



Пиррова победа?
Опыт санкционной
войны против Ирана

Иван Тимофеев

Об авторе

Иван Тимофеев

Доцент МГИМО, директор программ Российского совета по международным делам (РСМД), программный директор Международного дискуссионного клуба «Валдай»

Данный текст и другие материалы
можно найти на нашем сайте:
<http://ru.valdaiclub.com/a/valdai-papers/>

Данный текст отражает личное мнение автора или группы авторов, которое может не совпадать с позицией Клуба, если явно не указано иное.

© Фонд развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай», 2018

Российская Федерация, 115184, Москва,
улица Большая Татарская, дом 42

Введение: две «иконны» санкционной войны

За последние 100 лет экономические санкции стали важнейшим инструментом достижения внешнеполитических целей. В основном их используют развитые страны, обладающие мощной экономической и технологической базой. Лидером среди стран-инициаторов санкций стали США: из 174 случаев применения санкций в XX и начале XXI вв. 109 приходятся на Америку. Экономическое превосходство и ведущая роль в мировых финансах даёт возможность оказывать давление на более слабых игроков, добиваясь уступок по вопросам внешней и внутренней политики. Среди стран-инициаторов США стали своеобразной «иконой» санкционной войны, обладая наиболее богатым опытом применения санкций как в отношении соперников, так и в адрес партнёров и союзников. США выступают инициаторами большинства санкционных коалиций – групп государств, которые в той или иной мере присоединяются к санкциям или поддерживают их в Совете Безопасности ООН.

Среди стран-целей – тех, против кого используются санкции, – тоже есть свои «иконны». Речь о государствах, которые на протяжении длительного времени подвергались самым разнообразным санкциям, но при этом сумели сохранить свой политический курс, адаптироваться и с большим или меньшим успехом выживать в условиях давления. Исламская Республика Иран по праву может считаться такой страной, обладая беспрецедентным опытом развития в условиях санкций. Иранский случай уникален по нескольким причинам.

Во-первых, Иран подвергался санкциям самых разных игроков и структур. Помимо американских санкций против Тегерана действовали или действуют санкции ООН и Европейского союза. Он также подвергался серьёзному воздействию экстерриториальных санкций, которые блокировали сотрудничество с третьими странами. По степени кумулятивного эффекта санкционного давления Иран обгоняет, по всей видимости, только КНДР.

Во-вторых, санкции против Ирана преследовали самые разнообразные политические цели. Здесь и военное сдерживание, и противодействие ракетно-ядерной программе, и обвинения в терроризме, и попытки повлиять на внутривнутриполитическую повестку, и давление

с целью смены внешнеполитического курса, и попытки решения конкретных кризисных ситуаций, подобных захвату заложников или удержанию пленных. По номенклатуре введённых санкций Иран находится в числе несомненных лидеров.

В-третьих, против Ирана использовался изощрённый набор инструментов санкционного давления. Ограничения на поставку вооружений, торговлю нефтью и нефтепродуктами, жёсткие штрафы против компаний-контрагентов, отключения от финансовых сервисов, заморозки активов, визовые ограничения и т.п. Иран по праву может считать себя страной, испробовавший на себе практически весь набор средств санкционной борьбы.

В-четвертых, иранский случай даёт примеры как успехов, так и неудач применения санкций. Уступки по ядерной программе и заключение «ядерной сделки» могут рассматриваться как несомненный успех. Однако развитие ракетной программы и в целом военное строительство Ирана даёт повод администрации Дональда Трампа объявлять ядерную сделку провалом и требовать её пересмотра. Иран сумел избежать внутренних потрясений под влиянием санкций, но недавние социальные протесты дают козыри сторонникам более жёсткого давления с целью смены режима и трансформации политической системы.

В-пятых, в отличие от КНДР с её закрытостью и специфической идеологией, Иран остаётся гораздо более открытой страной, привлекательной для инвесторов, включая компании ЕС. Иран не является ядерной державой. Но он сумел создать достаточный потенциал сдерживания, позволявший избегать военного вторжения или бомбардировок.

Наконец, в-шестых, Иран опробовал широкий набор механизмов адаптации к санкциям. Здесь и выстраивание отношений с «чёрными рыцарями» – альтернативными покупателями экспортных товаров и поставщиками инвестиций. И игра на разноскоростном режиме санкций ЕС, США и ООН. И развитие собственной промышленной и технологической базы.

Опыт санкций против Ирана заслуживает самого пристального внимания с учётом растущего санкционного давления на Россию. И хотя Иран и Россия – типологически разные страны, в отношении которых применяются отличающиеся друг от друга санкционные парадигмы, иранский опыт важен хотя бы в силу нашего общего соседства на страницах американского санкционного законодательства.

Прекурсор силовой политики: от свержения Мосаддыка до операции «Богомол»

Историю санкций в отношении Ирана можно отсчитывать с начала 1950-х гг. В ответ на национализацию Англо-иранской нефтяной компании Великобритания при поддержке США ввела бойкот на иранскую нефть и нефтепродукты. Вскоре за санкциями последовала успешная операция американской и британской разведок по свержению иранского премьера Мохаммеда Мосаддыка. Меньше чем через год после его свержения был образован Международный консорциум по разработке иранской нефти, в котором 40% досталось британской компании, 40% – группе американских фирм, 14% – компании Shell и 6% – французским пайщикам. Это был один из тех случаев, когда санкции стали прекурсором (то есть предшествовали – *прим. ред.*) секретной операции спецслужб, последующей успешной смены власти и восстановления статус-кво в отношении прав собственности западных компаний.

Однако современная история санкций против Ирана начинается в 1979 г. на волне Исламской революции в Иране и захвата американских дипломатов. 14 ноября 1979 г. президент Джимми Картер подписывает указ №12170, который замораживает иранские активы в США. В апреле 1980 г. выходят указы №12205 и №12211, которые фактически запрещают экспорт американских товаров (кроме продовольствия и медикаментов) и транспортировку грузов в Иран. Указы запрещали предоставлять Ирану кредиты и займы, а также блокировали импорт иранских товаров. Эти санкции наиболее сильно ударили по иранскому нефтедобывающему сектору. Если до революции 1979 г. импорт иранской нефти в США составлял в среднем более 500 тыс. баррелей в день, то после введения санкций он упал практически до нуля¹. Иранцы пошли на уступки лишь после смерти шаха Мохаммеда Резы Пехлеви – выдача шаха новым властям в Тегеране была одним из поводов удержания американских заложников. Сыграла свою роль и начавшаяся война с Ираком. В условиях военного времени американские санкции осложняли концентрацию ресурсов. Начались переговоры по освобождению заложников и 19 января 1981 г. указом №12282 Джимми Картер снял ранее наложенные на Иран санкции.

¹ См. Graaf T.V. *The "Oil Weapon" Reversed? Sanctions Against Iran and US-EU Structural Power // Middle East Policy. 2013. Vol. XX, No 3.*

Кризис с заложниками обозначил две тенденции. С одной стороны, Иран быстро адаптировался к американским ограничениям на импорт нефти. Тегеран смог перенаправить экспорт другим потребителям. Общая нервозность обстановки в Персидском заливе повышала цены на нефть, что помогало нивелировать потерю американского рынка. Вашингтон также стремился создать санкционную коалицию против Ирана за счёт Японии и союзников в Западной Европе. Но эти планы потерпели фиаско. Японские банки продолжали взаимодействие с Ираном, что помогло смягчить удар от заморозки активов в США, а трейдеры закупали нефть даже по завышенным ценам². Торговля со странами Западной Европы также росла. Иными словами, Иран сумел воспользоваться одиночеством США, отсутствием эффективной коалиции, нервозностью рынка, желанием потребителей нефти запастись ею на случай новых кризисов и растущей ценовой конъюнктуры. Американское давление помогало новым властям сплотить нацию и укрепить легитимность (хотя противостояние с США не было единственным фактором консолидации). Решимости иранцам добавлял и провал операции американского спецназа «Острый коготь» (попытка освобождения заложников из посольства США в Тегеране – *прим. ред.*). Администрацию Картера этот провал, наоборот, лишал возможности использовать силовой козырь в переговорах.

С другой стороны, американский рынок для Ирана был утрачен. Отмена санкций не привела к возобновлению поставок в докризисном объёме – они оставались мизерными. Лишь в 1987 г. они составили в среднем 50 тыс. баррелей в день (в десять раз меньше в сравнении с дореволюционным периодом). После 1991 г. поставки иранской нефти на американский рынок прекратились вообще.

Очередной кризис в отношениях США и Ирана происходит в 1987 г. на фоне так называемой «танкерной войны». 29 октября президент США Рональд Рейган указом №12613 вводит санкции против Ирана за поддержку терроризма (в 1984 г. поддерживаемые Ираном боевики взорвали казарму с американскими военными в Ливане), атаку кораблей под американским флагом, а также за угрозы судоходству в Персидском заливе и атаки судов под флагами других государств. Указ запрещал импорт товаров из Ирана в США. К тому времени импорт иранской нефти в США и так был крайне незначительным. Поэтому введённые санкции носили скорее символический характер. Сами по себе они не привели к изменению иранских действий в Персидском заливе. В конечном итоге для умиротворения Ирана американцы применили силу: в апреле 1988 г. они успешно провели операцию «Богомол». Примечательно, что операция стала крупнейшим морским боем

² См. об этом. Ергин Д. Добыча: всемирная история борьбы за нефть, деньги и власть. – М.: Альпина Паблицер, 2012. С. 760–763.

со времён Второй мировой войны. Американцы захватили нефтяные платформы, которые использовались иранцами в военных целях, а также подавили контратаки иранского флота и авиации. Санкции 1987 г. можно рассматривать как один из случаев, когда они выступают прекурсором силовых действий, но сами по себе не приводят к заметным изменениям политики целевой страны.

В дело вступает Конгресс

Следующий этап санкционного давления на Иран разворачивается в период президентства Билла Клинтона. На этом этапе санкции против Ирана впервые вводятся за попытки получить оружие массового уничтожения. 15 марта 1995 г. Клинтон подписал указ №12957. Документ запретил американским компаниям и гражданам участвовать в разработке и финансировании нефтегазового сектора Ирана. 6 мая 1995 г. список запретов расширился указом №12959. В нём подтверждался запрет на импорт в США иранских товаров и услуг, а также на экспорт и реэкспорт американских товаров, технологий и документации к ним. Кроме того, американским гражданам и компаниям запрещалось инвестировать в иранскую собственность. 19 августа 1997 г. указом №13059 Клинтон консолидировал положения рейгановского указа 1987 г. и своих предыдущих указов по иранским санкциям.

Важной новацией этого этапа стало активное подключение Конгресса к выработке санкционной политики в отношении Ирана. Американцы также предпринимают очередную попытку интернационализации санкций, пытаясь заставить своих союзников присоединиться к ним. В 1996 году Конгресс принял Санкционный акт против Ирана и Ливии (в 2006 г. из него была исключена Ливия, а в 2010 г. в него были внесены поправки и дополнения). Одной из его задач объявляется подрыв финансовых возможностей Ирана по финансированию террористической деятельности, а также программ разработки ядерного, химического, бактериологического оружия и ракетных технологий. Основной удар опять же планировалось нанести по энергетическому сектору Ирана (добыча, производство и переработка нефти). Кроме того, Конгресс обязывал президента США создать эффективный международный формат санкционного давления на Иран, используя механизмы ООН и двусторонние соглашения. Если раньше президент мог действовать в этом вопросе по своему усмотрению, то теперь он должен был ежегодно отчитываться перед Конгрессом об эффективности своих дипломатических

усилий. По замыслу конгрессменов, президент должен был в первую очередь добиваться того, чтобы сходные с американскими законодательные и административные процедуры против Ирана ввели страны ЕС, Республика Корея, Япония, Австралия и Израиль.

Ещё одной новацией Конгресса стал экстерриториальный принцип использования санкций. То есть они распространялись как на граждан и компании США, так и на иностранные лица и организации. ISA (Iran Sanctions Act) запрещал крупные инвестиции в иранский энергетический сектор, поставки товаров, услуг и технологий для иранского энергетического сектора, а также экспорт в Иран нефтепродуктов (будучи крупным поставщиком нефти, Иран вплоть до настоящего времени испытывает дефицит перерабатывающих мощностей). Примечательно, что под запрет попадала поставка судов и транспортных услуг по доставке нефтепродуктов в Иран, а также страховые услуги по обеспечению таких сделок. Конгресс также вводил ограничения на поставки в Иран товаров и технологий, которые могли бы содействовать его программам разработки оружия массового уничтожения (ОМУ).

Санкционный акт против Ирана и Ливии и указы президента США в середине 1990-х гг. дали американской дипломатии мало практических результатов. Запреты на импорт нефти в США лишь фиксировали сложившуюся расстановку на рынке – США уже задолго до этого перестали импортировать иранскую нефть. Иран же весьма успешно продолжал курс на диверсификацию своих рынков. Попытка ввести экстерриториальные санкции вызвала трения с союзниками, и американцы избегали использовать закон против иностранных компаний. Иными словами, санкции остались преимущественно односторонними, а Иран не сворачивал с намеченного политического курса.

Тем не менее США заложили важный прецедент и обозначили возможные инструменты давления на Иран. Ситуация радикально изменилась после очередной попытки американцев придать санкциям международный характер за счёт использования механизмов ООН. Эта политика привела к новым поправкам в закон 1996 г. и заставила его работать на качественно ином уровне.

Санкции СБ ООН: скромные результаты, большие последствия

Первая резолюция Совета Безопасности ООН по иранской ракетно-ядерной программе была принята 31 июля 2006. Сам факт появления резолюции можно было считать успехом американской дипломатии. Вопрос, который американцы поставили ещё десятилетие назад, наконец обрёл устойчивый и легитимный международный формат. Резолюция 1696 требовала от Ирана «приостановить всю деятельность, связанную с обогащением и переработкой, включая исследования и разработки». Кроме того, перед МАГАТЭ ставилась задача предоставить исчерпывающую информацию о выполнении Ираном требований резолюции. Её принятие можно было считать успехом и для других постоянных членов СБ ООН, а также для Германии и ЕС. Наряду с США они также были заинтересованы в устойчивости режима Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО). Резолюция давала им возможность быть активными участниками диалога по иранской ракетно-ядерной программе и урегулировать проблему, не допуская американской монополии в этом вопросе. Документ не накладывал на Иран никакие санкции, однако предупреждал о возможных мерах в соответствии с 41 статьёй главы VII Устава ООН в случае невыполнения Тегераном требований резолюции.

После того как Иран ожидаемо не пошёл на выполнение резолюции 1696, Совет Безопасности ООН начал вводить санкции и последовательно расширять их. В декабре 2006 г. принимается резолюция 1737. Она запретила всем государствам поставки в Иран материалов, которые могли бы содействовать реализации его ракетно-ядерной программы, доставку этих материалов в Иран и проведение связанных с этим финансовых операций. В резолюции также был отмечен список иранских юридических и физических лиц, чьё передвижение за рубежом ограничивалось и чьи активы подлежали заморозке. На первых порах список был весьма компактным — в него вошло всего 12 физических и 10 юридических лиц. Но уже в марте 2007 г. СБ ООН голосует за резолюцию 1747, которая расширила этот список. Помимо лиц и компаний, задействованных в ракетно-ядерной программе, в него вошли также организации и отдельные руководители иранского Корпуса стражей исламской революции (КСИР). Кроме того, резолюция запрещала

оружейный импорт из Ирана, накладывала ограничения на экспорт в Иран практически всех основных систем обычных вооружений, а также призвала все страны и международные финансовые учреждения воздержаться от субсидий, кредитов и финансовой помощи Тегерану за исключением гуманитарных программ.

Спустя год, в марте 2008 г., набор санкции усиливаются вновь. Резолюция 1803 расширяет списки физических и юридических лиц, против которых вводятся визовые ограничения. Под ограничения подпадают иранские банки и их филиалы за рубежом: в работе с ними рекомендовано проявлять бдительность с целью предотвращения финансирования ракетно-ядерной программы. К разработке финансовых мер против Ирана подключилась Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ). Кроме того, резолюция дала полномочия досматривать иранские суда и самолёты в случае подозрений, что они имеют отношение к запрещённым поставкам.

Впрочем, все эти меры оказались недостаточными для остановки иранской ядерной программы. В частности, к 2010 г. Иран смог добиться обогащения урана до 20% и создал объект для обогащения в Куме. Ответом стала резолюция СБ ООН 1929, существенно ужесточившая санкции. Она запрещала Ирану любые зарубежные инвестиции в разработку ядерных и ракетных материалов и технологий. Наряду с запретом поставок основных видов обычных вооружений, запрещалось также обучать и тренировать иранских военных специалистов за рубежом. Расширился список подсанкционных лиц и компаний, в том числе транспортных. В списки, в частности, попали зарубежные транспортные фирмы. Помимо досмотра грузов в портах и аэропортах разрешалась их проверка в открытом море, запрещалось заправлять и обслуживать иранские суда, подозреваемые в перевозке запрещённых грузов. Расширились финансовые санкции: под них попадали все банки, в отношении которых могли бы быть подозрения об их содействии в ядерной программе (фактически под удар попадал любой банк). Такие банки не могли открывать филиалы за рубежом, а операции с ними запрещались. Важно также и то, что в отличие от предыдущих резолюций, в ней указывалось на взаимосвязь между доходами от продажи нефти и финансированием ядерных разработок. Впоследствии данный пункт стал важным аргументом для санкций отдельных стран против иранского энергетического сектора³.

³ См. Graaf T.V. *The "Oil Weapon" Reversed? Sanctions Against Iran and US-EU Structural Power // Middle East Policy. 2013. Vol. XX, No 3. P. 148.*

Вашингтон атакует тремя «Ф»: фронтальные, фланговые и фоновые санкции

Одновременно с резолюциями СБ ООН США предприняли новую масштабную атаку санкциями, пойдя на значительно более жёсткие меры. При этом санкции ООН серьёзно укрепляли шансы Вашингтона на этот раз добиться более устойчивой международной коалиции. Действия американцев можно условно разделить на «фронтальные», «фланговые» и «фоновые». Фронтальная атака подразумевала удар по энергетическому сектору Ирана — основной ресурсной базе иранского государства и его стратегических программ, а также по торговле и промышленности, прямо или косвенно задействованной в ядерной программе и военном строительстве. Фланговая атака заключалась в применении финансовых санкций, которые бы делали возможным максимально эффективное применение энергетических и иных санкций. Для фронтальной атаки крайне важным было создать устойчивую коалицию государств, которые бы отказались от иранской нефти. Но фланговые санкции были важным стимулом, чтобы заставить другие государства войти в коалицию. Наконец, фоновые санкции касались других вопросов, таких как права человека или поддержка организаций, считающихся в США террористическими. Новые санкции активно продвигались как Конгрессом, так и Администрацией.

В 2010 г. Конгресс серьёзно ужесточает санкции, принимая Закон о всеобъемлющих санкциях против Ирана (CISADA, Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act), а также принимая поправки к Акту 1996 г. (ISA). В новом законе Ирану «вспомнили всё»: и ядерные разработки, и ракетную проблему, и наращивание обычных вооружений, и поддержку «Хизбаллы», и нарушение прав человека, и арест американских граждан, и отказ от предложений по сотрудничеству со стороны США и членов СБ ООН. Несмотря на опыт тренировок с союзниками после выхода ISA, США ужесточили экстерриториальные санкции против иранского энергетического сектора, запретив инвестиции в него, а также поставки в страну нефтепродуктов. В духе резолюций ООН под санкции попали поставки материалов и технологий, необходимых для ракетно-ядерной программы и развития вооружённых сил. Был закреплён запрет на импорт иранских товаров в США и экспорт американских — в Иран. Замораживались активы всех иранских граждан,

подозреваемых в деятельности по развитию ядерной программы. Давались полномочия накладывать санкции на любой иранский банк и ограничивать сотрудничество с любым зарубежным банком, взаимодействующим с подозрительными или заблокированными иранскими финансовыми институтами, организациями или отдельными лицами. Президенту вменялась обязанность составить список иранских должностных и прочих лиц, связанных с нарушением прав человека с последующей заморозкой активов и визовыми ограничениями. Любая компания, участвующая в государственных закупках в США, должна была отчитаться о соблюдении режима санкций. Президент также мог определять страны, которые «вызывали обеспокоенность» в связи с поставками в Иран запрещённых товаров и оказывать на них влияние через механизм экспортных лицензий.

Впрочем, на этом Конгресс не успокоился и в 2012 г. принял ещё один закон – «О снижении иранской угрозы и правах человека в Сирии» (PL 112–158). Прежде всего, он наносил новый и при этом более мощный удар по энергетическому сектору. К тому времени было понятно, что Иран успешно выдерживает нефтегазовые санкции, продавая сырьё по льготным ценам. Принимая этот закон Конгресс пытался решить застарелую проблему контроля над иранским нефтяным экспортом. Поэтому американцы старались максимально сузить число потребителей, поддерживая альтернативных производителей (главным образом Саудовскую Аравию) и предоставляя льготы традиционным покупателям иранской нефти, которые несли бы потери в случае отказа от неё. Под санкции попадали также судовладельцы, которые перевозили нефть из Ирана, и страховщики нефтяных перевозок. Ужесточались финансовые санкции – они, в частности, распространялись теперь и на обязательства суверенного долга Ирана. По всем пунктам, которые отражались в предыдущих законах (противодействие КСИР, права человека и т.д.), вводились более жёсткие санкции, в том числе экстерриториальные.

Администрация действовала в сходном ключе. С 2010 по 2013 гг. Барак Обама подписал целую серию указов, которые имплементировали нормы законодательства (13553, 13574, 13590, 13599, 13606, 13608, 13622, 13628 и 13645). В частности, указ 13590 предписывал накладывать санкции против компаний, которые продают Ирану оборудование для энергетического сектора.

Три «Ф» в действии

Крупной дипломатической победой Вашингтона стало присоединение ЕС к энергетическим санкциям. В январе 2012 г. ЕС запретил покупку нефти в Иране, а также её хранение и транспортировку. Учитывая то, что на ЕС приходилась четверть иранского экспорта, это был болезненный удар по Тегерану. Решение ЕС подкреплялась несколькими факторами. Во-первых, невыполнением резолюций СБ ООН. Во-вторых, серией крупных штрафов, наложенных Минфином США на ряд европейских банков, нарушавших санкционный режим. В отличие от предыдущих периодов Вашингтон продемонстрировал решимость наказывать нарушителей и применять экстерриториальные санкции даже с риском трений с союзниками. В-третьих, в ЕС негативно воспринималась жёсткая риторика иранского президента Махмуда Ахмадинежада.

Тем не менее действия ЕС трудно было назвать решающими, поскольку основные потребители иранской нефти – азиатские страны: КНР, Япония, Индия, Южная Корея. Они вполне могли сыграть роль «чёрных рыцарей» и проигнорировать санкции, выбивая из Тегерана дополнительные скидки. В условиях растущей u_f тот момент цены на нефть это могло бы быть вполне удобным выходом для Ирана. К тому же, санкционное давление на столь крупных покупателей несло для Вашингтона политические риски. В такой схеме отношений выигрывали все, кроме США. Азиатские потребители получали нефть с большими скидками, а Иран сохранял рынки сбыта, компенсируя потери за счёт высокой цены на нефть. И всё же американцы нашли довольно оригинальное решение. Два десятка крупных потребителей иранской нефти были освобождены от санкций в обмен на согласие сократить покупки.

Результаты не заставили себя ждать. В 2012 г. экспорт иранской нефти упал на 40% в сравнении с предыдущим годом. Причём некоторые потребители (например, Индия) сократили покупки на большие объёмы, чем того требовали американцы. Свою роль сыграли и финансовые санкции. Банки, которые участвовали в нефтяных сделках, могли бы быть «отключены» от американской финансовой системы. Очевидно, что, выбирая между иранским и американским рынком, банки из третьих стран предпочитали оставаться на американском. Иными словами, США воспользовались своим лидерством в мировой финансовой системе. Тот же механизм сработал

и с санкциями ЕС. Только здесь вместо банков механизмом давления была угроза санкций против компаний, страхующих нефтяные танкеры. Одновременно американские дипломаты и сотрудники Минфина проводили широкую разъяснительную работу в Европе, Азии и странах Персидского залива. Фронтальный удар против иранского нефтяного экспорта нашёл отличную поддержку в виде фланговых санкций в финансовом и страховом секторах. Одновременно Саудовская Аравия, Ирак, Ливия, Нигерия и другие производители нефти стали наращивать свою добычу, захватывая иранскую долю на рынке⁴. Такой подход смог на время застопорить иранский механизм адаптации к санкциям через диверсификацию покупателей нефти, политику скидок, поиск альтернативных перевозчиков и использование «дыр» в международных финансах.

Пиррова победа?

Иран сел за стол переговоров по ядерной проблематике и уже в ноябре 2013 г. в Женеве был подписан Совместный план действий – промежуточное соглашение, согласно которому Иран шёл на частичное свёртывание ядерной программы в обмен на снятие некоторых санкций. Окончательная же сделка – Совместный всеобъемлющий план действий (СВПД) – была достигнута в Вене 14 июля 2015 г. после полутора лет ожесточённых переговоров. 20 июля её единогласно одобрил СБ ООН резолюцией 2231. 16 января 2016 г. началась практическая реализация СВПД после того, как МАГАТЭ подтвердило, что Иран привёл свою ядерную программу в соответствие с планом действий. В ответ с Ирана было снято большинство санкций ООН (кроме временных ограничений на поставки вооружений, ракетных технологий и товаров ядерного и двойного применения). Отменены «ядерные» санкции ЕС. Указом Барака Обамы 13716 наиболее тяжёлые для Тегерана санкции были сняты со стороны США.

Казалось бы, страны инициаторы санкций достигли своей основной цели. Иран отказался от разработки ядерного оружия, программа мирного атома – под надёжным контролем МАГАТЭ. В случае нарушений предусмотрен механизм возобновления санкционного режима. В Вашингтоне вполне могли праздновать победу: после десятилетий санкционной войны с Тегераном американской дипломатии всё же удалось добиться успеха. Победу в свой актив могли занести также и другие участники переговоров, включая Москву. Россия отстояла ведущую

⁴ Graaf T.V. *The “Oil Weapon” Reversed? Sanctions Against Iran and US-EU Structural Power // Middle East Policy. 2013. Vol. XX, No 3. P. 154–155.*

роль СБ ООН в решении проблемы, а заодно подчеркнула свою роль в международных делах.

Однако победу одержал и Тегеран. Да, от разработки ядерного оружия пришлось отказаться, но Иран надёжно затвердил своё право на мирный атом. Тегеран сохранил свободу рук как во внутренней, так и во внешней политике. Он вернулся на энергетический рынок, снял с себя многие финансовые ограничения и вернул ранее замороженные активы.

Всё это даёт серьёзный повод для беспокойства в Вашингтоне. Тезис Дональда Трампа о провале политики Обамы в отношении Ирана – конечно же не просто фигура речи эксцентричного президента. Ещё во время переговоров по ядерной сделке ряд конгрессменов настаивали на том, что санкции должны быть ужесточены⁵. У этой позиции была своя логика. Сняв санкции с Ирана, Вашингтон и мировое сообщество в значительной степени утрачивали рычаг давления на Тегеран. Собрать заново столь широкую коалицию и добиться столь серьёзного консолидированного давления на иранский энергетический сектор не получится. Если бы санкции были сохранены, Иран оставался бы «на крючке», а США смогли бы продавить другие цели своих санкций. Теперь же сделать это крайне сложно.

Закон PL 115–44 (CAATSA – Countering America's Adversaries Through Sanctions Act), который наряду с Россией и Северной Кореей вводит санкции и против Ирана по тематике прав человека, поддержки терроризма и ракетной программы, на текущем этапе вряд ли окажется эффективным. Более того, заявляя о своей решимости выйти из ядерной сделки, США рискуют остаться в меньшинстве.

⁵ См. об этом Maloney S. *Sanctions and the Iranian Nuclear Deal: Silver Bullet or Blunt Object?* // *Social Research*, Vol. 82: No 4, Winter 2015. P. 898.



 [ValdaiClubRu](#)

 [ValdaiClubRu](#)

 t.me/valdaiclub

 [ValdaiClub](#)

 [valdaiclubcom](#)

valdai@valdaiclub.com