки дня и остается источником тревоги США почти десятилетие.

- *Фактически российская помощь не может быть ответственной за приобретение Ираном ядерных вооружений и ракет большого радиуса.* Эта аргументация проявляется в двух формах. Первая сводится к тому, что несмотря на сотрудничество с Россией, Иран не располагает технологическими возможностями производить то, чего больше всего опасается Вашингтон. Согласно одному аналитику, «сегодняшний уровень индустриализации Ирана с учетом преобладающего кустарного и полукустарного производства ... вряд ли свидетельствует о наличии промышленно-технологического потенциала для самостоятельного конструирования и производства современных вооружений, включая ядерное оружие и средства его доставки»¹⁴. Второй, менее последовательный набор аргументов подразумевает, что приобретение Ираном ядерного оружия и средств доставки на дальнее расстояние практически неизбежно, вследствие чего получаемая им помощь из России, невзирая на степень ее полезности, не будет играть решающей роли. Оба вида этой аргументации крайне сомнительны. Было бы неразумно делать чувствительные поставки, полагая, что в конечном итоге Иран не сумеет использовать их в соответствии с его намерениями. Столь же неразумно было бы осуществлять такие поставки в надежде на то, что Иран успешно обойдется и без них.

Разумеется, без достоверной информации о рассмотрении этой проблемы в российском правительстве можно только строить догадки о факторах и аргументах, которые более всего влияют на позицию Москвы в отношении сотрудничества с Ираном. Но какой бы не была комбинация фактов, основа остается очевидной: тайное сотрудничество между российскими и иранскими организациями в ракетно-ядерной области продолжается. Такое сотрудничество остается разъединяющим элементом в американо-российских отношениях и Иран продолжает все больше продвигаться к возможности производить ядерное оружие и ракеты для доставки его на большое расстояние¹⁵.

Как преодолеть тупик?

Администрация Буша явно надеется, что недавнее улучшение американо-российских отношений и крепкие личные связи между президентами Бушем и Путиным приведут к сдвигу в российском подходе к сотрудничеству с Ираном. Согласно этой точке зрения, Путин признает, что Россия

гораздо больше выиграет как экономически, так и политически, проводя союзническую политику с Вашингтоном, чем продолжая поддерживать или по крайней мере терпеть опасное сотрудничество с сомнительными режимами.

Американская администрация права в том, что возросшие после 11 сентября <2001 г.> озабоченности относительно распространения ОМУ и баллистических ракет и крепнущая российско-американская дружба создают новые возможности для решения этого затянувшегося спора. Но даже в этой более благоприятной обстановке Москва вряд ли рассчитывает, что преимущества сделки, находящейся на столе США, перевесят ее недостатки.

С экономической точки зрения России может показаться соблазнительным предложение США, включающее сотрудничество в разработке инновационных реакторов, американскую поддержку потенциально выгодного плана хранения в России отработанного реакторного топлива и многочисленные другие привлекательные моменты как ядерного, так и неядерного характера. Но многие из выгод, обещанных в сочетании с этими американскими «пряниками», довольно неопределенные (например, план хранилища для отработанного топлива встречает сильную оппозицию российских экологов) и в любом случае не материализуются в течение нескольких лет. Между тем вознаграждения в результате российского сотрудничества с Ираном более ощутимы и скорее реализуются (например, около 800 млн долл. за каждый бушерский реактор).

В геополитическом контексте российские руководители, особенно сам Путин, кажется, верят, что хорошие отношения с США и Западом критически необходимы для будущего России. Но они, вероятно, не видят оснований, почему более тесное сближение с США предусматривает прекращение того, что, с их точки зрения, является легитимным и не угрожает сотрудничеству с такими соседями, как Иран. Они, разумеется, опасаются, что прекращение такого сотрудничества по просьбе США подвергнет опасности двусторонние отношения с Ираном, в том числе развивающиеся коммерческие отношения.

Во внутривнутриполитическом плане Путин уже опередил российскую политическую элиту в готовности реагировать на озабоченности США. Решение иранской проблемы, которое

могло бы быть воспринято в России как отказ от долгосрочного обязательства в отношении критически важной страны – уступка давлению США и которое стоило российским рабочим тысяч рабочих мест, поставило бы его [Путин] перед угрозой сильной критики внутри страны.

Для того чтобы быть поддержанным в Москве, любое решение не должно выглядеть подрывающим стремление России иметь хорошие двусторонние отношения с Ираном или наносящим вред российским экономическим интересам. Для поддержки в Вашингтоне оно [решение] должно выглядеть как надежное прекращение любой помощи российских организаций иранским программам создания ядерного оружия и ракет большой дальности.

Уточнение подхода США к ядерной проблеме

Решение по этому вопросу требует некоторых модификаций нынешнего подхода США, особенно их позиции по отношению к поставкам атомных реакторов в Иран. Администрации как Клинтона, так и Буша возражали против любого сотрудничества с Тегераном в ядерной области, включая поставки энергетических реакторов для Бушерского проекта. Они делали так не потому, что, по их мнению, Иран переключит плутоний из отработанного топлива легководных реакторов, находящихся под гарантиями МАГАТЭ, а по причине озабоченности тем, что Иран может использовать Бушерский проект в качестве рычага давления на Россию, чтобы получить дополнительную чувствительную помощь и оправдать закупки более чувствительных технологий ядерного топливного цикла (например, чтобы производить собственное топливо для реакторов). В качестве частичных мер обе администрации пытались, увы, безуспешно удержать Россию в рамках ее обязательства 1995 г. о продолжении ядерного сотрудничества только применительно к энергетическому реактору и связанному с этим топливу и обучению. Но основные стимулы для ядерного сдерживания, предлагаемые Москве (например, заключение американо-российского соглашения о полном ядерном сотрудничестве, о совместной работе над инновационными реакторами, поддержка проекта о строительстве хранилища отработанного топлива в России), предоставлялись бы только в случае готовности России полностью прекратить ядерное сотрудничество, включая Бушер.

Главная проблема с подходом США в настоящее время состоит в том, что он вряд ли

осуществим. Российские руководители, включая Путина, неоднократно подтверждали не только обязательство поставить первую очередь Бушерского проекта, но и намерение продать дополнительные энергетические реакторы для проекта. На этой стадии политические и экономические ставки слишком высоки, чтобы ожидать от Москвы изменения курса. В случае если США будут настаивать на своем курсе, это могло бы привести к наихудшим результатам – дополнительным поставкам энергетических реакторов для Бушерского проекта, дальнейшему скрытому и, возможно, открытому российскому содействию в области топливного цикла, неадекватному сдерживанию ядерной активности Ирана и жесткому американо-российскому противостоянию по данной проблеме.

Пора подумать об альтернативе. В сущности, США следует предложить предать забвению «опеку» над продажей российских энергетических реакторов для Бушера, если Иран примет более жесткие меры во исполнение обязательств не приобретать ядерное оружие. В более конкретном плане США должны предложить России заключение соглашения о двустороннем ядерном сотрудничестве и приступить к разнообразной взаимовыгодной совместной деятельности как в ядерной, так и в неядерной областях, включая проекты, уже предлагавшиеся Вашингтоном, при условии, что Россия на уровне президента Путина согласится на следующие шаги.

- Россия обязуется ограничить свое ядерное сотрудничество с Ираном поставками энергетических легководных реакторов для Бушерского проекта и соответствующего топлива, а также обучением операторов. Она недвусмысленно обязуется не помогать Ирану никоим образом (например, путем предоставления оборудования, материалов или технологий) в приобретении технологий и компонентов ядерного топливного цикла, включая технологии производства тяжелой воды, исследовательские реакторы, технологии по конверсии, переработке и обогащению урана.
- Россия и Иран договариваются о том, что все топливо для Бушерского реактора поставляется Россией, все отработанное топливо возвращается в Россию и никакое топливо не хранится в Иране дольше, чем необходимо из соображений ядерной безопасности.

- Россия будет добиваться от Ирана публичного обязательства не приобретать технологии ядерного топливного цикла (самостоятельно или из какого-либо внешнего источника) и ликвидирует любые такие технологии, которые уже существуют или разрабатываются.
- Россия будет добиваться от Тегерана соблюдения Дополнительного протокола МАГАТЭ об усилении гарантий, который обязывает его участников представлять подробную информацию об их ядерных программах и наделяет МАГАТЭ более широкими правами по инспектированию незаявленной деятельности.

Вашингтон, предлагая России разнообразные стимулы для принятия такой договоренности, должен также разъяснить, что до ее заключения США обязуются выполнять все свои законы о санкциях и принимать другие меры против тех российских структур, которые продолжают сотрудничество с Ираном. Если сотрудничество продолжится, США, возможно, потребуются рассмотреть более широкие меры принуждения против российского правительства. Равным образом, если российская сторона согласится с новым подходом, США следует проявить готовность к изменениям в американском законодательстве с тем, чтобы российское правительство и российские структуры не подвергались наказаниям за продолжение сотрудничества по Бушерскому проекту, пока и поскольку они соблюдают достигнутую договоренность.

Как представляется, подобная договоренность могла бы учесть основные запросы как России, так и Соединенных Штатов. Для России сделка соответствовала бы ее обязательству 1995 г., согласно которому Россия ограничит свое ядерное сотрудничество с Ираном поставками энергетических реакторов в Бушер. Это не потребовало бы от России отказа от наиболее важных (и выгодных) обязательств перед Ираном и способствовало бы расширению сотрудничества с США, которое со временем могло бы стать для нее более ценным, чем нынешнее сотрудничество с Ираном¹⁶. Для США это могло бы означать прекращение чувствительной российской помощи, оказываемой помимо Бушера, которую Вашингтон всегда считал наиболее опасными элементами российско-иранского сотрудничества. Более того, признание Тегераном запрета на разработку собственных

технологий ядерного топливного цикла установило бы четкую ясную линию между дозволенными и запрещенными видами ядерной деятельности в Иране, а его приверженность Дополнительному протоколу МАГАТЭ обеспечила бы более эффективные меры верификации такой линии.

Несмотря на эти позитивные моменты, можно ожидать возражений со стороны как Москвы, так и Вашингтона. В Москве появятся некоторые опасения того, что американская «опека» над поставками энергетических реакторов в Иран распахнет дверь для конкурентов, в том числе в США, которые попытаются вытеснить Россию с ядерного энергетического рынка Ирана. В этой связи США должны быть готовы заверить Москву в том, что они не подключатся к какому-либо ядерному сотрудничеству с Ираном и, не призывая более другие страны воздерживаться от заключения с Россией подрядов по Бушерскому проекту, они тем не менее и в дальнейшем будут рекомендовать воздерживаться от независимых совместных ядерных договоренностей с Ираном.

Другой озабоченностью в Москве могло бы стать то, что российское сотрудничество с США с целью навязать дополнительные ограничения на иранскую ядерную программу могло бы осложнить отношения между Москвой и Тегераном в целом. В частности, если бы Россия настаивала на этих требованиях, то Тегеран мог бы отклонить запрет на разработку его собственных технологий ядерного топливного цикла и требование о соблюдении условий Протокола МАГАТЭ, а также он мог бы пригрозить разрывом Бушерской сделки. Для уменьшения этого риска было бы желательно привлечь другие страны, такие, как Япония и ключевые европейские государства с тем, чтобы совместно с Москвой убедить Тегеран пойти на ограничения по его ядерной программе в обмен на гарантированную ядерную помощь со стороны России. Такой совместный подход усилил бы воздействие на Иран в пользу принятия предложения России.

Трудно представить вероятность создания Тегераном такой угрозы и ее реализации. По существу, в предлагаемой договоренности принимается за чистую монету утверждение Ирана о том, что ядерные реакторы ему необходимы для диверсификации источников энергии и что они обеспечили бы его надежным источником топлива на период работы реакторов и не было бы проблем с

промежуточным хранением отработанного ядерного топлива и последующим захоронением радиоактивных отходов. Для страны, открыто стремящейся расширить использование ядерной энергии, было бы очень трудно смотреть в зубы этому дареному коню, и Тегерану пришлось бы пойти на это только под давлением. Но если бы Иран отклонил российское предложение на том основании, что ему необходимы собственные технологии ядерного топливного цикла для «энергетической независимости» и заявил о готовности понести большие дополнительные расходы для их приобретения, то Россия и остальной мир пришли бы к очевидному выводу: Иран исполнен решимости приобрести ядерное оружие. В этих условиях, можно надеяться, Россия признала бы ядерную связь с Ираном слишком рискованной.

В Вашингтоне предметом серьезного беспокойства по поводу предлагаемой договоренности был бы вопрос о соблюдении ее Россией. Почему, спросили бы некоторые американцы, следует ожидать от России соблюдения этой новой договоренности, когда она не выполнила свое обязательство об ограничении ядерного сотрудничества по Бушеру или других частных обязательств не предоставлять чувствительную помощь Ирану? Это законный вопрос. Однако на него есть несколько обстоятельных ответов, включая то, что личное участие Путина могло бы изменить ситуацию, что стимулы для российского выполнения обязательств могли бы стать больше и что запрет на деятельность в Иране по топливному циклу в сочетании с его приверженностью Дополнительному протоколу МАГАТЭ способствовал бы верификации. Но в порядке предосторожности американская сторона, возможно, пожелает повременить с раздачей «пряников», пока не понаблюдает за ситуацией с тем, чтобы убедиться в прекращении всякого сотрудничества, кроме Бушера. И в любом случае США захотели бы организовать свое новое сотрудничество с Россией таким образом, чтобы его можно было прервать, если бы Москва перестала выполнять свои обязательства.

Другим возможным возражением в Вашингтоне является то, что готовность США «опекать» энергетические реакторы Бушера послужила бы сигналом ядерным поставщикам в Европе, Китае и других регионах об «открытии сезона» в ядерном сотрудничестве с Ираном и о доступе к

операциям, не связанным с Бушером, которые могли бы скрывать чувствительные сделки или быть чувствительными сами по себе. Хотя это, несомненно, рискованно, нельзя исключать, что США могли бы убедить других потенциальных поставщиков ядерных технологий в наличии весомых причин, связанных с нераспространением, для «опеки», в силу чего им следует продолжать их эмбарго в отношении сотрудничества вне рамок Бушерского проекта.

Следующее возражение могло бы возникнуть в Вашингтоне в связи с явным несоответствием между тем, что США наделили Иран ярлыком части «оси зла», и тем, что они пересматривают свои позиции в отношении российских поставок реакторов Ирану. Поскольку готовность США «опекать» Бушер наверняка спровоцировала бы некоторую оппозицию на этом основании, администрации <США> пришлось бы взять на себя ведущую роль в объяснении общественности, а также Конгрессу и союзникам США, почему дальнейшая оппозиция против энергетических реакторов была бы контрпродуктивной и почему пересмотр подхода США увеличит вероятность противодействия созданию иранского ядерного оружия.

Урегулирование ракетной проблемы

В отличие от ядерного вопроса основные рамки для решения ракетной проблемы уже имеются. Российское правительство уже создало законы и правила, необходимые для прекращения поставок материалов, оборудования и технологии, предназначенных для содействия иностранным программам баллистических ракет. Российское аэрокосмическое агентство уже приняло меры по укреплению экспортного контроля среди подведомственных ему структур, и США ответили на это стремлением расширить возможности мирного сотрудничества в космосе.

Следует только повысить эффективность соблюдения принятых мер. Прежде всего для этого требуется убедить Россию задействовать ресурсы, необходимые для обнаружения, расследования и пресечения несанкционированной помощи российских физических лиц и компаний, а также поднять приоритетность этой миссии в ключевых ведомствах, таких, как ФСБ. Хотя любая система экспортного контроля несовершенна, российское правительство могло бы добиться большего при увеличении финансирования и повышении внимания к данному вопросу.

Отправной пункт – четкое политическое обязательство Москвы. Исходя из хороших личных отношений между двумя президентами и их сближения после 11 сентября президенту Бушу следует добиваться от Путина, чтобы он лично уделял внимание и дал обязательство способствовать предотвращению утечки ракетной помощи Ирану (или другим странам). Учитывая представление в Москве о том, что интерес Вашингтона к этому вопросу снижается, президенту необходимо разъяснить, что решение проблемы важно для него и для двусторонних отношений в целом. Со своей стороны, Путин, вероятно, попросит о помощи США в определении российских физических лиц и компаний, которые передают ракетную технологию.

Обмен разведанными – всегда трудная задача. Несомненно, российские службы и милициские органы знают больше, чем готовы предоставить для США, и один из мотивов их обращения за информацией состоит в том, чтобы выявить, что известно разведслужбам США и как они узнают об этом. Но правда и то, что во многих случаях США располагают более полной картиной происходящих сделок, чем российское правительство. В конечном итоге, если российские структуры и физические лица действуют в нарушение законов России, они сделают все, чтобы скрыть свои деяния от российских властей и заблокировать официальные расследования. В некоторых случаях предоставление информации Вашингтоном позволяло российским властям принять конкретные меры по приостановке сделок.

Этот тупик в обмене информацией, когда США выдвигают обвинения, не подкрепляя их, а российская сторона отклоняет их и требует доказательств, создает настоящую дилемму для Вашингтона. С одной стороны, США необходимо защищать источники и методы (если бы только для поддержания возможности отслеживать продолжающиеся сделки). С другой стороны, если Вашингтон действительно хочет развивать взаимоотношения с Москвой с целью решения этого вопроса, то ему необходимо воспользоваться возможностью обмена информацией. Один из путей для такого решения этой дилеммы – укрепить сферы контактов и сотрудничества между ЦРУ и ФСБ, которые уже более тесно взаимодействуют в борьбе с терроризмом. В дополнение к этому было бы полезно установить прямой канал связи между ответственными представителями

Кремля и Белого дома, которых их президенты наделили необходимыми полномочиями.

Заключение

Несмотря на годы американо-российского взаимодействия, российские структуры продолжают предоставлять помощь ядерным и ракетным программам Ирана. Предлагаемый подход – провести грань между более чувствительным и менее чувствительным ядерным сотрудничеством с Ираном, а затем жестко соблюдать это различие – может дать выход из разочарывающей модели обвинений и отрицаний, заверений и отказов. Однако принять такой подход было бы нелегко для обеих сторон. Вашингтону, возможно, было бы трудно отказаться от затянувшегося «нулевого терпения» в отношении сотрудничества с Ираном даже применительно к нечувствительным областям. Для Москвы, вероятно, было бы затруднительно добиваться от Ирана принятия более жестких ограничений на деятельность в ядерной области, особенно тех, которые выходят за рамки обязательств Ирана по международным договорам. Даже если обе стороны смогут согласовать модификации их рамок для урегулирования проблемы, ключевым положением останется эффективная реализация как в ядерной, так и в ракетной области. Слишком много двусторонних договоренностей в прошлом распадалось на стадии реализации, поскольку российское правительство действовало недостаточно решительно, чтобы обеспечить выполнение его законов и политического курса.

Поэтому возникший тупик можно преодолеть, особенно с российской стороны, только на самом высоком уровне. Президенту Путину потребуется лично вместе с президентом Бушем найти решение, затем издать четкие директивы российским ведомствам и предоставить им ресурсы, необходимые для осуществления этих директив.

Для добросовестного выполнения нового американо-российского подхода потребовался бы долгий путь к тому, чтобы затруднить Ирану доступ к материалам, оборудованию и ноу-хау, в которых он нуждается для его программ ОМУ и разработки ракет. Разумеется, это пришлось бы сочетать с усилиями по воздействию на Северную Корею, Китай и других потенциальных поставщиков с тем, чтобы прекратить их помощь ракетной программе Ирана. Эти общие усилия могли бы затруднить

реализацию амбиций Тегерана в области ядерного оружия и ракет большой дальности.

Помешает ли Ирану в достижении его целей сокращение или даже прекращение внешней помощи? В действительности это неизвестно. Учитывая широкое распространение чувствительных ноу-хау и растущий доступ к соответствующему оборудованию и материалам, многие из которых имеют двойное назначение, трудно воспрепятствовать одержимой и изобретательной стране, подобной Ирану, в конце концов приобрести потенциал в области ядерного оружия и ракетных средств доставки на дальнее расстояние. На протяжении длительного времени единственным надежным путем сдерживания Ирана в получении этих вооружений будет оставаться метод убеждения его в том, что национальным интересам Ирана наилучшим образом отвечал бы отказ от таких вооружений.

Перспективы подвести Иран к такому заключению зависят от разнообразных факторов. Критически важно, удастся ли помешать его закоренелому сопернику Ираку возобновить собственные программы ядерного оружия и других ОМУ. Во время кровавой ирано-иракской войны 1980–1988 гг. Ирак применял химическое оружие против иранских войск и баллистические ракеты против городов Ирана. Многие в Тегеране считают, что иранские программы ОМУ и разработки ракет необходимы для сдерживания новой иракской угрозы (или возможного возмездия). Если Саддам сумеет восстановить иракские программы ОМУ и разработки ракет, то будет практически невозможно удержать Иран от создания аналогичных средств. Однако в случае, если бы иракская угроза была нейтрализована (путем воссоздания эффективных инспекций ООН или замены Саддама Хуссейна), то это устранило бы один из важнейших мотивов, побуждающих Иран к приобретению ОМУ.

Другим ключевым фактором станет эволюция внутренней политики в Тегеране. Если реформаторы в конечном итоге победят и отдадут приоритет целям экономики и социального благосостояния, то приоритет, который сейчас имеют дестабилизирующие вооружения, может пойти на убыль. Центральное значение приобретет состояние безопасности в Персидском заливе и на Среднем Востоке, а также будущее американо-иранских отношений. Более вероятно, что Иран, который не считает угрожающими

события в регионе и полагает, что не нуждается в ОМУ для сдерживания вмешательства США в его дела, решит обойтись без таких вооружений.

Вероятность блокирования разработки иранских ракет, оснащенных ядерными боеголовками, будет также зависеть от американо-российского сотрудничества – не только от краткосрочного соглашения о прекращении потока чувствительной технологии, но и от более долгосрочного сотрудничества с целью удержания Ирана от продолжения его опасного курса. Даже работая над преодолением сложившегося тупика в отношении помощи ядерной и ракетной программ Ирана, следует приступить к совместной работе для ангажирования Ирана и влияния на его выбор своей будущей стратегии. Наградой за такое сотрудничество мог бы стать не только крупный вклад в безопасность региона Персидского залива и за его пределами, но и укрепление партнерства в области нераспространения, когда-то способствовавшее международной стабильности и должно сыграть эту роль вновь во имя избавления мира от судьбы многих ядерных государств. ■

¹ Ядерный топливный цикл включает «начальную стадию» (очистка и конверсия урана, обогащение, производство топлива) и «конечную» (обработка отработанного ядерного топлива, в том числе выделение плутония.)

² Согласно независимым экспертам, в помощь включено следующее: обучение иранских студентов технологии производства баллистических ракет, компоненты систем наведения ракет, специальные сплавы и фольга, сверхпрочные сорта стали, аэродинамические трубы и сопутствующие средства, измерительное оборудование для испытаний ракетных двигателей и материалы для покрытия боеголовок баллистических ракет. (Wehling Fred & Parrish Scott. «Russian Missile Legislation» and «Institutions Suspected by the Russian Government of Violating Export Control Legislation». NIS Nuclear Profile Database (www.nti.org), Center for Nonproliferation Studies, The Monterey Institute, Monterey, California.)

³ Смягченная версия законопроекта о санкциях стала законом в 2000 г.

⁴ Testimony of Robert J. Einhorn, Assistant Secretary of State for Nonproliferation, Senate Foreign Relations Committee, 5 October 2000.

⁵ Проект хранения отработанного топлива примерной стоимостью 10 млрд долл. подготовлен исходя из готовности Минатома хранить отработанное ядерное топливо энергетических реакторов из Европы и Азии. Поскольку значительная часть этого топлива американского происхождения, США сохраняют юридические права на транспортировку и хранение его в России и на основе своего закона не могут разрешить доставку этого топлива в Россию в отсутствие всеобъемлющего соглашения между двумя странами о сотрудничестве в ядерной области. Хотя Дума приняла разрешительную поправку к российскому закону в 2001 г., она вызывает в России сильную оппозицию по экологическим соображениям.

⁶ Что касается проекта разделения изотопов с помощью лазерного испарителя (AVLIS), то «некоторое ключевое оборудование должно было быть поставлено в конце 2000 г., однако все еще не сделано из-за протестов США». (Central Intelligence Agency, «Unclassified Report to Congress on the Acquisition of Technology Relating to Weapons of Mass Destruction and Advanced Conventional Munitions, 1 January Through 30 June 2001.» Submitted to Congress on 30 January 2002.)

⁷ Там же.

⁸ Testimony of George J. Tenet, Director of the Central Intelligence Agency: «Worldwide Threat – Converging Dangers in a Post-9/11 World», Senate Select Committee on Intelligence, 6 February 2002.

⁹ МИД России «О публикации в США доклада ЦРУ по вопросам нераспространения оружия массового уничтожения». Официальный бюллетень № 227, 7 февраля 2002 г.

¹⁰ In: Vickery Tim. Busher Reactor Tops Iranian Talks. *Moscow Times* (AP Report), 5 April 2002. P. 3.

¹¹ Pikayev Alexander. Strategic Dimensions of Russo-Iranian Partnership. *Monitor: International Perspectives on Nonproliferation*. Winter 2001. Vol. 7, No. 1.

¹² Khlopov Anton. Iranian Program for Nuclear Energy Development: The Past and the Future. *Yaderny Kontrol Digest*. 2001, Summer. Vol. 6, No. 3(19).

¹³ Отстаивая свой тезис о поставках Ирану исследовательского реактора, действующего на топливе с обогащением урана менее 20%, министр по атомной промышленности Адамов с некоторой иронией утверждал, что оттепель в американо-иранских отношениях может привести к «поставкам Соединенными Штатами исследовательского реактора, скажем, с 90-процентным обогащением или точно такого же топлива, которое используется для оружия». (Источник: Wehling Fred & Parrish Scott. «Russian-Iranian Nuclear Cooperation». NIS Nuclear Profiles Database (www.nti.org), Center for Nonproliferation Studies, The Monterey Institute, Monterey, California.)

¹⁴ Alimov Anatoly. Iran: Are WMD out of Reach? *Yaderny Kontrol Digest*. 2001, Spring. Vol. 6, No. 2(18).

¹⁵ В декабрьском (2001 г.) открытом докладе разведывательное сообщество США высказало следующее мнение: «Иран еще не располагает ядерным оружием. Большинство ведомств (США) считают, что Тегеран мог бы овладеть им к концу десятилетия, хотя одно из них полагает, что для этого потребуются больше времени. Все согласны в том, что с иностранной помощью Иран мог бы сократить этот период на несколько лет». Применительно к дальним ракетным системам, включая носители, запускаемые через космос (SLV), предварительный вывод гласит: «Все ведомства согласны с тем, что Иран мог бы попытаться запустить МБР такого типа примерно к середине десятилетия, хотя большинство ведомств допускает, что Иран, вероятно, сделает это не раньше второй половины десятилетия... Если бы Иран приобрел полные системы или основные подсистемы, такие, как северокорейские TD-2, или российские двигатели, то это могло бы ускорить его способность провести летные испытания такой МБР... Иран вряд ли приобретет полную систему МБР из России ... приостановка или значительное сокращение помощи замедлили бы на годы разработку и летные испытания этих систем». (Источник: «Foreign Missile Developments & the Ballistic Missile Threat Through 2015». The National Intelligence Council, December 2001.)

¹⁶ Данный вопрос, по всей видимости, обсуждался во время визита министра по атомной энергии Александра Румянцев в Вашингтон в начале мая 2002 г. В рамках визита Румянцев представил предложения о будущем сотрудничестве по мирному использованию атомной энергии между США и Россией.