

# РИСКИ, СВЯЗАННЫЕ С ВЫПОЛНЕНИЕМ СВПД<sup>1</sup>

Сергей Бацанов

Цель данной статьи – не более чем стимулировать дискуссию о потенциальных рисках, стоящих на пути реализации СВПД. Недолгая, но довольно бурная история иранской ядерной сделки, начавшаяся с 14 июля 2015 г., когда последняя была одобрена главными переговорщиками «Группы 5+1» и Ирана, уже сегодня демонстрирует, что путь этот будет нелегким. Сама по себе договоренность является огромным достижением, положительный потенциал которого все еще остается не до конца прочувствованным и осознанным. Необходимо предпринять все возможные усилия, чтобы способствовать эффективному выполнению СВПД и не допустить его срыва.

Представляется, что в рамках этой задачи нам необходимо заранее продумать и определить, где, когда и при каких обстоятельствах договоренность может подвергнуться наибольшему риску. Далеко не все они крайне опасны, и не все связаны с самим содержанием СВПД, либо с качеством и устойчивостью его внутренних балансов и компромиссов. Не все риски и потенциальные проблемы одинаково видятся и понимаются в Москве, Вашингтоне, Тегеране, Эр-Рияде, Тель-Авиве и Иерусалиме (даже между последними двумя городами в этом плане имеются различия) – или, наконец, в Вене, т. е. в штаб-квартире МАГАТЭ.

## МЕТОДОЛОГИЯ

В оценке рисков должна найти отражение интеграция различных факторов. К ним, в частности, относятся:

- а) подверженность конкретных положений СВПД (что и когда должно быть сделано) различным толкованиям, а также важность данных положений для соответствующих заинтересованных сторон в плане их ожиданий от реализации договоренности;
- б) политические календари всех участвующих государств, в первую очередь Ирана и США;
- в) внутривнутриполитический баланс и политическая динамика участвующих в договоренности государств (к примеру, необходимость заручиться поддержкой «ястребов», чтобы обеспечить продвижение вперед);
- г) качество и степень политической независимости аналитического аппарата, в том числе разведки, в государствах-участниках СВПД при оценке хода его выполнения и при интерпретации мотивов и приоритетов, движущих политическими лидерами этих государств;
- е) опыт (или отсутствие опыта) выбора наиболее рациональной модели поведения при возникновении подозрений на несоблюдение положений СВПД – при-

чем как собственных подозрений, так и подозрений со стороны партнеров или «оппонентов»;

ф) прочие региональные и глобальные политические события, а также реакция на эти события в заинтересованных странах.

Необходимо также учитывать, что не существует ни одного серьезного соглашения в сфере контроля над вооружениями и нераспространения, которое было бы реализовано без возникновения каких-то проблем и осложнений. СВПД сам по себе является довольно сложным документом в техническом плане. Он содержит целый ряд положений, которые потребуют серьезной и напряженной работы (иными словами, перед большим количеством людей поставлена задача реализации конкретных проектов в определенные сроки). В связи с этим эпизоды технического невыполнения или задержек в выполнении условий соглашения являются весьма возможными. Если в контексте каких-либо иных договоренностей такие эпизоды были бы восприняты как небольшое неудобство, то при реализации СВПД, в силу огромного взаимного недоверия, любая, даже далеко не самая серьезная озабоченность в отношении выполнения положений договоренности может немедленно приобрести совершенно неадекватные масштабы в глазах той или иной стороны. Подобная гипертрофированность восприятия может резко подорвать готовность противоположной стороны к сотрудничеству. Еще одним фактором, осложняющим ситуацию, является традиционная склонность и Запада, и Ирана на все вещи смотреть сквозь призму наихудших сценариев, а также тенденция (особенно со стороны Запада) выдвигать громкие публичные односторонние обвинения в несоблюдении положений договоренности, не дожидаясь обсуждения вопроса в соответствующем формате.

## «ДЕНЬ ПРИНЯТИЯ»

«День принятия» СВПД наступил 18 октября 2015 г. после того, как были успешно завершены несколько предварительных этапов, в том числе принятие Резолюции № 2231 Советом Безопасности ООН. Также Иран и МАГАТЭ сделали определенные шаги для налаживания двустороннего взаимодействия, процесс утверждения соглашения на национальном уровне прошел во всех государствах-участниках переговоров по ИЯП. Как и ожидалось, этот процесс оказался сопряженным с наибольшим количеством трудностей и даже обрел драматические черты лишь в двух странах – в Иране и особенно в США.

<sup>1</sup> В основу статьи положено выступление автора на российско-американской встрече «Венские договоренности по иранской ядерной программе: обеспечение устойчивой реализации и перспективы российско-американского взаимодействия в области нераспространения», организованной Центром энергетики и безопасности в Москве 22–24 октября 2015 г.

Парламентские дебаты в Иране завершились принятием закона, позволяющего правительству страны приступить к выполнению соглашения при определенных условиях, которые имеют преимущественно оборонительный характер. Кроме того, закон юридически зафиксировал фетву против ядерного оружия (к такому шагу Иран призывали уже много лет). Однако чтобы преодолеть сопротивление иранских «ястребов», руководству страны понадобилось продемонстрировать и самим «ястребам», и всему миру, что подписание СВПД не лишает Иран никаких оборонительных инструментов, в том числе баллистических ракет и расположенной глубоко под землей ракетной базы.

Что же касается дебатов в Конгрессе США, то они, к счастью, не привели к принятию каких-либо новых законов или резолюций, что можно считать наиболее благоприятным из всех возможных исходов. Тем не менее, администрация США пришлось заплатить определенную цену противникам договоренности как в самой стране, так и за ее пределами. Американская администрация фактически взяла на себя обязательство подходить к вопросу оценки соблюдения положений СВПД с позиции тотального недоверия (что является потенциально опасным подходом). Кроме того, администрация согласилась – по крайней мере, на словах – с тем, что ключевым союзникам США требуются дополнительные американские гарантии безопасности и помощь в свете принятия СВПД (несмотря на то, что Вашингтон при этом заявляет, что СВПД послужит укреплению безопасности всех стран региона, в том числе союзников США).

Успешный выход на «День принятия» показал, что лобовые атаки противников соглашения не имели успеха. Однако они продолжают использовать в своих интересах любые заминки в выполнении СВПД, а также любые проблемы в более широкой сфере политики и безопасности, в том числе иранскую ракетную деятельность и внешнюю политику в регионе, арест и суды над американскими гражданами, и т. д. Нужно также отметить, что пока руководству США и Ирана удается успешно защищать положения СВПД от попыток превратного толкования – однако и Вашингтону, и Тегерану приходится идти на какие-то другие уступки противникам договоренности.

### КРИТИЧЕСКИ ВАЖНЫЙ ПЕРИОД МЕЖДУ «ДНЕМ ПРИНЯТИЯ» И «ДНЕМ НАЧАЛА РЕАЛИЗАЦИИ»

Фаза до наступления «Дня начала реализации» имеет особое значение. На то есть несколько причин.

Данный этап задаст тон реализации СВПД в долгосрочной перспективе. Если он окажется успешным, то внесет весомый вклад в обеспечение стабильности продвижения вперед, а также сделает более проблематичными любые попытки пустить весь процесс под откос. Возможно, это также поможет в достижении следующей цели, зафиксированной в СВПД: «Группа шести исходит из того, что осуществление данного СВПД постепенно позволит ей укрепить доверие к исключительно мирному характеру ядерной программы Ирана». Само собой разумеется, что успех данной стадии процесса будет зависеть от тщательного и своевременного выполнения своих обязательств всеми сторонами соглашения.

На этот этап намечены ряд шагов, которые должны предпринять Иран, «Группа 5+1» и МАГАТЭ. Некоторые из этих шагов не представляют особой сложности,

в то время как другие потребуют значительных усилий, особенно со стороны Ирана. Тегеран четко продемонстрировал свое намерение безотлагательно выполнить условия, касающиеся центрифуг, реактора в Араке и существующих запасов низкообогащенного урана – однако есть сомнения насчет того, насколько быстро он сможет это сделать. Теоретически это может привести к конфликтным ситуациям. Тем не менее, с точки зрения верификации никаких серьезных препятствий не предвидится, а потенциал для недопониманий и разночтений относительно невелик. (Nota bene: применение Ираном на временной основе положений Дополнительного протокола начнется в «День начала реализации», но не раньше).

Кроме того, в рамках данного периода МАГАТЭ должно не позднее 15 декабря 2015 г. подготовить и представить отчет о своей работе с Ираном по Дорожной карте. Содержание данного отчета не будет напрямую влиять на сроки наступления «Дня начала реализации». Тем не менее, вполне вероятно, что Генеральный директор МАГАТЭ Юкия Аmano и его ближайшее окружение подвергнутся определенному давлению, а через «существующие каналы» в Вене будут организованы компрометирующие «утечки» с целью повлиять на содержание отчета и использовать ситуацию в политических целях, чтобы как минимум отодвинуть наступление «Дня начала реализации».

В политическом смысле иранское руководство очевидно заинтересовано в том, чтобы выполнить все шаги в рамках данного этапа достаточно быстро. Это позволит продемонстрировать иранским избирателям хотя бы какое-то снижение санкционного давления в преддверии февральских выборов. Однако это также предполагает, что иранская сторона будет вести себя достаточно осторожно в плане соблюдения требований самого СВПД, чтобы избежать обвинений в нарушении договоренности. Иными словами, Иран вряд ли пойдет на какие-то уловки, чтобы уклониться от выполнения своей части СВПД. Это маловероятно не только по техническим причинам (Иран в любом случае не сможет уловками компенсировать то, чем он поступился в ходе переговоров, да ему и не нужны никакие уловки, чтобы сохранить уже имеющееся у него ноу-хау), но и в силу более широких внутри- и внешнеполитических соображений иранского руководства.

Конечно, нельзя исключить определенных ухищрений в ходе реализации некоторых проектов, даже если эти ухищрения будут предприняты «по собственной инициативе на местах». Другим сторонам СВПД нужно будет постараться не реагировать на такие ситуации слишком болезненно, а использовать в спокойном и конструктивном духе комбинацию двусторонних консультаций и механизмов Совместной комиссии, состоящей из участников «Группы шести» и Ирана, для решения проблемы. Чрезмерная осторожность может быть полезна в пропагандистских целях – однако она не должна затмевать реалистическое видение ситуации и мешать реалистическому подходу к достижению результата.

Необходимо также, чтобы у Ирана не сложилось впечатление, что США специально затягивают наступление «Дня начала реализации» с целью подольше не снимать санкции. Такой риск на самом деле может существовать, особенно вследствие внутривосточной ситуации в США в преддверии выборов в 2016 г., а также в силу давления со стороны некоторых американских союзников. Это вполне может подорвать ны-

нешний уровень поддержки СВПД в Иране и привести к выходу на иранскую политическую арену людей типа бывшего президента Махмуда Ахмадинежада, которых верховный лидер пока что держит за кулисами в качестве запасных игроков.

К слову, есть основания утверждать, что более ранний выход на «День начала реализации» укрепил бы СВПД в американском контексте и усилил бы позиции его сторонников в преддверии президентских выборов в ноябре 2016 г.

Риск того, что у Ирана сложится впечатление об аналогичных попытках затормозить процесс со стороны европейских стран, не говоря уже о России и Китае, значительно ниже. Все эти страны продемонстрировали (хотя, возможно, каждая по-своему) искреннюю заинтересованность в «добром здравии» СВПД и в налаживании более тесных отношений с Ираном в торговой и других сферах, в том числе в сфере безопасности.

### ПОСЛЕ «ДНЯ НАЧАЛА РЕАЛИЗАЦИИ»: ОБЩЕПОЛИТИЧЕСКИЕ РИСКИ

Если СВПД успешно пройдет «День начала реализации», а также переживет американские президентские выборы и последующий за ними пересмотр внешней политики США, то в его жизни, возможно, на какое-то время наступит более спокойный период – особенно если удастся избежать серьезных нарушений договоренностей любой из сторон. Однако макрополитические факторы нестабильности сами по себе никуда не денутся, даже если в узком контексте СВПД сторонам удастся укрепить доверие и взаимопонимание. Эти факторы продолжат создавать кризисные ситуации разной степени сложности. Тем не менее, укрепление доверия между сторонами сделало бы СВПД более устойчивым к воздействию внешних факторов.

В любом случае, через 5–6 лет вполне может развиваться «синдром усталости» от СВПД – как с иранской стороны, где внутренняя политическая динамика может настойчиво потребовать более раннего снятия всевозможных ограничений и санкций, так и со стороны США. Вполне возможно, что внутренние политические силы и ключевые союзники попытаются убедить Вашингтон в необходимости «наказать» Иран или оставить оговоренные в СВПД ограничения в силе на гораздо более долгий срок, чем предполагалось. Однако сейчас еще слишком рано разбираться с такими потенциальными рисками. Вполне достаточно просто иметь в виду вероятность того, что в будущем они могут стать реальностью.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Ниже приведен список рекомендаций, которые помогут устранить или снизить риски, стоящие перед СВПД:

а) стороны должны приложить все усилия для соблюдения и выполнения взятых на себя обяза-

тельств; при этом работа по реализации договоренности должна осуществляться на принципах взаимности и справедливости (следует избегать любых попыток представить процесс реализации как преимущественно или исключительно иранское обязательство, в то время как остальным сторонам отведена роль судей);

б) обеспечить способность сторон (как коллективную, так и индивидуальную, но без посягательств на роль МАГАТЭ) своевременно обнаруживать любые нарушения и проблемы в ходе выполнения СВПД. При этом, однако, следует проявлять терпение и сдержанность в оценках, и искренне стараться понять суть проблемы, прежде чем выносить на публику обвинения или выдвигать требования. Необходимо в полной мере использовать механизм Совместной комиссии;

с) необходимо сохранять единство в рамках «Группы 5+1», поскольку разногласия среди ее членов послужат стимулом для провокаций против СВПД со стороны разных игроков;

д) необходимо должным образом защитить МАГАТЭ от любых попыток политизировать его работу по иранскому направлению, а также от традиционных утечек избирательно компрометирующей информации по иранской ситуации;

е) следует начать более активно вовлекать Иран в различную деятельность в сферах нераспространения, ядерной безопасности и физической ядерной безопасности;

ф) следует избегать любых попыток затягивания наступления «Дня начала реализации» и снятия санкций. У Ирана не должно складываться впечатление, что такие попытки предпринимаются;

г) следует избегать введения каких-либо новых санкций против Ирана, которые могут быть восприняты как функциональная замена предыдущим санкциям, снятым в рамках выполнения СВПД;

h) следует способствовать улучшению отношений между Ираном и его региональными оппонентами (применяя при этом принцип рационального распределения труда между членами «Группы 5+1»). Следует мягко подталкивать Иран и его региональных оппонентов к обсуждению региональных мер укрепления доверия и основанных на сотрудничестве мер безопасности для данного региона (в том числе с более активным привлечением ОБСЕ);

i) следует мягко подталкивать Иран к каким-то, пусть даже ограниченным, первоначальным шагам в сторону признания государства Израиль (возможно, признания, привязанного к каким-то условиям);

j) следует рассмотреть возможность принятия Ирана в ВТО или запуска процесса, ведущего к членству (в 2004–2005 гг. тройка Евросоюза уже давала Ирану подобные обещания, однако дальнейших шагов предпринято не было). Со временем можно подумать над возможностью членства Ирана в Группе ядерных поставщиков.