

КОНГРЕСС И РОССИЙСКО-ИРАНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ В КОНЦЕ XX ВЕКА

В самом начале 1997 г. в центре внимания Конгресса 105-го созыва оказался ряд вопросов, связанных с российско-иранскими отношениями, рассматриваемыми в контексте «проблемы распространения».

Формальным поводом для актуализации данной тематики стал ряд публикаций в американских СМИ, указывавших на факты передачи Ирану технологии SS-4 (*Los Angeles Times, February 12, 1997*), а также подписание многомиллионных контрактов на конструирование аэродинамических туннелей и поставку программного обеспечения (*Washington Times, May 22, 1997*). В июне 1997 года сообщения СМИ нашли косвенное подтверждение в докладе ЦРУ «The Acquisition of Technology Relating to Weapons of Mass Destruction and Advanced Conventional Munitions», в тексте которого Россия наряду с Китаем определялась как «главный поставщик ракетных технологий» и «товаров двойного назначения» [1].

Между тем, еще 17 апреля и 6 мая 1997 г. в сенатском комитете по международным отношениям (подкомитет по делам Ближнего Востока и Южной Азии) состоялись слушания по Ирану [2]. Во вступительной речи сенатора Браунбэка Иран был охарактеризован как воинствующее государство, ставящее целью экспорт своей ветви Ислама с использованием методов «внутреннего и внешнего террора». С точки зрения законодателей, преступный режим, управляющий этой страной, игнорирует существующие международные нормы и предпринимает шаги по созданию оружия массового уничтожения. В связи с этим Иран представляет серьезную угрозу для американцев, их друзей, а также для интересов США в Ближневосточном регионе и по всему миру [3].

По словам Дэвида Вэлча, исполняющего обязанности помощника государственно-

го секретаря по делам Ближнего Востока, понятие «Иранская угроза» («Iran's threat») содержит, как минимум, три составляющие:

1. Собственно военная угроза, связанная, во-первых, со стремлением Ирана за счет активного военного строительства усилить своё влияние в регионе, а во-вторых, с продолжающимися программами по созданию оружия массового уничтожения и средств доставки.
2. Поддержка мирового терроризма.
3. Нарушение прав человека (дискриминация женщин, национальных и религиозных меньшинств, преследование инакомыслия и т.д.)

Отсюда выводится основная цель политики Соединенных Штатов в отношении Ирана, которая может быть сформулирована как «изменение поведения» этой страны методами экономического и политического давления, базирующимся вокруг двух основных тезисов: нераспространение и ~~Контртерроризм~~ [4]. В 1997 года, проблема российско-иранского сотрудничества, рассматриваемая в контексте распространения оружия массового уничтожения, оказалась в центре значительного числа дискуссий и споров, имевших место в обеих палатах Конгресса. Эти вопросы вызвали резкую критику в адрес исполнительной власти, обострив известное соперничество президента и Конгресса в вопросах выработки внешнеполитических стратегий.

В законодательном плане обеспокоенность Конгресса нашла выражение в целом ряде резолюций и инициатив, среди которых первой в хронологическом плане оказалась Параллельная Резолюция 118 (*H.CON.RES. 118 IH*), внесённая на рассмотрение Палаты Представителей членом Конгресса от демократической партии Джейн Хэрман.

Во вступительной (так называемой мотивировочной) части документа законодатели ссылаются на известные и неоспоримые, по их мнению, факты оказания Ирану технической и технологической помощи со стороны российских неправительственных организаций. С точки зрения составителей резолюции, результатом подобного сотрудничества, идущего в разрез с режимом контроля ракетных технологий (*Missile Technology Control Regime*), может стать развёртывание крылатых ракет дальнего радиуса действия, несущих угрозу американским военным сооружениям, расположенным на Ближнем Востоке и в Персидском Заливе, равно как на территории Израиля и Турции. Отдельным пунктом отмечается, что, несмотря на обсуждение всех этих вопросов на самом высшем уровне, реакция России должна быть признана «неадекватной».

В связи с этим президент, с точки зрения законодателей, должен потребовать от российского правительства конкретных действий по прекращению технической помощи Ирану, а в случае невыполнения – в соответствии с Исполнительным Приказом 12938 [5] ввести в отношении ответственных организаций режим санкций, приостановить российско-американское сотрудничество, пересмотреть условия осуществления иностранной помощи, а также призвать к подобным действиям европейских союзников. Показательным здесь является то, что проблема российско-иранских отношений напрямую увязывается с вопросом оказания России иностранной помощи. И поскольку данная ситуация определяется законодателями не иначе как «критическая», совершенно очевидно, что именно рычаги экономического воздействия представляются им наиболее действенным средством разрешения российско-американских противоречий на международной арене. Что же касается «критичности» и «переломности» ситуации, то они выводятся из возможности некоего «квантового» скачка в иранской ракетной программе [6]. Речь здесь идет о

том, что помощь со стороны России настолько ускорила темпы этой программы, что в случае ее дальнейшего развития позволила бы Ирану в кратчайшие сроки завершить строительство ракет Shahab-3, а чуть позже – Shahab-4, дальность действия которых поставила бы под угрозу страны Центральной Европы [7].

В наиболее обобщенном виде позиция 105-го Конгресса в этом вопросе может быть определена следующим образом.

Большинство законодателей заняло весьма жёсткую позицию в отношении «бездействия» исполнительной власти. Многие выступления (например, выступление главы Комитета по международным отношениям Палаты Представителей господина Гилмана [8]) сопровождались резкими, порой жесткими обвинительными заявлениями в адрес президента и Администрации. С точки зрения законодателей, вопрос не может быть решён посредством «периодических саммитов» и консультаций; язык дипломатии, политика «пошаговых действий» и «красных ковровых дорожек» бессильны. Единственная приемлемая альтернатива – давление, санкции, замораживание экономической помощи.

Целый ряд законодателей занял весьма сдержанную и осторожную позицию. Так, 22 июля 1997 года, внося на рассмотрение Конгресса Резолюцию 118, госпожа Джейн Харман продемонстрировала значительную уверенность в том, что Россия обладает достаточными средствами и действенной законодательной базой, чтобы самостоятельно разрешить сложившуюся ситуацию и покончить с фактами несанкционированного экспорта ракетных технологий. Более того, в самом общем плане речь представительницы республиканской партии производит впечатление более сдержанной, осторожной и выверенной, нежели высказывания многих её коллег. Она не просто демонстрирует, но и предпринимает попытки вести политический диалог, о чём свидетельствуют её встречи и обсуждение этой проблемы с российским послом Воронцовым, вице-президентом Альбертом Го-

ром, советником по национальной безопасности Сенди Бергером, государственным секретарем Мадлен Олбрайт. Краткий отчет госпожи Харман о ходе этих переговоров очень далек от скептицизма или даже сарказма многих законодателей в отношении способности исполнительной власти решить конкретную внешнеполитическую проблему [9].

Однако наиболее последовательным критиком позиции большинства выступил конгрессмен Гамильтон, известный сторонник сильной президентской власти в вопросах внешней политики [10]. С точки зрения законодателя, такие тонкие и сложные вопросы могут и должны решаться только с помощью возможностей, которыми обладает исполнительная власть. Конгрессмен выступил с очень взвешенной позицией как относительно необходимости тесного сотрудничества Конгресса и Президента, так и относительно приоритетности дипломатических методов решения проблемы распространения. Примерно в этой же плоскости лежит и позиция Белого Дома. По свидетельству господина Тимби, главного советника заместителя государственного секретаря по контролю за вооружениями и международной безопасностью, сложно, а главное – рано судить об адекватности или неадекватности реакции со стороны России. Администрация собирает и анализирует информацию, соотносит её с требованиями, предъявляемыми законом, интенсивно и тесно сотрудничает в этой сфере с российской стороной. Процесс идет непрерывно, и рано выносить какие-либо приговоры [11].

В июле 1997 г. текст Резолюции 118 практически без изменений был продублирован в Параллельной Резолюции № 121 (*H.CON.RES.121*) и идентичной ей Резолюции № 48 (*S.CON.RES.48*), внесённой на рассмотрение Сената республиканцем Джоном Килом. В ноябре 1997 г. аналогичный текст в качестве Поправки А001 (*H.AMDT.465*) был включён в Резолюцию Палаты Представителей № 188 (*H.RES.188*) и обсуждался в более широком контексте, в частности, в связи

с проблемой приобретения Ираном крылатых ракет С-802 у Китайской Народной Республики.

В первоначальном тексте Резолюции 188 речь шла исключительно о Китае. Более того, этот документ вошёл в целую серию законопроектов (включённых в текст Резолюции № 302), в центре внимания которых оказались самые разные направления политики КНР: вопросы безопасности Тайваня, проблема нарушения прав человека, проблема использования принудительного труда и т. д. Попытка же дополнить этот ряд «российской составляющей» выглядит более чем искусственной, хотя и подчёркивает крайнюю озабоченность законодателей российской политикой в отношении Ирана. Очевидно, что речь идёт об очень мощном, организованном «наступлении» большой группы законодателей, которой удалось добиться не только определённой межпартийной солидарности, но и практически единодушной поддержки в обеих палатах Конгресса. (Скажем, к примеру, что Параллельная Резолюция 48 была одобрена единогласно, а Резолюция 188 – подавляющим большинством голосов – 414 против 8 [12].)

Любое другое развитие событий, с нашей точки зрения, было бы, по меньшей мере, странным. В этой связи показателен очень яркий и, по всей видимости, действительный образ, связанный с особым видением России и её внешнеполитической стратегии. Приведём на этот счет ряд высказываний:

Россия продолжает получать финансовую помощь от США и прибыль от торговли с Ираном. Ценой невинных жертв Россия черпает лучшее из двух миров [13].

Почему Россия должна тратить деньги американских налогоплательщиков, поддерживая их признанного врага? Продавать реакторы Ирану и получать помощь от США – вещи взаимо-исключающие [14].

Образ «паразитирующей» России, угрожающей «благополучию американской нации» («well-being of our Nation»), безо-

пасности Соединённых Штатов и их союзников, а также способности первых поддерживать «мир во всём мире» [15], не предполагает какой-либо иной альтернативы исключительно силовым средствам воздействия. При этом законодатели не просто выражают свои соображения в терминах силы, они не просто демонстрируют определённое возмущение и раздражение. Они говорят на языке, своего рода, «международной педагогики». При этом речь идёт не только, а, скорее, не столько об осознании совершенно определённого распределения сил в системе международной силовой иерархии. Речь идёт об устойчивых стереотипах мышления, экземплицирующих мессианский или, точнее, имперский дискурс. Законодатели предлагают не просто оказывать давление (*pressure*) или применять силу в отношении страны, проводящей «неудобную» внешнюю политику, они хотят наказывать (*penalize* [16]). Причем термин «наказывать» используется не только в обезличенной форме, скажем, в отношении России в целом, но и применительно к индивидам, по сути, гражданам другой страны: «But we need to be clear that those individuals who proliferate will be penalized with the tools the U.S. has available» [17].

Так или иначе, даже среди наиболее активных и, казалось бы, бескомпромиссных сторонников жестких действий в отношении России тезис о возможном пересмотре российско-американского сотрудничества в случае «неадекватной реакции» на требования США вызвал далеко не однозначную реакцию. Более того, на повестке дня оказался естественный вопрос: каким образом жесткие действия в отношении России могут быть соотнесены с наиболее общими интересами Соединённых Штатов на этом направлении – речь идет о желании иметь дело с экономически стабильной демократической Россией, продвигающейся вперед, в направлении, устраивающем США [18]. В ряде выступлений обобщенный тезис о гипотетической приостановке сотрудничества приобрел в этом контексте более

конкретное содержание. Отсюда были исключены программы, отвечающие интересам национальной безопасности США, проекты по снижению угрозы распространения оружия массового уничтожения, гуманитарное сотрудничество, программы в поддержку демократии и рыночной экономики, а также совместные российско-американские космические программы [19].

Так или иначе, эти тезисы не были зафиксированы ни в одном из законопроектов, а право определять, насколько адекватной будет признана реакция России, законодатели оставили за президентом. Добавим также, что большая часть из рассматриваемых нами документов была оформлена в виде так называемых параллельных резолюций. В современной практике такие резолюции обычно не носят законодательного характера, а применяются просто для констатации тех или иных фактов, принципов, мнений и целей обеих палат.

Вероятно, совершенно закономерным покажется здесь известный вопрос о том, насколько самостоятельной может быть признана роль конгресса в выработке внешней политики, а также насколько действенными и эффективными средствами влияния на внешнюю политику обладает в США законодательная власть.

Однако в данной ситуации, равно как и во многих других аналогичных ей, попытки навесить на Конгресс ярлыки зависимости, несамостоятельности и подчиненности кажутся весьма поспешными. Ветви власти в США не являются полностью независимыми и (за редким исключением) не обладают монопольными полномочиями. В данной ситуации вряд ли стоит отыскивать «критические точки», в которых баланс сил во взаимоотношениях между президентом и конгрессом оказался нарушенным, скорее, напротив – мы имеем дело с «рутинным» функционированием пресловутой системы сдержек и противовесов, демонстрирующим традиционные механизмы компенсации.

В целом при всей условности каких-либо обобщений позиция Конгресса в отношении российско-иранского сотрудничества может быть охарактеризована как агрессивная. С точки зрения законодателей, и, по всей видимости, это связано с особым восприятием конгрессменами своей внешнеполитической роли, в руках администрации всегда есть «дополнительные инструменты», «дополнительные возможности»[20], «что-то ещё», что позволит добиться большего.

Видение России как актора на международной арене дуалистично по своей природе: осознание необходимости даль-

нейших трансформаций этой страны на пути к демократическому государству с развитой рыночной экономикой сосуществует с оценкой России как страны, паразитирующей на международной арене и, тем самым, представляющей серьезную угрозу национальной безопасности США и их союзников. При этом для большей части законодателей наиболее действенным средством разрешения российско-американских противоречий представляются рычаги экономического воздействия.

Библиографический список

1. Senate Concurrent Resolution 48. Expressing the sense of the Congress regarding proliferation of missile technology from Russia to Iran (Senate – July 31, 1997) // Congressional Record. Vol. 143. № 111. July 31, 1997. P. S8609.
2. Iran and Proliferation: Is the U.S. Doing Enough? The Arming of Iran: Who Is Responsible? Hearings Before the Subcommittee on Near Eastern and South Asian Affairs of the Committee on Foreign Relations. United States Senate. One Hundred Fifth Congress. First Session. April 17 and May 6, 1997. Washington: U.S. Government Printing Office, 1998. [S. Hrg. 105-289.]
3. Ibidem. P. 1 – 2.
4. Ibid. P. 12 – 14.
5. The President Executive Order 12938 of November 14, 1994. Proliferation of Weapons of Mass Destruction // Federal Register. Vol. 59, No. 220. Wednesday, November 16, 1994. Title 3.
6. Consideration of Miscellaneous Bills and Resolutions. Markup Before the Committee on International Relations. House of Representatives. One Hundred Fifth Congress. First Session. October 9, 1997. Washington: U.S. Government Printing Office, 1998. [hfa45802.000.] P. 45.
7. Regarding Proliferation of Missile Technology from Russia to Iran (Senate – November 07, 1997) // Congressional Record. Vol. 143. № 155. November 7, 1997. P. S12064.
8. Hfa45802.000. P. 45 – 46.
9. Harman J. Sanctions on Russian Entities (Extension of Remarks – July 22, 1997) // Congressional Record. Vol. 143. № 104. July 22, 1997. P. E1477.
10. General Leave (House of Representatives – November 06, 1997) // Congressional Record. Vol. 143. № 154. November 6, 1997. P. H10125.
11. Hfa45802.000. P. 51, 57 – 59.
12. Final Vote Results for Roll Call 592 // U.S. House of Representatives Roll Call Votes, 105th Congress, 1st Session (1997).
13. Support House Concurrent Resolution 121, Regarding Proliferation of Missile Technology From Russia to Iran (House Of Representatives – July 31, 1997) // Congressional Record. Vol. 143. № 111. July 31, 1997. P. H6686.
14. S. Hrg. 105-289. P. 4.
15. Support House Concurrent Resolution 121... P. H6686.
16. General Leave (House of Representatives – November 06, 1997)... P. H10124.
17. Sense of the Congress Regarding Proliferation of Missile Technology from Russia to Iran (Senate – November 04, 1997). // Congressional Record. Vol. 143. № 152. November 4, 1997. P. S11664.
18. S. Hrg. 105-289. P. 37.
19. Sense of the Congress Regarding Proliferation of Missile Technology from Russia to Iran... P. S11664.
20. S. Hrg. 105-289. P. 27.