



УДК 327(55).623

<https://doi.org/10.23939/shv2021.02.016>

ДОСВІД ЯДЕРНИХ ПЕРЕГОВОРІВ З ІРАНОМ У 2013–2015 РОКАХ: УРОКИ ДЛЯ АДМІНІСТРАЦІЇ ДЖО БАЙДЕНА

Олександр Чебан

Центр студій нерозповсюдження імені Джеймса Мартіна Мідлберійського Інституту
міжнародних досліджень, Мотерей, Каліфорнія, США
oleks013@ukr.net
ORCID: 0000-0001-9197-4609

(надіслано – 04.05.2021, прийнято до друку – 01.10.2021)

© Чебан О., 2021

Наголошено на важливості вирішення проблеми іранської ядерної програми під час президентства Джо Байдена і запропоновано використати досвід минулих ядерних переговорів з Іраном, щоб знайти вирішення цього питання. Зазначено, що її метою є проаналізувати досвід ведення минулих переговорів щодо врегулювання проблеми іранської ядерної програми та перспективи практичного застосування цього досвіду для вирішення цієї проблеми у майбутньому. Застосовано метод системного аналізу, метод порівняльного аналізу та метод контент-аналізу. Розглянуто досвід переговорів з Іраном щодо його ядерної програми, які відбувалися у 2013–2015 роках та успішно завершилися підписанням ядерної угоди з Іраном – Спільним всеосяжним планом дій (СВПД). Зроблено висновок, що передумови для ядерних переговорів з Іраном усередині 2010-х років значно відрізнялися від ситуації довкола іранської ядерної програми, яка склалася на початку 2020-х років і на початку президентства Джо Байдена. Зазначено, що, на відміну від середини 2010-х років, на початку 2020-х років міжнародна спільнота і навіть союзники країн НАТО не мали єдиної позиції щодо іранської ядерної програми, і крім того, адміністрація Джо Байдена зіткнулася з розвинутішою і сучаснішою ракетно-космічною програмою Ірану, ніж адміністрація Барака Обами. Доведено, що ці дві головні перешкоди (відсутність єдиної міжнародної позиції щодо іранської ядерної програми і звано розвиненіша ракетна програма) завадили адміністрації Джо Байдена повернути США до СВПД одразу після президентської інавгурації у січні 2021 року.

Зазначено також іншу перешкоду для відновлення СВПД, а саме: регіональну політику Ірану, яка шкодить інтересам США, а також їхнім партнерам на Близькому Сході. Згадано, що ця перешкода вже була за президентства Барака Обами і не завадила досягнути СВПД. Зроблено припущення, що подібним чином адміністрація Джо Байдена могла б відкласти вирішення регіональних суперечностей з Іраном з метою закрити принаймні ядерне питання. Згадано, що незабаром минає термін дії деяких пунктів СВПД і це відкриває можливість для початку уже на цьому етапі переговорів щодо нової ядерної угоди з Іраном.

Ключові слова: ядерна програма Ірану, нерозповсюдження ядерної зброї, Спільний всеосяжний план дій, ядерні переговори з Іраном.

**EXPERIENCE OF NUCLEAR NEGOTIATIONS WITH IRAN IN 2013–2015:
LESSONS FOR JOE BIDEN'S ADMINISTRATION****Oleksandr Cheban**James Martin Center for Nonproliferation Studies (CNS), Middlebury Institute
of International Studies, Monterey, California, USA

oleks013@ukr.net

ORCID: 0000-0001-9197-4609

(Received – 04.05.2021, accepted – 01.10.2021)

The article stresses on the importance to solve the problem of Iran's nuclear program during Joe Biden's presidency and suggests using the experience of the past nuclear talks with Iran to find a solution of this issue. The article notes that its purpose is to analyze the experience of past negotiations on resolving the problem of Iran's nuclear program and the prospects of practical application of this experience to solve this problem in the future. The method of system analysis, method of comparative analysis and method of content analysis were used in the article. The article considers the experience of the negotiations with Iran regarding its nuclear program that took place in 2013 – 2015 and successfully ended by signing the nuclear deal with Iran – Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA). It is analyzed in the article what the lessons could be drawn from those past negotiations and how these lessons could be used by President Joe Biden and other western leaders to achieve a good nuclear deal with Iran. It is concluded that the preconditions for the nuclear talks with Iran in the mid-2010s significantly differed from the situation around Iran's nuclear program in the early 2020s and at the beginning of Joe Biden's presidency. The article mentions that unlike in the mid-2010s, in the early 2020s the international community and even the NATO allies did not have a united position toward Iran's nuclear program. Furthermore, Joe Biden's administration faced much more developed and modernized Iran's missile and space program than Barak Obama's administration did. The article proves that those two main obstacles (absence of the united international position regarding Iran's nuclear program and much more developed missile program) hindered Joe Biden's administration to bring the United States back to the JCPOA immediately after presidential inauguration in January 2021.

The article also mentions another obstacle for recovering JCPOA – Iran's regional policy that harms US interests as well as the interests of US partners in the Middle East. It is reminded in the article that that obstacle was already present during Barak Obama's presidency and did not hinder to achieve the JCPOA. The article supposes that in a similar way Joe Biden's administration could postpone solving the regional contradictions with Iran in order to close at least nuclear issue at the beginning. It is reminded in the article that some provisions of the JCPOA will expire soon, and this opens an opportunity to start already now negotiating the new nuclear deal with Iran that would take into account concerns regarding Iran's missile program and its regional policy.

Key words: *Iran's nuclear program, nonproliferation of nuclear weapons, Joint Comprehensive plan of Action (JCPOA), nuclear negotiation.*

Після приходу адміністрації Джо Байдена у Білий дім іранська ядерна програма продовжує залишатися однією з найгостріших проблем міжнародних відносин, хоча 46-й американський президент неодноразово заявляв про свою готовність зменшити напруженість відносин з Іраном шляхом повернення США до ядерної угоди з Тегераном, або до Спільного всеосяжного плану дій (СВПД). Однак адміністрації Дж. Байдена у перші місяці свого перебування при владі так і не вдалося домовитися з Іраном про умови повернення обох країн до СВПД, і як наслідок, Іран, з метою змусити США та їхніх західних партнерів до поступок, продовжив небезпечно нарощування своєї ядерної програми та поступове згортання співпраці з Міжнародною агенцією з атомної енергетики (МАГАТЕ), яка досі виступала гарантом того, що іранська ядерна програма розвиватиметься прозоро та під суворим міжнародним контролем.

Складність ведення переговорів з Іраном змушує згадати про досвід минулих перемовин з цією країною, зокрема, тих, які відбувалися у 2013–2015 роках, унаслідок яких і було досягнуто СВПД. Вивчення досвіду ядерних переговорів з Іраном у середині 2010-х років може виявитися актуальним і практично корисним, особливо враховуючи той факт, що з часу ведення тих переговорів у Ірані незмінним залишається його верховний лідер – аятола Алі Хаменеї і навіть президент Хасан Рухані та його уряд все ще перебували при владі на момент приходу до влади адміністрації Джо Байдена. Зрозуміло, що попри це змінилося багато обставин, які різко відрізнятимуть умови ведення переговорів з Іраном у 2013 і у 2021 роках. Тим не менше, більшість особливостей стратегічної культури Ірану та США за такий короткий з погляду історії період по суті не змінилася, і тому ці особливості продовжуватимуть впливати на особливості та динаміку взаємовідносин

між Іраном, США та їхніми партнерами у питаннях, пов'язаних з іранською ядерною програмою.

Таким чином, розглянута у цій статті проблема пошуку оптимального шляху для ведення переговорів з Іраном щодо його ядерної програми пов'язана з виконанням таких дослідницьких та практичних **завдань**:

- 1) порівняти умови ведення ядерних переговорів з Іраном у 2013–2015 та на початку 2021 років;
- 2) визначити, яким чином досвід ведення переговорів з Іраном у 2013–2015 роках може виявитися корисним для перемовин з Тегераном у 2021 році;
- 3) з'ясувати, які ознаки іранської стратегічної культури найяскравіше проявилися у взаємовідносинах зі США у 2013–2015 роках та на початку 2021 року і як ці ознаки впливатимуть на подальші перспективи врегулювання проблеми іранської ядерної програми.

Метою статті є проаналізувати досвід ведення минулих переговорів щодо врегулювання проблеми іранської ядерної програми та перспективи практичного застосування цього досвіду для вирішення цієї проблеми у майбутньому.

У статті застосовано такі **методи**: метод системного аналізу використовувався для вивчення впливу ірано-американських протиріч щодо ядерної програми Тегерану на близькосхідну систему міжнародних відносин; метод порівняльного аналізу застосовувався для порівняння умов ведення переговорів з Іраном усередині 2010-х та на початку 2020-х років; метод контент-аналізу було використано для аналізу заяв американських та іранських високопосадовців, які мали стосунок до теми цієї статті.

Питання іранської ядерної програми ґрунтовно досліджені у сучасній науковій літературі. Логіка роботи над цією статтею змушує умовно ділити вивчену літературу на дві групи, в першій з яких проаналізовано переговори з Іраном у 2013–2015 роках, а в другій – розглянуто іранську ядерну програму на початку 2020-х років. Серед учених першої групи варто виділити працю американських учених Г. Аллісона та Г. Сеймура [Allison, Samore 2014], присвячену аналізу особливостей переговорів з Іраном у 2013–2015 роках. Наслідки ведення переговорів щодо СВПД вивчені і науковій праці іншого впливово американського вченого М. Банна [Bunn 2013]. Також корисною є робота іранського дослідника К. Барзегара [Barzegar 2014], у якій розглянуті аспекти іранської внутрішньої політики, пов'язані з веденням переговорів щодо СВПД. Новіші наукові роботи, в яких аналізовано розвиток ситуації довкола іранської ядерної програми на початку 2020-х років, представлені роботами М. Дагера [Dagher 2020],

Е. Геранмайє [Gernamayeh 2020], М. Фітцпатріка [Fitzpatrick 2020]. Серед українських дослідників варто виділити П. Сіновець [Sinovets 2013] та В. Гергієву [Sinovets, Gergiieva 2019], які підготували низку наукових праць, присвячених аналізу різних аспектів іранської ядерної програми. Міжнародний аспект іранської ядерної програми також досліджувала ще одна українська вчена Я. Завада [Zavada 2018].

Треба зазначити, що попередні наукові дослідження недостатньо висвітлюють те, як досвід минулих переговорів з Іраном можна використати сьогодні, оскільки більшість аналітиків іранської ядерної програми фокусуються на аналізі нещодавніх подій. Тому ця стаття вперше порушує питання застосування досвіду ведення минулих переговорів з Іраном у політиці адміністрації Джо Байдена щодо Тегерану.

Щкусередині 2010-х, так і на початку 2020-х років міжнародна спільнота стикнулася з подібною проблемою – досягнення ядерної угоди з Іраном, яка за цей час навіть поки що не змінила свою назву – Спільний всеосяжний план дій (СВПД). В обидва періоди шістка впливових країн – міжнародних переговорників (Великобританія, Китай, Німеччина, Росія, США та Франція) були на грані зриву переговорів з Іраном. Однак, у 2015 році усе-таки вдалося досягти ядерну угоду з Іраном, а на початку 2020-х років перспектива відновлення цієї угоди виглядає невизначеною, і пов'язано це з тим, що змінилися обставини порівняно з тими, у яких перебував Іран та система міжнародних відносин у середині 2010-х років.

Ситуацію середини 2010-х років різко відрізняють від ситуації початку 2020-х років насамперед дві речі: позиція міжнародної спільноти щодо іранської ядерної програми та технічний стан розвитку іранської ракетно-ядерної програми. Усередині 2010-х років міжнародна спільнота займала більш-менш узгоджену позицію щодо іранської ядерної програми, а сама ця програма була менш розвинутою, ніж зараз. У 2010 році навіть лояльно налаштовані до Ірану Росія та Китай підтримали санкції ООН проти Тегерану [MacAskill 2010], який чітко усвідомив, що продовження підозрілої ядерної діяльності може призвести до повної ізоляції режиму. Натомість, на початку 2020-х років навіть між західними союзниками не було згоди щодо іранської ядерної програми: тоді як європейські країни наполягали на поверненні до СВПД [Wintour 2020], США та їхні близькосхідні партнери (Ізраїль, Саудівська Аравія, Об'єднані Арабські Емірати) виступали проти нинішнього формату СВПД [Kalin, Dadouch 2018], який не враховує стурбованість багатьох країн щодо

агресивної регіональної політики Ірану та його ракетно-космічної програми.

Остання досягла особливих успіхів з моменту підписання СВПД у 2015 році. У 2020 році Іран запустив у космос перший воєнний штучний супутник [Borger 2020], і ще один космічний запуск він здійснив у 2021 році [Iran launches rocket 2021]. Цими космічними запусками Іран підтвердив своє наближення до оволодіння технологіями виробництва міжконтинентальних балістичних ракет (МБР), які потенційно будуть здатні досягати території США. В умовах настільки розвинутої ракетної програми Ірану США уже не можуть дозволити собі погодитися на ті самі умови СВПД з такою ж легкістю, як це зробила адміністрація Барака Обами у 2015 році.

Тим не менше, вище зазначені відмінності не означають, що досвід переговорів з Іраном у 2013–2015 роках не може бути практично застосованим на початку 2020-х років. Насамперед, переговори 2013–2015 років чітко продемонстрували, що з Іраном можна домовлятися. Ще незадовго до приходу президента Хасана Рухані до влади в Ірані у 2013 році навряд чи хтось серйозно вірив, що коли-небудь вдасться досягти ядерної угоди з Іраном, адже на той момент було нагромаджено значний негативний досвід переговорів з Тегераном. Іран послідовно одна за одною відкидав низку міжнародних компромісних пропозицій щодо збагачення іранського урану на території інших країн з подальшим його поверненням до Ірану у вигляді готових паливних збірок. Навіть відповідну пропозицію свого партнера Росії Іран категорично відкинув у 2006 році [Fathi 2006]. Тому факт досягнення СВПД у 2015 році став визначним проривом міжнародної дипломатії, який чітко продемонстрував, що і в майбутньому з Іраном можна і треба домовлятися.

До того ж Іран також продемонстрував, що він здатний послідовно виконувати взяті на себе зобов'язання у ядерній сфері. Як відзначали доповіді МАГАТЕ, до травня 2019 року Іран неухильно дотримувався положень СВПД і почав відходити від них лише через рік після того, як президент Дональд Трамп вивів США з СВПД і почав знову запроваджувати економічні санкції проти Ірану. Однак останній навіть після поступового виходу з СВПД до початку 2021 року продовжував широкомасштабну співпрацю з МАГАТЕ, чим довів відсутність у нього намірів набути ядерну зброю, принаймні на цьому етапі [IAEA Report 2021: 7].

Досвід переговорів з Іраном також засвідчив, що ця країна навряд чи коли-небудь погодиться відмовитися від такої передової технології, як збагачення урану. У 2003–2005 роках Іран проявляв готовність

піти на поступки США та їх західним партнерам у питанні своєї ядерної програми і навіть тимчасово призупинив збагачення урану. Але тоді Іран не захотів прийняти вимогу США повністю згорнути діяльність зі збагачення, і у 2013–2015 роках Іран також рішуче відмовився позбутися всіх своїх уранозбагачувальних центрифуг. Адміністрація Дональда Трампа, а також Ізраїль знову вимагали від Ірану згорнути діяльність зі збагачення урану і знову безуспішно [Nikou 2021]. Тому, як вбачається, досвід попередніх переговорів з Іраном вчить, що і адміністрації Джо Байдена, так само як і наступним адміністраціям, доведеться змиритися з наявністю у Ірану обмеженої і контрольованої міжнародною спільнотою здатністю збагачувати уран приблизно у тих масштабах, як це регламентовано у СВПД. Як вбачається, для Ірану принципово важливо зберегти технології зі збагачення урану не тому, що він намагається набути ядерну зброю, а тому, що можливість користуватися цими передовими технологіями є однією з небагатьох позитивних речей, які режим аятол може продемонструвати своєму населенню з метою відвернути його увагу від численних соціально-економічних проблем.

Утім, як помітно, сумлінне дотримання усіма сторонами СВПД, як це було у 2016–2018 роках, здатне усунути занепокоєність більшості учасників міжнародних відносин щодо іранських можливостей збагачувати уран і на основі цього наблизитися до виробництва ядерної зброї. Однак одне лиш виконання СВПД не здатне усунути інші стурбованості регіональних суперників Ірану та США, які пов'язані з неоднозначною політикою Ірану у близькосхідному регіоні, а також з його ракетно-космічною програмою. Зокрема, активна фінансова й організаційна підтримка Іраном антиамериканських, антиізраїльських та антисаудівських воєнізованих угруповань у Лівані, Сирії, Іраку та Ємені викликає значне роздратування США та їх регіональних партнерів на Близькому Сході [US Intelligence on Iran 2021] і змушує адміністрацію Джо Байдена не поспішати зі зняттям економічних санкцій проти Ірану, оскільки у такому випадку Іран може отримати додаткові кошти, які може він використати для подальшого розхитування безпекової ситуації у близькосхідному регіоні.

З іншого боку, Іран чітко давав зрозуміти, що іти на поступки він готовий лише у ядерному питанні, а домовлятися з питання своєї ракетної програми або регіональної політики він не буде.

На наш погляд, спроба вирішити проблеми іранської ракетної програми та регіональної політики одночасно з його ядерним досьє навряд чи призведе до позитивних результатів, а, радше, навпаки,

завершитися небезпечним наближенням Ірану до так званого ядерного порогу, тобто межі, одразу за якою починається володіння ядерним арсеналом. Тому адміністрації Джо Байдена було б краще повернути США до СВПД, а вирішення проблем регіональної політики Ірану та його ракетної програми відкласти на потім, подібно до того, як це зробила адміністрація Барака Обами. Звісно, такий крок викличе невдоволення близькосхідних партнерів США, але їм можна було б нагадати, що це лише тимчасовий захід для зниження напруженості у відносинах з Іраном і для виграшу часу для проведення подальших переговорів. Не слід забувати, що термін дії деяких положень СВПД спливає вже у 2021 році, деяких у 2026 році, а у 2031 році завершується строк дії всієї угоди. Враховуючи досвід непростих і тривалих переговорів з Іраном у 2013–2015 роках, уже зараз можна було б починати домовлятися з Іраном про те, яким чином його ядерна програма контролюватиметься міжнародною спільнотою після 2026 та після 2031 року. Тобто одразу після повернення США та Ірану до виконання чинного СВПД усі зацікавлені сторони могли б почати переговори щодо укладення майбутнього СВПД-2, який міг би враховувати не лише ядерне питання, а і стурбованість щодо іранської ракетної програми та регіональної політики. Якщо після повернення до СВПД Іран почне бойкотувати переговори щодо СВПД-2, то це неминуче викличе негативну реакцію міжнародної спільноти, і тоді президенту Джо Байдену та його наступникам буде легше організувати консолідований міжнародний тиск на Іран, ніж тепер.

Таким чином, на початку правління адміністрації Джо Байдена США та їх партнери розглядали можливість проведення переговорів з Іраном щодо його ядерної програми, подібно до того, як це було усередині 2010-х років. Однак, порівняно з серединою 2010-х років виникли додаткові обставини, які ускладнюють вирішення проблеми ядерної програми Ірану, а саме, відсутність єдиної позиції міжнародної спільноти щодо іранської ядерної програми та СВПД, який покликаний її регулювати, а також значно більший рівень розвитку іранських балістичних ракет, які можна використати як носіїв ядерної зброї. Тим не менше, попри ці та інші значні відмінності між періодами середини 2010-х та початку 2020-х років, однаково можна зробити такі уроки з досвіду переговорів з Іраном у 2013–2015 роках:

1) з Іраном можна і треба домовлятися у питанні його ядерної програми;

2) Іран здатний виконувати взяті на себе зобов'язання у ядерній сфері;

3) у разі проведення переговорів з Іраном щодо його ядерної програми доведеться визнати його право на обмежене і контрольоване МАГАТЕ збагачення урану;

4) переговори з Іраном неминуче затягнуться і тому доцільно спочатку домовитися з Іраном про повернення до чинного СВПД, а потім переходити до переговорів про укладення майбутнього СВПД-2, який міг би замінити чинну угоду у 2031 році та який міг би врахувати і питання ракетної програми Ірану та його регіональної політики.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ/REFERENCES

Allison, G., Samore, G. (2014). New obstacles to negotiations arise – best analyses. *Belfer Center*. Retrieved from <https://www.belfercenter.org/publication/best-analysis-iran-nuclear-framework>

Barzegar, K. (2014, January 5). Iran's Domestic Consensus Key to Nuclear Deal. *Al Monitor*. Retrieved from <https://www.al-monitor.com/originals/2014/01/iran-nuclear-consensus-sanctions-congress.html>

Borger, J. (2020, 22 April 22). Iran Reportedly Launches First Military Satellite as Trump Makes Threats. *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/22/iran-us-satellite-navy-boats-trump>

Bunn, M. (2013, 9 December). Deal weakens Iran's hard-liners and strengthens US interests. *The Christian Science Monitor*. Retrieved from <https://www.csmonitor.com/Commentary/One-Minute-Debate-3-Views/2013/1209/3-views-on-the-Iran-nuclear-deal/Deal-weakens-Iran-s-hard-liners-and-strengthens-US-interests>

Dagher, M. (2020, May 1). Iran Changes the Rules of the Game with Satellite Launch. *The Washington Institute*. Retrieved from <https://www.washingtoninstitute.org/fikraforum/view/Nur-Satellite-Space-Missile-U.S.-Iran-Security>

Fathi, N. (2006, 13 March). Iran Rejects Russian Offer to Defuse Nuclear Dispute. *The New York Times*. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2006/03/13/world/middleeast/iran-rejects-russian-offer-to-defuse-nuclear-dispute.html>

Fitzpatrick, M. (2020, November 30). Assassinating a scientist to kill the Iran deal. *The International Institute for Strategic Studies*. Retrieved from <https://www.iiss.org/blogs/survival-blog/2020/11/assassinating-a-scientist-to-kill-the-iran-deal>

Geranmayeh, E. (2020, June 23). Reviving the revolutionaries: How Trump's maximum pressure is shifting Iran's domestic politics. *European Council on Foreign Relations*. Retrieved from https://www.ecfr.eu/publications/summary/reviving_the_revolutionaries_how_trumps_maximum_pressure_is_shifting_irans

IAEA Board Report: Verification and monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Council resolution 2231 (2015). (2021, February 17). *IAEA*. 8 p. Retrieved from https://www.iaea.org/sites/default/files/21/03/govinf_2021-15.pdf

Iran launches satellite-carrying rocket, fuels concerns (2021, February 2). *The Arab Weekly*. Retrieved from

<https://theArabweekly.com/iran-launches-satellite-carrying-rocket-fuels-concerns>

Kalin, D., & Dadouch, S. (2018, May 8). Gulf Arab allies hail triumph after U.S. quits Iran deal. *Reuters*. Retrieved from <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-gulf-reaction-idUSKBN1I93CU>

MacAskill, E. (2010, 18 May). Iran faces fresh sanctions as Russia and China support UN resolution. *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/world/2010/may/18/iran-un-sanctions-russia-china>

Nikou, S. (2021, April 23). Timeline of Iran's Nuclear Activities. *The Iran Primer*. Retrieved from <https://iranprimer.usip.org/resource/timeline-irans-nuclear-activities>

Sinovets, P. (2013, 9 December). Three Russian Myths About Iran. *PONARS*. Retrieved from <https://www.ponarseurasia.org/memo/three-russian-myths-about-iran>

Sinovets, P., & Gergieva, V. (2019). The EU and the Iranian Nuclear Programme: Is Venus Weaker Than Mars? *UA: Ukraine Analytica*, 4(18), 14–20.

Wintour, P. (2020, 21 December). EU foreign ministers pave way for revival of Iran nuclear deal. *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/world/2020/dec/21/eu-foreign-ministers-pave-way-for-revival-of-iran-nuclear-deal>

US Intelligence Agencies Guarded On Iran In Annual Threat Assessment. (2021, May 2). *Iran International*. Retrieved from <https://iranintl.com/en/world/us-intelligence-agencies-guarded-iran-annual-threat-assessment>

Zavada, Y. (2018). Place and role of the Islamic Republic of Iran in the region of the Middle East. *Humanitarian Visions*, 1(4), 1–6.