



Санкции, международное гуманитарное право и гуманитарное пространство с точки зрения Канады: интервью с Элиссой Голберг, помощником заместителя министра, министерство международных дел Канады

Элисса Голберг — помощник заместителя министра по стратегическому планированию и политике в министерстве международных дел Канады. В настоящее время она также является ведущим сотрудником своего организационного подразделения по инновации и экспериментированию и руководителем по вопросам управления служебной деятельностью и результатов. Госпожа Голберг занимала несколько высоких должностей

в правительстве Канады, в том числе была помощником заместителя министра по партнерству в интересах инноваций в целях развития (2015–2017), послом и постоянным представителем в ООН (Женева) и на Конференции по разоружению (2011–2015), генеральным директором Целевой группы по стабилизации и восстановлению (2009–2011) и представителем Канады в Кандагаре (Афганистан) (2008–2009).

Госпожа Голберг обладает обширным опытом и глубокими познаниями в таких областях, как координация управления, права человека, гуманитарная деятельность и сотрудничество в области устойчивого развития, геополитика, политика мира и безопасности. Она обладает обширным опытом работы с многосторонними учреждениями, организациями гражданского общества и частным сектором, а также в области поощрения институциональных инноваций и эффективного управления процессом преобразований.

Госпожа Голберг — член Консультативного совета Генерального секретаря ООН по вопросам разоружения и консультативной группы Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации ООН. Она также является членом правлений Центра всемирного управления и инновации и Премии Льюиса Перинбама, а также Консультативного совета Канадского форума за ответственные инвестиции и развитие — 2021.

Госпожа Голберг имеет степень магистра международных отношений. Она получила медаль «За службу» от Международных сил содействия безопасности НАТО, медаль в честь юбилея королевы Елизаветы II, награду за заслуги на государственной службе и награды трех министров за достижения в области внешней политики. Она была одним из молодых мировых лидеров Всемирного экономического форума и опубликовала статьи по таким темам, как гуманитарная деятельность, нестабильные государства и вопросы государственной политики.



В качестве вступления расскажите, пожалуйста, о своей работе в должности помощника заместителя министра в канадском министерстве международных дел. Какую роль играет отдел по вопросам политики в области санкций и координации оперативной деятельности [отдел санкций] и различные другие отделы канадского министерства по международным делам, занимающиеся вопросами гуманитарной деятельности и санкций?

Сектор стратегической политики отвечает за поддержку приоритетных направлений деятельности Канады, как осуществляемых в настоящее время, так и формирующихся, в области иностранной, экономической и международной помощи и программ путем разработки, координации и имплементации качественного стратегического анализа и политических

решений. Сектор также отвечает за функции оценки, представления данных и достижения результатов. По существу, здесь происходит уяснение проблем, извлечение уроков из опыта прошлого и прогнозирование будущего в министерстве международных дел Канады. Как помощник заместителя министра я контролирую работу постоянной миссии Канады при Организации экономического сотрудничества и развития и четырех бюро в Оттаве: бюро стратегической внешней политики, бюро политики в области международной помощи, бюро международной экономической политики и бюро оценки и результатов. Обязанности, связанные с санкциями, выполняет бюро международной экономической политики.

В данном контексте отдел санкций служит правительству Канады экспертным центром в области разработки и координации санкционной политики и практического применения санкций. Это требует широкого взаимодействия с другими департаментами и агентствами федерального правительства для обеспечения большей согласованности и последовательности в деле разработки, применения и принуждения к применению санкций Канады, что включает в себя координацию с министерством юстиции, министерством финансов, канцелярией тайного совета, королевской канадской конной полицией и канадским агентством пограничных служб (последние два учреждения отвечают за расследование возможных нарушений и принудительное осуществление санкций). Будучи внутренней структурой министерства международных дел Канады, отдел санкций поддерживает регулярное взаимодействие с официальными лицами, выполняющими функцию контроля двусторонних, региональных и многосторонних отношений. Он тесно сотрудничает с теми, кто отвечает за политику и программы Канады в сфере оказания гуманитарной помощи и прав человека, а также с членами службы торгового уполномоченного, которые несут ответственность за взаимодействие с канадскими предпринимателями в целях продвижения экономических интересов Канады на глобальном рынке.

Отдел санкций также работает над обеспечением более строгого соблюдения санкций, подготавливая и распространяя информацию и ресурсы для внутренних и внешних партнеров, чтобы способствовать более четкому пониманию санкционных мер. Он регулярно сотрудничает с канадскими заинтересованными сторонами, включая финансовые учреждения, гражданское общество, практикующих юристов и важнейшие коммерческие секторы. Его сотрудники также активно взаимодействуют с другими странами и международными организациями, обсуждая актуальные вопросы санкционной политики и применения санкций и способствуя их решению.

Наконец я бы отметила, что отдел санкций играет роль, жизненно необходимую для того, чтобы правительство Канады могло оставаться на переднем крае санкционной политики. Он осуществляет исследовательскую и аналитическую функцию картирования и осмысления существующих и формирующихся тем и вопросов санкционной политики. Работа, выпол-

няемая штатными сотрудниками отдела, дополняется участием и исследовательской деятельностью гражданского общества, ученых, аналитических центров и так далее. В том же ключе и чтобы внести еще больший вклад в международный мир и сотрудничество, министерство международных дел Канады также управляет средствами, специально выделяемыми для поддержки проектов и программ, призванных повысить эффективность санкций и способствовать более глубокому осознанию их воздействия.

Не могли бы вы в общих чертах охарактеризовать различные виды санкций, применяемых Канадой?

Как уже знают многие ваши читатели, в Канаде существуют три разных закона о санкциях, точно соответствующих современным международным реалиям. Прежде всего, Канада поддерживает всеобъемлющие международные действия путем реализации решений Совета Безопасности о применении санкций согласно Закону об Организации Объединенных Наций. Канада является членом ООН, и на нее возлагается международно-правовое обязательство выполнять эти санкции.

Кроме того, в Канаде приняты также два закона, позволяющие нам вводить санкции самостоятельно:

- Закон об особых экономических мерах (SEMA) разрешает Канаде самостоятельно вводить санкции, направленные непосредственно против иностранных государств, наряду с отдельными лицами и организациями в этих государствах или гражданами этих государств, не проживающими постоянно в Канаде. Когда закон был принят в своей первой версии в 1992 г., Канада могла самостоятельно вводить санкции в двух ситуациях: либо в случае серьезного нарушения международного мира и безопасности, которое привело или, по всей вероятности, может привести к серьезному международному кризису, либо в случае когда международная организация или ассоциация государств, к которой принадлежит Канада, призывает своих членов ввести санкции. В 2017 г. в данный закон были внесены поправки, с тем чтобы позволить Канаде реагировать на ситуации, когда в иностранном государстве совершаются грубые и систематические нарушения прав человека или коррупционные деяния значительного масштаба.
- Закон о правосудии для жертв коррумпированных иностранных должностных лиц был принят в ноябре 2017 г. и дает Канаде возможность реагировать на грубые нарушения прав человека и коррупционные деяния значительного масштаба повсюду в мире, действуя целенаправленно против лиц, ответственных за такие деяния или соучаствовавших в них, без предварительного введения санкций в отношении иностранного государства. С тех пор как этот закон вступил в силу, Канада объявила о санкциях в отношении 70 иностранных граждан — речь идет о гражданах Венесуэлы, Мьянмы, России, Саудовской Аравии и Южного Судана.

Следует отметить, что решение о применении санкций принять не так просто — это делается в сочетании с другими дипломатическими усилиями. Принимая такое решение, следует учитывать целый спектр внешнеполитических, экономических и гуманитарных соображений и результаты консультаций с соответствующими правовыми органами. Канада применяет санкции как часть своего общего арсенала инструментов внешней политики и национальной безопасности, который включает в себя дипломатическое взаимодействие и диалог, наращивание потенциала и другие программы. Цель заключается в том, чтобы укрепить верховенство права, защитить права человека, положить конец безнаказанности, а также противодействовать угрозам международному миру и безопасности.

Какие подразделения министерства международных дел Канады участвуют в разработке, принятии, применении и обеспечении соблюдения санкционной политики и законов Канады? Пожалуйста, кратко опишите процесс принятия решений, как в том, что касается санкций, которые Канада вводит самостоятельно, так и в рамках имплементации решений Совета Безопасности ООН о санкциях в канадское внутреннегосударственное право. Произошли ли в последнее время в подходе Канады какие-либо серьезные сдвиги?

Когда Канада применяет санкционные меры, имплементация новых мер и изменение действующих санкций требуют принятия правил в соответствии со строго определенным процессом разработки и утверждения таких правил. Для их принятия отдел санкций осуществляет тесное внутреннее сотрудничество с работниками министерства, ответственными за ряд политических и правовых вопросов, в особенности с теми, кто курирует соответствующие географические регионы, наши миссии за рубежом, а также с теми, кто занимается в основном вопросами прав человека и гуманитарной деятельности. Он также тщательно координирует свои действия с министерством юстиции, канцелярией тайного совета и секретариатом казначейского совета, а также с другими правительственными ведомствами, чтобы обеспечить на уровне всего правительства слаженность и согласованность решения вопросов, связанных с применением и обеспечением соблюдения санкций.

Хотя процесс регулирования, используемый для осуществления санкционных мер, един для всех трех упомянутых законов, в определении того, какие именно меры следует применить, имеются существенные различия. Прежде всего, как государство — член ООН Канада имеет международно-правовое обязательство выполнять решения Совета Безопасности ООН о применении санкций, принятые в соответствии с главой VII Устава ООН. Эти решения интегрируются в канадское право посредством правил, принятых согласно Закону об Организации Объединенных Наций. В соответствии с этим законом Канада не имеет полномочий устанавливать какие бы то ни было дополнительные запреты или исключения помимо того, что

содержится в резолюции Совета Безопасности, в той мере, в какой это разрешает наше внутригосударственное законодательство. Дополнительно, за исключением санкций, установленных резолюцией 1373 (2001) Совета Безопасности ООН, требующей, чтобы государства-члены самостоятельно выявляли лиц, имеющих отношение к терроризму, Канада включает имена лиц и названия организаций и иных структур, подпадающих под санкции Совета Безопасности, ссылкой на списки, составляемые соответствующим комитетом по санкциям Совета Безопасности.

В том, что касается двух автономных санкционных режимов Канады, устанавливаемых согласно либо SEMA, либо Закону о правосудии в отношении жертв коррумпированных иностранных должностных лиц, процесс осуществления и отмены мер реализуется через кабинет министров Канады (орган министров, определяющий стратегии и приоритеты правительства) и через генерал-губернатора в совете (чтобы претворить меры в жизнь). Канада установила строгую процедуру юридической экспертизы для рассмотрения и оценки возможных ситуаций, таких как случаи нарушения прав человека или коррупция, которые могут оправдывать применение санкций. При принятии решения о том, следует ли выбрать санкции или какой-либо иной инструмент из инструментария канадской внешней политики в качестве наиболее адекватной ответной меры, также рассматривается более широкий политический или международный контекст.

После того как санкционные меры будут введены в действие, отдел санкций в канадском министерстве международных дел осуществляет в широком смысле надзор за административным обеспечением и осуществлением режима санкций. Прежде всего, отдел отвечает за разработку и управление ресурсами и руководствами, призванными помочь канадцам в признании и понимании своих обязательств в области соблюдения соответствующих норм. Это включает в себя постоянные контакты и взаимодействие с представителями общественности — как в ответ на полученные запросы, так и путем нашего активного участия в информационных мероприятиях, групповых дискуссиях, встречах за круглым столом и на конференциях или организации нами таких мероприятий. Наши сотрудники установили прекрасные отношения с широкой сетью важнейших заинтересованных сторон. Отзывы, которые мы от них получаем, и наше постоянное взаимодействие с ними были и остаются чрезвычайно полезными для нас при выполнении нашего мандата.

Отдел также управляет рядом процессов, связанных с обращениями регулятивного характера. Это могут быть обращения граждан в Канаде или канадских граждан за рубежом, желающих получить разрешение на ведение деятельности, которая в противном случае была бы запрещена санкциями. Это могут быть также обращения граждан и организаций с просьбой вычеркнуть их из канадских санкционных списков, или граждан и организаций с просьбой о выдаче им свидетельства о том, что они не внесены в такие списки. Когда отдел санкций получает подобные обращения, он досконально анализирует предоставленные сведения. Цель заключается в том, чтобы работать тщательно, сознавая при этом необходимость дей-

ствовать эффективно и результативно, удовлетворяя потребности заявителей. Если эти заявления относятся к положениям Закона об Организации Объединенных Наций, нередко требуется провести большую работу с соответствующим санкционным комитетом Совета Безопасности ООН, чье одобрение может потребоваться для того, чтобы прийти к какому-то решению.

Наконец, если смотреть шире, в том, что касается соблюдения и обеспечения соблюдения, отдел санкций тесно сотрудничает с другими правительственными структурами, чтобы обеспечить соответствие их деятельности и политики санкциям Канады. Это включает в себя предоставление консультаций и руководящих указаний по применению положений о санкциях, включая оценку любого потенциального риска нарушений санкционных мер.

Говоря о недавних переменах, следует отметить, что Канада постоянно проводит оценку своего подхода, чтобы извлечь уроки и принять во внимание новшества в мировой передовой практике. Например, в связи с пандемией COVID-19 Канада приложила большие усилия, чтобы не допустить ненамеренного превращения осуществляемых ею санкционных мер в препятствие для гуманитарного реагирования на этот кризис. Более того, стремясь удовлетворить потребности организаций, работающих в странах, попадающих под санкционный режим Канады, во время пандемии COVID-19 отдел санкций также принял меры для повышения качества и ускорения рассмотрения любых обращений за разрешениями и свидетельствами, в которых заявители указывают на связь с глобальным кризисом в сфере здравоохранения.

Если взглянуть более широко, то надо отметить, что, применяя адресные санкционные меры, Канада старается свести к минимуму их отрицательные последствия для гражданского населения и для законной гуманитарной, коммерческой или иной деятельности. Канада также смягчила непредусмотренные гуманитарные последствия санкций с помощью нормативно-правовых ограничений некоторых видов деятельности и путем выдачи разрешений и свидетельств, позволяющих министру иностранных дел разрешать осуществление деятельности, которая в противном случае была бы запрещена согласно канадскому режиму санкций. Вводя новые меры, Канада предусмотрела гуманитарные исключения для таких видов деятельности, как поставки продовольствия, медикаментов и медицинских материалов, чтобы уменьшить отрицательные последствия и потенциально неблагоприятный эффект для уязвимых категорий населения, таких как женщины и девочки.

Закон об Организации Объединенных Наций позволяет Канаде «осуществлять принятые Советом Безопасности решения»¹. В частности,

1 Government of Canada, “Canadian Sanctions Legislation”, www.international.gc.ca/worldmonde/international_relations-relations_internationales/sanctions/legislation-lois.aspx?lang=eng [все интернет-ресурсы были доступны в июле 2021 г.].

статья 2 устанавливает: «Когда в соответствии со статьей 41 Устава Организации Объединенных Наций, приводимой в приложении, Совет Безопасности Организации Объединенных Наций принимает решение о мере, которая должна применяться для осуществления любого его решения, и призывает Канаду применять эту меру, генерал-губернатор может издавать такие распоряжения и предписания, которые представляются ему необходимыми или целесообразными для обеспечения эффективного применения данной меры»². Расскажите, пожалуйста, об общем подходе Канады к выполнению соответствующих резолюций Совета Безопасности ООН.

Когда Совет Безопасности ООН определяет, что произошла агрессия, или угроза миру, или нарушение мира, он может принять резолюцию, предусматривающую принятие определенных санкций государствами — членами ООН для восстановления или поддержания международного мира и безопасности. Будучи государством — членом ООН, Канада имеет международно-правовое обязательство имплементировать эти решения в канадское право, и она делает это, устанавливая правила в соответствии с Законом об Организации Объединенных Наций. Данные правила остаются в силе до их отмены.

Канада интегрирует санкционные меры, введенные Советом Безопасности ООН, в свои внутригосударственные нормативные акты после активного взаимодействия с Советом Безопасности, соответствующими санкционными комитетами и другими государствами — членами ООН, чтобы ее действия должным образом отражали цель резолюций, а ее подход был согласован с подходами других государств-членов. Канада также регулярно проводит оценку своих нормативных актов в свете недавно принятых резолюций Совета Безопасности и (или) докладов либо руководящих указаний, составленных санкционными комитетами Совета Безопасности или соответствующими группами экспертов.

В том, что касается физических лиц или организаций, указанных каждым комитетом Совета Безопасности ООН по санкциям, стандартный подход Канады таков: мы ссылаемся на списки Совета Безопасности, конкретнее на список, который составляет каждый из комитетов. Это относится ко всем нормам, установленным в соответствии с Законом об Организации Объединенных Наций, за исключением мер, принятых Канадой в соблюдение резолюции 1373, требующей от государств-членов самостоятельно выявлять лиц, связанных с терроризмом, как было отмечено выше. В соответствии с этим подходом физические лица или организации, желающие, чтобы их исключили из перечня, должны обращаться непосредственно либо к координатору Совета Безопасности ООН по вопросам исключения из перечня, либо к омбудсмену Комитета по санкциям в отношении ИГИЛ

2 United Nations Act, 1985, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/U-2/page-1.html>.

(ДАЭШ) или «Аль-Каиды» (обе организации запрещены в России. — Прим. пер.), смотря по необходимости.

В Законе SEMA перечислены обстоятельства, при которых Канада может ввести санкции самостоятельно или в координации с другими странами-единомышленниками. Эти санкции являются дополнительными по отношению к тем, которые были наложены Советом Безопасности ООН и которые Канада имплементирует в свое внутригосударственное законодательство согласно Закону об Организации Объединенных Наций. Не могли бы вы объяснить, зачем принимаются санкции, не предусмотренные Законом об Организации Объединенных Наций? Зачем нужно одновременно вводить в действие два санкционных режима в связи с конкретной ситуацией в одной стране?

Самостоятельно принимаемые санкции являются важным дополнением к более широкому набору инструментов внешней политики и национальной безопасности, которым пользуется Канада. Данный набор включает в себя дипломатическое взаимодействие и диалог, наращивание потенциала и другие программы. Он отражает принципиальный и прагматичный подход к внешней политике, когда акцент делается на важности верховенства права и уважения прав человека, а также на поддержании или восстановлении международного мира и безопасности.

К принятию решения о введении санкций Канада подходит очень серьезно. Санкции обычно являются крайней мерой, инструментом, который следует использовать осторожно и только тогда, когда пройдены определенные правовые пороги. Принимая решение о том, будет ли правильно применить санкции или какой-либо другой инструмент из своего внешнеполитического инструментария, Канада учитывает широкий политический и международный контекст.

Самостоятельное введение санкций обычно осуществляется в сочетании с другими дипломатическими шагами, чтобы добиться изменения в поведении или в политике и способствовать обеспечению ответственности и предотвращению возможных преступных действий или безнаказанности. Когда Канада делает выбор в пользу самостоятельного введения санкций, она делает это, чтобы решительно и недвусмысленно заявить о своей озабоченности в связи с грубыми нарушениями прав человека, коррупцией значительного масштаба или таким поведением, которое попирает принцип верховенства права и угрожает глобальному миру и безопасности, и о своем намерении привлечь виновных к ответственности. Применяемые страной самостоятельные санкции не позволяют внесенным в список лицам извлекать выгоду из своей деятельности в Канаде или пользоваться для извлечения выгоды канадской финансовой системой, а при некоторых обстоятельствах — и въезжать на территорию Канады. Так же, как и меры, принимаемые Канадой согласно Закону об Организации Объединенных Наций, самостоятельные меры применяются как к деятельности лиц в Канаде, так и к деятельности канадских граждан за пределами страны.

Что касается введения санкций против какой-либо страны в соответствии одновременно с СЕМА и Законом об Организации Объединенных Наций, то Канада прибегала к такой мере в отношении лишь четырех государств: Ирана, Ливии, Северной Кореи и Южного Судана. В этих четырех случаях Канада либо ввела санкции сама еще до того как аналогичное решение принял Совет Безопасности, либо решила ввести дополнительные санкции сверх тех, которые применил Совет Безопасности. Цель этих мер — усилить давление и недвусмысленно дать понять, что Канада не намерена терпеть вопиющие злодеяния, угрожающие международному миру и безопасности.

В отношении недавнего случая применения санкций Канада заявила: «Эти меры принимаются в координации с Соединенными Штатами и Соединенным Королевством и в знак солидарности с Европейским союзом»³. Аналогичным образом, реагируя на недавние санкции, введенные Соединенными Штатами и Европейским союзом [ЕС], Канада заявила, что эти санкции «являются частью важных и энергичных дипломатических усилий, направленных на то, чтобы положить конец безнаказанности тех, кто несет ответственность за грубые нарушения прав человека»⁴. Каким образом Канада координирует с другими странами свою политику санкций? Не могли бы вы объяснить, в чем подход Канады может отличаться от подхода других стран?

Канада всегда придерживалась того мнения, что санкции являются более эффективными, когда применяются скоординированно. Сотрудничество с партнерами может быть важным средством усиления воздействия таких мер. Оно также является одним из ключевых средств, позволяющих дать мощный коллективный сигнал о том, что грубые нарушения международно-признанных прав человека, коррупционные деяния значительного масштаба или другие нарушения международных норм вызывают глубокую озабоченность. В связи с этим, рассматривая вопрос о применении санкций в рамках двух автономных режимов санкций, Канада стремится, где это уместно, поддерживать диалог и сотрудничать с другими странами. Мы также тесно координируем свои усилия по содействию более строгому соблюдению санкционных мер, в том числе мер, введенных Советом Безопасности ООН.

Законодательная база, с помощью которой страны вводят санкции, может существенно отличаться от страны к стране, в том числе в отноше-

3 Global Affairs Canada, “Canada Joins International Partners in Imposing New Sanctions in Response to Human Rights Violations in Xinjiang”, 22 March 2021, www.canada.ca/en/global-affairs/news/2021/03/canada-joins-international-partners-in-imposing-new-sanctions-in-response-to-humanrights-violations-in-xinjiang.html.

4 Global Affairs Canada, “Canada Welcomes U.S. and EU Sanctions against Russian Officials Responsible for Serious Human Rights Violations”, 2 March 2021, www.canada.ca/en/global-affairs/news/2021/03/canada-welcomes-us-and-eu-sanctions-against-russian-officials-responsible-for-serioushuman-rights-violations.html.

нии некоторых пороговых уровней, которые должны быть достигнуты, чтобы можно было ввести санкции. Существуют различия в законодательной базе, обусловленные различиями в правовых структурах разных стран, и различия в процедурах введения санкций также могут быть резкими. Например, Соединенные Штаты могут вводить санкции на основании указа исполнительной власти, в то время как ЕС требует полного консенсуса со стороны государств-членов. Со своей стороны Канада установила строгую процедуру рассмотрения возможности и введения санкций с использованием процесса с участием генерал-губернатора.

Мы установили отличные отношения с правительствами, имеющими инструменты санкций, аналогичные канадским. В более широком плане благодаря двусторонним обсуждениям и многосторонним обменам мы можем решать насущные политические вопросы, касающиеся санкций, и обмениваться передовым опытом и извлеченными уроками по вопросам политики и нашим соответствующим процессам санкций.

Правительство Канады неоднократно ссылалось на использование им «адресных санкций», и эта концепция также фигурировала в предыдущих заявлениях министра иностранных дел Канады, а также в дискуссиях с его коллегами из стран-единомышленниц⁵. Пожалуйста, поясните, что правительство Канады имеет в виду под «адресными санкциями»? Насколько эти режимы аналогичны или отличаются от более широких режимов санкций против конкретных стран? Как Канада оценивает ситуацию в различных странах и определяет, какие санкции следует применять в том или ином случае?

Канада считает решение о введении самостоятельных санкций очень серьезным шагом, и этот процесс включает в себя тщательное рассмотрение обстоятельств, о которых идет речь. Цель заключается в том, чтобы добиться изменения поведения, ограничить действия, вызывающие серьезную озабоченность и нарушающие международное право, и заклеить такие действия как грубые и систематические нарушения прав человека, с тем чтобы не допустить подобного в будущем. При принятии решения о целесообразности адресных санкций Канада проводит тщательную комплексную экспертизу, рассматривая и оценивая общий политический и международный контекст.

Канада извлекла уроки из имевших место в прошлом санкций международного сообщества, которые носили слишком широкий характер и приводили к отрицательным последствиям. В конце 1990-х и начале 2000-х гг. Канада, наряду со Швейцарией и рядом других стран, была одним из идейных лидеров в деле поддержки широкомасштабных усилий по обобщению

5 Global Affairs Canada, “Minister of Foreign Affairs Speaks with U.K. Foreign Secretary Dominic Raab”, 4 March 2021, available at: www.canada.ca/en/global-affairs/news/2021/03/minister-of-foreign-affairs-speaks-with-uk-foreign-secretary-dominic-raab.html.

накопленного опыта. Цели заключались в разработке более стратегически четких режимов санкций, которые были бы конкретнее направлены против лиц, принимающих ответственные решения или совершающих нарушения международного права, коррупционные деяния значительного масштаба или нарушения мира и безопасности, а воздействие таких санкций на гражданское население в целом было бы более ограниченным. Поэтому при разработке и осуществлении санкций Канада применяет целенаправленный подход и тщательный анализ, с тем чтобы свести к минимуму возможность негативных последствий для гражданского населения, в том числе для уязвимых групп, а также для законной предпринимательской, гуманитарной или иной деятельности.

Каким образом Канада защищает и сохраняет возможность осуществления гуманитарной деятельности при введении санкций (например, путем сведения к минимуму воздействия санкций на эту деятельность)? Пожалуйста, расскажите подробнее о различных подходах Канады к гуманитарным исключениям в соответствии с Законом об Организации Объединенных Наций и с автономным режимом санкций Канады.

Канада твердо убеждена в необходимости соблюдать нормы и принципы гуманитарного права и является одним из ведущих гуманитарных доноров, реагирующих на глобальные кризисы. Ее усилия основываются на гендерно ориентированном подходе к гуманитарной деятельности, изложенном в Феминистической стратегии международной помощи, которая учитывает конкретные потребности и приоритеты людей, находящихся в уязвимом положении, особенно женщин и девочек, и связанной с ней Стратегией направления деятельности⁶.

В этом контексте Канада прилагает усилия для обеспечения того, чтобы ее санкционные меры не создавали неоправданного барьера, который препятствовал бы гуманитарному доступу. Она стремится избегать непреднамеренных гуманитарных последствий санкций с помощью целенаправленного подхода и, когда это возможно, установленных в законодательном порядке исключений в отношении некоторых видов деятельности. Что касается санкций, которые вводятся согласно Закону об организации Объединенных Наций, то Канада имплементирует исключения, предусматриваемые соответствующими резолюциями Совета Безопасности ООН, в внутригосударственные законы Канады. Поскольку мы не можем в одностороннем порядке делать исключения, которые Совет Безопасности не предусмотрел в своих резолюциях, международным учреждениям и гражданскому обществу, возможно, придется обращаться за сертификатом, дающим право на исключение, которое необходимо для оказания гума-

6 Government of Canada, "Action Area Policy: Human Dignity (Health and Nutrition, Education, Gender-Responsive Humanitarian Action)", www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/priorities-priorites/fiap_human_dignity-paif_dignite_humaine.aspx?lang=eng.

нитарной помощи. В таких обстоятельствах Канада активно взаимодействует с соответствующим комитетом по санкциям Совета Безопасности, поскольку нередко для ускорения процесса подачи заявок необходимо либо проконсультироваться с этим комитетом по вопросу о выдаче сертификатов, либо получить от него разрешение на их выдачу. Ряд комитетов по санкциям Совета Безопасности предпринимает целенаправленные усилия по содействию гуманитарному доступу, которые Канада решительно поддерживает.

Если говорить о режиме автономных санкций Канады, нормы SEMA включают в себя гуманитарные исключения для таких видов деятельности, как поставки продовольствия, медикаментов и медицинских материалов. Эти исключения допускают доставку помощи в страны, на которые распространяются санкции, для обеспечения того, чтобы гуманитарная помощь могла доходить до уязвимых групп. Важно отметить, что эти исключения не являются одинаковыми для всех стран, подпадающих под санкции SEMA, поскольку, по мнению Канады, с учетом ситуации в конкретной стране, в том числе если мы считаем, что существует значительный риск нецелевого использования такой помощи, исключение должно быть более ограниченным. В тех случаях, когда эти исключения не применяются, лица, находящиеся в Канаде, и канадцы, проживающие за пределами Канады, могут запросить у министра иностранных дел разрешение или сертификат на осуществление определенных видов деятельности или операций, которые в противном случае были бы запрещены канадскими санкциями. Эти разрешения и сертификаты выдаются в исключительных случаях на индивидуальной основе. Канада поддерживает регулярный диалог с организациями гражданского общества и международными организациями, с тем чтобы понять озабоченность, которую могут вызывать те или иные проблемы, и смягчить любые непреднамеренные гуманитарные последствия своих санкционных мер.

Канада преисполнена решимости защищать и сохранять возможность осуществления гуманитарной деятельности и потому, помимо решений, сертификатов и исключений, также вкладывает средства в исследования, анализ и программную поддержку. Конкретно министерство международных дел Канады проводит исследования и осуществляет деятельность с тем, чтобы углублять наше понимание последствий и эффективности санкционных режимов и вносить вклад в глобальную базу данных о потенциальных гуманитарных, политических и социальных последствиях санкций (введенных самостоятельно или на многосторонней основе). Подобным же образом мы выделили ресурсы для поддержки проектов организаций гражданского общества, направленных на повышение эффективности санкций и смягчение любых их потенциальных непредвиденных последствий. Например, Канада спонсировала виртуальную встречу за круглым столом, организованную Международным институтом мира [МИМ] в феврале 2021 г., чтобы укрепить взаимодействие между участниками гуманитарной деятельности и органами ООН, занимающимися вопросами

санкций, а также другими соответствующими заинтересованными сторонами, включая доноров, финансовые учреждения и частный сектор. Цель этой встречи состояла в том, чтобы выработать общее понимание проблем, с которыми сталкиваются гуманитарные акторы, оказывающие помощь в районах, где действует режим санкций Совета Безопасности ООН в отношении так называемого Исламского государства Ирака и Леванта и «Аль-Каиды», и чтобы найти конкретные решения этих проблем. Результаты этих обсуждений будут включены в тематическую записку, которую МИМ намерен опубликовать и широко распространить. В этом году в рамках наших целенаправленных программ мы увязываем ключевые вопросы политики в отношении санкций с приверженностью Канады продвижению глобальной Повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности. С этой целью наша поддержка осуществлению проектов будет направлена на дальнейшее изучение последствий санкций для женщин, детей и других уязвимых групп, а также на рассмотрение вопроса о том, каким образом санкции могут помочь решить проблему гендерного и сексуального насилия.