

№ 46 ВАЛДАЙСКИЕ ЗАПИСКИ

Апрель, 2016



Валдай | Международный
дискуссионный клуб

www.valdaiclub.com

СОГЛАШЕНИЕ ПО ИРАНСКОЙ ЯДЕРНОЙ ПРОГРАММЕ: ВОЗМОЖНОСТИ И ПРЕГРАДЫ ДЛЯ РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Андрей Баклицкий
Ричард Вайц

Об авторах:

Андрей Баклицкий

Директор программы «Россия и ядерное нераспространение», ПИР-Центр, Россия

Ричард Вайц

Старший научный сотрудник, директор Центра военно-политического анализа, Институт Хадсона, США

Авторы записки работали над различными разделами текста и потому могут не разделять позиции, обозначенные в других разделах, в то же время авторы приветствуют возможность для дискуссии и экспертного диалога по спорным вопросам.

Данные тексты отражают личное мнение авторов, которое может не совпадать с позицией Клуба, если явно не указано иное.

РЕЗЮМЕ

14 июля 2015 года США, Россия, Китай, Франция, Великобритания, Германия, Европейский Союз и Иран договорились о Совместном всеобъемлющем плане действий (СВПД – известном также как «иранское соглашение»), с целью положить конец противостоянию вокруг ядерной программы Тегерана. В случае соблюдения договоренностей, СВПД может существенно ограничить возможность Ирана в кратчайшие сроки создать ядерное оружие.

Сотрудничество между США и Россией имеет первостепенное значение для успешного достижения этой цели.

Между тем, реализации СВПД может помешать ряд обстоятельств. «Иранское соглашение» не является обязывающей международной договоренностью – это лишь добровольный план действий. Его перспективы зависят от того, чем в приоритетном порядке будут руководствоваться участвующие в этом проекте стороны: своими собственными интересами или же неукоснительным соблюдением условий соглашения. Изменение международной или внутренней ситуации может побудить кого-то из участников выйти из СВПД. В частности, в скором времени произойдет смена лидеров в Иране и Соединенных Штатах, и их преемники могут придерживаться других точек зрения на эти договоренности.

Кроме того, западные лидеры и некоторые их союзники по-прежнему критически настроены в отношении внутренней и внешней политики иранского руководства. Россия не считает, что эта «озабоченность» может быть оправданием антииранских санкций: такие меры, по мнению Москвы, ставят под угрозу урегулирование более важной проблемы – ситуации вокруг ядерной программы Тегерана.

Геополитические проблемы, в частности, противостояние между ближневосточными державами, могут стать еще более серьезным вызовом для СВПД: именно там следует искать источники трений между Тегераном и Вашингтоном. Например, США продолжают применять санкции против Ирана по причинам, не связанным с ядерными разработками: в частности, из-за развития ракетной программы, что также может затруднить реализацию СВПД. Россия, в свою очередь, сомневается в оправданности размещения в Европе систем ПРО (якобы по причине угрозы иранских ракет).

СВПД предполагает «возвратный» механизм, позволяющий ООН восстановить все «ядерные» санкции, если Иран нарушит соглашение. Но воссоздать всю ту сложную паутину санкций, которой Иран был опутан прежде, практически невозможно.

Сотрудничество между Россией и США – необходимое условие для успешной реализации «иранского соглашения». У правительств двух стран имеется большой опыт взаимодействия в решении задач, связанных с ядерным нераспространением. Оба государ-

ства не заинтересованы в появлении у Ирана ядерного оружия. Более того, у Москвы есть коммерческий интерес, связанный с успешной реализацией иранского мирного атомного проекта, что само по себе подразумевает незаинтересованность России в нарушении Тегераном своих международных обязательств.

В свою очередь, сотрудничество в области безопасности между США и арабскими соседями Ирана снижает у этих стран желание обзавестись собственным ядерным оружием. Россия и США могут оказать важную поддержку Международному агентству по атомной энергии (МАГАТЭ) в обеспечении СВПД и в осуществлении других целей, связанных с ядерным нераспространением.

Успех ядерного соглашения с Ираном создаст сильный прецедент в деле нераспространения ядерного оружия и заложит основу для будущего международного сотрудничества в этой сфере.

ВСТУПЛЕНИЕ

14 июля 2015 года в Вене Россия и Соединенные Штаты Америки, наряду с Китаем, Францией, Германией, Великобританией и Европейским Союзом (ЕС), согласовали с иранским правительством Совместный всеобъемлющий план действий¹.

Цель СВПД – поставить точку в противостоянии вокруг иранской ядерной программы, длившемся больше десяти лет.

Венским договоренностям предшествовал промежуточный Совместный план действий, принятый в ноябре 2013 года², а также диалог между Ираном и МАГАТЭ относительно неурегулированных вопросов, касающихся ядерной программы Тегерана.

СВПД стал возможным, благодаря сочетанию нескольких факторов. Это и давление на Тегеран посредством международных санкций, и избрание Хасана Рухани и Барака Обамы президентами Ирана и США (оба президента стремились к заключению ядерной сделки), и длительное сотрудничество между Россией и Западом по иранской ядерной проблематике, несмотря на серьезные разногласия по другим вопросам.

¹ <http://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/iran/jcpoa/>.

² http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131124_03_en.pdf.

ОСНОВНЫЕ УСЛОВИЯ

Реализация СВПД существенно снизит возможности Ирана по обогащению урана (уровень ограничивается 3,67 процентами). Сокращается число центрифуг, вводится потолок запасов тяжелой воды и снижение общего допустимого объема обогащенного урана. Подземный центр обогащения в Фордо перепрофилируется в центр ядерных исследований, а тяжеловодный реактор в Араке модифицируется в целях ограничения производства плутония.

Иран согласился на добровольной основе применять Дополнительный протокол (ДП) к соглашению о гарантиях МАГАТЭ (с прицелом на его ратификацию Меджлисом). ДП наделяет МАГАТЭ дополнительными возможностями мониторинга и доступа на атомные объекты страны. Кроме того, Иран принял модифицированный код 3.1 Дополнительных положений к соглашению о гарантиях, согласно которому он обязуется незамедлительно информировать МАГАТЭ в случае принятия решений о строительстве новых ядерных объектов. Иран также согласился сотрудничать с Агентством, внести ясность относительно прошлых и настоящих нерешенных вопросов, связанных с его ядерной программой, и регулярно информировать МАГАТЭ о своих запасах урана и количестве центрифуг.

На протяжении 15 лет Тегеран сможет импортировать продукцию для своей ядерной программы только с одобрения специально созданной Совместной комиссии. В течение этого времени страна не будет перерабатывать отработанное ядерное топливо из своих реакторов, располагать высокообогащенным ураном (ВОУ) или оружейным плутонием, а также ураном и плутонием в металлической форме. В течение 10 лет Иран ограничит исследования, связанные с обогащением урана, газоцентрифужной технологией, а также обязуется представлять МАГАТЭ ежегодный план деятельности, связанной с обогащением урана. Агентство, в свою очередь, будет следить за выполнением этих обязательств.

В ответ на эти шаги Совет Безопасности ООН принял Резолюцию №2231³, отменяющую положения всех предыдущих резолюций СБ ООН по Ирану, связанных с его ядерной программой. Правда, в новом документе сохраняется перечень организаций и частных лиц, на которых все еще распространяются санкции⁴.

ЕС полностью отменил все односторонние санкционные меры против Ирана, а администрация Обамы отказалась от санкций, наложенных по причине ядерной программы страны⁵.

³ https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_resolution2231-2015.pdf.

⁴ http://www.un.org/en/sc/2231/2231%20List_17%20Jan.pdf.

⁵ Более подробное описание условий соглашения доступно по ссылке: <https://www.armscontrol.org/reports/Solving-the-Iranian-Nuclear-Puzzle-The-Joint-Comprehensive-Plan-of-Action/2015/08/Appendix-A-Summary-of-the-Key-%C2%ADComponents-of-the-JCPOA>.

ВАЖНОСТЬ ПЛАНА

Иранская ядерная программа началась в рамках инициативы США «Атом для мира». В 1967 году Вашингтон организовал поставку Ирану 5-мегаваттного исследовательского ядерного реактора⁶.

В следующем году Тегеран подписал Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) и поставил свою ядерную программу под контроль МАГАТЭ. В 1970-х годах немецкая компания Kraftwerk Union начала строительство двух реакторов на легкой воде для атомной электростанции в Бушере, и Иран выкупил 10% акций Eurodif – европейского консорциума по обогащению урана. Однако Исламская революция 1979 года положила конец ядерному сотрудничеству с Западом. В 1980-е годы Тегеран возобновил ядерную программу и продолжал ее в 1990-е годы, несмотря на противодействие мирового сообщества, подозревавшего Иран в разработке ядерного оружия.

В 2002 году иранские диссиденты информировали мировое сообщество о строительстве незадекларированных ядерных объектов в Натанзе и Араке⁷.

Позиция Тегерана заключалась в том, что в рамках своих международных обязательств страна не была обязана раскрывать местонахождение незавершенных ядерных объектов. Но информационные утечки вызывали озабоченность по поводу возможной военной составляющей иранской ядерной программы.

Последовавшие переговоры длились более десяти лет.

Поначалу в них участвовали Иран и три европейские страны – Германия, Франция и Великобритания. В 2006 г. к ним присоединились Китай, Россия и США, что привело к появлению формата 5+1. В ходе переговоров, сопровождавшихся многочисленными спорами и взаимными обвинениями, Иран и группа международных посредников неоднократно меняли свои позиции. Другие попытки достичь соглашения – в частности те, что были предприняты Бразилией и Турцией в 2010 году – окончились неудачей⁸.

Россия и Китай также призывали к компромиссу, и Москва помогла Ирану закончить строительство АЭС в Бушере лишь после того, как Тегеран согласился получать российское ядерное топливо, а отработавшее возвращать обратно – в Россию⁹.

Тем временем Иран неуклонно наращивал свои ядерные амбиции, овладевая современными технологиями обогащения урана и увеличивая количество действующих центрифуг. В Фордо был открыт укрепленный подземный центр по обогащению урана.

⁶ <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20614/volume-614-I-8866-English.pdf>.

⁷ <http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2003/20439.htm>.

⁸ <http://www.theguardian.com/world/julian-borger-global-security-blog/2010/may/17/iran-brazil-turkey-nuclear>.

⁹ http://www.rosatom.ru/resources/03a10680462aa521b6ecf6d490c073ed/protocol_russia_iran_rus.pdf.

В ответ мировое сообщество усилило давление на Иран, а СБ ООН принял шесть резолюций, из которых четыре вводили режим санкций¹⁰.

Односторонние санкции США и ЕС отрезали Иран от мировой финансовой системы и существенно ограничили экспорт нефти из этой страны. Далее последовал ряд загадочных убийств иранских ученых-ядерщиков, а также появление компьютерного вируса Stuxnet в Натанзе, который привел к выводу из строя около 1000 центрифуг. Президенты США Джордж У. Буш и (в меньшей степени) Барак Обама стояли на том, что ради недопущения появления у Ирана ядерного оружия нельзя исключать никакие варианты. В сентябре 2012 года израильский премьер-министр Беньямин Нетаньяху выступил с угрозой нанести удар по ядерным объектам Ирана в случае, если количество урана, обогащенного там до 19,75%, станет достаточным для изготовления бомбы¹¹.

На этом фоне в 2012 году начались тайные переговоры между Вашингтоном и Тегераном¹². Они не смогли существенно продвинуться до августа 2013 года, когда новым президентом Ирана был избран Хассан Рухани. Новая иранская администрация сделала поиск решения ядерного вопроса главным внешнеполитическим приоритетом.

24 ноября 2013 года Иран и шесть стран-участников заключили промежуточное соглашение, известное как Совместный план действий, по которому смягчение санкций производилось в обмен на ограничение иранской ядерной программы. Сторонам потребовалось еще двадцать месяцев, чтобы согласовать все детали СВПД – в силу сложности проблемы, а также несогласия некоторых сил внутри Ирана и на международной арене с предложенным соглашением.

Представляется крайне важным, чтобы Соединенные Штаты Америки, Российская Федерация и другие страны эффективно сотрудничали для обеспечения успеха СВПД. Это соглашение стало первым случаем, когда санкции против страны, введенные согласно Главе VII Устава ООН, были сняты в результате переговоров, а не по итогам военных действий¹³.

Успешная реализация соглашения станет мощным аргументом для дальнейшего сотрудничества в сфере нераспространения, даже несмотря на разногласия между великими державами по другим вопросам. Кроме того, страны-участницы и ключевые многосторонние организации – МАГАТЭ и ООН, могут получить богатый опыт по преодолению других ядерных угроз, таких, например, как ядерная программа Корейской народной демократической республики (КНДР).

¹⁰ <https://www.iaea.org/newscenter/focus/iran/iaea-and-iran-un-security-council>.

¹¹ <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=43088>.

¹² <http://www.wsj.com/articles/iran-wish-list-led-to-u-s-talks-1435537004>.

¹³ <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/07/mohammad-javad-zarif-interview-post-deal-balconey.html>.

Что бы ни говорили ближневосточные страны о том, что США, Россия и другие ядерные державы должны сами ускоренно разоружаться, их ядерная политика не оказывает непосредственного воздействия на принятие решений нынешних неядерных государств в отношении разработки или отказа от «немирного» атома. Но если Иран будет стремиться к производству ядерного оружия, это напрямую повлияет на такие решения.

В случае появления веских доказательств нарушения Тегераном условий СВПД – даже если речь не пойдет об исследованиях в области ядерных вооружений и их разработке, это может подтолкнуть ближневосточные государства к созданию атомного оружия в качестве защитной меры.

Что же касается Саудовской Аравии, то она наверняка захочет обзавестись ядерным потенциалом, чтобы не дать Ирану возможности утвердить свое превосходство в регионе с опорой на ядерные силы.

Сторонники сделки с Ираном надеются, что СВПД укажет путь КНДР и другим странам к отказу от ядерных амбиций. Верно и то, что широкое применение инспекций, проводимых в рамках СВПД, а также обязательное применение ДП увеличат возможности контроля и выявления нарушений ДНЯО другими государствами. Все это смогло бы минимизировать недовольство иранского руководства тем, что ограничения в области ядерных исследований накладываются исключительно на их страну. Но распространить подобный интрузивный режим контроля на другие государства будет сложно, учитывая противодействие со стороны многих неядерных стран, а также членов ядерной пятерки.

Как следует из Резолюции №2231 СБ ООН, «все положения, содержащиеся в СВПД, предназначены только для целей его выполнения между Е3/ЕС+3 и Ираном и не должны рассматриваться как создающие прецеденты в отношении любого другого государства или в отношении фундаментальных принципов международного права, а также прав и обязанностей, вытекающих из Договора о нераспространении ядерного оружия». Барак Обама верно подметил, что СВПД вводит «беспрецедентные меры контроля»¹⁴, но было бы затруднительно считать их прецедентом для других стран.

ВОЗМОЖНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

СВПД, как вытекает из его названия, это не договор, а план действий. Стороны не подписывали и не ратифицировали юридически обязывающее соглашение. Даже Резо-

¹⁴ <http://www.cnn.com/2015/07/14/politics/iran-nuclear-deal>.

люция 2231 СБ ООН, включающая текст СВПД, лишь «призывает все страны-участницы» поддержать согласованный план. Данная формулировка, а также отсутствие ссылок на Статью 41 Устава ООН, означает, что участники соглашения не обязаны выполнять свои обязательства в соответствии с нормами международного права. Следовательно, перспективы СВПД во многом зависят от того, будут ли и дальше участвующие стороны считать его отвечающим их интересам, независимо от событий на международной арене и внутри их стран, и будут ли они выполнять его условия.

1. Односторонний выход

Один из факторов, способных привести к преждевременной остановке СВПД – выход какой-либо из сторон из соглашения по внутривнутриполитическим причинам, не связанным с выполнением договоренностей другими участниками.

США

Администрация Обамы решительно поддерживает СВПД. Белый Дом отменил указы исполнительной власти о санкциях против Ирана, приостановил санкции, введенные Конгрессом, а также мобилизовал группы в парламенте в поддержку этого честолюбивого проекта. Немногие президенты США готовы были бы вложить такой большой политический капитал в соглашение с Тегераном.

Однако приближающиеся президентские выборы могут поставить под угрозу приверженность США СВПД. Если Белый Дом останется за демократами, перспективы СВПД выглядят лучше, поскольку «иранское соглашение» поддерживают как Хилари Клинтон, так и Берни Сандерс. Хотя Клинтон может предпочесть более сильное давление на Иран, нежели сенатор Сандерс, вряд ли она без веских на то оснований откажется от знаковых достижений своего предшественника. Однако все кандидаты в президенты от Республиканской партии выражают недовольство иранской сделкой, и многие члены Конгресса от Республиканской партии присоединились к этой критике.

Многое будет зависеть от внутривнутриполитической и внешнеполитической ситуации в начале 2017 года. Однако, как видно на примере Договора об ограничении систем противоракетной обороны от 1972 года, в случае возникновения угрозы национальной безопасности, новая администрация США может использовать право выйти даже из юридически обязывающего международного соглашения о контроле над вооружениями.

Даже если следующий президент США поддержит соглашение и будет стремиться к его реализации, противодействие со стороны Конгресса может представлять угрозу для СВПД. Предложенный Акт о пересмотре ядерного соглашения 2015 года обязал президента выставить документ на голосование в Конгрессе. Но хотя у Республиканской партии было большинство в обеих палатах, и она готовилась преодолеть президентское вето, демократическому меньшинству в Сенате удалось сорвать голосование.

Даже если Конгресс окажется под контролем республиканцев, они могут не суметь заблокировать СВПД, поскольку конгрессмены-демократы будут стремиться сохранить главное внешнеполитическое достижение демократической администрации. Даже ослабленная демократическая фракция в Сенате (выборы 2014 года обеспечили республиканцам наибольшее число мест с 1929 года) сумела заблокировать законодательный акт, поддерживаемый республиканцами. В 2016 году состоятся перевыборы 24 сенаторов-республиканцев и 10 сенаторов-демократов, и по их итогам демократы, скорее всего, укрепят свои позиции в верхней палате.

СВПД должен оставаться в силе более 10 лет, и на таком временном отрезке трудно спрогнозировать состав и действия Конгресса. Но, чем дольше Иран станет придерживаться СВПД, тем более сильное международное давление будет оказываться на любого президента США и Конгресс, чтобы не выходить из него.

Иран

В иранской политической системе, несмотря на значение роли избранного президента и парламента, Верховный руководитель страны (в настоящее время это аятолла Али Хаменеи) принимает окончательное решение по главным вопросам. По иранской конституции, Верховный руководитель – глава государства, обладающий эксклюзивными полномочиями, включая «принятие общего политического курса Исламской республики Иран» и «надзор за правильным выполнением этого курса»¹⁵.

Иными словами, если того захочет Али Хаменеи, Тегеран может выйти из СВПД.

На практике нынешний духовный лидер Ирана редко вмешивается в процесс принятия решений государственными органами. Используя – для поддержания необходимого баланса – систему сдержек и противовесов, он устанавливает некие рамки, в пределах которых те или иные действующие лица вправе принимать собственные решения.

Эта тенденция просматривается и в переговорах по ядерной программе: Верховный руководитель Ирана поддерживал дипломатов, но принижал значение самих пере-

¹⁵ <http://www.iranonline.com/iran/iran-info/government/constitution.html>.

говоров для будущего страны. Он обозначал красные линии для переговорщиков, и тем приходилось применять все свое умение, чтобы уместить в эти рамки желаемую суть переговоров. Существует мнение, что аятолла Хаменеи играл роль плохого полицейского для усиления позиций иранской стороны.

Например, в конце мая 2015 года Верховный руководитель спровоцировал острую дискуссию, заявив, что Иран не предоставит доступ к своим ядерным объектам и не потерпит «чрезвычайных мер контроля». Тем не менее, эти ключевые пункты вошли в текст СВПД. В конце концов, переговорщикам удалось оговорить условия посещения военных объектов и убедить иранскую общественность, что эти инспекции – неотъемлемая часть Дополнительного протокола, а, значит, их нельзя считать «чрезвычайными мерами».

После того, как иранский парламент одобрил СВПД, в своем письме президенту Рухани Али Хаменеи сообщал, что принимает этот план. Но с условием. «Любые новые санкции на любом уровне под любым предлогом (таким как неоднократные ложные обвинения в поддержке терроризма или нарушениях прав человека) ... будут считаться нарушением СВПД», – писал Хаменеи. В этом случае Иран должен выйти из данного соглашения¹⁶.

Когда 17 января 2016 года США наложили новые санкции на иранских физических и юридических лиц, участвующих в ракетной программе, Тегеран мог бы привести свою угрозу в действие и выйти из СВПД. Но Иран просто увеличил количество запусков и испытаний ракет.

Из этих примеров видно, что Верховный руководитель готов придерживаться СВПД, если при этом не пострадают стратегические интересы Ирана. Снятие санкций с Тегерана, вероятно, приведет к экономическому росту и повышению уровня благосостояния граждан. В этом случае Верховному руководителю будет труднее выйти из режима СВПД без веских на то оснований.

Один из непредсказуемых факторов – это возможная смена Верховного лидера Ирана. Он избирается пожизненно, но Али Хаменеи уже 76 лет; когда «он утратит возможность выполнять свои конституционные обязанности», Ассамблее экспертов придется выбирать его преемника. Итоги такого выбора непредсказуемы. Однако высоки и шансы на то, что решать этот вопрос будет нынешний состав Ассамблеи (2016–2024 гг). Между тем, прошедшие недавно выборы увеличили влияние умеренных сил, солидаризирующихся с президентом Рухани. Это может означать, что новый Верховный руководитель будет, по крайней мере, столь же лоялен к СВПД, как и аятолла Хаменеи.

¹⁶ <http://en.mfa.ir/index.aspx?siteid=3&fkeyid=&siteid=3&fkeyid=&siteid=3&pageid=1997&newsview=363361>.

2. Реализация СВПД

Одним из самых противоречивых моментов СВПД являются меры по обеспечению его выполнения. Критики утверждают, что Тегеран может отказаться соблюдать ограничения, наложенные на его ядерную программу, не станет пускать инспекторов МАГАТЭ и продолжит осуществлять закупку ядерных материалов. Он также может прибегнуть к другим незаконным действиям, обходным маневрам, увилить от соблюдения положений СВПД (например, создавать мощности по производству ядерного оружия на незадекларированных объектах). Не исключен и выход из соглашения – по примеру Северной Кореи, которая отказалась от обязательств по нераспространению и начала форсированную реализацию ядерной программы.

Хотя до сих пор иранское правительство выполняло свои обязательства по СВПД, будущее правительство может отказаться от них по самым разным причинам. У Ирана имеется богатый опыт по части незаконной закупки ядерных материалов. Эта страна разработала одну из самых изощренных программ противодействия санкциям в истории. Министерство финансов США выявило десятки подставных компаний и других организаций, которые иранцы использовали в обход оказываемому на них давлению¹⁷.

Эти организации получали технологии, материалы и средства, чтобы помочь ядерной и ракетной программам страны. Некоторые из этих структур могут сейчас быть неактивными, но их нетрудно реанимировать. А контролирующим международным организациям придется выявить не только эти структуры, но и те, что могут быть созданы в будущем.

Склонность Ирана к участию в новых незаконных закупках будет меняться в зависимости от целей режима, особенно от его оценки самой системы контроля, созданной в рамках СВПД, ее действенности и эффективности. В этих расчетах следует также учитывать возможную утрату экономических связей с Россией. Поэтому российско-иранская торговля и инвестиции, риск потерять которые могли бы усилить его заинтересованность Ирана в сохранении режима СВПД и снизить заинтересованность к обретению ядерного оружия по истечении срока действия этого соглашения.

Администрация Обамы старается облегчить иранским и иностранным компаниям использование долларов США в новых экономических сделках¹⁸, но она по-прежнему поддерживает неядерные санкции (в качестве наказания за запуск баллистических ракет, а также по обвинению в поддержке терроризма и нарушении прав человека). Это закрывает для Ирана финансовую систему США¹⁹.

Если Тегеран не добьется такого облегчения режима санкций, на которое он рассчитывал при подписании сделки, заинтересованность в выполнении соглашения снизится.

¹⁷ https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/irgc_ifsr.pdf

¹⁸ www.npr.org/templates/transcript/transcript.php?storyId=473772642.

¹⁹ <http://www.cfr.org/united-states/why-us-economic-leadership-matters/p37731/>

ВЛИЯНИЕ ДРУГИХ СФЕР НА РЕАЛИЗАЦИЮ СВПД

Некоторые события, не связанные с ядерной программой Ирана, также могут нарушить ход реализации СВПД. Например, США не сняли с Ирана свои «непрофильные» санкции – по обвинению в нарушении прав человека и поддержке терроризма²⁰.

Многие из таких мер направлены против Корпуса стражей революции – могущественного игрока в Иране, который может предпринимать действия, направленные против соглашения по ядерной программе.

Ракеты

Исследования Ирана в области разработки, создания и особенно испытаний межконтинентальных баллистических ракет могут иметь самые неприятные последствия. Они уже стали причиной введения американских санкций в отношении иранских организаций и частных лиц, участвующих в ракетной программе²¹. Разработки Ирана в этой области заставляют США и НАТО последовательно поддерживать программы противоракетной обороны, которые Россия воспринимает как угрозу своим возможностям ядерного сдерживания.

Продолжение испытаний иранских ракет может ослабить поддержку СВПД в США и привести к одностороннему выходу Вашингтона из этого соглашения, о чем уже говорилось выше. Второй, менее вероятный сценарий состоит в том, что испытания иранских ракет заставят США не только поддерживать, но и существенно усилить свою программу ПРО. В свою очередь, это подтолкнет Россию и Китай к ответным мерам, включая те, которые могут угрожать СВПД или их пассивную позицию в отношении нарушения Ираном соглашения.

Терроризм и права человека

Существует и другая алогичная динамика, связанная с терроризмом и правами человека. Критики СВПД говорят, что иранское правительство продолжает поддерживать международные террористические движения (по классификации правительства США)²². И хотя нынешнее иранское руководство проводит более умеренную ядерную политику, Тегеран по-прежнему претендует на роль регионального лидера, подчас угрожая другим странам, оказывает давление на свое население, не предоставляя иранцам важных

²⁰ [http://bipartisanpolicy.org/blog/after-iran-deal-wrangling-over-hybrid-sanctions/?_cldee=d2VpdHpAaHVkc29uLm9yZW%3d%3d&utm_source=ClickDimensions&utm_medium=email&utm_campaign=Project%20Update%20%7C%20Foreign%20Policy%20\(Iran\)](http://bipartisanpolicy.org/blog/after-iran-deal-wrangling-over-hybrid-sanctions/?_cldee=d2VpdHpAaHVkc29uLm9yZW%3d%3d&utm_source=ClickDimensions&utm_medium=email&utm_campaign=Project%20Update%20%7C%20Foreign%20Policy%20(Iran))

²¹ <https://www.rt.com/usa/329240-us-sanctions-iran-ballistic/>.

²² http://www.afpc.org/publication_listings/viewPolicyPaper/2926.

политических и гражданских прав. Согласно докладу Государственного департамента США, «в 2014 году государственное спонсирование Ираном терроризма по всему миру оставалось на прежнем уровне. Это спонсирование осуществляется через Корпус стражей революции, Министерство безопасности Ирана и союзника Тегерана – организацию Хезболла, остающуюся серьезной угрозой для стабильности Ливана и всего региона»²³.

Если США введут новые санкции, связанные с поддержкой терроризма или подавлением гражданских свобод, иранское руководство способно реализовать свою угрозу и выйти из режима СВПД. В зависимости от конкретной ситуации, Москва может занять в этом споре, как сторону Тегерана, так и сторону Вашингтона.

Геополитика и борьба за власть на Ближнем Востоке

Россия и США могут разыграть иранскую карту друг против друга, сознательно усиливая напряженность в отношениях между Тегераном и другой стороной. При этом каждая из сторон будет стремиться использовать Тегеран в качестве своего доверенного лица для ослабления влияния друг друга в регионе. При этом в прошлом Исламская республика никак не выказывала намерения стать чьим-либо сателлитом и, скорее всего, будет придерживаться этой позиции в будущем.

Перспективы «иранского соглашения» вызвали беспокойство многих региональных игроков. После подписания СВПД премьер-министр Израиля Нетаньяху назвал сделку «исторической ошибкой»²⁴.

Саудовская Аравия – еще один ключевой союзник США в регионе – также выразила недовольство по поводу соглашения.

Когда СВПД получил одобрение в Конгрессе США и дошел до стадии имплементации, его критики переключили внимание на другие проблемы. Но региональный фактор остается потенциально опасным для судьбы «иранской сделки».

На Ближнем Востоке бушует ряд конфликтов: от Ирака до Йемена, в которых Иран участвует либо непосредственно, либо опосредованно. Когда улягутся страсти в Сирии, Иран и его союзники могут получить больше ресурсов для взаимодействия с другими странами и организациями региона. Если Хезболла будет более активно действовать на границе с Израилем, или ситуация в Йемене начнет представлять значительную угрозу для Саудовской Аравии, Тель-Авив или Эр-Рияд могут решиться на ответные действия. Один из вариантов – попытаться торпедировать СВПД через лоббирование своих интересов в Вашингтоне или другими средствами.

²³ <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2014/239407.htm>.

²⁴ <http://www.wsj.com/articles/netanyahu-calls-iran-deal-historic-mistake-1436866617>.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Если СВПД будет выполняться надлежащим образом, Соединенным Штатам следует дать понять своим союзникам в регионе, что ядерное соглашение с Ираном делает Ближний Восток гораздо более безопасным, и потому СВДП следует оградить от возможной угрозы региональных кризисов. В интересах союзников США, чтобы Иран был стороной этих договоренностей – тогда его ядерная программа будет полностью прозрачной.

Если новый президент США решит выйти из СВПД из-за разногласий в Конгрессе между двумя ведущими партиями, другие члены СВПД должны использовать все свое влияние, чтобы убедить Вашингтон остаться. Россия едва ли сможет повлиять на этот процесс, но у нее есть возможность согласовывать свои действия с Китаем и европейскими участниками соглашения, к которым Вашингтон прислушивается как к союзникам по НАТО.

Даже если США выйдут из соглашения, это не будет конец СВПД. Политическая воля остальных участников могла бы компенсировать эту потерю. Снятие санкций ООН и ЕС может стать достаточно сильным стимулом для Ирана, чтобы продолжить выполнение своей части сделки, которая в этом случае может быть видоизменена. Если США снова введут односторонние санкции против иностранных компаний, работающих в Иране, Россия и другие стороны соглашения должны будут защитить свои компании. Хорошим примером в этом смысле может служить принятое Европейским союзом Постановление №2271/96, защищающее европейские компании от санкций США, связанных с Кубой.

Действия Ирана, противоречащие СВПД, должны тщательно расследоваться, и лишь после этого нужно предпринимать какие-то меры. Допустимые пределы запасов обогащенного урана и тяжелой воды могут быть слегка превышены из-за технических или логистических причин. Точно так же МАГАТЭ необходимо придерживаться принципов СВПД, согласно которым «количество просьб о предоставлении доступа [к иранским ядерным объектам] будет сведено к такому минимуму, который необходим для эффективного выполнения обязанностей по контролю в соответствии с настоящим СВПД». Члены Совместной Комиссии должны голосовать на основании данных углубленного анализа по каждому случаю, и не опираться на стереотипы, предвзятые мнения и традиционную склонность поддерживать союзников, независимо от сути вопроса. США следует тщательно взвесить цену ввода новых санкций против Ирана в качестве наказания за нарушения, не связанные с ядерной проблематикой – особенно в первые годы действия соглашения. Например, обратить внимание на то, что иранские ракеты сравнительно безвредны, если на них не установлены ядерные боеголовки.

В целом сторонам нужно поставить перед собой цель реализовать договоренности по СВПД без вмешательства СБ ООН. Обращение к Совету Безопасности в качестве

последнего довода в механизме принуждения к выполнению плана действий может запустить процесс, в ходе которого любой из пяти постоянных членов СБ ООН будет иметь возможность завершить действие СВПД («возвратный» механизм), и тогда уже ничего нельзя будет исправить. Когда столько поставлено на карту, все, кроме грубых нарушений соглашения, должно разрешаться путем консультаций и приведения в действие механизмов разрешения конфликтов, предусмотренных в плане.

Сделка по иранской ядерной программе и последовавшее облегчение режима санкций усилило давление на другие ближневосточные страны, такие как Саудовская Аравия и ОАЭ. Они обеспокоены поведением Ирана и задумываются о собственных ядерных программах. Один из факторов, который мог бы побудить ближневосточных соседей Ирана и другие правительства обзавестись собственным ядерным оружием, – это убеждение в том, что у США нет возможности или намерения защитить их.

И наоборот, если США будут по-прежнему делать заслуживающие доверия заявления о готовности защитить эти страны от прямой или косвенной агрессии, потенциальные обладатели ядерного оружия, дабы не лишиться благорасположения США, а также политических и экономических отношений с другими западными странами, вряд ли рискнут обрести этот статус в реальности. США и другие государства могут разубедить их в целесообразности разработки ядерной программы, предоставив им неядерные вооружения – системы противоракетной обороны, а также иную помощь в сфере укрепления безопасности.

Благодаря опыту иранского урегулирования, страны и международные организации существенно улучшили механизмы применения санкций в отношении потенциальных нарушителей договора о нераспространении ядерного оружия. Но и государства, против которых могут быть направлены санкции, увеличили свои возможности действовать в обход такого давления. Кроме того, многие страны, после принятия СВПД и Резолюции СБ ООН №2231, отказываются от применения санкционных мер.

В СВПД предусмотрен «возвратный» механизм, позволяющий ООН восстановить санкции, связанные с ядерной программой Ирана, в случае нарушения соглашения. Но восстановить чрезвычайно сложную санкционную паутину, которой мировое сообщество опутало Иран в прежние годы, вряд ли возможно. Потребовался не один год, чтобы сконструировать всеобъемлющее партнерство, способное оказать необходимое влияние на Иран с целью умерить его ядерные амбиции.

Шестерка посредников должна сохранить способность добиваться неукоснительного выполнения соглашения. Поскольку Россия и Китай не склонны вводить санкции, Министерству финансов США, скорее всего, придется взять на себя лидерство в поддержании «санкционного потенциала». Иранское руководство должно понимать, какую цену придется заплатить в случае «отклонения от курса». Россия и другие

страны могут стать партнерами США в деле укрепления пограничного и экспортного контроля, особенно соседей Ирана, с целью ограничения возможной незаконной торговли ядерными компонентами. Российское правительство настроено на поддержание высокого уровня безопасности своих ядерных материалов и технологий, несмотря на прекращение помощи, оказываемой США в рамках программы Нанна-Лугара. У Москвы и Вашингтона накоплен хороший опыт сотрудничества в решении вопросов ядерной безопасности в третьих странах. В качестве примера можно привести их многолетние усилия по вывозу запасов высокообогащенного урана из исследовательских реакторов многих стран, и есть надежда на продолжение этого взаимодействия. Правительствам двух стран следует подумать о средствах усиления Инициативы по безопасности в борьбе с распространением оружия массового уничтожения, Резолюции 1540 СБ ООН, Глобальной инициативы по борьбе с актами ядерного терроризма и других механизмах противодействия терроризму и распространению ядерного оружия. Некоторые из этих инициатив застопорились из-за разногласий между Россией и Западом по другим вопросам.

России, США и другим странам нужно усилить содействие МАГАТЭ, которой требуется дополнительное финансирование и технологии, чтобы обеспечить выполнение Тегераном условий СВПД.

Следует принимать во внимание большую территорию Ирана, который имеет выход к морю и может воспользоваться морским транспортом – особенно в контексте богатой истории его участия в незаконных закупках ядерных компонентов и материалов. Другие страны также могут помочь МАГАТЭ финансами и другими средствами, чтобы обеспечить выполнение условий СВПД – и не только их²⁵.

Хотя формально процессом обеспечения безопасности иранской ядерной программы руководит ЕС, России также следует укреплять режим безопасности при поставках любых ядерных материалов и технологий Ирану, а также обучать иранских специалистов современным методам безопасного обращения с ними. Иранцы вряд ли допустят американских специалистов на свои ядерные объекты, но США могли бы помочь ЕС, России и другим странам в выстраивании правильных взаимоотношений с Тегераном в этой области. Хотя в Иране действует коммерческий ядерный реактор (в Бушере), Тегеран еще не подписал Конвенцию по ядерной безопасности²⁶. Он не является стороной Конвенции по физической защите ядерных материалов²⁷ и Международной конвенции по борьбе с актами ядерного терроризма²⁸.

²⁵ http://belfercenter.hks.harvard.edu/publication/26413/what_price_nuclear_governance_funding_the_international_atomic_energy_agency.html?breadcrumb=%2Fpublication%2Fby_type%2Freport.

²⁶ http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/nuclearsafety_status.pdf.

²⁷ https://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/cppnm_status.pdf.

²⁸ http://fas.org/wp-content/uploads/2013/04/iran_nuclear_odyssey.pdf.

Москва может подтолкнуть Иран к подписанию этих соглашений, что пошло бы на пользу обеим странам и остальному мировому сообществу. У Москвы есть коммерческая заинтересованность в обеспечении безопасности ядерной программы Ирана и ее мирном характере. Крупная ядерная авария в Иране, ядерный теракт с использованием материалов, приобретенных у Тегерана, или крах СВПД сорвут планы Москвы по расширению иранской программы мирного использования атома.

Есть мнение, что Россия и другие члены ШОС в скором времени предоставят Ирану статус полноправного члена Шанхайской организации сотрудничества. В прошлом организация отказывалась идти на такой шаг, поскольку в ШОС действует правило, согласно которому полноценное членство не может быть предоставлено стране, находящейся под санкциями ООН. ШОС следует сохранить этот регламент и быть готовой приостановить членство Ирана, если СБ ООН, где Россия может наложить вето на любую резолюцию, установит факт нарушения Тегераном обязательств в части нераспространения ядерного оружия.

Согласно СВПД, по окончании 10-летнего (и особенно – 15-летнего периода) истечет срок исключительных мер, ограничивающих действия Ирана в области ядерных исследований. После этого Тегеран, как и большинство других стран, имеющих потенциал для создания ядерных вооружений, будет подчиняться общим, менее жестким ограничениям, оговоренным в ДНЯО. Вместе с тем, усилия по установлению зоны, свободной от оружия массового уничтожения (ЗСОМУ) на Ближнем Востоке, тормозятся «арабской весной», разногласиями между Россией и США и другими факторами. Египет торпедирует усилия США, направленные на то, чтобы предлагаемая конференция по ЗСОМУ проходила на приемлемых для Израиля условиях. Как настаивает Каир, Израилю нужно отказаться от непрозрачной политики в области ядерных технологий, а это вряд ли произойдет даже в случае успешной реализации СВПД.

Возможно, странам придется подумать о расширении некоторых положений СВПД (таких как максимальный уровень обогащения урана в 3,5% и усиленный контроль посредством Дополнительного протокола), чтобы убедить другие ближневосточные страны в необходимости принятия аналогичных ограничений. Иранское правительство заявило, что не согласится с односторонними ограничениями – помимо тех, что оговорены в СВПД, но рассмотрит этот вопрос, если ограничения будут обязательны для других стран (то есть, если Иран не будет единственной мишенью для этих ограничений).

Если мы утратим бдительность, СВПД может создать плохой прецедент, побудив другие страны к развитию таких деликатных технологий, как обогащение урана и переработка ядерного топлива. Более надежным стандартом передачи ядерных технологий следует считать Соглашение 123 о сотрудничестве в области мирного использования атома между ОАЭ и США. По этому договору ОАЭ взяли на себя обязательство

не развивать технологии регенерации ядерного топлива. Правительство США считает эту договоренность «золотым стандартом», которому должны последовать другие государства. Хотя Соединенным Штатам было трудно добиться консенсуса по этому вопросу в ДНЯО и в Группе ядерных поставщиков (ГЯП), Россия, Китай и США могут оценить возможность полного отказа от обогащения и переработки ядерного топлива в формате двустороннего сотрудничества по мирному атому.

#Valdaiclub

 Valdai Club

 Valdai International
Discussion Club

www.valdaiclub.com

valdai@valdaiclub.com



СОВЕТ ПО ВНЕШНЕЙ И ОБОРОННОЙ ПОЛИТИКЕ



Российский совет
по международным
делам



МГИМО
УНИВЕРСИТЕТ



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ