

**Совет Безопасности**

Distr.: General  
20 August 2020  
Russian  
Original: English

**Письмо Постоянного представителя Российской Федерации при Организации Объединенных Наций от 20 августа 2020 года на имя Председателя Совета Безопасности**

Имею честь довести до Вашего сведения неотложный вопрос, касающийся осуществления резолюции [2231 \(2015\)](#) Совета Безопасности.

Мы глубоко обеспокоены тем, что Соединенные Штаты пытаются запустить механизм восстановления санкций, ссылаясь на пункт 11 постановляющей части вышеупомянутой резолюции.

Мы считаем эти попытки американской стороны незаконными, поскольку в 2018 году Соединенные Штаты намеренно и официально вышли из Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД) и не скрывали этого выхода и, следовательно, целенаправленно нарушили резолюцию [2231 \(2015\)](#) Совета Безопасности и положения СВПД, тем самым лишив себя какого-либо права использовать инструменты, предусмотренные резолюцией [2231 \(2015\)](#) Совета, в том числе инструменты, предусмотренные в пункте 11 постановляющей части. Имею честь подробно проинформировать Вас и других членов Совета Безопасности о нашей правовой позиции по этому вопросу (см. приложение).

Мы решительно осуждаем эти незаконные действия Соединенных Штатов и убеждены в том, что механизм восстановления санкций не был задействован. Насколько нам известно, такой подход разделяет большинство членов Совета Безопасности.

Буду признателен за распространение настоящего письма и приложения к нему в качестве документа Совета Безопасности.

*(Подпись)* Василий Небензя



**Приложение к письму Постоянного представителя Российской Федерации при Организации Объединенных Наций от 20 августа 2020 года на имя Председателя Совета Безопасности**

**I. Прекращение участия Соединенных Штатов в Совместном всеобъемлющем плане действий**

8 мая 2018 года президент Соединенных Штатов принял правовой акт — «Меморандум о прекращении участия Соединенных Штатов Америки в СВПД и дополнительных шагах по противодействию враждебному иранскому влиянию и перекрытию всех путей получения Ираном ядерного оружия»<sup>1</sup>. В соответствии с этим актом государственный секретарь был уполномочен «принять все необходимые меры для прекращения участия Соединенных Штатов в СВПД» и государственный секретарь и министр финансов были уполномочены «немедленно приступить к принятию мер для повторного введения всех санкций Соединенных Штатов, которые были отменены или в отношении которых были сделаны исключения в связи с СВПД». Эти инструкции были выполнены, и Соединенные Штаты прекратили свое участие в механизме СВПД (Совместная комиссия) и вновь ввели санкции против Ирана<sup>2</sup>, несмотря на положения СВПД<sup>3</sup>.

Таким образом, как видно из правового акта, принятого президентом Соединенных Штатов, который имеет право принимать обязательства от имени своего государства на международной арене, и последующего сообразного поведения американских органов и должностных лиц, Соединенные Штаты прекратили свое участие в СВПД. Показательно также, что Соединенные Штаты предпочли не приостанавливать свое участие в Плане или просто действовать вопреки его положениям, а решили «прекратить свое участие» в Плане. Таким образом, из простого значения слов, используемых правительством Соединенных Штатов (особого внимания заслуживает название меморандума), ясно, что оно не просто действовало не в соответствии с Планом, а что его намерение состояло в том, чтобы выйти из него.

<sup>1</sup> [www.whitehouse.gov/presidential-actions/ceasing-u-s-participation-jcpoa-taking-additional-action-counter-irans-malign-influence-deny-iran-paths-nuclear-weapon](http://www.whitehouse.gov/presidential-actions/ceasing-u-s-participation-jcpoa-taking-additional-action-counter-irans-malign-influence-deny-iran-paths-nuclear-weapon).

<sup>2</sup> Президентский указ от 6 августа 2018 года, “Reimposing Certain Sanctions With Respect to Iran”, *Federal Register*, Vol. 83, No. 152, Tuesday, August 7, 2018, [www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/13846.pdf](http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/13846.pdf).

<sup>3</sup> «Администрация США, действуя согласно соответствующим полномочиям президента и конгресса, будет воздерживаться от повторного введения санкций, перечисленных в Приложении II, действие которых она прекратила в рамках применения СВПД без ущерба для процесса разрешения споров, предусмотренного СВПД. Администрация США, действуя согласно соответствующим полномочиям президента и конгресса, будет воздерживаться от введения новых санкций, связанных с ядерной сферой. Иран заявил, что он будет рассматривать такое повторное введение санкций, перечисленных в Приложении II, или такое введение новых санкций, связанных с ядерной сферой, в качестве основания для полного или частичного прекращения выполнения своих обязательств» (СВПД, пункт 26).

Как представляется, первоначально Соединенные Штаты понимали последствия этих действий для прав, закрепленных в резолюции 2231 (2015) Совета Безопасности. Один из высокопоставленных чиновников Соединенных Штатов четко заявил, что Соединенные Штаты не будут применять положения резолюции 2231 (2015), поскольку они вышли из СВПД<sup>4</sup>.

## II. Взаимосвязь между Совместным всеобъемлющим планом действий и резолюцией 2231 (2015)

СВПД является ключевым элементом резолюции 2231 (2015), прекратившей действие ранее принятых резолюций Совета Безопасности, в соответствии с которыми были введены санкции в отношении Ирана<sup>5</sup>. Вся цель резолюции 2231 (2015) состояла в том, чтобы положить начало осуществлению СВПД. Все положения этой резолюции, включая положение о прекращении действия предыдущих юридически обязательных резолюций, зависят от выполнения положений и условий Плана. Без резолюции 2231 (2015) было бы невозможно ввести в действие СВПД, а без СВПД резолюция 2231 (2015) была бы лишена своего смысла, объекта или цели.

В резолюции 2231 (2015) недвусмысленно одобряется прилагаемый к резолюции СВПД<sup>6</sup>, что делает его неотъемлемой частью единого текста. В резолюции 2231 (2015) содержится конкретная ссылка на статью 25 Устава Организации Объединенных Наций<sup>7</sup>, что является одним из способов установить юридически обязательный характер резолюции без ссылки на главу VII Устава, как это было признано Международным Судом (МС)<sup>8</sup>.

Приложения к резолюции не могут быть отделены от ее текста, если конкретно не предусмотрено иное, особенно для целей толкования ее положений. Такое отделение действительно создаст очень опасный прецедент для толкования других резолюций, ряд которых, включая санкционные резолюции, содержат приложения, отделение которых лишит эти резолюции смысла.

Все эти условия в своей совокупности, включая ссылку на статью 25 Устава Организации Объединенных Наций в преамбуле резолюции, безоговорочное одобрение СВПД в резолюции 2231 (2015) и включение Плана в приложение к этой резолюции, сделали План юридически обязательным без ущерба для вопроса о правовом характере СВПД до принятия резолюции 2231 (2015).

СВПД имеет двойную правовую природу. Он представляет собой соглашение<sup>9</sup> между его участниками и в то же время является неотъемлемой частью

<sup>4</sup> Пресс-конференция советника по национальной безопасности Джона Болтона по Ирану, 8 мая 2018 года, [www.whitehouse.gov/briefings-statements/press-briefing-national-security-advisor-john-bolton-iran](http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/press-briefing-national-security-advisor-john-bolton-iran).

<sup>5</sup> Резолюция 2231 (2015) Совета Безопасности, пункт 7: «*постановляет*, действуя на основании статьи 41 Устава Организации Объединенных Наций, что по получении Советом Безопасности доклада [Международного агентства по атомной энергии], о котором говорится в пункте 5: а) действие положений резолюций 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008), 1929 (2010) и 2224 (2015) прекращается».

<sup>6</sup> Резолюция 2231 (2015) Совета Безопасности, п. 1.

<sup>7</sup> Там же, четырнадцатый пункт преамбулы.

<sup>8</sup> «Юридические последствия для государств, вызываемые продолжающимся присутствием Южной Африки в Намибии (Юго-Западная Африка) вопреки резолюции 276 (1970) Совета Безопасности», консультативное заключение, *доклады МС за 1971 год*, пп. 115 и 116.

<sup>9</sup> План был квалифицирован как соглашение президентом Соединенных Штатов в меморандуме 2018 года под названием «Меморандум о прекращении участия Соединенных Штатов Америки в СВПД и дополнительных шагах по противодействию враждебному иранскому влиянию и перекрытию всех путей получения Ираном ядерного

резолюции Совета Безопасности<sup>10</sup>. Таким образом, выход Соединенных Штатов из СВПД и одностороннее восстановление односторонних санкций, несовместимых с Планом, имели двойной эффект. Тем самым было прекращено участие Соединенных Штатов в Плане и одновременно была нарушена резолюция 2231 (2015).

### III. Толкование пунктов 10 и 11 резолюции 2231 (2015) и право задействовать процедуру восстановления санкций

Пункты 10 и 11 относятся к числу ключевых положений резолюции. Уникальный характер этих положений заключается в том, что они дают единственную возможность восстановить в ином случае «юридически мертвые» резолюции<sup>5</sup> о санкциях в отношении Ирана без принятия новой резолюции Совета Безопасности (процедура восстановления санкций). Использование этой процедуры крайне негативным образом отразится на юридических правах и обязанностях государств и физических и юридических лиц. Таким образом, эти положения необходимо толковать со всей точностью, в полном соответствии с международным правом, включая основной принцип добросовестности.

В пунктах 10 и 11 не просто перечисляются государства, которые могут подавать жалобы на существенное неисполнение обязательств по СВПД и которые могут инициировать процедуру восстановления санкций. В пункте 10 Совет Безопасности квалифицирует их как «участников СВПД», а в пункте 11 без всякого перечисления просто называет их «государствами — участниками СВПД». Для того чтобы установить обычное значение этих слов, необходимо установить связь между этим государством и СВПД. И из вышесказанного очевидно, что Соединенные Штаты вышли из Плана, а это означает, что их нельзя добросовестно назвать государством — участником СВПД.

Любое толкование, которое предполагает, что какое-либо государство может задействовать пункты 10 и 11, не участвуя в СВПД, фактически означает, что слова «участники СВПД» или «государство — участник СВПД» вынимаются из текста резолюции или лишаются всякого смысла. Кроме того, такое толкование предполагает исключение существенного важного положения пункта 10, требующего от участников СВПД того, чтобы они разрешали «любые вопросы, возникающие в связи с выполнением обязательств по СВПД, с помощью процедур, предусмотренных в СВПД»<sup>11</sup>, прежде чем прибегать к процедуре восстановления санкций. Если бы Совет Безопасности предусмотрел право на использование процедуры восстановления санкций безотносительно участия государства в СВПД, то он не квалифицировал бы такие государства в качестве

---

оружия»; он также был квалифицирован в качестве соглашения Китаем, Францией, Россией, Испанией, Иорданией, Чили, Боливарианской Республикой Венесуэла, Малайзией, Нигерией, Чадом, Новой Зеландией, Европейским союзом и Германией в их заявлениях, сделанных после принятия резолюции 2231 (2015). Иран заявил, что он решительно настроен «выполнять свои обязательства», и выразил надежду на то, что «партнеры также будут добросовестно выполнять свои обязательства». Соединенные Штаты в своем заявлении, описывая положения СВПД, отметили, что «они также потребуют от Ирана и всех государств *соблюдения имеющих обязательную юридическую силу ограничений* в отношении деятельности, связанной с ядерными и обычными вооружениями, а также с баллистическими ракетами» (S/PV.7488).

<sup>10</sup> Заявление представителя Соединенных Штатов на заседании Совета Безопасности после принятия резолюции 2231 (2015): «Сегодня мы приняли резолюцию 2231 (2015), закрепляющую Совместный всеобъемлющий план действий, согласованный шесть дней назад в Вене» (S/PV.7488).

<sup>11</sup> Резолюция 2231 (2015) Совета Безопасности, п. 10.

«государств — участников СВПД» и не предусмотрел бы необходимость использования процедур, указанных в СВПД в отношении существенного неисполнения обязательств, до вынесения такого вопроса на рассмотрение Совета Безопасности, а просто обозначил бы соответствующие государства.

Следует отметить, что Соединенные Штаты в момент принятия резолюции 2231 (2015) также ссылались на «любого другого участника Плана действий» при определении того, кто может начать процесс возобновления санкций, а не на государства, перечисленные в пункте 10 резолюции, что они делают сейчас<sup>12</sup>.

После выхода из СВПД Соединенные Штаты в своих действиях полностью игнорировали его положения. Кроме того, в результате восстановления ими в одностороннем порядке санкций<sup>2</sup>, несмотря на резолюцию, включая обязательства по СВПД, остальные участники СВПД теперь постоянно находятся под угрозой «наказания» со стороны Соединенных Штатов за выполнение своих обязательств по СВПД и резолюции 2231 (2015). В этой связи настаивание на том, что Соединенные Штаты по-прежнему сохраняют право задействовать процедуру восстановления санкций в соответствии с резолюцией 2231 (2015) только потому, что ее название было упомянуто в пункте 10 резолюции, противоречит основополагающему принципу добросовестности и еще одному основополагающему принципу международных отношений, подтвержденному МС: «за стороной, которая не признает или не выполняет свои обязательства, не может признаваться сохранение ее прав, на которые она претендует как на вытекающие из таких отношений»<sup>13</sup>.

Выход Соединенных Штатов из СВПД и нарушение резолюции 2231 (2015) являются основными факторами, влияющими на порядок инициирования процедуры восстановления санкций. Соединенные Штаты не могут использовать этот механизм, не урегулировав сначала ситуацию с существенным неисполнением своих обязательств.

#### **IV. Необходимость исчерпания процедур, предусмотренных в Совместном всеобъемлющем плане действий**

В пунктах 10–15 резолюции 2231 (2015) и пунктах 36 и 37 СВПД предусмотрен порядок задействования механизма восстановления санкций. Сначала вопрос о неисполнении участником СВПД своих обязательств передается Совместной комиссии для его разрешения. Затем этот вопрос рассматривается на уровне министров иностранных дел. После рассмотрения Совместной комиссией — параллельно с рассмотрением (или вместо рассмотрения) на министерском уровне — подавший жалобу участник или участник, в отношении которого ставится вопрос о несоблюдении, может обратиться с просьбой о рассмотрении вопроса Консультативным советом, который будет состоять из трех членов (по одному назначают стороны спора, третий — независимый). И только если вопрос по-прежнему не будет разрешен удовлетворительным для подавшего жалобу участника образом и если подавший жалобу участник считает, что вопрос

<sup>12</sup> «Если условия соглашения не будут соблюдаться, все приостановленные санкции могут быть возобновлены, и, если, по мнению Соединенных Штатов или любого другого участника Плана действий, Иран будет нарушать свои обязательства, мы сможем начать в Совете Безопасности процесс возобновления санкций Организации Объединенных Наций» (S/PV.7488).

<sup>13</sup> «Юридические последствия для государств, вызываемые продолжающимся присутствием Южной Африки в Намибии (Юго-Западная Африка) вопреки резолюции 276 (1970) Совета Безопасности», консультативное заключение, доклады МС за 1971 год, п. 91.

касается серьезного нарушения, тогда данный участник может рассматривать нерешенный вопрос как основание для прекращения выполнения своих обязательств согласно СВПД в полной мере или частично и/или уведомляет Совет Безопасности о том, что он считает, что вопрос касается серьезного нарушения<sup>14</sup>.

После получения уведомления от подавшего жалобу участника, как это указано выше, включая описание тех добросовестных и исчерпывающих усилий, которые данный участник приложил в рамках процесса разрешения споров, предусмотренного в СВПД, Совет Безопасности в соответствии с его процедурами проведет голосование по резолюции о сохранении режима отмены санкций<sup>15</sup>.

Совет Безопасности рекомендует участникам СВПД использовать такой порядок действий, а затем выражает готовность рассматривать возможные жалобы на существенное неисполнение обязательств<sup>16</sup>. Кроме того, в пункте 10 резолюции не подразумевается автоматическое использование процедуры восстановления санкций, даже если такая жалоба доводится до сведения Совета, а лишь выражается готовность разобраться с ситуацией.

Соединенные Штаты стремятся не только незаконно воспользоваться правом, закрепленным за участниками СВПД, но и пропустить все шаги, тщательно проработанные в СВПД и резолюции с целью обеспечить надлежащее выполнение обязательств по СВПД без ущерба для Плана. Пункт 11 нельзя рассматривать изолированно — его цель заключается в том, чтобы служить главным гарантом резолюции, в том числе прилагаемого к ней Плана.

## V. Выводы

Соединенные Штаты утратили свое право использовать процедуру восстановления санкций, предусмотренную в резолюции 2231 (2015). Они прекратили свое участие в СВПД по своей собственной воле и отказались от Плана, восстановив в одностороннем порядке санкции против Ирана<sup>2</sup> и фактически против всех других участников СВПД за то, что они придерживаются Плана. Таким образом, в соответствии с пунктом 11 резолюции 2231 (2015) они перестали квалифицироваться в качестве «государства — участника СВПД». Термин «государство — участник СВПД», согласно его обычному значению и для целей использования этого термина, следует понимать с точки зрения взаимосвязи государства с СВПД. Кроме того, Соединенные Штаты не исчерпали процедуры, которые предусмотрены в СВПД и пункте 10 резолюции и которые должны были быть выполнены до задействования механизма восстановления санкций в соответствии с пунктом 11 резолюции.

Настаивая на праве использовать процедуру восстановления санкций, Соединенные Штаты стремятся исключить вышеупомянутую формулировку из соответствующей резолюции Совета Безопасности и внести тем самым в нее изменения в одностороннем порядке.

Основания для использования процедуры восстановления санкций отсутствуют, поскольку со стороны Ирана не наблюдается существенного неисполнения обязательств.

<sup>14</sup> Резолюция 2231 (2015) Совета Безопасности, приложение А, п. 36.

<sup>15</sup> Там же, п. 37.

<sup>16</sup> Резолюция 2231 (2015) Совета Безопасности, п. 10.

Кроме того, после того как Соединенные Штаты отказались от СВПД и восстановили в одностороннем порядке санкции против Ирана, последний получил право в соответствии с положениями СВПД «рассматривать такое повторное введение санкций, перечисленных в приложении II, или такое введение новых санкций, связанных с ядерной сферой, в качестве основания для полного или частичного прекращения выполнения своих обязательств» по СВПД.

В любом случае, стремясь инициировать процедуру восстановления санкций, Соединенные Штаты действуют недобросовестно и вопреки основополагающему принципу, регулирующему международные отношения и подтвержденному МС: «за стороной, которая не признает или не выполняет свои обязательства, не может признаваться сохранение ее прав, на которые она претендует как на вытекающие из таких отношений»<sup>13</sup>.