

---

## ЭФФЕКТИВНОСТЬ САНКЦИОННОГО РЕЖИМА В ОТНОШЕНИИ ИРАНА

Р.А. Устинов

Кафедра международных отношений и внешней политики России  
Московский государственный институт международных отношений  
(Университет) МИД России  
*Вернадского просп., 76, Москва, Россия, 119454*

Совет Безопасности ООН принял шесть резолюций в отношении ядерной программы Ирана, четыре из которых были санкционные, причем каждая из них усиливала предыдущую по охвату и жесткости санкционных мер. Несмотря на то, что такой масштаб санкционного воздействия не может не оказывать влияния на экономическое развитие страны, вполне очевидно, что Иран не идет навстречу требованиям международного сообщества в отношении его ядерной программы. Возможно, настало время сконцентрироваться на выработке комплексного «умного» подхода для решения этой проблемы.

**Ключевые слова:** международные отношения, международная безопасность, режим ядерного нераспространения, ДНЯО, Иран, ядерная программа, Совет Безопасности ООН, санкции.

9 июня 2010 г. Совет Безопасности Организации Объединенных Наций (СБ ООН) при единогласной поддержке всех постоянных членов проголосовал за принятие новой резолюции 1929, четвертой по счету, предусматривающей введение дополнительных санкций в отношении Ирана и его ядерной программы. Из непостоянных членов Совета Безопасности Турция и Бразилия проголосовали против, Ливан воздержался. Постоянный представитель США при ООН Сьюзан Райс в одном из интервью назвала эти новые меры самыми «жесткими, сильными и всеобъемлющими» санкциями, которые вводились против Ирана по линии СБ ООН [22]. Всего за четыре года (первая санкционная резолюция по Ирану 1737 была принята Советом Безопасности 27 декабря 2006 г.) было одобрено четыре резолюции, каждая из которых усиливала предыдущую по охвату и жесткости санкционных мер.

В этой связи возникают два закономерных вопроса. Первый — к чему такая спешка? Ведь ни в одном из более чем 20 докладов Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ), выпущенных по иранской ядерной программе с 2003 г., нет никаких прямых указаний на то, что в Иране реализуется военная ядерная программа [2]. Да и та информация, которая то и дело вбрасывается в СМИ со ссылкой на данные спецслужб различных стран, также не содержит прямых указаний на то, что Иран уже «завтра» сможет получить ядерное взрывное устройство. Не приходят к таким выводам и эксперты, занимающиеся постоянным систематическим мониторингом доступной информации по этой проблематике [2]. Второй вопрос, который возникает в этой связи, — насколько такой санкционный режим может считаться эффективным для решения тех задач, которые обозначило международное сообщество в отношении иранской ядерной программы.

Сегодня в практически неиссякаемом потоке информации в прессе по ядерной проблеме Ирана, где уже давно переплелись в запутанный клубок реальные факты, спекуляции, предположения и домыслы, эти два вопроса теряются из поля зрения, особенно на фоне бесконечных споров о том, сколько нам осталось ждать появления в Иране ядерной бомбы. Такой однобокий подход может сформировать (или уже сформировал) ложное впечатление, что выбранный инструментарий является единственно возможным и единственно верным для решения поставленной задачи. А ведь та парадигма, на основе которой будет найден ключ к решению иранской ядерной проблемы, станет прецедентом и может быть использована для урегулирования подобных ситуаций в будущем. Исключать же их появления в перспективе, учитывая современные международные условия, не приходится.

Именно поэтому принципиальное значение приобретает четкий и выверенный подход к подбору инструментов, которые бы эффективно справлялись с решением поставленной задачи. Любая ошибка и просчет в данном случае может привести к фатальным результатам.

В рамках данной работы попытаемся проанализировать, насколько эффективны санкции, по крайней мере, на данном этапе с точки зрения урегулирования иранской ядерной проблемы, а также хотя бы частично показать существующую палитру мнений на этот счет. При этом, однако, оставим за скобками рассмотрение национальных санкционных мер, которые принимаются против Ирана различными странами и группами стран в одностороннем порядке и имеют более широкий охват, чем санкционный режим по линии СБ ООН. Мотивация государств, прибегающих к таким мерам, не всегда очевидна, представляя собой суверенный политический выбор, что потребовало бы дополнительного углубленного анализа. Хотя короткие экскурссии в эту проблематику окажутся неизбежными.

### **Цели и задачи**

Прежде всего, необходимо четко определиться с теми задачами, которые поставило международное сообщество в контексте иранской ядерной программы. Понимание этих целей важно не только для тех, кто инициирует принятие санкций (в противном случае получится формула «санкции ради санкций», которая по определению является тупиковой), но и для объекта, в отношении которого они вводятся. Двусмысленность в этом вопросе приведет лишь к тому, что государство-объект не получит четкого сигнала относительно того, что от него требуется и будет искать «второе дно», предвидя подвох и как следствие — угрозу своей безопасности.

Согласно резолюции Совета управляющих (СУ) МАГАТЭ, принятой 24 сентября 2005 г., нарушения Ираном положений Соглашения о гарантиях, а также имевшие место сокрытия от Агентства его работ в ядерной области, привели к утрате доверия в их исключительно мирном характере [13. С. 3]. Из этого вытекает, что главной задачей, которую ставил СУ МАГАТЭ перед Генеральным директором Агентства, являлось прояснение всех имеющихся вопросов относительно иранской ядерной программы и как следствие — восстановление доверия к ее мирной направленности.

При этом Совет управляющих предлагает набор определенных мер, выполнение которых Тегераном могло бы «помочь» Генеральному директору в решении этой задачи. К их числу, в частности, относятся полная и продолжительная приостановка всех работ по обогащению урана и по химической переработке облученного ядерного топлива (две наиболее чувствительные стадии ядерного топливного цикла, на которых неизбежно приобретаются знания, опыт и технологии, применимые для создания ядерного оружия), приостановка строительства тяжеловодного исследовательского реактора, ратификация Дополнительного протокола к Соглашению с МАГАТЭ о гарантиях, а также применение его положений до ратификации и некоторых других мер доверия (доступ к документам и лицам, имеющим отношение к закупочной деятельности и оборудованию двойного назначения и т.д.) [13. С. 3]. Такие меры, по мнению СУ МАГАТЭ, способствовали бы полной реконструкции прошлой деятельности Ирана в ядерной области и прояснению оставшихся на тот момент у Агентства вопросов.

Такие же формулировки были повторены в резолюции Совета управляющих от 4 февраля 2006 г., которая санкционировала передачу иранского ядерного досье на рассмотрение в Совет Безопасности ООН [14].

Принятая через полгода первая резолюция СБ ООН по Ирану 1696 от 31 июля 2006 г. фактически инкорпорировала в себя требования решений Совета управляющих МАГАТЭ, однако с определенной балансировкой смысловой нагрузки, что, судя по всему, отражает компромиссный характер этого документа. Резолюция 1696 (п. 1 оперативной части) «призывает» Иран без промедления осуществить шаги, прописанные в решениях СУ МАГАТЭ, необходимые для восстановления доверия к его ядерной программе и прояснения остающихся вопросов. Далее (п. 2 оперативной части) СБ ООН «требует» от Ирана приостановить для этих целей все работы, связанные с обогащением урана и химпереработкой облученного ядерного топлива (ОЯТ), а также НИОКР в этих сферах [29]. При этом в следующем 3-м пункте резолюции Совет Безопасности «выражает убежденность», что указанные выше меры способствовали бы дипломатическому решению на основе переговоров, которое гарантировало бы, что ядерная программа Ирана осуществляется исключительно в мирных целях [29].

Исследование вопросов логики применительно к требованиям резолюций СУ МАГАТЭ и последующих резолюций СБ ООН нуждаются в дополнительном анализе, который в рамках данной работы не представляется возможным. Вместе с тем приведенная выше информация помогает понять, что главной целью международного сообщества в отношении иранской ядерной программы все-таки является воосстановление доверия к ее сугубо мирному характеру и прояснение остающихся вопросов. Приостановка же работ по обогащению урана, химпереработке ОЯТ и в рамках всех тяжеловодных проектов представляет собой определенный путь, своеобразные меры доверия, применение которых могло бы способствовать достижению этой цели, т.е. «приостановка» не является самоцелью (хотя сегодня наметилась устойчивая тенденция представлять дело именно таким образом), но при этом Иран обязан пройти через эту фазу, поскольку так предписывают резолюции СБ ООН.

Такое понимание было подтверждено и так называемой «шестеркой» стран международных посредников (Великобритания, Китай, Россия, США, Франция, Германия), которые взяли на себя ответственность за ведение диалога с Ираном по его ядерной программе и разработку мер давления в виде санкций СБ ООН в случае, если Иран не будет идти на сотрудничество (такая политика получила название «двухтрековый подход»). В заявлении министров иностранных дел «шестерки» от 28 сентября 2007 г. говорилось, в частности, что ее целью является восстановление доверия к иранской ядерной программе посредством переговоров. Для продвижения по этому пути, как отмечается, необходимо создать соответствующие условия в виде полной и проверяемой приостановки всех работ в соответствии с требованиями резолюций СБ ООН [27]. Это было подтверждено во всех последующих заявлениях «шестерки» на уровне министров и политдиректоров, вплоть до последнего, озвученного Высоким представителем ЕС по иностранным делам и политике безопасности Кэтрин Эштон от имени министров иностранных дел «шестерки» по итогам их встречи в Нью-Йорке 22 сентября 2010 года [28].

Если перевести это в более теоретическую концептуальную плоскость, то из всего возможного «веера» задач, для решения которых могут использоваться санкции (сдерживание политики государства, подготовка к военному вторжению, осуществление смены режима и т.п.), в данном случае речь идет о побуждении (или принуждении) руководства страны к изменению его позиции в отношении отдельно взятого вопроса.

#### **«Умные» санкции**

Бывший заместитель советника президента США по национальной безопасности, курировавший вопросы Ирака и Афганистана, и специальный помощник Дж. Буша младшего в период с 2004 по 2007 гг. М.Л. О'Салливан (M.L. O'Sullivan), анализируя успешность использования санкций по линии СБ ООН и национальных мер США против Вьетнама, Ирака, ЮАР, Ливии, выделяет два «золотых правила» эффективного применения санкций. Во-первых, санкционный режим может принести плоды только тогда, когда он выстроен исключительно в соответствии с поставленными задачами. Во-вторых, успех санкционных мер во многом зависит от их должного сопровождения другими инструментами [24. С. 7—21]. Спорить с таким подходом не приходится. Сложно представить, что санкции, как, впрочем, и любые другие политические и экономические инструменты, могут приносить результат в решении комплексных многоуровневых задач без подкрепления их другими мерами. Однако, как верно подмечает М.Л. О'Салливан, реализовать такой подход на практике оказывается намного сложнее, чем в теории.

Разработка концепции «умных» санкций (в английском используется *smart*, встречается также *shrewd sanctions*) была начата в конце 1990-х гг., когда стали очевидны пагубные последствия всеобъемлющих санкций в отношении Ирака и Сербии [см., например: 21, 25]. Главной задачей «умных» санкций является максимальное уменьшение «сопутствующего ущерба» при решении точечных задач, т.е. выведение из под действия санкционных мер наиболее уязвимых слоев населения. В пользу такого подхода при использовании санкций активно выступал бывший Генеральный Секретарь ООН Кофи Аннан [7. С. 122—146].

Одной из попыток осуществить этот метод на практике как раз и стали санкции в отношении Ирана. Первая санкционная резолюция по линии СБ ООН была принята 23 декабря 2006 г. за невыполнение Тегераном требований предыдущей резолюции в установленный двухмесячный срок. Резолюция вводила меры воздействия на Тегеран по статье 41 главы VII Устава ООН (не связанные с применением силы). В соответствии с ней запрещались поставки в Иран всех материалов, технологий и оборудования, чувствительных с точки зрения возможности создания потенциала производства ядерного оружия, а также ракетных средств его доставки по первому списку Группы ядерных поставщиков (ГЯП) и Режимы контроля за ракетными технологиями (РКРТ), за исключением беспилотных самолетов. Экспорт этих предметов из Ирана также был запрещен.

Как инструмент обеспечения этого решения в документ был включен призыв к государствам — членам ООН о проявлении бдительности относительно въезда на их территорию или транзита через нее иранских физических лиц, связанных с осуществлением перечисленных программ, а также об информировании специально созданного Комитета СБ ООН, учрежденного в соответствии с пунктом 18 резолюции Совета Безопасности 1737 от 23 декабря 2006 г. об их передвижениях. Замораживались счета иранских организаций и физических лиц, включенных в приложение к резолюции как вовлеченных в осуществление ядерных программ и программ по разработке ракетных средств доставки. Замораживание авуаров допускало изъятия на гуманитарные нужды, медицину, а также для решения вопросов, связанных с чрезвычайными ситуациями. «Умность» санкций заключалась в том, что указанные меры не должны были применяться, если такие предметы или помощь предоставлялись бы в продовольственных, сельскохозяйственных, медицинских или иных гуманитарных целях. Запрет на предоставление технического содействия по линии МАГАТЭ также не должен был затрагивать проекты, связанные с медициной, сельским хозяйством, обеспечением безопасной эксплуатации ядерных объектов. Немаловажным являлся и вывод из-под действия санкций проектов, связанных со строительством легководных реакторов для АЭС и поставкой на них топлива. Легководные реакторы при обеспечении должного контроля за облученным ядерным топливом не несут в себе существенных рисков распространения ядерного оружия, а изъятие этих проектов из-под действия санкций демонстрирует подтверждение права Ирана на мирное использование атомной энергии.

24 марта 2007 г. СБ ООН единогласно принял резолюцию 1747 по иранской ядерной программе. Она была основана на предыдущей резолюции 1737, подтверждала ее положения и содержала дополнительные санкционные меры, принимаемые также по статье 41 главы VII Устава ООН. В частности, резолюция 1747 содержала запрет на импорт из Ирана любых вооружений или связанных с ними материальных средств, призыв проявлять «бдительность и сдержанность» в отношении поставок Ирану категорий оружия, включенных в Регистр обычных вооружений ООН, призыв не принимать новых обязательств относительно предоставления финансовой помощи и льготных займов Ирану, расширение санкционного списка иранских лиц и организаций, связанных с ядерными и ракетными програм-

мами (к ним применяется замораживание зарубежных счетов, государства также должны проявлять «бдительность и сдержанность» в отношении зарубежных поездок лиц, внесенных в санкционный список). Выполнить требования Совета Безопасности резолюция предписывала Ирану к 23 мая 2007 г.

### **Некоторые оценки**

В ретроспективе интересно взглянуть на те дебаты, которые возникли после двух раундов санкций против Ирана. Они в целом вписались в общую дискуссию относительно оправданности и эффективности использования санкционных мер, учитывая уже имевшийся к тому моменту весьма противоречивый опыт в этой области.

Будучи в то время директором московского Центра Карнеги, Роуз Геттемюллер на основе вполне объективного анализа истории использования санкций не стала делать далеко идущих выводов относительно потенциальной эффективности санкционного режима против Ирана. Главным, по ее мысли, должна была стать большая согласованность между странами «шестерки» как при разработке резолюций, так и при исполнении их положений. Россия и Китай, как отмечала Р. Геттемюллер, могли бы быть сговорчивее при выработке более жестких мер (но в рамках концепции умных санкций), когда Тегеран открыто игнорирует призывы к диалогу и требования международного сообщества. США же вместе с европейской «тройкой» (Великобритания, Франция и Германия), подчеркивает автор, должны быть более умеренными в заданных темпах принятия очередных резолюций, когда намечается определенный прогресс в позиции Ирана [12. С. 99—110].

В тот период такой прогресс как раз и наметился. Иран согласовал с МАГАТЭ план действий по прояснению остававшихся вопросов, и Генеральный директор Агентства попросил у вовлеченных сторон пространство для маневра, чтобы его реализовать [20].

Более оптимистично в отношении санкций высказывался Патрик Клоусон (Patrick Clawson) из Вашингтонского института Ближневосточной политики. Автор исходит из изначальной посылки, что одних только стимулов, нацеленных на развитие взаимовыгодного диалога с Ираном, недостаточно. Используя его слова, стимулы — это своего рода «взятка за хорошее поведение», которая делает непреклонную позицию Тегерана попросту выгодной. Финансово-экономическое же давление на Иран приведет к замедлению темпов развития страны, усилению социальной напряженности, потере доверия со стороны крупных международных инвесторов, к увеличению разрыва в экономическом процветании между Ираном и арабскими странами Персидского залива, к чему и без того весьма ревностно относится Тегеран. При этом ставку, по мнению исследователя, следовало сделать на более удобные односторонние санкции США и их союзников, а не на меры в рамках СБ ООН, которые «страдают ограниченностью и требуют длительного процесса согласования» [9. С. 13—20]. Однако ценность проведенного П. Клоусоном анализа девальвируется еще в самом начале его работы, где он прямо утверждал, что, если руководство Ирана рассматривает свою ядерную программу (видимо, в данном случае имеется в виду военная программа, хотя автор не уточ-

няет) в качестве неотъемлемого элемента обеспечения «существования» страны, то соображения экономического характера будут занимать незначительное место в его расчетах [9. С. 13—20].

Вместе с тем в своем варианте стратегии выстраивания диалога с Ираном П. Клоусон все же находил место для позитивных стимулов, хотя и отводил им значительно меньшее место. Главными, по его мысли, должны были стать стимулы, связанные с предоставлением Ирану таких гарантий безопасности, которые бы наглядно продемонстрировали, что у него нет необходимости в ядерном оружии для обеспечения своей безопасности. Для этих целей автор предлагал такие инструменты, как соглашение о снижении риска столкновений в море между судами США и Ирана, а также частичные гарантии безопасности со стороны Вашингтона по формуле «мы не будем нападать на вас, если вы не будете нападать на нас» [9. С. 13—20].

Более сдержанное и скептическое мнение в отношении санкций высказывал французский исследователь Т. Ковилл (Th. Coville) [10. С. 211—223]. Анализируя историю использования всех видов санкционного воздействия на Иран с момента Исламской революции, автор заметил, что эффективность такой политики неочевидна, а вот потери для бизнеса (Т. Ковилл в первую очередь говорит о французских компаниях) вполне реальны. Французский исследователь не отрицал негативного воздействия всех видов санкций в совокупности на экономику Ирана. В первую очередь это выражается в упущенных возможностях от потери контрактов и инвестиций со стороны иностранного бизнеса. Существенное влияние на замедление темпов развития целых секторов экономики Ирана автор приписывал полному отсутствию связей с США. Однако это воздействие, как подчеркивал Т. Ковилл, учитывая существенную зависимость экономики Ирана от доходов с продажи углеводородов, имело только второстепенное значение. Проанализировав макроэкономические показатели, Т. Ковилл пришел к выводу, что воздействие санкций на Иран оказалось минимальным. При этом автор изначально отдавал предпочтение именно многосторонним мерам воздействия по линии СБ ООН, поскольку они в отличие от односторонних санкций должны выполняться всеми государствами, что имеет намного более чувствительное воздействие. При всем при этом Т. Ковилл не упускает из виду и то, что санкционное воздействие было использовано иранским руководством для сплочения народа вокруг действующего режима, а также для поиска внутренних ресурсов для обеспечения экономического развития [10. С. 211—223].

### **Больше санкций**

Учитывая продолжавшееся игнорирование Тегераном требований международного сообщества, Совет Безопасности ООН пошел на усиление санкционного режима давления на него. 3 марта 2008 г. 14-ю голосами «за» при одном воздержавшемся (Индонезия) была принята резолюция 1803 СБ ООН. В документе подчеркивается, что все принимаемые меры вводятся на основе статьи 41 Главы VII Устава ООН и направлены на подкрепление деятельности МАГАТЭ в Иране [30].

Дополнительные ограничительные меры были сведены к некоторому расширению санкционного списка иранских физических и юридических лиц, в отноше-

нии которых вводился запрет на любые трансакции и зарубежные счета которых замораживаются. Содержались также призывы к государствам быть бдительными с тем, чтобы их отношения с Ираном в финансовой области (предоставление финансовой помощи торговли, проведение операций с иранскими банками, в особенности банками «Мелли» и «Садерат») не служили каналом распространения материалов, технологий и оборудования для производства ядерного оружия и ракетных средств его доставки. Кроме того, вводился запрет на зарубежные поездки в отношении пяти иранских лиц, которые напрямую вовлечены в деятельность, запрещенную резолюциями СБ ООН, а также запрет на передачу Ирану номенклатуры двойного назначения по второму списку ГЯП. При этом в резолюции подтверждались исключения для товаров и оборудования, которые используются для строительства легководных реакторов и в рамках технического содействия МАГАТЭ. Резолюция призывала государства в случае наличия серьезных оснований осуществлять досмотр грузов, перевозимых самолетами и судами двух иранских транспортных компаний («Iran Air Cargo» и «Islamic Republic of Iran Shipping Line»), но делать это исключительно в аэропортах и морских портах. Цель такой меры — предотвратить перевозку товаров, запрещаемых резолюциями СБ ООН по Ирану. Чтобы избежать возможных злоупотреблений, резолюция требовала от государств, которые прибегнут к такому досмотру, представить в СБ ООН в пятидневный срок отчет с изложением причин и результатов досмотра.

В резолюции 1929 ссылка на статью 41 Главы VII Устава ООН подкреплена положением о том, что ничего в тексте резолюции не обязывает государства предпринимать меры или действия, выходящие за ее рамки, включая использование силы или угрозу силой. Вместе с тем санкционные меры, предусмотренные резолюцией, покрывали широкий круг областей сотрудничества с Ираном, а также увеличивали количество иранских физических и юридических лиц, в отношении которых вводились рестрикции. Государствам запрещалось размещать иранские инвестиции, связанные с добычей урана, производством или использованием ядерных материалов и технологий, перечисленных в первом списке ГЯП, в частности в работах по обогащению урана, переработке ОЯТ и всех работах с тяжелой водой или технологией, связанной с баллистическими ракетами, способными доставлять ядерное оружие. Запрещались поставки в Иран обычных вооружений, как они определяются для целей Регистра обычных вооружений ООН, или связанных с ними материальных средств, включая запасные части. Кроме того, все государства должны были проявлять бдительность и сдержанность в отношении поставки Ирану, снабжения, производства и использования в Иране всех остальных вооружений и относящихся к ним материальных средств.

Резолюция 1929 также значительно расширила возможности для досмотра иранских грузов на предмет выявления нарушений Ираном санкционного режима. Теперь они могли производиться не только в аэропортах и портах, но и на всей территории страны. Государства, в соответствии с международным правом, в частности морским правом, получили право запросить разрешение на производство досмотров в открытом море с согласия государства флага. Государствам также

запрещалось предоставление бункеровочных услуг, таких как снабжение топливом, либо иного судового обслуживания принадлежащим Ирану судам. Эти меры должны были применяться в случаях, когда государства располагали бы информацией, дающей разумные основания полагать, что такая деятельность может способствовать расширению ядерной деятельности Ирана или разработке систем доставки ядерного оружия [31].

Кроме того, при наличии такой информации резолюцией также предписывалось:

— «требовать, чтобы компании и физические лица государств проявляли бдительность при ведении дел с иранскими структурами;

— запретить открывать новые отделения, филиалы или представительства иранских банков, а также запретить иранским банкам открывать новые совместные предприятия, становиться акционерами или устанавливать или поддерживать корреспондентские отношения с банками под их юрисдикцией, чтобы не допускать предоставления финансовых услуг;

— запретить своим финансовым учреждениям открывать представительства или филиалы или банковские счета в Иране» [31].

Резолюцией Ирану также запрещалась деятельность, связанная с баллистическими ракетами, способными доставлять ядерное оружие, включая пуски с применением баллистической ракетной технологии.

### **Насколько умны «умные» санкции**

С точки зрения учета гуманитарных аспектов, а также важности точечного применения санкций для решения задач нераспространения в контексте иранской ядерной программы, используемые по линии СБ ООН меры в целом отвечают стандартам «умных» санкций. Хотя и здесь есть свои ограничители. Как отметил Т. Ковилл, те экономические потери, которые несет Иран из-за нежелания международного бизнеса рисковать своими вложениями в иранскую экономику по причине в целом неблагоприятного международного климата вокруг Ирана (не говоря уже о рисках попасть под действие экстерриториальных санкций США), могут сказываться в повышении уровня инфляции и безработицы, за что будет платить непосредственно население страны и в основном его наиболее уязвимые слои [10. С. 211—223].

Что же касается эффективности санкций для решения главной задачи — восстановления доверия к ядерной программе Ирана — то здесь дело обстоит намного сложнее. С одной стороны, после принятия каждой резолюции СБ ООН в Иране наблюдался предсказуемый всплеск эмоций, слышались призывы к правительству рассмотреть все возможные варианты, включая прекращение сотрудничества с МАГАТЭ и выход из ДНЯО. С другой стороны, Тегеран неоднократно искал выход на переговоры с «шестеркой». При всем при этом, однако, до сих пор никто в Тегеране даже не упоминал о возможности приостановки работ в рамках ядерной программы, как того требуют резолюции Совета Безопасности.

На февраль 2007 г. в промежутке между первой и второй санкционными резолюциями Совета Безопасности в Иране на предприятии по обогащению урана

в Натанзе было установлено два каскада по 164 центрифуги, которые работали в вакууме, т.е. без производства низкообогащенного урана (НОУ). Гексафторид урана в незначительных количествах подавался только в отдельные центрифуги на экспериментальной установке по обогащению урана, где производилась отладка работы центрифуг, но не обогащение в промышленных масштабах. Работы по строительству тяжеловодного реактора IR-40 в Араке в тот момент находились в зачаточном состоянии [15].

В 2010 г. в Иране уран с обогащением до 5% нарабатывали порядка 4800 центрифуг. Еще около 3600 центрифуг работали в вакууме [19]. Тегеран запустил процесс обогащения урана до 20% и к рассматриваемому моменту уже нарабатал порядка 33 кг этого материала [19].

Называть эти достижения прорывными не приходится, однако очевидна тенденция поступательного развития обогатительных мощностей в Иране, при этом в условиях крайне жестких международных санкций. По оценкам специалистов, Тегерану, несмотря на все существующие сложности, удалось овладеть процессом обогащения урана в промышленных масштабах [6]. Одновременно ведутся НИОКР над центрифугами нового поколения, продолжается строительство реактора в Араке, там же функционирует завод по производству тяжелой воды. Иран заявил в МАГАТЭ о масштабных планах по расширению производства на предприятии по конверсии урана в Исфагане [18], хотя и не все из вышеперечисленного успешно реализуется в заявленные сроки.

Судить о том, насколько санкции оказались эффективными в сдерживании развития иранской ядерной программы, достаточно сложно. Для этого было бы необходимо в течение определенного времени наблюдать за темпами освоения Тегераном ядерных технологий без санкционного давления. Однако даже не имея точно подтвержденной информации на этот счет, было бы наивно утверждать, что санкции СБ ООН прошли бесследно для иранской ядерной отрасли. Очевидно, что в Иране просто нет необходимого количества собственных производственных мощностей для изготовления оборудования и материалов, требующихся для интенсивного развития обогатительной программы. Закупка необходимого оборудования за рубежом также невозможна, поскольку запрещена санкционным режимом. В этих условиях Тегерану приходится затрачивать дополнительные ресурсы либо для налаживания собственного производства (которое в то же время может оказаться недостаточно качественным для использования в ядерной области), либо для попыток приобрести необходимые товары за границей в обход резолюций СБ ООН.

Информация, содержащаяся в докладах МАГАТЭ, в целом позволяет предположить, что Тегеран действительно сталкивается с трудностями технического характера в развитии своей ядерной программы. На это указывают и неравномерность развития обогатительных мощностей из-за частых сбоев в работе центрифуг, и постепенное сокращение нарабатывающих НОУ центрифуг, задержки с вводом в эксплуатацию центрифуг нового поколения, перенос сроков запуска тяжеловодного реактора в Араке, перебои в работе завода по производству тяжелой воды, а также трудности с обеспечением урановым сырьем [18].

Однако, как это определено международным сообществом, цель санкций не столько сдержать развитие иранской ядерной программы, сколько побудить Тегеран к изменению его позиции по этому вопросу. Иран неоднократно публично заявлял, что не признает легитимными резолюции СБ ООН в отношении своей ядерной программы и, соответственно, выполнять их требования не будет. Заняв изначально такую жесткую (но не бескомпромиссную) позицию, Иран тут же взвинтил ставки. Однако делалось это, очевидно, с практически математическим расчетом. В любом случае, сегодня необходимо проявить чудеса дипломатического искусства, чтобы побудить Тегеран «взять свои слова обратно», или хотя бы проявить определенную гибкость в своей позиции. Очевидно и то, что подход, основанный на том, что только Иран должен предпринять все необходимые меры, чтобы восстановить доверие к его ядерной программе, потому что она «объявлена вне закона», оказывается неработоспособным. Так, министр иностранных дел России С.В. Лавров в своем выступлении в МГИМО (У) МИД РФ 1 сентября 2010 г. заметил, что «...большая ответственность лежит и на всех, от кого зависит поиск общеприемлемой развязки» [1].

Иран не просто не выполняет требования резолюций СБ ООН, но и демонстративно их нарушает. 29 сентября 2009 г. Тегеран заявил в МАГАТЭ о строительстве на своей территории еще одного предприятия по обогащению урана около религиозной столицы страны г. Кум. По информации, приведенной в последнем докладе Агентства, ни центрифуг, ни ядерного материала на данном объекте пока нет. В то же время Тегеран отказывается предоставить информацию, необходимую МАГАТЭ для прояснения истории строительства этого предприятия.

8 февраля Тегеран в нарушение резолюций СБ ООН уведомил Агентство о начале работ по дообогащению имеющегося НОУ почти до 20%, обосновав это тем, что МАГАТЭ оказалось не в состоянии обеспечить топливо для бесперебойной работы Тегеранского исследовательского реактора, обеспечивающего страну радиоизотопами, применяющимися в медицине. 9 ноября 2009 г. президент Ирана М. Ахмаджинежад поручил организовать работы по отбору в течение двух месяцев мест для пяти новых центров по обогащению урана, а в дальнейшем еще для 5 обогатительных заводов. 16 августа 2010 г. глава Организации по атомной энергии Ирана А. Салехи заявил, что места для десяти новых заводов уточнены и до конца иранского года (март 2011 г.) должно начаться строительство первого из них [19, 26]. Оставляя за скобками практическую осуществимость и экономическую целесообразность этого шага, подчеркнем ее прапагандистскую составляющую. Кроме того, в этот же день в Иране был подписан закон о защите достижений в области мирного атома, который предписывает продолжать обогатительную деятельность в полном объеме, в том числе дообогащение до 20%, ограничить сотрудничество с МАГАТЭ «исключительно рамками общих положений ДНЯО», противодействовать попыткам досмотра иранских судов в открытом море [4]. Убедить Тегеран пойти на требуемые меры доверия и ограничения его ядерной программы в условиях действия этого закона будет еще труднее. Любое решение на этот счет будет выноситься на рассмотрение верховного руководства. Здесь же уже главную роль будет играть устраивающий Иран размен со стороны Запада.

Иран продолжает сотрудничество с МАГАТЭ, не выходя ни на шаг за рамки, предусмотренные его Соглашением о гарантиях, несмотря на постоянные призывы со стороны Агентства и Совета Безопасности ООН предпринять дополнительные меры транспарентности. Санкции при этом позволяют Ирану заняться решением давно назревших экономических проблем за счет собственных сил и путем, в том числе, принятия непопулярных мер. По данным Международного Валютного Фонда, уже сейчас Тегеран проводит ценовые реформы в энергетическом секторе для более эффективного использования энергии [23]. В случае успеха этих реформ Иран не только станет менее уязвим по отношению к санкциям, но и политически более сильным, что позволит ему в определенной степени диктовать свои условия в диалоге с «шестеркой».

Существенное значение имеет и психологический фактор. Учитывая приведенные выше факты, создается впечатление, что Иран уверовал в то, что в этом вопросе удача на его стороне и ему удастся довести начатое до конца даже в условиях жесткого международного давления. Разговаривать с таким собеседником исключительно с позиции силы тактически не совсем верно. В одном из своих интервью посол Ирана в России С.М. Саджади прямо заявил, что Иран выйдет из ДНЯО, если станет очевидно, что МАГАТЭ и Договор превратились в инструменты давления [3].

Остаются и более оптимистичные оценки в отношении эффективности санкций. Тогдашний Заместитель главы Казначейства США Стюарт Леви (Stuart Levey) убежден, что иранское руководство было застигнуто врасплох скоростью принятия санкций и их интенсивностью. Он подчеркивал, что политика США в области санкций создала дополнительный рычаг для дипломатии, изолируя иранскую финансовую и коммерческую систему [11]. С эффективным воздействием санкций эксперты связывали и повышение курса доллара в Иране, когда банки приостановили продажу валюты частным клиентам. Многие традиционные банки в Объединенных Арабских Эмиратах прекратили взаимодействие со своими традиционными иранскими партнерами.

### **Слабые места санкционного режима**

Попытаемся выделить факторы, затрудняющие эффективное использование санкций в случае с Ираном. О'Салливан подчеркивал, что применительно к санкционному режиму в отношении Ирана не выполняется одно из главных правил — санкции не сопровождаются какими-либо серьезными политическими инструментами, которые простимулировали бы Тегеран пойти на определенные уступки. Напротив, как подчеркивал автор, действия таких стран, как США идут вопреки логике и только заставляют Иран усомниться в намерениях Соединенных Штатов и международного сообщества. К таким действиям О'Салливан отнес обвинения со стороны президента США Б. Обамы за ситуацию с правами человека в Иране и его заявления о поддержке оппозиции в этой стране. Другим серьезным препятствием, по мнению исследователя, являются продажи США наступательного и оборонительного оружия в страны Персидского залива, которые на порядок усиливают военный потенциал ближайших соседей Ирана [24. С. 7—21].

Стоит также подчеркнуть и чрезмерную спешку в принятии санкционных резолюций СБ ООН. Заданный темп в сущности не оставлял необходимого простора для выработки и реализации долгосрочной стратегии ведения диалога с Ираном. После каждой новой резолюции фактически приходилось начинать все заново, что не позволяло создать необходимую атмосферу доверия и не способствовало формированию политической базы для всеобъемлющего урегулирования ситуации.

Другим важным недостатком действующего санкционного режима является его практически полная негибкость. В сущности, в нем отсутствуют те «рецепторы», которые должны обеспечивать его чуткое реагирование на возможные уступки со стороны Ирана и его шаги навстречу требованиям международного сообщества. Если резолюции СБ ООН еще предусматривают отмену санкций в случае выполнения Ираном выдвигаемых ими требований, то повернуть вспять запущенный механизм постоянного ужесточения и расширения односторонних санкций США, ЕС и ряда других стран будет не так-то просто. Таким образом, Тегерану не объяснили главного — правил игры, по которым предполагается играть, а это, как можно логично предположить, вынуждает его пойти по вполне очевидному пути — попытаться по-просту саботировать саму игру. Необходимо также учитывать, что все это накладывается на то, что в международном праве, как наглядно продемонстрировал иранский сюжет, не действует презумпция невиновности. Никто, в сущности, не потрудился доказать, что Иран виновен в нарушении своих международных обязательств. Все основные вопросы по прошлой недоложенной в МАГАТЭ ядерной деятельности Тегераном были закрыты [16]. В итоге ему предлагается доказать, что он не виновен, в условиях, когда основной набор доказательств его потенциальной вины основан только на предположениях. Речь идет об остающемся непроясненным для МАГАТЭ вопросе о «предполагаемых исследованиях», которые могли проводиться в Иране и иметь военное измерение. Информация по этим исследованиям была передана в Агентство США [17].

П. Клоусон в своем исследовании в рамках Вашингтонского института ближневосточной политики, не отвергая эффективность санкций в принципе для решения иранской проблемы, отметил, что в данном конкретном случае этот инструмент использовался не эффективно, что не оказало влияния на развитие иранской ядерной программы и вряд ли заставит руководство страны изменить свою позицию по этому вопросу. В качестве одной из причин автор назвал неспособность организовать действенную международную систему сотрудничества, которая бы предотвращала иранскую контрабанду из развивающихся стран. Для придания большей эффективности санкционному режиму автор предлагал создать единый фронт США, стран ЕС, а также их союзников — Японии, Южной Кореи и Канады — в введении всеохватывающих односторонних санкций, которые бы полностью перекрыли доступ для Тегерана к современным технологиям. Такой подход, как подчеркивается в исследовании, подорвал позиции сторонников жесткой линии в Тегеране [9. С. 7—8].

### **Заключение**

Ирану везет на повторяющиеся цифры в номерах резолюций Совета Безопасности ООН: 1696, 1737, 1747, 1929. Любители логических цепочек могут уже сей-

час заняться вычислением того, какие цифры будут дальше. Однако кардинальный вопрос, над которым необходимо всерьез задуматься, — нужно ли это дальше. Любые последующие резолюции, усиливающие или расширяющие санкционное давление на Иран, будут равносильны состоянию войны. Похоже, что ресурс «умных» санкций исчерпан. В этой ситуации необходимо провести глубокий анализ того, является ли выбранный инструментарий действительно адекватным для решения поставленной задачи и нет ли других возможностей для более эффективного воздействия на Иран по вопросу его ядерной программы.

Очевидно, что сегодня ставки уже слишком высоки, чтобы можно было просто отказаться от санкций как инструмента давления. Однако было бы чересчур идеалистично надеяться, что стратегия, основанная исключительно на санкциях, способна принести долгосрочный результат. Вероятно, настало время сконцентрироваться не на ювелирной огранке санкционных мер, а на выработке «умного» подхода в широком смысле этого слова, который бы включал целый комплекс мероприятий для вовлечения Ирана в диалог и окончательного переговорного решения проблемы.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] Выступление Министра иностранных дел Российской Федерации С.В. Лаврова в МГИМО (У) МИД России. — 2010, 1 сентября. URL: [www.mid.ru](http://www.mid.ru)
- [2] Доклад Генерального директора МАГАТЭ Ю. Аmano о применении гарантий Агенства в Иране, 2010, 23 ноября. URL: [http://www.isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/Iran\\_report-nov23.pdf](http://www.isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/Iran_report-nov23.pdf)
- [3] Посол Ирана о взаимоотношениях с Россией: С-300 и обогащении урана. — Iran News, 2010, 20 октября. URL: [www.iran.ru/rus/print\\_news.php?news\\_id=69004](http://www.iran.ru/rus/print_news.php?news_id=69004)
- [4] Президент Ирана принял закон о защите ядерных достижений страны. URL: <http://news.iran.ru/news/67213>
- [5] Albright D., Brannan P. and Shire J. // Natanz Enrichment Plant: How to Measure Progress Rev. 1. — Institute for Science and International Security, 2009, September 1.
- [6] Albright D., Walrond Ch. // Iran's Gas Centrifuge Program: Taking Stock. — Institute for Science and International Security, 2010, February 11.
- [7] Annan K. Annual Report on the Work of the Organization. — 1998. URL: [www.un.org/Docs/SG/Report98](http://www.un.org/Docs/SG/Report98).
- [8] Clawson P. Could Sanctions Work against Tehran? — Middle East Quarterly, Winter 2007.
- [9] Clawson P. The Perfect Handshake with Iran: Prudent Military Strategy and Pragmatic Engagement Policy. — Strategic Report, Washington Institute for Near East Policy, 2010 April.
- [10] Coville Th. De l'efficacité de la politique de sanctions contre l'Iran // Sur Orient. — 2008. — № 26.
- [11] Dombey D. Iran sanctions buy time for diplomacy. — Financial Times, 2010, 20 September.
- [12] Gottemoeller R. The Evolution of Sanctions in Practice and Theory // Survival. Vol. 49. № 4. Winter 2007-08.
- [13] GOV/2005/77.
- [14] GOV/2006/14.
- [15] GOV/2007/8, 22 February 2007.
- [16] GOV/2008/4, 22 February 2008.
- [17] GOV/2008/15, 26 May 2008.
- [18] GOV/2010/10, 18 February 2010.

- [19] GOV/2010/62, 23 November 2010.
- [20] INFCIRC/711, 2007, 27 August.
- [21] *Lektzian D.* Making Sanctions Smarter: Are Humanitarian Costs an Essential Element in the Success of the Sanctions? — International Peace Research Institute and Norge Rode Kors, Oslo, 2003.
- [22] *Lynch C.* and *Kessler G.* // U.N. imposes another round of sanctions on Iran. — Washington Post, 2010, June 10.
- [23] *Melvin J.* Iran cutting energy subsidies to boost revenue // IMF. Reuters, 2010, 28 September.
- [24] *O'Sullivan M.L.* Iran and the Great Sanctions Debate // The Washington Quarterly, 2010, October.
- [25] *O'Sullivan M.L.* Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism. — Wash.: Brookings Institution,., 2003.
- [26] *Spencer R.* Iran to build 10 uranium enrichments plants in mountain strongholds // The Telegraph. — 2010, 10 August.
- [27] Statement by the Foreign Ministers of the United States, China, France, Germany, Russia, and the United Kingdom, with the support of the High Representative of the European Union, regarding Iran's nuclear program, September 28, 2007. URL: <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=19613>
- [28] Statement delivered by EU High Representative Catherine Ashton on behalf on the E3+3. — 2010, 22 September. URL: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/116679.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/116679.pdf)
- [29] S/RES/1696 (2006)
- [30] S /RES/1803 (2008)
- [31] S/RES/1929 (2010)

## **EFFECTIVENESS OF SANCTIONS REGIME TOWARDS IRAN**

**R.A. Ustinov**

International Relations and Russian Foreign Policy Chair  
Moscow State University of International Relations, MFA RF  
*Vernadskogo av., 76, Moscow, Russia, 119454*

The UN Security Council has adopted six Resolutions regarding the Iranian nuclear programme. Four of these Resolutions impose sanctions on Iran with each next Resolution implying broader and tougher sanction measures. Though the scope of introduced sanctions cannot but to have a certain impact on the economic development of the country, Iran doesn't seem to succumb to the requirements of the international community in respect to its nuclear programme. May be it is a high time to develop a comprehensive and smart approach to deal with this issue.

**Key words:** International relations, international security, nuclear non-proliferation regime, NPT, Iran, nuclear programme, UN Security Council, sanctions.