



Андрей Баклицкий

ИРАНСКОЕ ЯДЕРНОЕ СОГЛАШЕНИЕ: ПО КАНАТУ БЕЗ СТРАХОВКИ

Октябрьским вечером 1994 г. президент США Б. Клинтон выступил с давно ожидаемым брифингом для СМИ по итогам переговоров между Соединенными Штатами и КНДР. Он объявил собравшимся журналистам, что после шестнадцати месяцев напряженных переговоров Вашингтон и Пхеньян достигли соглашения по ядерной программе Северной Кореи. В обмен на поставку энергоресурсов и строительство двух легководных ядерных реакторов КНДР согласилась вывести из эксплуатации реактор в Йонбене, остановить работы по переработке ядерного топлива и остаться в Договоре о нераспространении ядерного оружия. Президент отметил, что соглашение отвечает интересам США, их союзников и всего мира и особо подчеркнул, что оно «не основывается на доверии. Выполнение [соглашения] будет контролироваться МАГАТЭ»¹.

Текст договора будет подписан в Женеве 21 октября 1994 г. и станет известен как *Рамочное соглашение* между США и КНДР, но его реализация практически сразу столкнется с серьезными сложностями. 10 января 2003 г. Пхеньян объявит о выходе из ДНЯО, а 9 октября 2006 г. проведет свое первое ядерное испытание.

Когда в июле 2015 г. шестерка международных посредников (Великобритания, Германия, КНР, Россия, США, Франция) и Иран согласуют Совместный всеобъемлющий план действий по урегулированию ситуации вокруг иранской ядерной программы, аналогии не замедлят последовать. И пока авторы иранского соглашения будут пытаться убедить внутренних и внешних оппонентов в достоинствах достигнутых договоренностей, экспертное сообщество задастся вопросом, насколько же, на самом деле, устойчивым является соглашение по иранской ядерной программе.

СОВМЕСТНЫЙ ВСЕОБЪЕМЛЮЩИЙ ПЛАН ДЕЙСТВИЙ

Следует начать с того, что история противостояния вокруг иранской ядерной программы длится более десяти лет, и согласованный в июле 2015 г. Совместный всеобъемлющий план действий (СВПД) стал не первой договоренностью, призванной разрешить ситуацию.



А
Н
А
Л
И
З

Предыдущая попытка датируется маем 2010 г., когда Иран, Бразилия и Турция представили *Тегеранскую декларацию*². Согласно документу, Тегеран должен был передать Анкаре 1200 кг низкообогащенного урана в обмен на поставку 120 кг топлива для Тегеранского исследовательского реактора, обеспеченную МАГАТЭ, США, Францией и Россией. В случае невыполнения соглашения в течение года Турция должна была вернуть Ирану его запас урана. Тем не менее, несмотря на предварительное согласие президента США Б. Обамы и близость положений *Тегеранской декларации* к плану, предложенному Францией, Россией и США годом раньше, соглашение было отрицательно воспринято в Вашингтоне, а после и в других столицах *шестерки*, и так и не было реализовано. Если прибавить к этому срыв договоренностей между *евротройкой* и Ираном в 2003–2004 гг., а также негативный опыт переговоров по ядерной программе КНДР, становится понятно, почему многие в экспертном сообществе встретили попытку достичь всеобъемлющего и окончательного соглашения с Ираном со здоровым скептицизмом.

Главы делегаций на переговорах прекрасно представляли себе эти и другие сложности. Итоговое соглашение должно было продемонстрировать, что все пути для создания Ираном ядерного оружия были закрыты, при этом условия не должны были включать положения, неприемлемые для Тегерана. Соглашение не могло быть международным договором, потому что он никогда бы не был ратифицирован Конгрессом США, и в тоже время оно должно было обладать широкой международной легитимностью и предусматривать инструменты обеспечения выполнения. Соглашение должно было стать компромиссом между крайними позициями Ирана и США и учитывать интересы Великобритании, Германии, Китая, России и Франции. Учитывая столь значительное количество противоречащих друг другу требований, Совместный всеобъемлющий план действий в итоге оказался, пожалуй, наилучшим возможным вариантом.

В общем виде СВПД выглядит следующим образом: Иран значительно сокращает и ограничивает на 10 лет свои обогатительные мощности, уровень обогащения урана в течение 15 лет не должен превышать 3,67%, а его общие запасы — 300 кг. Запасы тяжелой воды также будут ограничены. Обоганительный центр в Фордо будет перепрофилирован в исследовательский центр, а исследовательский реактор в Араке — модернизирован, чтобы избежать излишней наработки плутония.

Иран также обязуется временно применять Дополнительный протокол к соглашению о гарантиях МАГАТЭ (с перспективой его ратификации парламентом), принять положения измененного кода 3.1 Дополнительных положений соглашения о гарантиях МАГАТЭ и будет сотрудничать с МАГАТЭ для прояснения прошлых и настоящих нерешенных вопросов. Тегеран предоставит МАГАТЭ дополнительные возможности для мониторинга и доступ к любым подозрительным объектам, будет предоставлять Агентству информацию о запасах природного урана и центрифугах. В течение 15 лет международное сотрудничество в ядерной сфере будет осуществляться только после одобрения специально созданной Совместной комиссией.

В течение этих же 15 лет Иран не будет перерабатывать отработавшее ядерное топливо, откажется от обладания высокообогащенным ураном и оружейным плутонием, а также ураном и плутонием в металлической форме. Тегеран не будет использовать компьютерные модели для имитации ядерных взрывных устройств,

С. КИСЛЯК

Мы будем делать все возможное для того, чтобы программа мирного развития ядерной энергетики Ирана развивалась на путях сотрудничества. Это значит, что Иран должен продемонстрировать транспарентность и предсказуемость своей программы и своих намерений. Это также значит, что и Ирану нужно иметь уверенность в том, что не будет помех в поставках оборудования и материалов для развития его мирной ядерной программы.

Надо сказать, что у наших друзей из европейских стран свой диалог с Ираном, но мы отнюдь не сидим в кабинетах и не ждем, чем он закончится. Россия — очень активный участник многосторонних дискуссий вокруг этого вопроса. И мы также очень серьезно по всем этим вопросам самостоятельно, в двухстороннем формате разговариваем с Ираном. И я надеюсь, что, в конечном счете, если мы, наконец, снимем все эти вопросы, мы сами себе сможем сказать, что Россия сыграла в снятии напряженности не последнюю роль, — а это полностью отвечает долгосрочным интересам России.

Иран: ситуация стала понятнее, но не все вопросы сняты
Ядерный Контроль. 2005. Т. 11, № 2 (76).
<http://www.pircenter.org/media/content/files/1/13415732140.pdf>



А
Н
А
Л
И
З

многоточечные системы детонации взрыва, системы диагностики взрывов и нейтронные источники взрывного типа. Иран продолжит исследования в области обогащения в ограниченном масштабе, используя в течение 10 лет только газоцентрифужную технологию. Страна подготовит план деятельности в области обогащения урана и сопутствующих исследований. МАГАТЭ будет ежегодно подтверждать соответствие иранской ядерной программы заявленному плану.

Взамен резолюция СБ ООН 2231 отменит все предыдущие санкционные резолюции, связанные с иранской ядерной программой. Евросоюз отменит все односторонние санкции против Ирана. США отменит все санкции, введенные исполнительной властью, и приостановит действие остальных санкций с перспективой их дальнейшего снятия. Выполнение обязательств сторон будет взаимным и будет осуществляться в соответствии со сложным поэтапным планом.

Первое, что бросается в глаза при знакомстве с СВПД, — это объем и сложность текста. Рамочная договоренность между США и КНДР 1994 г., призванная остановить развитие ядерной программы Пхеньяна, состояла из четырех страниц³. В те же четыре страницы уместилась рамочная договоренность по уничтожению сирийского химического оружия⁴, согласно которой свыше тысячи тонн боевых отравляющих веществ и прекурсоров должны были быть вывезены из страны, находящейся в состоянии гражданской войны. Для сравнения: в Совместном всеобъемлющем плане действий — 20 страниц, а с учетом пяти приложений объем документа превышает 150. По объему и сложности СВПД скорее похож на новый договор СНВ между США и Россией. Тщательная проработанность текста внушает оптимизм относительно устойчивости соглашения при наличии доброй воли к его выполнению.

Второе, что нужно иметь в виду, — несмотря на отмеченную выше сложность, соглашение не является международным договором. Это именно план действий,

согласованный сторонами, но не подписанный, не ратифицированный и не являющийся обязательным к исполнению. Как справедливо отмечает бывший советник по правовым вопросам Совета национальной безопасности и Государственного департамента США Дж. Беллингер, резолюция Совета Безопасности ООН 2231 включает в себя текст СВПД, но не делает его юридически обязывающим⁵. Резолюция только одобряет план действий и настоятельно призывает к его полному осуществлению, что не является обязывающей формулировкой. В то же время Резолюция 2231 абсолютно четко отмечает как юридически обязывающие («постановляет, действуя на основании статьи 41 Устава Организации Объединенных Наций») отдельные положения СВПД, преимущественно ограничительного характера (повторное введение в силу отмененных резолюций, сотрудничество с Ираном в атомной сфере и т. д.)⁶. Таким образом, выполнение соглашения сторонами в значительной мере было поставлено в зависимость от интересов участников.

Успех СВПД, как и любой другой международной договоренности, не может быть гарантирован. На пути выполнения соглашения стоит множество препятствий. Угрозы выполнению СВПД можно разделить на две основные категории:

- Полный отказ одной из сторон от участия в СВПД по причинам, не связанным с выполнением плана действий. Это, в свою очередь, может спровоцировать распад соглашения;
- Кризис, вызванный противоречиями, которые неизбежно возникнут в ходе реализации СВПД. В случае если механизмы разрешения споров окажутся неэффективными, эскалация кризиса может привести к прекращению действия СВПД.

Данная статья не включает в себя рассмотрение устойчивости СВПД в случае, если Иран пойдет на явное нарушение соглашения и попытается создать ядерное оружие. Подобный сценарий не выглядит сколько-нибудь реалистичным. Вышедший 2 декабря 2015 г. отчет генерального директора МАГАТЭ, посвященный спорным аспектам иранской ядерной программы, подтвердил, что «скоординированная деятельность Ирана, которая могла быть использована для создания ядерного взрывного устройства», прекратилась в 2003 г.⁷ Возобновление военных исследований несмотря на беспрецедентное внимание и контроль со стороны МАГАТЭ едва ли можно рассматривать как вероятную стратегию действий иранского руководства.

Наконец, нужно отметить, что несмотря на то, что Совместный всеобъемлющий план действий носит многосторонний характер, его устойчивость преимущественно зависит от выполнения своих обязательств США и Ираном. Россия и КНР последовательно поддерживали соглашение, при этом обязательства Пекина и Москвы, не введших односторонних санкций против Тегерана, в рамках СВПД сводятся к точечным вопросам (модификация Китая реактора в Араке, модификация Россией двух каскадов центрифуг в Фордо для производства стабильных изотопов и вывоз излишков обогащенного урана из Ирана), их невыполнение не может помешать реализации соглашения. Что касается Великобритании, Германии и Франции, то их действия могут представлять угрозу СВПД только на первом этапе. После того как ЕС снимет с Ирана большую часть санкций, их возможности

саботировать соглашение значительно уменьшатся. Санкции Европейского Союза вводятся и отменяются единогласным решением Совета министров ЕС⁸. В случае если один из европейских участников СВПД решит по внутривнутриполитическим причинам выйти из соглашения, то, чтобы возобновить европейские санкции против Ирана, государству придется убедить в своей правоте 27 других членов Европейского союза, что служит сильным сдерживающим фактором.

СЦЕНАРИЙ 1: СВЕРХУ ВНИЗ

Совместный всеобъемлющий план действий был согласован президентами США и Ирана, но в обеих столицах осталось немало недовольных. Враждебные отношения между Тегераном и Вашингтоном на протяжении последних тридцати с лишним лет создали атмосферу взаимного недоверия, отбрасывающую тень и на достигнутое соглашение.

14 июля 2015 г., в день, когда было объявлено о согласовании Совместного всеобъемлющего плана действий *шестеркой* международных посредников и Ираном, спикер Палаты представителей Конгресса США Дж. Бейнер назвал соглашение *неприемлемым* и пообещал не допустить его реализации. Реакция спикера Палаты представителей была отчасти обусловлена позицией ключевого союзника США — премьер-министр Израиля Б. Нетаньяху успел объявить сделку *ошибкой исторического масштаба* — но учитывала и настроения американского электората. В середине июля только 33% населения одобряли соглашение с Ираном, тогда как 45% опрошенных выступали против (к сентябрю соотношение только ухудшится: 21% и 49% соответственно)⁹.

В Тегеране новость о достижении договоренности была встречена массовыми гуляниями, но реакция руководства страны была не столь однозначной. Ряд парламентариев поспешили обвинить иранских переговорщиков в игнорировании интересов страны и пересечении обозначенных *красных линий*. Верховный лидер Ирана А. Хаменеи заявил, что текст соглашения должен быть тщательно изучен, а ряд государств, с которыми Иран вел переговоры, не заслуживает доверия.

США

В Соединенных Штатах первоочередной угрозой для всеобъемлющего соглашения с Ираном был Конгресс.

Еще 14 мая 2015 г. обе палаты парламента одобрили *Акт о рассмотрении ядерного соглашения с Ираном 2015 г.*¹⁰ (*Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015*). Законопроект, прошедший Палату представителей и Сенат с широкой двухпартийной поддержкой и подписанный Б. Обамой 22 мая 2015 г., обязал президента представить соглашение с Ираном на рассмотрение парламента и последующее голосование. Согласно новому закону, снятие санкций с Тегерана могло быть заблокировано совместной резолюцией палат Конгресса, не одобряющей СВПД.

При этом подавляющая поддержка законопроекта в парламенте вовсе не отражала общего неодобрения соглашения с Ираном американскими законодателями.



Поддержку закону обеспечило совместное голосование ряда групп с различными, зачастую противоположными интересами: радикального крыла республиканской партии, готового противостоять любым инициативам президента, республиканцев и демократов, опасавшихся заключения *плохой* сделки, и сторонников соглашения, *покупающих* время, необходимое для завершения международных переговоров.

К маю 2015 г. иранский вопрос успел получить четкое *партийное* измерение. В нарушение установленного порядка республиканцы *через голову* демократической Администрации пригласили премьер-министра Израиля выступить перед Конгрессом, чем подлили масла в огонь. Несмотря на внутренние противоречия, межпартийное противостояние требовало от конгрессменов-демократов поддержать соглашение, подготовленное Администрацией. Таким образом, против договоренностей шестерки международных посредников и Ирана с неизбежностью должно было выступить республиканское большинство Конгресса. Демократическая поддержка обещала быть минимальной. Вероятность успеха была далека от стопроцентной.

Чтобы вступить в силу, совместная резолюция, как и любая инициатива законодателей, должна была не только получить большинство в обеих палатах парламента, но и быть подписанной президентом. Б. Обама неоднократно заявлял, что наложит вето на любое действие парламента, встающее на пути реализации соглашения. Это означало, что конгрессмены должны были готовиться преодолеть президентский запрет. В итоге, дело не дошло и до этого — противодействие демократов в Сенате в итоге похоронило угрозу СВПД со стороны законодательной власти.

Согласно правилам процедуры верхней палаты парламента США, сенаторы могут отложить голосование по законопроекту, пользуясь правом на неограниченные дебаты, известным как *флибустьерство*. В подобном случае для того, чтобы просто вынести документ на голосование, необходимы голоса трех пятых состава Сената. Республиканцы верхней палаты трижды пытались провести голосование по соглашению с Ираном и трижды не набирали необходимых 60 голосов. 17 сентября 2015 г., в последний день, когда, согласно майскому закону, Сенат мог одобрить или отклонить соглашение, 45 сенаторов-демократов выступили против вынесения вопроса на голосование, фактически сняв соглашение с Ираном с повестки дня.

В обозримом будущем Конгресс едва ли сможет отменить соглашение по иранской ядерной программе. Совместный всеобъемлющий план действий стал ключевым внешнеполитическим достижением демократической Администрации. В резко поляризованной по партийному признаку вашингтонской среде большинство конгрессменов-демократов будет вынуждено защищать соглашение от республиканских атак. Что касается изменения состава парламента, которое позволило бы республиканцам игнорировать оппозицию демократов, то это едва ли представляется возможным. Даже в чрезвычайно ослабленном состоянии (по итогам выборов 2014 г. республиканцы получили большинство в Конгрессе, которого партия не видела с 1929 г.¹¹) демократы в Сенате успешно блокировали законопроекты большинства. Дальнейшее снижения демократического представительства в парламенте было бы аномалией, более реалистичен обратный тренд. На ближайших выборах в Конгресс 8 ноября 2016 г. будет переизбран весь состав Палаты пред-

ставителей и треть Сената. Учитывая, что в Сенате будут разыгрываться 24 места, занимаемых республиканцами, и только 10 демократических, вполне реалистично ожидать усиления демократов в верхней палате.

В то же время другая потенциальная угроза участию Соединенных Штатов в СВПД исходит от Администрации страны. На текущий момент исполнительная власть и лично президент Б. Обама являются главными сторонниками соглашения с Ираном в США. Администрация готова использовать свои полномочия приостанавливать действие санкций для реализации СВПД, мобилизовать демократов в Конгрессе в поддержку своего амбициозного проекта и инвестировать в соглашение значительный политический капитал.

Столкнувшись с сильным двухпартийным давлением со стороны парламента, настаивающего на участии в оценке сделки с Ираном, президент Б. Обама прибегнул к тактическому отступлению. Он согласился поддержать закон, согласно которому итоговое соглашение вносилось на голосование в Конгресс, что дало американским дипломатам возможность завершить переговоры, не опасаясь саботажа со стороны парламента. Президент разумно решил, что защищать готовый текст соглашения, подписанный иранской стороной, поддержанный европейскими союзниками, Россией и КНР, и одобренный резолюцией Совета Безопасности ООН (пусть и не вступившей в силу), будет значительно проще.

В борьбе за соглашение Б. Обама также опирался на поддержку иностранных лидеров. Одобрение со стороны Британии, Германии и Франции — ключевых партнеров США по НАТО — помогало президенту противостоять обвинениям в том, что соглашение с Ираном заключается в ущерб американским союзникам. В январе 2015 г. министры иностранных дел трех стран и Высокий представитель ЕС по иностранным делам Ф. Могерини в совместной статье обратились к Конгрессу с просьбой не вводить новые санкции против Тегерана. В мае послы европейских держав предупредили, что в случае отказа от соглашения режим санкций будет все больше ослабляться. Наконец, 10 сентября 2015 г. премьер-министр Великобритании, канцлер Германии и президент Франции опубликовали в газете *Washington Post* совместную статью с призывом к Конгрессу поддержать соглашение с Ираном¹².

Приближение президентских выборов ноября 2016 г., по итогам которых в Белом доме должна появиться новая Администрация, означает критический момент для участия США в СВПД. В случае сохранения Белого дома за демократами соглашению по иранской ядерной программе ничего не угрожает. Оба ключевых кандидата от демократической партии — бывший Госсекретарь Х. Клинтон и сенатор Б. Сандерс — поддерживают СВПД.

В то же время все ведущие республиканские кандидаты высказали свое негативное отношение к соглашению с Ираном. Сенаторы М. Рубио¹³ и Т. Крус¹⁴ в случае своего избрания готовы сразу отказаться от СВПД и возобновить санкции против Тегерана. Другие кандидаты от республиканской партии настроены менее радикально, миллиардер Д. Трамп заявил в сентябре 2015 г., что «никогда в жизни я не видел сделки, подготовленной столь неумело, как наше соглашение с Ираном», но в дальнейшем СВПД не играл сколько-нибудь заметной роли в его кампании. Для части республиканских кандидатов соглашение с Ираном не относит-



ся к списку приоритетов, нужно также учитывать, что позиции кандидатов часто смягчаются после вступления в должность. В этом случае многое будет зависеть от состава новой Администрации, внутри- и внешнеполитического положения США в конце 2016 г. Тем не менее, как показал пример Договора об ограничении систем противоракетной обороны 1972 г., новая Администрация Соединенных Штатов может выйти даже из полноценного международного соглашения по контролю над вооружениями в случае, если считает его невыгодным для себя.

ИРАН

Исламский консультативный совет (Меджлис) — однопалатный парламент Ирана — известен своей независимостью от исполнительной власти и стремлением к надзору за последней. Не стали исключением и отношения между Меджлисом и администрацией президента Х. Роухани. В августе 2013 г. депутаты отклонили кандидатуры на пост глав трех министерств, представленных президентом на утверждение парламента, а год спустя отправили в отставку министра науки, исследований и технологий (утвердить нового главу министерства удалось только с третьей попытки). Переговоры по ядерной программе Тегерана ожидаемо оказались под пристальным вниманием парламента.

Еще до заключения *политического* соглашения в Лозанне иранские парламентарии неоднократно заявляли, что итоговая договоренность по ядерной программе должна быть вынесена на голосование в Меджлисе. При этом они ссылались на статью 77 конституции Ирана, согласно которой «Договоры, соглашения и иные международные документы должны проходить ратификацию в Меджлисе исламского совета». Не последнюю роль в решимости иранских парламентариев играл пример их американских коллег, настаивавших и настоявших на обязательном одобрении будущего соглашения Конгрессом.

Представители исполнительной власти во главе с президентом Ирана Х. Роухани предпочли бы, чтобы СВПД одобрил Высший совет национальной безопасности. Возглавляемый президентом орган включает в себя глав трех ветвей власти, ключевых министров, председателя Генерального штаба и двух представителей Верховного лидера. Решения совета вступают в силу после их утверждения лидером страны. Согласно конституции Ирана, к ведению совета относится «определение политики страны в области обороны и безопасности». До 2013 г. Высший совет национальной безопасности играл ключевую роль в переговорах по ядерной программе, а секретарь совета был главным иранским переговорщиком (в 2003–2005 гг. в этом качестве выступал будущий президент Х. Роухани), поэтому утверждение соглашения по ядерной программе вполне вписалось бы в существующую практику.

Но уже 3 сентября 2015 г. на встрече с представителями Совета экспертов Верховный лидер Ирана А. Хаменеи сказал: «У меня нет рекомендаций для парламента относительно того, как его члены будут рассматривать соглашение, будут ли они ратифицировать его или отклонят его. Это должны решать парламентарии»¹⁵. На следующий день глава парламентской комиссии А.Р. Закани объявил, что согласно решению Совета стражей конституции, высшего контрольного органа Ирана, законопроект, одобряющий СВПД, должен быть внесен в парламента.

Тем не менее, когда 13 октября 2015 г. парламент Ирана вынес на голосование законопроект под названием *Пропорциональный и взаимный план действий по выполнению СВПД*, он был принят с комфортным перевесом (161 голос за, 59 против). Согласно закону¹⁶, Высший совет национальной безопасности должен следить за соблюдением взаимности при выполнении СВПД; в случае если санкции не будут сниматься вовремя, будут вводиться повторно или будут инициированы новые санкции, правительство должно прекратить выполнение своих обязательств и нарастить ядерную программу; кроме того, разрешение на посещение военных объектов инспекторами МАГАТЭ должно выдаваться Высшим советом национальной безопасности. На следующий день законопроект был утвержден Советом стражей конституции и стал законом.

Часть консервативных парламентариев раскритиковала действия спикера Меджлиса А. Лариджани, не предоставившего, по их мнению, достаточно времени для обсуждения и внесения поправок в столь важный законопроект. Но в целом, соглашение по иранской ядерной программе было поддержано Меджлисом. Угроза существованию СВПД со стороны иранского парламента на ближайшее время исчезла.

По итогам парламентских выборов февраля 2016 г. можно ожидать усиления в Меджлисе умеренных сил и ослабления консерваторов, что приведет к росту поддержки президента Х. Роухани и политики администрации в ядерной сфере. Текущий состав парламента был избран весной 2012 г., когда и внутренняя, и внешняя политика Ирана способствовали победе консервативных сил: либеральное движение было разобщено и ослаблено в результате протестов 2009–2010 гг., президентом страны был консервативно настроенный М. Ахмадинежад, Европейский Союз готовился ввести против Тегерана нефтяное эмбарго, а в западных столицах не исключали военного решения ситуации вокруг иранской ядерной программы. В 2016 г. разрядка в международной напряженности и успехи администрации могут помочь получить более либеральный и дружественный президенту Х. Роухани парламента.

Поддержка следующих созывов Меджлиса будет важна при наступлении этапа СВПД, следующего за *Переходным днем*. Соглашение предусматривает, что с наступлением *Переходного дня* Иран «приложит, действуя в соответствии с конституционным распределением полномочий между президентом и парламентом, усилия в целях ратификации Дополнительного протокола».

Как видно из предыдущей цитаты, ратификация протокола иранским парламентом не является обязательным условием для выполнения СВПД. При этом нужно учитывать, что Тегеран уже применял Дополнительный протокол добровольно в 2003–2006 гг., после чего прекратил его применение, резко снизив возможности МАГАТЭ по верификации мирного характера своей ядерной программы. В этом контексте ратификация Дополнительного протокола стала бы важным символом устойчивости соглашения и готовности Ирана гарантировать мирный характер своей ядерной программы в долгосрочной перспективе.

При этом, несмотря на важную роль Меджлиса, его позиция по соглашению является важной, но не решающей. В рамках политической системы страны итоговое решение по всем ключевым вопросам остается за Верховным лидером.



Согласно Конституции Ирана, Верховный лидер является главой государства и обладает широким набором полномочий, включая «определение общей политики государства», «контроль за [ее] правильным исполнением» и «решение споров и упорядочение отношений между тремя ветвями власти». На практике нынешний Верховный лидер А. Хаменеи редко вмешивается в решения ветвей власти лично, предпочитая обозначать границы, в рамках которых непосредственные исполнители могут действовать по своему усмотрению, и использовать существующую в Исламской республике разветвленную систему сдержек и противовесов для поддержания баланса.

Отношение Верховного лидера к переговорам по ядерной программе Ирана укладывается в этот общий тренд. Ведение переговоров было бы невозможно без одобрения аятоллы Хаменеи, при этом у него не было причин не доверять президенту Х. Роухани, который на протяжении 24 лет был представителем Верховного лидера в Высшем совете национальной безопасности. На всем протяжении переговоров по ядерной программе Тегеран Верховный лидер обозначал свою поддержку иранским дипломатам, но призывал не преувеличивать важность договоренностей с Западом для будущего страны.

А. Хаменеи также регулярно обозначал *красные линии* для переговоров, которые создавали журналистские сенсации, но на практике либо успешно учитывались в тексте соглашения, либо аккуратно обходились. Поскольку заявления аятоллы А. Хаменеи часто звучали в преддверии ключевых этапов переговоров, западные эксперты задавались вопросом, не играет ли Верховный лидер *злого полицейского*, усиливая позиции команды иранских переговорщиков. Вот лишь несколько примеров:

- За две недели до 20 июля 2014 г., очередной даты, установленной для заключения всеобъемлющего соглашения, Верховный лидер заявил, что Ирану необходима обогатительная программа мощностью в 190 000 единиц работы разделения. Поскольку на тот момент Организация по атомной энергии Ирана обладала ресурсами примерно в 10 000 единиц работы разделения, подобная цель потребовала бы двадцатикратного наращивания обогатительных мощностей. Впрочем, в самой речи А. Хаменеи пояснил, что заявленная цифра будет нужна «не в этом году и не через пять лет».¹⁷ В итоге Тегеран согласился ограничить свою обогатительную программу пятью тысячами единиц работы разделения на десять лет.
- После заключения *политической* договоренности весной 2015 г. Верховный лидер четко обозначил, что санкции с Ирана должны быть сняты в момент вступления соглашения в силу. Поскольку договориться с США и ЕС о снятии санкций без предварительного выполнения ряда условий не представлялось возможным, была выработана система, при которой вступлению соглашения в силу предшествовал ряд этапов, в рамках которых стороны *готовились* к выполнению своих обязательств. Иран приводил свою ядерную программу в соответствие с согласованными параметрами, а западные страны принимали постановления об отмене санкций, вступавшие в силу после выполнения Тегераном его части сделки.

- В конце мая 2015 г. А. Хаменеи спровоцировал бурное обсуждение, заявив, что Иран не позволит интервьюировать своих ученых-ядерщиков, не предоставит доступ к военным объектам и не потерпит *чрезвычайных мер проверки*. Поскольку два первых пункта являлись ключевыми в готовящемся СВПД, возник вопрос о принципиальной возможности соглашения с Ираном. В итоге иранская сторона на переговорах сделала упор на том, что посещение военных объектов и интервью с учеными должны быть ограничены рядом условий. Внутри страны иранские дипломаты разъяснили, что подобные меры проверки являются стандартной частью Дополнительного протокола к соглашению о гарантиях МАГАТЭ, действующего во многих странах, и не будут *чрезвычайными*.
- После того как СВПД был поддержан иранским парламентом, Верховный лидер в письме на имя президента Х. Роухани от 21 октября 2015 г. обозначил, что модификация тяжеловодного реактора в Араке и вывоз обогащенного урана из страны в обмен на природный уран могут начаться только после того, как МАГАТЭ объявит о полном закрытии всех вопросов к Ирану, включая вопрос о так называемом *возможном военном измерении* иранской ядерной программы¹⁸. Поскольку согласно СВПД разрешение вопросов о *возможном военном измерении* не являлось условием для снятия с Ирана санкций, это требование грозило усложнить структуру реализации соглашения. Несомненно, эта позиция учитывалась представителями *шестерки* при подготовке и принятии резолюции Совета управляющих МАГАТЭ, *закрывшем* иранское ядерное досье 15 декабря 2015 г.¹⁹

В том же письме А. Хаменеи максимально полно представил свою позицию относительно итогового текста СВПД и его выполнения. Верховный лидер одобрил заключенное соглашение, но с оговорками, ключевой из которой стала следующая:

- В течение восьми лет введение любых санкций против Ирана любой из стран *шестерки* международных посредников будет расцениваться как нарушение СВПД, и в этом случае правительство должно будет прекратить выполнять свою часть соглашения и начать наращивать ядерную программу в соответствии с законом.

Этот пункт, появлявшийся до этого в разных формах, поставил под угрозу существование соглашения в случае введения против Тегерана новых санкций. Последнее нельзя исключить. В случае ареста американского журналиста в Иране или столкновений Израиля с союзной Тегерану *Хезболлой* могут последовать новые западные санкции на основании обвинений в нарушении прав человека или спонсировании терроризма.

Впрочем, как показывает опыт, Верховный лидер готов гибко подходить к формальным критериям в случае, если ключевые интересы страны будут учтены. Снятие с Ирана многосторонних и односторонних санкций в ходе выполнения СВПД с высокой долей вероятности трансформируется в экономический рост и повышение благосостояния населения страны. В этом случае А. Хаменеи будет сложнее пойти на шаги, которые будут расценены как намеренное ухудшение экономического положения страны. Ему придется соизмерять экономический и репутацион-



ный ущерб от введенных санкций с возможными потерями в случае срыва соглашения по ядерной программе.

СЦЕНАРИЙ 2: СНИЗУ ВВЕРХ

Хотя сценарий, при котором одна из сторон полностью отказывается от выполнения соглашения, по-прежнему нельзя исключить, после голосования в парламентах США и Ирана он на некоторое время отошел на второй план. С началом выполнения плана действий самой значимой угрозой соглашению становится нарушение положений СВПД одной из сторон (или обвинение в подобном нарушении) и следующая за этим реакция.

ПЛАН В ПЛАНЕ

Совместный всеобъемлющий план действий был презентован международному сообществу как ряд последовательных этапов, основанных на взаимных уступках. Как отметил 14 июля 2015 г. министр иностранных дел России С. Лавров, «договоренность Ирана и *шестерки* была достигнута с помощью предложенного Президентом РФ В. Путиным принципа поэтапности и взаимности»²⁰. Действительно, важная часть СВПД отведена последовательности реализации его положений, а в тексте соглашения фигурирует множество реперных точек. Для определения устойчивости соглашения важно понимать суть и взаимную зависимость этапов СВПД.

Первой датой, отмеченной в плане действий, стало 14 июля 2015 г. — согласно терминологии СВПД, *День окончания (Finalisation Day)* переговоров. Затем, в полном соответствии с СВПД, 20 июля 2015 г. Совет Безопасности ООН принял резолюцию 2231, одобряющую план действий.

После того как прошло 90 дней после принятия резолюции Советом Безопасности, а государства-участники не выразили своего несогласия с принятыми договоренностями, 18 октября 2015 г. наступил *День принятия (Adoption Day)*, и начался второй этап СВПД. С этого дня стороны начали практические приготовления к выполнению своих обязательств согласно плану действий. США и Европейский союз начали готовить документы, снимающие санкции с Ирана либо приостанавливающие их действие. Тегеран приступил к сокращению своей ядерной программы и приведению ее в соответствие с СВПД.

Следующей и, пожалуй, наиболее важной точкой плана действий должен стать *День начала реализации (Implementation Day)*, знаменующий начало третьего этапа СВПД. В этот день МАГАТЭ должно представить доклад, подтверждающий выполнение Ираном своих обязательств по ограничению ядерной программы. Параллельно ЕС и США отменяют либо приостанавливают большую часть односторонних санкций против Ирана. Также прекращается действие всех предыдущих резолюций Совета Безопасности ООН, введенных в отношении ядерной программы Тегерана²¹. У *Дня начала реализации* нет фиксированной даты, его наступление зависит от выполнения Ираном своей части СВПД и верификации этого МАГАТЭ.

Отдельно будут сняты ограничения на поставки Тегерану вооружений, определенных Регистром обычных вооружений ООН (не позже, чем через пять лет после даты принятия СВПД), и ведение деятельности, связанной с разработкой и созданием баллистических ракет (не позже, чем через восемь лет после даты принятия СВПД).

Через 8 лет после *Дня принятия* либо когда Генеральный директор МАГАТЭ представит Совету управляющих и СБ ООН доклад, констатирующий, что Агентство пришло к *расширенному* заключению о том, что весь ядерный материал в Иране остается в мирной деятельности, наступит *Переходный день (Transition Day)*. Начиная с этого дня Европейский Союз прекратит действие всех ранее приостановленных санкций и приостановит действие оставшихся, США приложат усилия для принятия законодательных мер, необходимых для прекращения действия санкций, а Иран приложит усилия для ратификации Дополнительного протокола.

Наконец, спустя десять лет после *Дня принятия* наступит *День прекращения действия резолюции СБ ООН (UNSCR Termination Day)*. Как следует из названия, в этот день прекратится действие резолюции СБ ООН 2231, а Совет Безопасности завершит рассмотрение ситуации вокруг иранской ядерной программы.

Впрочем, выполнение СВПД на этом не заканчивается, значительная часть обязательств Ирана останется в силе на протяжении пятнадцати лет, а некоторые меры продлятся двадцать (предоставление МАГАТЭ данных по производству центрифуг) и даже двадцать пять лет (предоставление МАГАТЭ данных по приобретению и добыче природного урана).

Как видно из вышеприведенной информации, фактически СВПД состоит из двух основных этапов: до *Дня начала реализации*, когда стороны работают над выполнением своих обязательств согласно плану действий, и после *Дня начала реализации*, когда с Ирана будут сняты санкции в обмен на ограничения в ядерной сфере, которые также будут постепенно отменяться. Остальные этапы СВПД, при всей важности их соблюдения, служат обрамлением этой ключевой структуры.

ПЕРВАЯ ПРОВЕРКА НА ПРОЧНОСТЬ

Таким образом, ближайшей точкой для *замера* устойчивости СВПД станет приближающийся *День начала реализации*. Иран должен будет завершить выполнение достаточно объемного плана работ, а МАГАТЭ — проверить и подтвердить выполнение договоренностей. Хотя, как упоминалось выше, сроки выполнения обязательств не фиксированы, Иран будет стремиться к скорейшему завершению своей части работ, чтобы добиться снятия санкций. Стоит ожидать, что президент Х. Роухани, избранный под лозунгом нормализации экономической ситуации в стране, приложит для этого все усилия. 14 октября 2015 г. в интервью иранскому телеканалу президент объявил, что санкции будут сняты с Ирана через один-два месяца²².

Обозначенные им сроки были мало реалистичными, но подчеркивали важность временного фактора. 26 февраля 2016 г. в Иране пройдут парламентские выборы, которые могут позволить президенту увеличить свою поддержку в парламенте. На ту же дату приходится выборы в Совет экспертов (орган, избирающий нового Верховного лидера Ирана), будущий созыв которого проработает до 2024 г. Сня-



тие санкций с Тегерана до конца февраля 2016 г. стало бы мощным фактором поддержки для пропрезидентских сил на предстоящих выборах.

Обязательства Ирана в рамках первого этапа выглядят значительными, но вполне выполнимыми. Помимо прочего Тегеран должен снять и залить бетоном корпус реактора в Араке, обеднить или вывезти из страны превышающие 300 кг запасы урана, обогащенного не более чем до 3,67%, ликвидировать запасы урана, обогащенного свыше 3,67%, вывезти из страны излишки тяжелой воды, превышающие 130 метрических тонн, демонтировать центрифуги свыше согласованного количества в 5060 машин типа IR-1 и элементы инфраструктуры, не относящиеся к этим центрифугам, вывезти все ядерные материалы с завода по обогащению ядерного топлива в Фордо, представить МАГАТЭ первоначальный список всех существующих труб роторов центрифуг и сильфонов и разрешить МАГАТЭ проверять этот список, заявить все места и виды оборудования, используемые для их производства.

Иран активно приступил к выполнению своих обязательств в рамках СВПД. Согласно отчету Генерального директора МАГАТЭ от 18 ноября 2015 г.²³, за месяц выполнения СВПД Тегеран сократил количество центрифуг на обогатительном комплексе в Натанзе с 15420 до 11308. Работая с той же скоростью, иранские специалисты могут завершить данную часть проекта в январе 2016 г.

Другими трудоемкими пунктами плана остаются вывоз из Ирана излишков низкообогащенного урана и тяжелой воды, а также демонтаж и заливка бетоном корпуса реактора в Араке. Вывоз излишков урана иранская сторона будет координировать с Россией, а демонтаж корпуса реактора — с КНР и США. По заявлению заместителя министра иностранных дел России С. Рябкова, Россия может завершить вывоз урана из страны до конца 2015 г.²⁴ По информации из российских и иранских источников, завершения необходимых работ в Араке можно ожидать в конце декабря 2015 г. — начале января 2016 г.²⁵

После того как Совет управляющих МАГАТЭ закрыл имевшиеся ранее вопросы относительно иранской ядерной программы, не осталось политических аспектов, которые могли бы помешать выполнению Тегераном своих обязательств в рамках СВПД. На данном этапе также не стоит ожидать разночтений относительно реализации Ираном своей части плана действий, она довольно легко верифицируется МАГАТЭ. Если после выполнения Ираном оговоренных пунктов плана ЕС и США выполнят свои обязательства по снятию санкций, что представляется вполне вероятным (ЕС и США завершили всю необходимую подготовительную работу 18 октября 2015 г.²⁶), СВПД перейдет в фазу соблюдения за ходом выполнения соглашения, которая будет длиться многие годы.

NEW NORMAL

После *Дня начала реализации* в истории иранской ядерной программы начнется новый этап. В обмен на снятие и приостановку санкций Иран примет на себя ряд обязательств и ограничений, превышающих договоренности промежуточного соглашения от ноября 2013 г., выполнявшиеся Тегераном до того. Полный список обязательств, принятых иранской стороной, приведен в Приложении I к СВПД²⁷.

Авторы СВПД приложили значительные усилия, чтобы максимально четко прописать обязанности сторон в рамках соглашения и обеспечить МАГАТЭ возможностью их полной и своевременной верификации.

Так, ограничения, касающиеся количественных показателей (количество центрифуг и их компонентов, запасы обогащенного урана и тяжелой воды), легко поддаются контролю. Поскольку обладание дополнительной сотней или даже тысячей центрифуг принципиально не изменит технические возможности Тегерана, а Агентство с легкостью сможет обнаружить нарушение, едва ли стоит ожидать от Ирана умышленного превышения согласованных уровней. В любом случае, они будут сняты по прошествии четко ограниченного периода.

Это, конечно, не исключает возможности неумышленного превышения Тегераном некоторых показателей. В частности, необходимость поддерживать уровень низкообогащенного урана (НОУ) на уровне в 300 кг представляет собой непростую задачу с учетом сложности координирования обогащения урана, производства и облучения топлива, а также разубоживания или вывоза из страны излишков. Кроме того, нельзя исключить, что даже небольшое превышение Ираном оговоренных запасов НОУ может вызвать резкую реакцию у противников СВПД. В этом случае важно понимать, что временное превышение лимита на несколько килограммов не представляет никакой угрозы. В частности, МАГАТЭ определяет *значимое количество* низкообогащенного урана в 75 кг²⁸, колебание значений ниже данного уровня не должно считаться критичным.

В тоже время ряд сфер деятельности в рамках СВПД оказался не столь однозначным. Принятие решений относительно доступа инспекторов МАГАТЭ к иранским объектам и определение допустимости сотрудничества с Ираном в ядерной сфере будет зависеть от каждого конкретного случая. Выносить итоговые заключения будет Совместная комиссия, состоящая из представителей *шестерки* международных посредников, Ирана и ЕС. Именно в этих сферах стоит ожидать наибольших угроз для выполнения СВПД.

Согласно СВПД, МАГАТЭ имеет право запрашивать доступ к любым объектам на территории Ирана, «чтобы проконтролировать отсутствие незаявленных ядерных материалов и видов деятельности или видов деятельности, не соответствующих СВПД». Если Иран не сочтет доводы МАГАТЭ достаточно вескими и в течение 14 дней Агентство и Тегеран не смогут разрешить вопрос, он будет вынесен на заседание Совместной комиссии. В течение 7 дней комиссия примет решение консенсусом либо большинством голосов. Иран будет должен исполнить решение в течение трех дней.

Учитывая, что необходимым минимумом для принятия решения комиссией будут являться голоса пяти из восьми членов, при совместном голосовании представители Запада (Великобритания, Германия, США, Франция и ЕС) всегда будут обладать нужным большинством. В случае если Иран будет считать посещение какого-либо из военных объектов неприемлемым из соображений секретности, поддержка подобного требования только западными странами может укрепить подозрения в политической подоплеке запроса МАГАТЭ. В этом случае правительству Ирана будет сложно дать разрешение на посещение объекта, что, в свою очередь, будет считаться нарушением СВПД.



Международное сотрудничество Тегерана в ядерной сфере также будет поставлено под контроль Совместной комиссии. Для оперативной работы в рамках СВПД предусмотрена Рабочая группа по закупкам, состоящая из представителей семи государств под председательством ЕС²⁹. Рабочая группа должна рассматривать и одобрять (или не одобрять) поставку Ирану товаров и оказание услуг в ядерной сфере. Решения будут приниматься консенсусом в срок, не превышающий тридцати дней. Охват товаров и услуг, относящихся к кругу ведения Рабочей группы по закупкам, очень широк и представляет собой два списка Группы ядерных поставщиков (ГЯП): исходный список ГЯП и список оборудования, материалов, программного обеспечения и соответствующей технологии двойного назначения³⁰, а также любые другие товары, если государство-экспортер «определяет, что они могут способствовать деятельности, не совместимой с СВПД». На настоящий момент сложно оценить масштаб работы, который встанет перед Рабочей группой, но учитывая включение в список материалов двойного назначения и просто подозрительных сделок, участникам СВПД придется задействовать значительные человеческие ресурсы для обработки запросов в ограниченный срок. Как отмечает Я. Стюарт из Королевского колледжа Лондона, Управление МАГАТЭ по ядерному контролю в Ираке за десять с небольшим лет своего существования рассмотрело около 18 000 контрактов³¹.

Если ограничения на поставку товаров двойного назначения могут помешать иранским компаниям приобрести оборудование, необходимое для нефтехимической и космической промышленности, то другие положения соглашения могут вызвать еще большее неудовольствие иранской стороны. Согласно пункту 6.6 приложения IV к СВПД, «Любой участник СВПД может передать вопрос о какой-либо деятельности, связанной с закупками, на рассмотрение Совместной комиссии в рамках механизма урегулирования споров, если он обеспокоен тем, что такая деятельность не совместима с настоящим СВПД». Это означает, что поставки Ирану товаров, подпадающих под довольно неопределенную формулировку «предметы, которые могут способствовать деятельности, не совместимой с СВПД», могут быть опротестованы.

При этом нужно понимать, что в рамках Совместного всеобъемлющего плана действий каждое обвинение в невыполнении обязательств превратится в испытание соглашения по иранской ядерной программе на прочность.

МЕХАНИЗМ РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ

Высокая сложность СВПД и взаимное недоверие сторон обусловили особую важность механизма разрешения споров. Помимо этого, сказалась *высокая концентрация* взаимных действий в рамках соглашения. Уже первый день соглашения (*День начала реализации*) Иран должен был встретить со значительно ограниченной ядерной программой, а *шестерка* международных посредников — сняв с Тегерана подавляющее большинство санкций. Стороны оказались сильно ограничены в возможностях реагирования на нарушение соглашения. *Шестерка* могла возобновить санкции против Ирана, Тегеран мог начать увеличивать количество центрифуг и уровень обогащения урана. Никаких промежуточных этапов для наращивания давления на нарушителя не было.

В итоге сторонам пришлось разработать длительный многоступенчатый механизм разрешения споров, сводящийся к многочисленным консультациям на разных уровнях. Главным компонентом механизма стала Совместная комиссия, предусмотренная приложением IV к СВПД. В состав комиссии вошли представители *шестерки* международных посредников, Ирана и ЕС. Помимо разрешения споров, Совместная комиссия будет рассматривать и утверждать планы по модификации иранских ядерных объектов и осуществлению проектов в атомной сфере, утверждать планы Ирана по международному сотрудничеству в области ядерных технологий, принимать решения относительно доступа инспекторов МАГАТЭ на иранские объекты и т. д.

Каждый участник комиссии имеет один голос. Решения будут приниматься консенсусом кроме описанных выше случаев разрешения споров между Ираном и МАГАТЭ относительно допуска инспекторов на иранские объекты.

Если одна из сторон соглашения решит, что другая сторона не соблюдает свои обязательства по СВПД, вопрос будет вынесен на рассмотрение Совместной комиссии. У комиссии будет 15 дней на разрешение вопроса (этот период может быть продлен консенсусом). В случае если обратившаяся в комиссию сторона посчитает, что ее претензия не была удовлетворена, она может выбрать один из двух путей: либо перевести обсуждение на уровень министров иностранных дел (рассмотрение в течение 15 дней, может быть продлено консенсусом), либо созвать Консультативный совет, состоящий из трех членов (по одному представителю от каждой из сторон спора и один независимый член), который должен в течение 15 дней вынести необязывающее заключение по вопросу. В случае необходимости у Совместной комиссии будет 5 дополнительных дней для рассмотрения заключения Консультативного совета и разрешения ситуации.

Если вопрос по-прежнему не будет разрешен, а сторона, подавшая жалобу, будет считать, что речь идет о серьезном нарушении соглашения, она передает вопрос в СБ ООН и может прекратить выполнять свои обязательства по СВПД.

В рамках СВПД обращение в СБ ООН является крайней мерой по принуждению стороны к выполнению ее обязательств. В результате этого обращения запускается механизм возобновления действия предыдущих резолюций Совета Безопасности в отношении Ирана и, соответственно, повторное введение международных санкций против страны. Поскольку СВПД не содержит дальнейших процедур и механизмов разрешения ситуации, подобное развитие событий будет также означать прекращение действия Совместного плана действий и договоренностей по иранской ядерной программе.

Механизм возврата предыдущих санкционных резолюций представляет особый интерес. Вместо того, чтобы вынести на голосование вопрос о возобновлении санкций в отношении Тегерана, СБ ООН, несколько контринтуитивно, должен будет рассмотреть резолюцию о сохранении *status quo*. Выглядеть это будет следующим образом: после получения от участника СВПД уведомления о существенном нарушении исполнения плана действий, Совет Безопасности ООН выносит на голосование проект резолюции, подтверждающей, что отмена предыдущих санкционных резолюций в отношении Ирана сохранится (или, говоря поэтическим



языком резолюции 2231, «резолюции о продолжении режима прекращения действия положений, предусмотренного в пункте 7 (а) настоящей резолюции».³²

У членов Совета Безопасности будет 10 дней на подготовку проекта резолюции, а если такой проект внесен не будет, его подготовит Председатель СБ. Если резолюция, подтверждающая отмену санкций, не будет принята в течение 30 дней с момента обращения (для чего достаточно противодействия любого из постоянных членов СБ), все положения предыдущих санкционных резолюций в отношении Ирана возобновляются со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Решение по механизму возврата международных санкций стало интересным (и первым в истории) прецедентом обхода права вето постоянного Совета Безопасности в рамках резолюции СБ ООН. Подобное решение стало вынужденной уступкой со стороны ряда постоянных членов Совета Безопасности, уступкой, впрочем, ограниченной рамками одной отдельной резолюции. Механизм, использовавшийся в иранском соглашении, станет одним из возможных вариантов действия для дипломатов, готовящих будущие резолюции. Однако, учитывая, что для его повторного использования понадобится согласие всех постоянных членов Совета Безопасности ООН, — вариантом довольно экзотическим.

Таким образом, для разрешения вопроса о нарушениях соглашения у государств — членов СВПД будет минимум 60 дней (период может быть продлен консенсусным решением всех участников). На протяжении этого срока стороны будут должны урегулировать ситуацию, используя дипломатические средства убеждения и согласования позиций. В противном случае Совместный всеобъемлющий план действий прекратит свое существование.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Всеобъемлющее соглашение по иранской ядерной программе стало итогом сложного процесса, растянувшегося более чем на десять лет. В случае реализации оно станет первым прецедентом снятия санкций, введенных в соответствии с Главой VII Устава ООН («Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии»), не предварявшимся военными действиями. В отличие от многих похожих договоренностей, СВПД выглядит достаточно эффективным и позволяет надеяться на достижение своих главных целей — снятия на ближайшие 10–15 лет опасений относительно военной составляющей иранской ядерной программы, расширения возможности для мониторинга мирной атомной деятельности и снятия препятствия для полной интеграции Тегерана в мировое сообщество.

Тем не менее, как и любой компромисс, СВПД несет в себя ряд уязвимостей. Ключевые из них: отсутствие юридических обязательств выполнять соглашение, усиливающее его зависимость от внутривосточной динамики в странах-участницах, и механизм принуждения к выполнению, в результате полного применения которого сам СВПД может быть завершен.

Первое означает, что и Вашингтон, и Тегеран могут выйти из соглашения при определенных внутри- и внешнеполитических обстоятельствах, не связанных с выполнением другой стороной СВПД.

В случае если новый президент США решит выйти из соглашения, руководствуясь исключительно узкопартийными подходами, другие стороны СВПД могут и должны оказать на него сдерживающее влияние. Важную роль здесь могут сыграть представители ЕС, союзники США по НАТО, но также Россия и КНР. Даже если повинуясь внутривластическому импульсу США покинут соглашение, это не будет означать конец СВПД. Добрая воля остальных участников может сохранить процесс. Снятие санкций СБ ООН и ЕС может оказаться достаточным условием для Ирана, чтобы продолжать выполнение своей части договоренностей. Евросоюз должен подтвердить свою позицию не вводить санкции в отсутствие иранских нарушений и, в случае необходимости, активно вести переговоры с Ираном по модификации соглашения. В случае восстановления односторонних американских санкций против Тегерана ЕС, Россия и КНР, а также другие торговые партнеры Ирана должны быть готовы противостоять им. Евросоюз может обратиться к опыту постановления № 2271/96³³, вводящего защитные меры для европейских компаний от американских экстерриториальных санкций, связанных с эмбарго против Кубы. Перечисленные выше меры могут заставить американского президента пересмотреть свою позицию.

Что касается возможного выхода Ирана из соглашения, государства-члены СВПД должны с максимальной ответственностью и осторожностью подходить к введению новых санкций против Тегерана, особенно в первые годы действия соглашения. Ярким примером возможных трений может служить ситуация вокруг иранской ракетной программы, вернувшейся на передовицы СМИ в связи с испытанием ракеты *Имад*³⁴. Развитие программы баллистических ракет, хоть и запрещенное резолюциями Совета Безопасности ООН, без обладания ядерным оружием не представляет собой серьезной угрозы. Было бы нелогично рисковать соглашением по ядерной программе, гарантирующим, что Иран не создаст подобное оружие, чтобы отстоять позицию, основанную на реалиях пятилетней давности, которая в любом случае будет отменена через восемь лет успешного выполнения СВПД.

Руководство Ирана, в свою очередь, должно продолжать свою политику гибкости и готовности к компромиссу, которая позволила достичь соглашения по ядерной программе. СВПД не ограничивает введение санкций в других сферах, и прекращение Тегераном выполнения своих обязательств на этом основании едва ли найдет поддержку в столицах европейских и азиатских союзников США. Чтобы не делать выполнение соглашения заложником внешних факторов, иранская сторона могла бы ограничиваться мягкой реакцией на незначительные изменения санкционного характера, не относящиеся к ядерной сфере.

Вторым фактом, который важно учитывать, является то, что, несмотря на свое название, соглашение по иранской ядерной программе фактически является одномоментным обменом ограничения ядерной программы Тегерана на снятие санкций. В связи с этим у СВПД сильно ограничен инструментарий наращивания давления в случае несоблюдения договора. На практике единственным инструментом принуждения является угроза отменить все положения соглашения. Более того, согласно механизму СВПД, в случае если эта угроза будет реализована, обратный путь не предусмотрен.



В этих условиях главной задачей стран-участниц соглашения должен являться не поиск повода для срыва СВПД, а определение *серых* зон и согласование правил поведения, которые бы обеспечили взаимно выгодный результат.

Важно также уважать национальную гордость иранской стороны. Это удалось при подготовке СВПД и должно учитываться в ходе его выполнения. Газета *New York Times* со ссылкой на анонимный источник сообщила о реакции представитель американской Администрации на условие Ирана сохранить часть центрифуг на обогатительном комплексе в Фордо³⁵. Американцы были удивлены тем, что иранская сторона была готова разместить пятую часть своих центрифуг на объекте, где было запрещено использовать уран. При этом для Ирана было важно продемонстрировать, что ни один из центров по обогащению урана не был закрыт, и иранские дипломаты добились взаимоприемлемого компромисса.

В этом свете МАГАТЭ должно максимально серьезно следовать принципам СВПД, согласно которым «количество таких просьб [по предоставлению доступа к иранским объектам] будет сведено к такому минимуму, который необходим для эффективного выполнения обязанностей по контролю в соответствии с настоящим СВПД». Члены Совместной комиссии должны тщательно разобраться в сути вопроса при голосовании, а не действовать на основании блоковой или групповой логики.

В случае расхождения позиций между Тегераном и МАГАТЭ, *шестерке* международных посредников важно сохранять единую позицию и достигать консенсуса до того, как вступать в переговоры с Ираном. В случае *раскола шестерки* относительно допуска инспекторов МАГАТЭ на иранские объекты у пяти представителей Запада в Совместной комиссии будет достаточно голосов, чтобы заставить Иран принять инспекцию. Но это решение будет обладать низкой легитимностью в глазах иранского руководства и общества.

Наконец, ключевым принципом участия сторон в СВПД должно стать стремление не доводить ситуацию до рассмотрения и голосования в Совете Безопасности ООН. Грань, отделяющая действующее соглашение от возврата к состоянию 2012 г., оказалась очень тонкой. В случае если Совместный всеобъемлющий план действий и Резолюция СБ ООН 2231 прекратят существование, головоломку будет практически невозможно собрать заново. 🗣️

Примечания

- 1 Remarks on the Nuclear Agreement with North Korea. William J. Clinton. October 18, 1994 <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=49319&st=north+korea&st1>
- 2 Joint Declaration by Iran, Turkey and Brazil. May 17, 2010. <http://www.theguardian.com/world/julian-borger-global-security-blog/2010/may/17/iran-brazil-turkey-nuclear>
- 3 Рамочная договоренность между Соединенными Штатами Америки и Корейской Народно-Демократической Республикой от 21 октября 1994 г. https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1994/infcirc457_rus.pdf
- 4 Российско-американская рамочная договоренность по уничтожению сирийского химического оружия, 14 сентября 2013 г. http://archive.mid.ru//brp_4.nsf/0/29EF49726E408D4D44257BE80060EC9E

- 5 John Bellinger. The New UNSCR on Iran: Does it Bind the United States (and future Presidents)? Lawfare. 18.07.2015 <https://www.lawfareblog.com/new-unscr-iran-does-it-bind-united-states-and-future-presidents>
- 6 Резолюция 2231 (2015), принятая Советом Безопасности на его 7488-м заседании 20 июля 2015 г. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/225/30/PDF/N1522530.pdf?OpenElement>
- 7 Final Assessment on Past and Present Outstanding Issues regarding Iran's Nuclear Programme. Report of IAEA Director General. GOV/2015/68. December 2, 2015. http://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/IAEA_PMD_Assessment_2Dec2015.pdf
- 8 Aims and Strands of EU Sanctions. Steven Blockmans. Iran in the Regional and Global Context. P.18. <http://www.pircenter.org/media/content/files/13/14296310520.pdf>
- 9 Support for Iran Nuclear Agreement Falls. Pew Research Center. 08.09.2015 <http://www.people-press.org/2015/09/08/support-for-iran-nuclear-agreement-falls/2/>
- 10 Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015. <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1191/text/pl>
- 11 It's all but official: This will be the most dominant Republican Congress since 1929. Philip Bump. Washington Post. November 5, 2014 <https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2014/11/05/its-all-but-official-this-will-be-the-most-dominant-republican-congress-since-1929/>
- 12 Cameron, Hollande and Merkel: Why we support the Iran deal. David Cameron, Francois Hollande and Angela Merkel. *Washington Post*. 10.09.15 https://www.washingtonpost.com/opinions/cameron-hollande-and-merkel-why-we-support-the-iran-deal/2015/09/10/a1ce6610-5735-11e5-b8c9-944725fcd3b9_story.html
- 13 Sen. Marco Rubio on Iran nuclear deal, Clinton and Trump. CBS News. July 24, 2015. <http://www.cbsnews.com/videos/sen-marco-rubio-on-iran-nuclear-deal-clinton-and-trump/>
- 14 CNN Reagan Library Debate: Later Debate Full Transcript. September 16, 2015 <http://cnnpressroom.blogs.cnn.com/2015/09/16/cnn-reagan-library-debate-later-debate-full-transcript/>
- 15 Khamenei says sanctions must be removed, not suspended. Arash Karami. Al-Monitor. 03.09.15. <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/09/khamenei-sanctions-remove.html>
- 16 Factbox: Iran's law approving nuclear deal — full translation. Reuters. 18.10.15 <http://www.reuters.com/article/2015/10/18/us-iran-nuclear-law-factbox-idUSKCN0SC14P20151018#iVUzRC6ZiyVXoCO.97>
- 17 Arash Karami. Chief of Iran's Atomic Energy Organization clarifies nuclear needs. Al-Monitor. 09.07.2014. <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/07/iran-nuclear-chief-clarifies-nuclear-needs.html>
- 18 Letter to President Hassan Rouhani. Seyyed Ali Khamenei. 21.10.15 <http://en.mfa.ir/index.aspx?siteid=3&fkeyid=&siteid=3&fkeyid=&siteid=3&pageid=1997&newsview=363361>
- 19 Joint Comprehensive Plan of Action implementation and verification and monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Council Resolution 2231 (2015). Resolution adopted by the Board of Governors. 15 December 2015. <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov-2015-72.pdf>
- 20 Лавров: в основе соглашения Ирана и «шестерки» лежит подход России. РИА Новости. 14.07.15 <http://ria.ru/world/20150714/1128465765.html>
- 21 Резолюции СБ ООН 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008), 1929 (2010) и 2224 (2015)
- 22 Lifting sanctions imminent in two months. Информационное агентство МЕРС. 14.10.15 <http://en.mehrnews.com/news/111013/Lifting-sanctions-imminent-in-two-months>
- 23 Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran. Report by the Director General. GOV/2015/65. 18.11.15 <http://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/gov-2015-65.pdf>
- 24 Рябков: Иран реализует план действий по атому в 2016 году. РИА Новости. 15.12.2015. <http://ria.ru/world/20151215/1342268918.html>
- 25 См., например: Постпред РФ: Иран демонтирует ядро реактора в Араке за две-три недели. ТАСС. 16.12.2015. <http://tass.ru/politika/2531815>
- 26 Iran nuclear deal: Council adopts the legal acts to prepare for the lifting of all nuclear-related economic and financial EU sanctions. Council of the EU. 18.10.2015. <http://www.consilium.europa>



Э
И
Л
А
Н
А

eu/en/press/press-releases/2015/10/18-iran-nuclear-deal/; JCPOA Contingent Waivers. US Department of State. 18.10.2015. <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/2015/248320.htm>

- 27 Приложение I к СВПД — меры, касающиеся ядерной области. Резолюция СБ ООН 2231. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/225/30/PDF/N1522530.pdf?OpenElement>
- 28 IAEA Safeguards Glossary. International Nuclear Verification Series No. 3. P. 23. https://www.iaea.org/sites/default/files/iaea_safeguards_glossary.pdf
- 29 Приложение IV к СВПД — Совместная комиссия, раздел 6. Резолюция СБ ООН 2231. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/225/30/PDF/N1522530.pdf?OpenElement>
- 30 См. информационные циркуляры МАГАТЭ INFCIRC/254/Rev.12/Part 1a https://www.iaea.org/sites/default/files/infirc254r12p1_rus.pdf и INFCIRC/254/Rev.9/Part 2a https://www.iaea.org/sites/default/files/infirc254r9p2_rus.pdf
- 31 The Iranian Nuclear Procurement Channel: the most complex part of the JCPOA? Ian J. Stewart. World Export Control Review. http://www.worlddec.com/wp-content/uploads/Iranian-Nuclear-Procurement-Channel_WorldECR1.pdf
- 32 Резолюция 2231 (2015), принятая Советом Безопасности на его 7488-м заседании 20 июля 2015 года, пункт 11. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/225/30/PDF/N1522530.pdf?OpenElement>
- 33 Council Regulation (EC) No 2271/96 of 22 November 1996 protecting against the effects of the extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom. Official Journal L 309, 29/11/1996 P. 0001–0006. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996R2271: EN: HTML>
- 34 Александр Левченко. МИД Ирана: испытание баллистической ракеты не нарушает ядерное соглашение. ТАСС. 13.10.2015 <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/2344795>
- 35 David E. Sanger, Michael R. Gordon. An Iran Nuclear Deal Built on Coffee, All-Nighters and Compromise. New York Times. April 3, 2015