



## Совет Безопасности

Distr.: General  
24 August 2020  
Russian  
Original: English

---

### Письмо Постоянного представителя Соединенных Штатов Америки при Организации Объединенных Наций от 21 августа 2020 года на имя Генерального секретаря

К настоящему письму прилагается разъяснение юридического основания права Соединенных Штатов задействовать механизм восстановления санкций в соответствии с резолюцией [2231 \(2015\)](#) Совета Безопасности (см. приложение).

Прошу распространить настоящее письмо и приложение к нему в качестве документа Совета Безопасности.

*(Подпись)* Келли **Крафт**  
Посол  
Постоянный представитель Соединенных Штатов  
при Организации Объединенных Наций



**Приложение к письму Постоянного представителя  
Соединенных Штатов Америки при Организации  
Объединенных Наций от 21 августа 2020 года на имя  
Генерального секретаря**

**Соединенные Штаты имеют очевидное право задействовать  
механизм восстановления санкций в соответствии  
с резолюцией 2231 (2015) Совета Безопасности**

В соответствии с резолюцией 2231 (2015) Совета Безопасности Соединенные Штаты имеют очевидное право задействовать механизм восстановления санкций Организации Объединенных Наций в отношении Ирана. Любые доводы в пользу обратного приведут к тому, что четкий текст резолюции будет вытеснен негласными условиями, что фактически позволит на основании любого принятого в рамках национальной политики государства решения вычеркнуть критически важные формулировки из резолюций Совета Безопасности. Такой подход создаст опасный прецедент, который может поставить под угрозу силу практически любого решения Совета Безопасности.

Резолюция 2231 (2015) предоставляет Соединенным Штатам право задействовать механизм восстановления санкций Организации Объединенных Наций в отношении Ирана, которые действовали до января 2016 года. Это право предоставляется Соединенным Штатам независимо от их нынешней позиции или деятельности в отношении Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД) — не имеющего обязательной силы политического соглашения, которое связано с резолюцией 2231 (2015), но в то же время отличается от нее. Как поясняется в разделе А ниже, в резолюции 2231 (2015) устанавливается термин «участники СВПД», который является фиксированным по содержанию и остается неизменным во времени, и государствам, указанным в определении этого термина, включая Соединенные Штаты, предоставляется право задействовать механизм восстановления санкций. Резолюцией 2231 (2015) не установлено никаких других условий, определяющих право таких государств задействовать этот механизм. Кроме того, как указано в разделе В ниже, никакие события, последовавшие за принятием резолюции 2231 (2015), не изменили право Соединенных Штатов на задействование механизма восстановления санкций. В частности, сделанное 8 мая 2018 года заявление Соединенных Штатов о том, что по соображениям национальной безопасности они более не намерены предоставлять Ирану освобождение от санкций Соединенных Штатов, которые были отменены в соответствии с СВПД, имело последствия только для этого не имеющего обязательной силы политического соглашения. Данное заявление и действия Соединенных Штатов по его осуществлению не изменили и, с правовой точки зрения, не могли изменить резолюцию 2231 (2015) и предусмотренное в ней право Соединенных Штатов на задействование механизма восстановления санкций.

**А. Текст резолюции 2231 (2015) закрепляет за «Соединенными Штатами» право на задействование механизма восстановления санкций**

«Соединенные Штаты» и любое другое «государство — участник СВПД» могут задействовать механизм восстановления санкций. В пункте 11 резолюции 2231 (2015) излагаются необходимые требования для начала этого процесса. Согласно этим требованиям «государство — участник СВПД» уведомляет Совет

Безопасности о вопросе, который, по его мнению, представляет собой вопрос о «существенном неисполнении» обязательств по СВПД. Как описано в разделе В ниже, не имеющие обязательного характера политические договоренности в рамках СВПД существуют отдельно, и их не следует путать с юридическим правом на задействование механизма восстановления санкций в соответствии с резолюцией 2231 (2015).

**1. В резолюции 2231 (2015) установлен фиксированный термин «участники СВПД», в определение которого четко включена фраза «Соединенные Штаты»**

Текст резолюции 2231 (2015) предоставляет Соединенным Штатам право задействовать механизм восстановления санкций независимо от их нынешней позиции или деятельности в отношении не имеющих обязательной силы политических договоренностей в рамках СВПД. В частности, в пункте 10 резолюции 2231 (2015) содержится четко определенный термин («участники СВПД»), в котором в дополнение к «Германии, Китаю, Российской Федерации, Соединенному Королевству, Франции... Европейскому союзу (ЕС) и Ирану» в качестве одного из «участников СВПД» прямо указываются «Соединенные Штаты»<sup>1</sup>. В пункте 11 прямо говорится, что «государство — участник СВПД» может запустить процесс возврата к санкциям. Это право остается в силе вне зависимости от мнений о том, что Соединенные Штаты не выполняют обязательства, взятые ими в соответствии с СВПД, или не участвуют в настоящее время в этом политическом соглашении.

**2. В резолюции 2231 (2015) не выдвигается каких-либо других условий правомочности государств, входящих в число названных «участников СВПД»**

Совет Безопасности мог бы определить термин «участники СВПД» в пункте 10 какими-либо другими способами, помимо перечисления названных субъектов. Однако он этого не сделал. Совет составил список субъектов, включая «Соединенные Штаты», которые имеют право на задействование механизма восстановления санкций. Аналогичным образом, если бы он хотел выдвинуть какие-либо другие требования в отношении права на задействование этого механизма, помимо того, что субъект, инициирующий этот процесс, должен быть одним из государств, указанных в пункте 10 в качестве «участников СВПД», то он мог бы сделать это. Однако он этого не сделал. Например, Совету было бы достаточно просто заявить, что право на задействование механизма восстановления санкций предоставляется только государствам, которые, как считается, «в настоящее время» участвуют в СВПД или в полном объеме выполняют свои обязательства по СВПД на момент инициирования процесса восстановления санкций. Однако он этого не сделал.

Вместо этого Совет предоставил это право государствам, указанным в пункте 10 в качестве «участников СВПД». Действительно, тот факт, что Совет использовал фразу «государство — участник СВПД» в целях преднамеренного исключения одного из «участников СВПД», указанных в пункте 10, — Европейского союза — из числа субъектов, которые могут инициировать возврат к санкциям, свидетельствует о том, что Совет: а) определенно рассматривал вопрос о том, следует ли тем или иным образом ограничить это право; б) был осведомлен

<sup>1</sup> В пункте 10 резолюции 2231 (2015) Совета Безопасности перечислены Германия, Китай, Российская Федерация, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Франция, Европейский союз и Иран, а затем в скобках эта группа указана в качестве «участников СВПД».

о том, каким образом можно сформулировать такое ограничение; и с) принял утвердительное решение о том, что единственным ограничением права на задействие механизма восстановления санкций в соответствии с пунктом 11 для «участников СВПД» является то, что этим правом обладают только государства, перечисленные поименно в пункте 10, в том числе Соединенные Штаты.

Утверждение о том, что термин «государство — участник СВПД» в пункте 11 следует толковать независимо от определения «участники СВПД» в пункте 10 и содержащегося в этом пункте четкого перечня субъектов, входящих в эту группу, также не является убедительным. В частности, в этом аргументе упускается из виду — и лишается силы — намеренное изменение авторами в пункте 11 термина, содержащегося в пункте 10, посредством добавления к нему слова «государство», с тем чтобы исключить Европейский союз из группы, наделенной правом задействовать механизм восстановления санкций. Если бы термин «участники СВПД», установленный в пункте 10, не имел никакого отношения к толкованию значения ссылок на «участника СВПД» или «государство — участника СВПД» в последующих пунктах резолюции — все из которых фигурируют в имеющих обязательную силу положениях<sup>2</sup> — то установление этого термина в пункте 10 было бы просто излишним. Всем должно быть ясно, что Совет не собирался тратить свои слова впустую. Вопрос о том, называть ли термин «участники СВПД» в пункте 10 «определенным термином», «кратким названием» или «ярлыком» для обозначения группы, которая затем вступает в действие в последующих пунктах, в том числе в пункте 11, не имеет значения. Суть в том, что в пункте 10 установлен термин («участники СВПД») с определенным смыслом, являющимся фиксированным и неизменным во времени.

### **3. События, выходящие за рамки четырех аспектов резолюции 2231 (2015), не повлияли и не могли повлиять на право Соединенных Штатов задействовать механизм восстановления санкций**

Односторонние заявления или другие действия государств — членов Организации Объединенных Наций не могут изменить ни формулировку или значение термина, определенного Советом Безопасности, ни права, которые он создал для определенных государств. Только сам Совет Безопасности может изменить текст какой-либо из своих резолюций, приняв последующую резолюцию. Ни одно государство-член, даже член Совета Безопасности, не может в одностороннем порядке изменить текст резолюции Совета Безопасности. Например, в резолюции 2531 (2020) Совета Безопасности был установлен термин «малийские стороны» и определено, что под ним понимаются «правительство Мали и вооруженные группы «Платформа» и «Координация»»<sup>3</sup>. Затем в этой резолюции в адрес «малийских сторон» обращается настоятельный призыв принять определенные меры<sup>4</sup>. Ни одно из государств-членов не имеет возможности заявить, что — в силу изменившихся обстоятельств или по какой-либо другой причине — один из трех названных субъектов более не является одной из «малийских сторон», к которым обращены уговоры Совета, содержащиеся в резолюции 2531 (2020). Это четко определенный термин, имеющий фиксированное содержание и используемый для целей этой резолюции. Единственный способ скорректировать определение «малийских сторон» для целей деятельности Совета по урегулированию ситуации в Мали — это принять последующую резолюцию Совета Безопасности, в которой будет внесена поправка в определение этого термина. Любые аргументы в пользу обратного расширяют полномочия государств — членов Организации Объединенных Наций, которых они просто

<sup>2</sup> Резолюция 2231 (2015) Совета Безопасности, пп. 11, 13 и 21.

<sup>3</sup> Резолюция 2531 (2020) Совета Безопасности, п. 1.

<sup>4</sup> Там же, пункты 3, 9 и 11, среди прочих.

не имеют в рамках международного права. Значение пунктов 10 и 11 резолюции 2231 (2015) должно толковаться в соответствии с четкими формулировками текста, который был согласован, подготовлен и принят Советом, и ничего кроме этого текста.

**В. Решение Соединенных Штатов от 8 мая 2018 года о прекращении выполнения обязательств, принятых ими в соответствии с СВПД, никак не повлияло на права и обязанности Соединенных Штатов в соответствии с резолюцией 2231 (2015)**

**1. СВПД является не имеющим обязательной силы политическим соглашением, и резолюция 2231 (2015) не изменила этого факта**

СВПД — это политическое соглашение, содержащее политические обязательства, не имеющие юридической силы, а не международное соглашение, устанавливающее юридически связывающие обязательства. Резолюция 2231 (2015) не изменила характер СВПД, который по-прежнему является не имеющим обязательной силы политическим соглашением, несмотря на необоснованные утверждения об обратном. Таким образом, участники СВПД были и остаются вольны в любое время прекратить выполнять не имеющие юридической силы политические обязательства, которые они взяли на себя в соответствии с договоренностью в ядерной сфере, не нарушая при этом международного права, до тех пор, пока они выполняют свои международные обязательства, не связанные со СВПД, в том числе свои обязательства по резолюции 2231 (2015). Прекращение выполнения не имеющих юридической силы политических обязательств в рамках СВПД не влияет на права и обязанности государств-членов в соответствии с резолюцией 2231 (2015).

СВПД, который не имеет обязательной силы, отличается от резолюции 2231 (2015), даже несмотря на то, что между ними существует тесная взаимосвязь, и несмотря на то, что резолюцией 2231 (2015) некоторым аспектам этого политического соглашения придается обязательный характер, в частности положению о «канале для закупок», связанных с ядерной областью<sup>5</sup>. Когда Совет Безопасности налагает обязательства в соответствии с главой VII Устава Организации Объединенных Наций, как это имеет место в случае с резолюцией 2231 (2015), это не означает, что все содержащиеся в ней положения являются юридически обязательными. Поскольку статья 25 Устава предписывает государствам-членам «соглашаться подчиняться» «решениям» Совета Безопасности, а статья 41 главы VII Устава уполномочивает Совет Безопасности «принимать решение» о введении определенных мер, то, как правило, подразумевается, что когда Совет использует другие глаголы, такие как «призывает», «настоятельно призывает» или даже «требует», он не устанавливает юридически связывающих обязательств.

В резолюции 2231 (2015) Совет приложил немало усилий для того, чтобы четко указать, какие из положений этой резолюции призваны налагать юридические обязательства. Совет не только использовал слово «постановляет» в резолюции 2231 (2015), когда он намеревался возложить обязательства на государства — члены Организации Объединенных Наций, но и предпринял необычный шаг, уточнив в таких положениях, что он «действует на основании статьи 41 главы VII Устава Организации Объединенных Наций», с тем чтобы пояснить, что эти положения резолюции имеют обязательную юридическую силу. К этим

<sup>5</sup> Резолюция 2231 (2015) Совета Безопасности, пп. 16–20.

юридически обязательным положениям не относится пункт 1, в котором «одобряется» СВПД, или пункт 2, в котором содержится «призыв ко всем государствам-членам» принять меры для содействия осуществлению СВПД. Одобрение Советом Безопасности СВПД в пункте 1 резолюции 2231 (2015), согласно простому значению этого слова и прецеденту Совета, было не более чем выражением политической поддержки<sup>6</sup>. Ни это выражение одобрения, ни включение текста СВПД в качестве приложения к резолюции не превратили СВПД в свод обязательств, имеющих юридическую силу как для его участников, так и для других государств — членов Организации Объединенных Наций<sup>7</sup>. В самом тексте резолюции 2231 (2015) четко указывается, что присоединение приложений не означает автоматически, что они приобретают юридически обязательный характер. В пункте 7 b) резолюции 2231 (2015) уточняется, что некоторые положения приложения В являются юридически обязательными; если бы присоединение приложения означало, что все приложение целиком автоматически приобретает обязательную юридическую силу, то пункт 7 b) не служил бы никакой цели. Аналогичным образом, в пункте 2 Совет выступил с не имеющей обязательной силы просьбой, «призвав» государства-члены принять меры для содействия осуществлению СВПД, а не с обязательной директивой, «постановив», что государства-члены должны это сделать. Другие государства-члены неоднократно указывали, что запуски баллистических ракет Ираном не нарушают обязательств Ирана по резолюции 2231 (2015), поскольку в пункте 3 приложения В содержится «призыв» к Ирану не осуществлять определенную деятельность, связанную с баллистическими ракетами, и положения, содержащие такие «призывы», не имеют обязательной силы. Таким образом, резолюция 2231 (2015) не налагает на государства-члены в целом никаких обязательств по осуществлению или содействию осуществлению не имеющих юридической силы обязательств, принятых в рамках СВПД.

## **2. Решение Соединенных Штатов о восстановлении санкций в отношении Ирана не изменило юридических прав и обязанностей Соединенных Штатов в соответствии с резолюцией 2231 (2015)**

Таким образом, решение Соединенных Штатов, объявленное 8 мая 2018 года, о том, что СВПД не обеспечивает защиту национальных интересов Соединенных Штатов в области безопасности и, следовательно, о том, что

<sup>6</sup> Совет неоднократно одобрял и/или прилагал к своим резолюциям документы, не имеющие юридической силы, но это не делало их юридически обязательными. См. например, резолюцию 2510 (2020), п. 2, (в которой одобряются «выводы Конференции, содержащиеся в документе S/2020/63», и отмечается, «что они представляют собой важный элемент всеобъемлющего урегулирования ситуации в Ливии»); резолюцию 2202 (2015), п. 1, (в которой речь идет о конфликте в восточных районах Украины и в которой Совет одобряет «Комплекс мер по выполнению Минских соглашений» и включает его в приложение к резолюции); резолюцию 750 (1992), п. 4, (в которой речь идет о Кипре и одобряется «комплекс идей, изложенных в пунктах 17–25 и 27 доклада Генерального секретаря, как надлежащая основа для достижения всеобъемлющего рамочного соглашения с учетом работы, которую необходимо проделать в отношении остающихся нерешенными вопросов, в частности в отношении территориальных изменений и перемещенных лиц, урегулируемых в рамках единого пакета, взаимосогласованного обеими общинами»); и резолюцию 668 (1990), п. 1, (в которой одобряются «рамки для всеобъемлющего политического урегулирования камбоджийского конфликта» и поощряются «продолжающиеся усилия Китая, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки, Союза Советских Социалистических Республик и Франции в этом отношении»).

<sup>7</sup> См., например, резолюцию 2118 (2013) Совета Безопасности, п. 6, в котором Совет «постановляет», что Сирия «должна соблюдать» решение Исполнительного совета Организации по запрещению химического оружия, которое было приложено к этой резолюции.

Соединенные Штаты незамедлительно начнут процесс восстановления своих санкций в отношении Ирана, которые были отменены в соответствии с политическим соглашением, не нарушает никаких обязательств Соединенных Штатов по международному праву. Кроме того, Соединенные Штаты полностью выполняют свои обязательства по резолюции 2231 (2015), а именно предусмотренные в приложении В к этой резолюции меры, которым Совет придал юридически обязательный характер в пункте 7 b) и которые вводят ограничения на передачу Ирану предметов, связанных с ядерной деятельностью и баллистическими ракетами, и передачу вооружений в Иран и из него, а также предусматривают целенаправленные меры по замораживанию активов и запрещению поездок<sup>8</sup>.

Оспаривая право Соединенных Штатов на задействование механизма восстановления санкций, некоторые утверждали, что государство не может пользоваться своими законными правами, если оно нарушает соответствующие правовые обязательства. Без малейшего намека на иронию те, кто делают это заявление, тем не менее признают, что Иран продолжает получать значительные выгоды от резолюции 2231 (2015), даже несмотря на то, что Иран неоднократно нарушал эту резолюцию, осуществляя многочисленные передачи вооружений, которые, по общему признанию других участников СВПД и международного сообщества, представляли собой нарушения<sup>9</sup>. Даже если допустить, что вышеупомянутый принцип применим в данном контексте, предположение о том, что Соединенные Штаты нарушают международные обязательства по СВПД и/или резолюции 2231 (2015), является юридически неточным. Как пояснялось выше, решение Соединенных Штатов прекратить выполнение обязательств, которые они взяли на себя в соответствии с СВПД, не нарушило никаких обязательств Соединенных Штатов по международному праву. Поэтому даже исходя из этой теории нельзя утверждать, что Соединенные Штаты больше не имеют права в соответствии с пунктом 11 резолюции 2231 (2015) задействовать механизм восстановления санкций Организации Объединенных Наций в отношении Ирана.

Таким образом, решение Соединенных Штатов от 8 мая 2018 года, касающееся отказа от выполнения обязательств, взятых на себя Соединенными Штатами в соответствии с Планом действий, само по себе имело последствия только для СВПД, а не для резолюции 2231 (2015). В тот день Соединенные Штаты объявили о том, что они не намерены предоставлять Ирану освобождение от санкций Соединенных Штатов, которые были сняты в соответствии с СВПД (политическим соглашением), и это заявление об отказе Соединенных Штатов от выполнения политического соглашения не означало ничего другого. Ни в объявлении, сделанном президентом Соединенных Штатов в тот день, ни в каких-либо связанных с этим документах не упоминаются и не затрагиваются какие-либо аспекты резолюции 2231 (2015). Соединенные Штаты не уведомили Совет Безопасности о шагах, предпринимаемых ими для восстановления санкций в отношении Ирана, связанных с ядерной деятельностью. Этому есть простая причина: такое уведомление не требовалось в соответствии с резолюцией 2231 (2015), а решение, принятое Соединенными Штатами 8 мая 2018 года, не предполагало и с юридической точки зрения не могло иметь никаких юридических последствий для независимых юридических прав и обязанностей Соединенных Штатов в соответствии с этой резолюцией.

<sup>8</sup> Резолюция 2231 (2015) Совета Безопасности, приложение В, пп. 2, 4, 5 и 6 а)-г).

<sup>9</sup> Нарушения Ираном связанных с вооружениями ограничений, предусмотренных в резолюции 2231 (2015), являются общеизвестными фактами. См., например, девятый доклад Генерального секретаря об осуществлении резолюции 2231 (2015) Совета Безопасности (S/2020/531), п. 11.

## С. Заключение

В самом тексте резолюции 2231 (2015) устанавливается и закрепляется право Соединенных Штатов задействовать механизм восстановления санкций Организации Объединенных Наций в отношении Ирана. Как пояснялось выше, речь идет о конкретном и несложном предложении, и аргументы в пользу обратного приведут к тому, что четкий текст резолюции будет вытеснен негласными условиями в интересах изменения прав, созданных Советом. События, выходящие за рамки четырех аспектов резолюции 2231 (2015), не повлияли и не могли повлиять на право Соединенных Штатов задействовать механизм восстановления санкций. В частности, решение Соединенных Штатов прекратить предоставление Ирану освобождения от санкций Соединенных Штатов, предусмотренного в СВПД, который является отдельным и не имеющим обязательной силы политическим соглашением, не изменило и не могло изменить текст резолюции 2231 (2015). Утверждения о том, что Соединенные Штаты утратили свое право на восстановление санкций или отказались от этого права, являются необоснованными. Текст резолюции ясен: после того как государство — участник СВПД, включая Соединенные Штаты, уведомляет Совет Безопасности о существенном неисполнении обязательств по СВПД, начинается предусмотренный пунктами 11 и 12 резолюции 2231 (2015) процесс, ведущий к повторному введению конкретных мер, действие которых было прекращено в соответствии с этой резолюцией. Если после получения такого уведомления со стороны Соединенных Штатов Совет не принимает резолюцию о продолжении режима прекращения действия положений, предусмотренного в резолюции 2231 (2015) (независимо от того, представлена ли резолюция, продлевающая освобождение от санкций, и наложено ли на нее вето), то начиная с 00 ч 00 мин по среднему гринвичскому времени по истечении тридцатого дня после представления такого уведомления действие таких мер будет восстановлено.