

Соблюдение международного гуманитарного права и гарантии для ведения гуманитарной деятельности в рамках контртерро- ристических мер: резолюции 2462 и 2482 Совета Безопасности ООН как возможный ориентир

Натали Вайцман*

Занимает должность старшего юриста в Управлении Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов.

* Представленные в настоящем документе взгляды являются позицией автора, которая может не совпадать с позицией Организации Объединенных Наций (ООН).

Аннотация

Меры по борьбе с терроризмом, принимаемые на уровне ООН, а также на региональном и национальном уровнях, привели к целому каскаду неблагоприятных последствий для независимой гуманитарной деятельности в зонах, где присутствуют группы, признанные террористическими. Некоторые виды гуманитарной деятельности, ненадлежащее использование поставок и несистемные платежи могут быть расценены как нарушение контртеррористических законодательных норм, которые отличаются широтой формулировок и запрещают оказание финансовой и иной поддержки указанным группам или вводят уголовную ответственность за такую поддержку. Доноры гуманитарных организаций устанавливают жесткие условия оказания помощи, а финансовые учреждения отклоняют транзакции, что ведет к нарушению работы беспристрастных гуманитарных организаций именно в тех регионах, где она должна быть обеспечена в соответствии с положениями межгосударственного гуманитарного права (МГП). В связи с этим в 2019 году Совет Безопасности Организации Объединенных Наций (Совет Безопасности ООН) принял резолюции 2462 и 2482, в которых более четко, чем когда бы то ни было прежде, подтвердил необходимость соблюдения норм МГП и гарантий беспристрастной гуманитарной деятельности в рамках МГП при осуществлении контртеррористических мер. В настоящей статье перечисляются указанные обязательства в рамках МГП, регламентирующие соответствующую гуманитарную и медицинскую деятельность, а также те виды гарантий, которые были предусмотрены государствами в целях обеспечения соблюдения МГП во время борьбы с терроризмом и создания условий для вышеупомянутой деятельности. Последние указания Совета Безопасности ООН в резолюциях 2462 и 2482 служат основанием для исключения государствами беспристрастной гуманитарной и медицинской деятельности из сферы применения их контртеррористических норм законодательства. Такой подход может стать эффективным инструментом для предупреждения негативного воздействия на беспристрастную гуманитарную и медицинскую деятельность, которая ведется в зонах присутствия групп, признанных террористическими.

Ключевые слова: борьба с терроризмом, международное гуманитарное право, резолюции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций.

⋮⋮⋮⋮⋮

Введение

Государства сегодня все чаще признают, что их контртеррористическая деятельность и поддержка гуманитарной работы никоим образом не противоречат друг другу¹. При этом серьезную обеспокоенность по-прежнему

1 Открытое заседание по теме «Международное сотрудничество в борьбе с терроризмом спустя 20 лет после принятия резолюции 1373 (2001)», проведенное в режиме видеоконференции, S/2021/48, 15 января 2021 г., доступно по адресу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/013/19/pdf/N2101319.pdf?OpenElement> (все ссылки на интернет-ресурсы приводятся по состоянию на июнь 2021 г.).

вызывают ограничения, возникающие в результате принятия мер по борьбе с терроризмом, и особенно — усилий по борьбе с финансированием терроризма, и препятствующие ведению беспристрастной гуманитарной деятельности в ситуациях вооруженного конфликта с участием групп, признанных террористическими.

В соответствии с нормами международного гуманитарного права (МГП) подобная гуманитарная деятельность может включать оказание помощи гражданским лицам, находящимся под контролем группы, признанной террористической, предоставление медицинской помощи раненым и больным членам такой группы, а также поддержку и защиту для членов такой группы, если они находятся под арестом. При этом некоторые виды гуманитарной деятельности, несистемные финансовые транзакции и ненадлежащее использование поставок гуманитарной помощи могут быть расценены как нарушение контртеррористических законодательных норм, которые отличаются широтой формулировок и запрещают оказание финансовой и иной поддержки указанным группам или вводят уголовную ответственность за такую поддержку. В свете возникающих юридических рисков и с учетом необходимости соблюдать положения контртеррористического законодательства в рамках собственных рабочих процессов доноры гуманитарных организаций устанавливают жесткие условия оказания помощи, а финансовые учреждения отклоняют транзакции, что ведет к нарушению работы беспристрастных гуманитарных организаций именно в тех регионах, где она должна быть обеспечена в соответствии с положениями МГП.

В связи с этим в 2019 году Совет Безопасности Организации Объединенных Наций (Совет Безопасности ООН) принял резолюции 2462 и 2482, в которых более четко, чем когда бы то ни было прежде, подтвердил необходимость соблюдения норм МГП и гарантий беспристрастной гуманитарной деятельности в рамках МГП при осуществлении контртеррористических мер². Обязывая государства привести их контртеррористические меры в соответствие с обязательствами по МГП и призывая их учитывать возможное влияние таких мер на гуманитарную деятельность, Совет Безопасности ООН дает государствам четкие указания по поддержке гуманитарной деятельности, предусмотренной в рамках МГП, при осуществлении мер, направленных на борьбу с финансовой и иными формами поддержки терроризма.

В настоящей статье перечисляются основные виды контртеррористических мер, которые привели к возникновению целого ряда ограничений для беспристрастной гуманитарной деятельности в ситуациях вооруженного конфликта с участием групп, признанных террористическими. В статье кратко описываются негативные последствия таких ограничений, а также приводятся те положения резолюций 2462 и 2482 Совета

2 Резолюция 2462 Совета Безопасности ООН, 28 марта 2019 г.; резолюция 2482 Совета Безопасности ООН, 19 июля 2019 г.

Безопасности ООН, которые призваны обеспечить соответствие всех контртеррористических мер нормам МПП и гарантировать ведение гуманитарной деятельности в рамках МПП. Помимо этого, в ней перечисляются те обязательства по МПП, которые регламентируют соответствующую гуманитарную и медицинскую деятельность, а также те виды гарантий, которые были предусмотрены государствами в целях обеспечения соблюдения МПП во время борьбы с терроризмом и создания условий для беспристрастной гуманитарной деятельности. В статье приводятся доводы в пользу того, что последние указания Совета Безопасности ООН в резолюциях 2462 и 2482 служат основанием для исключения государствами беспристрастной гуманитарной и медицинской деятельности, предусмотренной МПП, из сферы действия их контртеррористических норм законодательства. Такой подход по внесению четких оговорок об исключении может стать эффективным инструментом для предупреждения негативного воздействия на беспристрастную гуманитарную и медицинскую деятельность, которая ведется в зонах присутствия групп и организаций, признанных террористическими.

Взаимосвязь между контртеррористическими мерами и беспристрастной гуманитарной деятельностью в условиях вооруженного конфликта

Меры по борьбе с терроризмом, принимаемые на уровне ООН, а также на региональном и национальном уровнях, привели к целому каскаду неблагоприятных последствий для независимой гуманитарной деятельности в зонах, где присутствуют группы, признанные террористическими. В настоящей части статьи вначале будет представлен обзор основных контртеррористических мер и мер уголовной ответственности, пересекающихся с гуманитарной деятельностью, а затем описаны некоторые из наиболее значимых негативных последствий этих мер для гуманитарной работы.

Меры по борьбе с терроризмом, принимаемые на уровне ООН и региональном и национальном уровнях и способные оказать негативное воздействие на беспристрастную гуманитарную деятельность

Борьба с финансированием терроризма: нормативные документы Совета Безопасности ООН

Совет Безопасности ООН принял целый ряд юридических обязывающих решений о борьбе с терроризмом в рамках главы VII Устава ООН³. Первыми в ряду этих решений стали резолюция 1267 1999 года, вводящая санкции в связи с организованными «Аль-Каидой» (*организация запрещена в России. — Прим. пер.*) взрывами в посольствах США в Танзании и Кении

3 ООН. Устав Организации Объединенных Наций, 24 октября 1945 г.

в 1998 году, и резолюция 1373, принятая спустя несколько дней после терактов 11 сентября 2001 года⁴.

В резолюции 1267 впервые вводятся такие меры, как замораживание активов и эмбарго на воздушное сообщение, в отношении движения «Талибан» (*запрещено в России. — Прим. пер.*), которое разрешало использовать контролируемые им территории для предоставления убежища террористам и их обучения и для планирования террористических актов⁵. В 2000 году Совет Безопасности ООН постановил также заморозить активы сети «Аль-Каида»⁶, а в 2002 году — распространил санкции, предусматривающие замораживание активов, эмбарго на воздушное сообщение и запрет на поездки, на «Талибан» и «Аль-Каиду», а также на других связанных с ними лиц, группы, предприятия и организации⁷. В 2011 году Совет Безопасности ООН принял две резолюции — 1988 и 1989, — которые были призваны разделить меры, введенные в отношении «Талибана» (подпадает под действие резолюции 1988) и в отношении «Аль-Каиды» (подпадает под действие резолюции 1989). В 2015 году Совет Безопасности ООН принял резолюцию 2253, распространяющую действие последнего санкционного режима на «Исламское государство Ирака и Леванта» (ИГИЛ; *организация запрещена в России. — Прим. пер.*)⁸. Этот санкционный режим, действующий в отношении «Аль-Каиды» и ИГИЛ, далее будет именоваться «режим 1267».

В соответствии с режимом 1267 Совет Безопасности ООН вводит такие меры, как запрет на поездки, эмбарго в отношении оружия и замораживание средств и других финансовых активов или экономических ресурсов включенных в перечень лиц и организаций, а также требует, чтобы ни эти, ни какие-либо другие средства, финансовые активы или экономические ресурсы не использовались, прямо или косвенно, в интересах таких лиц⁹. К экономическим ресурсам относятся любые материальные и нематериальные активы, которые могут быть использованы для получения денежных средств, товаров или услуг¹⁰.

Санкции, введенные в рамках режима 1267, «являются превентивными по своему характеру и не основываются на уголовных нормах, установленных в национальном праве»¹¹; они не требуют наличия преступного умысла или знания со стороны лица, осуществляющего запрещенную транзакцию, и предусматривают объективную ответственность. Они применяются вместе с широкими превентивными мерами и мерами уголовной

4 Резолюция 1373 Совета Безопасности ООН, 28 сентября 2001 г.

5 Резолюция 1267 Совета Безопасности ООН, 15 октября 1999 г.

6 Резолюция 1333 Совета Безопасности ООН, 19 декабря 2000 г.

7 Резолюция 1390 Совета Безопасности ООН, 28 января 2002 г.

8 Резолюция 2253 Совета Безопасности ООН, 17 декабря 2015 г.

9 Резолюция 2368 Совета Безопасности ООН, 20 июля 2017 г.; резолюция 2255 Совета Безопасности ООН, 22 декабря 2015 г.

10 Пояснения по терминологии, используемой Комитетом по санкциям против «Аль-Каиды», см.: *Assets Freeze: Explanation of Terms*, 24 февраля 2015 г., доступно по адресу: https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/eot_assets_freeze_-_english.pdf.

11 Резолюция 2368 Совета Безопасности ООН (примечание 9 выше), п. 64.

ответственности, предписанными резолюцией 1373 Совета Безопасности ООН, и еще раз подтверждаются в последующих резолюциях, которые в совокупности образуют глобальный правовой режим по борьбе с терроризмом.

В резолюции 1373 Совет Безопасности ООН постановил в числе прочего, что все государства должны запретить своим гражданам или любым лицам и организациям на своей территории предоставление любых средств, финансовых активов или экономических ресурсов, или финансовых или иных соответствующих услуг, прямо или косвенно, для использования в интересах террористических организаций или лиц для любых целей, даже в отсутствие связи с каким-либо конкретным террористическим актом¹². Это, как правило, выражается в принятии региональных и национальных санкций, о которых будет подробнее рассказано ниже.

Согласно резолюции 1373, государства также должны ввести уголовную ответственность за умышленное предоставление или сбор средств, любыми методами, прямо или косвенно, их гражданами или на их территории с намерением, чтобы такие средства использовались — или при осознании того, что они будут использованы, — для совершения террористических актов. Это требование, как правило, находит отражение в нормах региональных и национальных норм уголовного права, как будет показано ниже. Резолюция 1373 и последующие резолюции усиливают и дополняют соответствующие положения Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма¹³, которая гласит, что любое лицо совершает преступление по смыслу настоящей Конвенции, если оно любыми методами, прямо или косвенно, незаконно и умышленно предоставляет средства или осуществляет их сбор с намерением, чтобы они использовались, или при осознании того, что они будут использованы для совершения террористического акта¹⁴. При этом не требуется доказывать, что такие средства были действительно использованы для осуществления террористического акта. В 2019 году Совет Безопасности ООН принял резолюцию 2462 и расширил требования об уголовной ответственности за финансирование терроризма. Так, им было решено, что все государства-члены должны ввести уголовную ответственность

за умышленное предоставление или сбор — прямо или косвенно — средств, финансовых активов или экономических ресурсов... с намерением, чтобы такие средства использовались (или при осознании того, что они будут использованы) в интересах террористических организаций или отдельных террористов для любых целей... даже в отсутствие связи с каким-либо конкретным террористическим актом¹⁵.

12 Резолюция 2368 Совета Безопасности ООН (примечание 9 выше), п. 20; резолюция 2462 Совета Безопасности ООН (примечание 2 выше), п. 3.

13 Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 г. (вступила в силу 10 апреля 2002 г.).

14 Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма, там же, ст. 2.

15 Резолюция 2462 Совета Безопасности ООН, п. 5.

Формулировка «для любых целей... даже в отсутствие связи с каким-либо конкретным террористическим актом» означает существенно более широкое толкование понятия уголовно наказуемого деяния, чем это предусмотрено в резолюции 1373 и Конвенции 1999 года, которые требуют наличия связи с террористическим актом¹⁶.

Спустя четыре месяца после принятия резолюции 2462 Совет Безопасности ООН принял резолюцию 2482 о связях между международным терроризмом и организованной преступностью. В ней рекомендуется принятие мер, направленных на борьбу с различными аспектами организованной преступности, включая незаконный оборот оружия, памятников истории и культурных ценностей, наркотрафик и торговлю людьми, незаконную торговлю природными ресурсами, незаконный оборот объектов дикой природы и другие преступления. Несмотря на отсутствие явной связи между перечисленными мерами и гуманитарной деятельностью, эта резолюция заслуживает упоминания в настоящей статье по причине содержащихся в ней положений о необходимости соблюдения норм МГП и обеспечения условий для гуманитарной деятельности (см. ниже).

Одновременно с имплементацией санкционного режима 1267 на национальном уровне государства, как правило, преобразуют обязательства о запрете и уголовном преследовании финансирования терроризма, закрепленные в остальных резолюциях Совета Безопасности ООН и Конвенции 1999 года, в региональные или национальные законодательные положения, которые можно разделить на две категории: во-первых, санкции, предусматривающие замораживание активов и запрет на предоставление финансовых средств и экономических ресурсов лицам и группам, признанным террористами (даже в отсутствие любых намерений об оказании им поддержки), и, во-вторых, введение уголовной ответственности за оказание финансовой поддержки таким лицам и группам. И в первом, и во втором случае государства должны принимать решение — на уровне регионального органа власти или самостоятельно, — какие именно лица и группы будут отнесены к числу террористов. Ниже приводится ряд примеров, которые наглядно свидетельствуют о том, что национальные уголовные нормы по своей широте могут превосходить требования, которые закреплены в соглашениях ООН.

Ниже приводится наглядный, но не исчерпывающий перечень примеров региональных и национальных контртеррористических мер, которые могут негативно отразиться на гуманитарной деятельности в зонах, где действуют группы, признанные террористическими. Некоторые из этих мер принимаются государствами, на территории которых проводятся гума-

16 Более подробно об аргументации см.: Financial Action Task Force, *Guidance on Criminalizing Terrorist Financing*, October 2016, Recommendation 5, paras 19–20, доступно по адресу: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-Criminalising-Terrorist-Financing.pdf>. См. также, например: резолюция 2253 Совета Безопасности ООН, 17 декабря 2015 г., п. 17; резолюция 2322 Совета Безопасности ООН, 12 декабря 2016 г., п. 6; резолюция 2368 Совета Безопасности ООН (примечание 9 выше), п. 18.

нитарные операции, а еще часть вводятся органами, действующими в регионах, расположенных далеко от мест ведения гуманитарной деятельности, что расширяет возможности государств по оказанию воздействия, в том числе благодаря широкой юрисдикции или реализации донорских соглашений, заключенных с гуманитарными организациями.

Борьба с финансированием терроризма: региональные и национальные санкции

Согласно докладу ООН, опубликованному в 2020 году, механизмы национальных финансовых санкций в соответствии с резолюцией 1373 создали более 65 государств; однако при этом более 60 государств не заявили о признании каких-либо лиц или групп террористами и не приняли мер по замораживанию каких-либо активов¹⁷. Часть таких национальных санкционных режимов уже была описана в других работах, и здесь мы обратим особое внимание на два из них, поскольку они отличаются значительной шириной охвата и играют важную роль в финансировании гуманитарных операций¹⁸, что может повлечь за собой серьезные негативные последствия для гуманитарной деятельности.

В рамках имплементации резолюции 1373 Европейский союз (ЕС) принял Общую позицию Совета от 27 декабря 2001 года о применении особых мер по борьбе с терроризмом¹⁹. В соответствии с этой Позицией страны Европейского сообщества обязаны «не допустить, чтобы денежные средства, финансовые активы и экономические ресурсы, а также финансовые и иные услуги использовались, прямо или косвенно, в интересах лиц, групп и организаций, перечисленных в Приложении»²⁰.

17 Совет Безопасности ООН. Письмо Председателя Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 1373 (2011) о борьбе с терроризмом, и Председателя Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюциями 1267 (1999), 1989 (2011) и 2253 (2015) по «Исламскому государству Ирака и Леванта» (ДАИШ), «Аль-Каиде» и связанным с ними лицам, группам, предприятиям и организациям, от 3 июня 2020 года на имя Председателя Совета Безопасности, док. ООН S/2020/493, доступно по адресу: <https://www.undocs.org/ru/S/2020/493>, с. 12.

18 Kate Mackintosh and Patrick Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action*, July 2013, доступно по адресу: https://www.unocha.org/sites/unocha/files/CounterTerrorism_Study_Full_Report.pdf, pp. 26–28.

19 Council of the EU, “Council Common Position of 27 December 2001 on the Application of Specific Measures to Combat Terrorism”, 2001/931/CFSP, *Official Journal of the European Communities*, L 344/93, доступно по адресу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001E0931&from=EN>.

20 Ibid., Art. 3. Осуществляется Советом ЕС: “Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on Specific Restrictive Measures Directed Against Certain Persons and Entities with a View to Combating Terrorism”, *Official Journal of the European Communities*, L 344/70, доступно по адресу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R2580&from=GA>, который, в свою очередь, осуществляется Советом ЕС, “Council Implementing Regulation (EU) No 2021/138 of 5 February 2021 Implementing Article 2(3) of Regulation (EC) No 2580/2001 on Specific Restrictive Measures Directed Against Certain Persons and Entities with a View to Combating Terrorism, and Repealing Implementing Regulation (EU) 2020/1128”, *Official Journal of the European Union*, L 43/1, доступно по адресу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021R0138>.

Помимо этого санкционного режима, призванного обеспечить исполнение резолюции 1373 Совета Безопасности ООН, санкции ЕС по борьбе с терроризмом включают в себя как режим 1267²¹, так и отдельные и независимые финансовые санкции, направленные против лиц и организаций, связанных с «Аль-Каидой» и ИГИЛ или оказывающих им поддержку²². Этот независимый санкционный режим также запрещает предоставление «денежных средств, иных финансовых активов или экономических ресурсов, прямо или косвенно, для использования в интересах физических и юридических лиц», включенных в перечень.

Эти санкции ЕС отличаются значительной широтой охвата, поскольку действуют непосредственно на территории ЕС в отношении любых граждан ЕС и любых юридических лиц, которые были зарегистрированы или учреждены в соответствии с законами любого государства — члена ЕС или ведут свою деятельность на территории ЕС²³. Некоторые страны ЕС могут также вводить и реализовывать собственные национальные санкции и создавать перечни физических и юридических лиц, связанных с терроризмом, в дополнение к тем, которые уже разработаны на уровне ЕС²⁴.

В Соединенных Штатах Америки существует понятие «международных террористов, включенных в специальный перечень», и за включение тех или иных лиц в этот перечень отвечают Государственный департамент и Министерство финансов, как предусмотрено Указом 13224²⁵, который был принят спустя несколько дней после теракта 11 сентября 2001 года и с тех пор претерпел некоторые изменения. Эти контртеррористические санкции включают в себя режим 1267 и положения резолюции 1373 Совета Безопасности ООН о запрете финансовых транзакций.

Активы «международных террористов, включенных в специальный перечень», были заморожены, а любые сделки и операции с ними запрещены, включая передачу денежных средств и товаров и оказание услуг таким лицам или в их интересах²⁶. Этот запрет также отличается широким охватом и распространяется на любые транзакции на территории США или

21 См.: Council of the EU, *Council Decision (CFSP) 2016/1693 of 20 September 2016 Concerning Restrictive Measures Against ISIL (Da'esh) and Al-Qaeda and Persons, Groups, Undertakings and Entities Associated with Them and Repealing Common Position 2002/402/CFSP*, доступно по адресу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02016D1693-20201021>; Council of the EU, *Council Regulation (EC) No 881/2002 of 27 May 2002 Imposing Certain Specific Restrictive Measures Directed Against Certain Persons and Entities Associated with the ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Organisations*, доступно по адресу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02002R0881-20210414>.

22 Council Decision (CFSP) 2016/1693, *ibid.*, Art. 3(3) and (4); Council of the EU, *Council Regulation (EU) 2016/1686 of 20 September 2016 Imposing Additional Restrictive Measures Directed Against ISIL (Da'esh) and Al-Qaeda and Natural and Legal Persons, Entities or Bodies Associated with Them*, доступно по адресу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02016R1686-20200730>.

23 Council Regulation (EC) No 2580/2001 (примечание 20 выше), Art. 10; Council Regulation (EC) No 881/2002 (примечание 21 выше), Art. 11; Council Regulation (EU) No 2016/1686, *ibid.*, Art. 18.

24 Некоторые примеры см.: K. Mackintosh and P. Duplat (примечание 18 выше).

25 U.S. Department of State, Bureau of Counterterrorism, Executive Order 13224, 23 September 2001, section 2(a), доступно по адресу: <https://www.state.gov/executive-order-13224/>.

26 *Ibid.*

при участии граждан США, иностранных граждан, постоянно проживающих на территории США, организаций, учрежденных в соответствии с законами США, включая иностранные подразделения, и любых лиц в США²⁷.

Борьба с финансированием терроризма: введение уголовной ответственности на региональном и национальном уровнях

Несмотря на то что в ряде уголовных юрисдикций требуется подтвердить намерение использовать финансы для осуществления террористического акта или осведомленность о таком использовании, в большинстве систем обязательными являются подтверждение намерения использовать финансовые средства в интересах террористических организаций или отдельных террористов для любых целей или знания о том, что эти средства будут использованы именно так²⁸. В некоторых юрисдикционных системах состав уголовного преступления может включать в себя не только финансовую поддержку, но и все прочие виды материальной поддержки. Как будет более подробно описано в следующем разделе, посвященном влиянию контртеррористических законов на беспристрастную гуманитарную деятельность, гуманитарные организации сталкиваются с реальными рисками нарушения законодательства, в котором предусмотрена широкая уголовная ответственность за оказание финансовой или иной материальной поддержки организациям, признанным террористическими, безотносительно ее целей.

В Нигерии с 2013 года действует закон «О (предупреждении) терроризма» (с поправками)²⁹, в соответствии с разделом 13 которого предоставление денежных средств, имущества или услуг в любом формате террористическим группам как прямо, так и косвенно является преступлением при наличии намерений, знаний или разумных оснований предполагать, что эти денежные средства или имущество будут использованы для совершения террористического акта, даже если фактически такого использования не было.

В ЕС государства-члены обязаны вводить уголовную ответственность за следующие деяния при наличии умысла: предоставление информации или материальных ресурсов террористической группе и любые виды финансирования ее деятельности при осведомленности о том, что такое участие будет способствовать противозаконной деятельности террористической группы³⁰. Отдельные государства — члены ЕС также приняли

27 U.S. Department of State, Bureau of Counterterrorism, Executive Order 13224, 23 September 2001, section 3.

28 Совет Безопасности ООН. Письмо Председателя Комитета Совета Безопасности, учрежденно-го резолюцией 1373 (2001) о борьбе с терроризмом, от 18 января 2016 года на имя Председателя Совета Безопасности, док. ООН S/2016/49, 20 января 2016 г., п. 415, доступно по адресу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/020/44/pdf/N1602044.pdf?OpenElement>.

29 *Terrorism (Prevention) (Amendment) Act 2013* (Nigeria), доступно по адресу: http://placng.org/law-sofnigeria/laws/terrorism_bill.pdf.

30 European Parliament and the Council of the EU, “Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on Combating Terrorism and Replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and Amending Council Decision 2005/671/JHA”, *Official Journal of the European Union*, L 88/6, доступно по адресу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541>, Art. 4(b).

собственные законы об уголовной ответственности за поддержку терроризма³¹.

В Австралии преступлением является умышленное предоставление финансовых средств террористической организации как прямо, так и косвенно, то есть в том числе если речь идет просто о небрежной оценке статуса организации, которая является террористической³². Преступлением также считается умышленное предоставление террористической организации поддержки или ресурсов, которые могут быть ею использованы для подготовки, планирования или поощрения террористического акта или помощи в его совершении, когда лицу, предоставляющему такую поддержку или ресурсы, известно о статусе террористической организации или оно проявляет небрежность в оценке этого статуса³³.

В США за включение «иностранных террористических организаций» в соответствующий перечень отвечает Государственный секретарь, действующий на основании закона «Об иммиграции и гражданстве» 1952 года (с поправками)³⁴. После включения той или иной организации в такой перечень осознанное оказание ей любой материальной поддержки или предоставление ресурсов расценивается как преступление безотносительно того, имеется ли намерение поддержать совершение такой организацией террористического акта или будут ли эти поддержка и ресурсы действительно использованы иностранной террористической организацией в рамках своей террористической деятельности³⁵. Под «материальной поддержкой и ресурсами» понимаются «любое материальное и нематериальное имущество и услуги», включая валютные и кредитно-денежные инструменты, подготовку, экспертные консультации и помощь, но исключая лекарственные средства и религиозные материалы³⁶. Положения данного закона распространяются на граждан и резидентов США безотносительно их местонахождения, лиц, совершивших такое преступление полностью или частично на территории США, а также лиц, совершивших данное преступление за пределами США, но затем прибывших на территорию США³⁷.

Дополнительные примеры национальных законов, вводящих уголовную ответственность за поддержку терроризма, приводятся ниже, во второй части статьи («Международное гуманитарное право и гуманитарные гарантии, предусмотренные в резолюциях 2462 и 2482 Совета Безопасности ООН»).

31 K. Mackintosh and P. Duplat (примечание 18 выше).

32 *Criminal Code Act 1995* (Australia) (Australian Criminal Code), div. 102.6(2), доступно по адресу: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00235>. См.: K. Mackintosh and P. Duplat (примечание 18 выше), p. 45.

33 Australian Criminal Code, *ibid.*, div. 102.7.

34 *Immigration and Nationality Act of 1952*, 8 *United States Code* (USC) §1189.

35 *United States Code* 18 USC § 2339B.

36 *United States Code* 18 USC § 2339A.

37 18 USC § 2339B (примечание 35 выше).

Предотвращение, пресечение и криминализация деятельности «иностранных боевиков-террористов»

В дополнение к борьбе с финансированием терроризма в 2014 году Совет Безопасности ООН принял резолюцию 2178, согласно которой государства должны в соответствии с международными стандартами в области прав человека и нормами международного беженского права и международного гуманитарного права предотвращать и пресекать вербовку, организацию, перевозку и экипировку «иностранных боевиков-террористов», а также финансирование их поездок и их деятельности³⁸. Согласно резолюции, иностранными боевиками-террористами являются лица, отправляющиеся в государство, не являющееся государством их проживания или гражданства, для целей совершения, планирования, подготовки или участия в совершении террористических актов или для подготовки террористов или прохождения такой подготовки, в том числе в связи с вооруженным конфликтом³⁹. В соответствии с этой резолюцией государства также должны обеспечить привлечение к уголовной ответственности, в числе прочего, их граждан, которые совершают или пытаются совершить поездку в государство, которое не является их государством проживания или гражданства, и других лиц, которые совершают или пытаются совершить поездку с их территорий в государство, которое не является их государством проживания или гражданства, для любых из вышеперечисленных целей⁴⁰.

В соответствии с резолюцией 2178 государства приняли законы, вводящие уголовную ответственность за вербовку иностранных боевиков-террористов, а также за их поездки, подготовку и участие в военных действиях. Так, например, согласно Уголовному кодексу Австралии, гражданин этой страны, приезжающий в иностранное государство для совершения или с намерением совершения террористического акта на территории этого или другого иностранного государства, тем самым совершает уголовное преступление⁴¹. В некоторых странах действуют законы, в соответствии с которыми лицо не может покинуть страну, если его подозревают в совершении поездки в террористических целях⁴². Некоторые также рассматривают возможность включения в свое законодательство новых превентивных мер, таких как аннулирование проездных документов или использование приказов об ограничении свободы передвижения и других форм социальной деятельности⁴³.

38 Резолюция 2178 Совета Безопасности ООН, 24 сентября 2014 г., п. 5.

39 Там же, преамбула.

40 Там же, п. 6.

41 Australian Criminal Code (примечание 32 выше), divs 119.1, 117.1 and 100.1; Petra Ball and Yvette Zegenhagen, "Common Article 1 and Counter-Terrorism Legislation", in Eve Massingham and Annabel McConnachie (eds), *Ensuring Respect for International Humanitarian Law*, Routledge, Abingdon-on-Thames, 2021, p. 189.

42 Jessica Burniske, Dustin Lewis and Naz Modirzadeh, *Suppressing Foreign Terrorist Fighters and Supporting Principled Humanitarian Action: A Provisional Framework for Analyzing State Practice*, 14 October 2015 (Suppressing FTFs), доступно по адресу: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2673502, p. 23.

43 Док. ООН S/2016/49 (примечание 32 выше), п. 438.

Государства также ввели понятия преступлений, которые связаны с поездками и не имеют отношения к целям совершения, планирования, подготовки или участия в совершении террористических актов, что выходит за пределы положений резолюции 2178. Наличие уголовных законов, в соответствии с которыми приезд или пребывание в той или иной зоне расцениваются как преступление ввиду рисков терроризма, невзирая на отсутствие каких бы то ни было целей, связанных с терроризмом, может создать серьезные трудности для гуманитарной деятельности. Так, например, помимо соблюдения обязательств в рамках резолюции 2178 закон Соединенного Королевства «О борьбе с терроризмом и обеспечении безопасности границ» 2019 года наделяет министра внутренних дел полномочиями при необходимости ограничивать возможности граждан и резидентов страны для въезда в указанную зону за пределами Соединенного Королевства и пребывания в ней в целях защиты широкой общественности от рисков терроризма. Въезд или пребывание в такой зоне расценивается как преступление⁴⁴. Эта мера, как предполагается, призвана помочь в преодолении сложностей, возникающих при поиске доказательств, необходимых для судебного преследования граждан страны, которые возвращаются из Ирака или Сирии, где, по имеющимся данным, эти лица совершали террористические акты⁴⁵. Схожие законы были приняты в Австралии⁴⁶ и Дании⁴⁷, а Нидерланды в настоящее время рассматривают возможность внесения такого преступления в собственное уголовное законодательство⁴⁸.

Как будет подробнее рассказано в следующем разделе, вышеописанные контртеррористические меры могут крайне негативно отразиться на гуманитарной деятельности. Во второй части настоящей статьи («Международное гуманитарное право и гуманитарные гарантии, предусмотренные в резолюциях 2462 и 2482 Совета Безопасности ООН») мы

44 *Counter-Terrorism and Border Security Act 2019* (United Kingdom), sections 58B and 58C, доступно по адресу: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2019/3/contents/enacted/data.htm>. См. также: Emanuela-Chiara Gillard and Nathalie Weizmann, "Humanitarian Relief in Situations of Armed Conflict", in Robin Geiss and Nils Melzer (eds), *The Oxford Handbook of the International Law of Global Security*, Oxford University Press, Oxford, 2021, p. 525.

45 UK Parliament, Commons Chamber, Consideration of Counter-Terrorism and Border Security Bill, Debate, 11 September 2018, доступно по адресу: <https://hansard.parliament.uk/Commons/2018-09-11/debates/156B51AC-2504-442B-BEE4-02B6E2FBB5D5/Counter-TerrorismAndBorderSecurityBill#contribution-66ACFAF0-3DB0-4D06-8375-22B5CF7A689B>. Note Mr Ben Wallace, Minister for Security and Economic Crime, column 658: «Я боюсь, что если этот вопрос не будет решен нами на законодательном уровне, мы не сможем привлекать тех, кто возвращается, к ответственности».

46 Australian Criminal Code (примечание 32 выше), div. 119.2; P. Ball and Y. Zegenhagen (примечание 41 выше), pp. 188–189.

47 *Lov om ændring af straffeloven og om ophævelse af Lov, hvorved det forbydes fra dansk Territorium at understøtte krigsførende Magter* [Act Amending the Penal Code and Repealing the Act Prohibiting Danish Territory from Supporting Warring Powers] (Denmark), Law No. 642 of 9 June 2016, доступно по адресу: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2016/642>.

48 Christophe Paulussen and Emanuela-Chiara Gillard, "Staying in an Area Controlled by a Terrorist Organisation: Crime or Operational Necessity?", *International Centre for Counter-Terrorism*, 11 January 2021, доступно по адресу: <https://icct.nl/publication/staying-in-an-area-controlled-by-a-terrorist-organisation-crime-or-operational-necessity/>.

расскажем о том, что в некоторых из вышеперечисленных положений и других национальных мерах были предусмотрены гарантии для осуществления беспристрастной гуманитарной деятельности в соответствии с нормами МГП.

Негативное влияние контртеррористических норм на беспристрастную гуманитарную деятельность, включая медицинские услуги

Беспристрастная гуманитарная деятельность нередко ведется в странах, на территории которых действуют такие заявленные в перечне группы, как, например, «Боко харам» в Нигерии, «Джабхат ан-Нусра» (*организация запрещена в России. — Прим. пер.*) в Сирии, «Абу-Сайяф» на Филиппинах или «Нусрат аль-Ислам» в Мали. Без указания конкретных мест Международный Комитет Красного Креста (МККК) пояснил, что в числе прочего имеет право на осуществление следующих видов гуманитарной деятельности:

посещение и материальная поддержка лиц, лишенных свободы, которые подозреваются в членстве в террористической организации или которые были осуждены за такое членство; организация посещений родственниками подобных заключенных; обучение навыкам оказания первой помощи; проведение семинаров по военно-полевой хирургии; распространение знаний о МГП среди участников групп вооруженной оппозиции, включенных в перечень террористических организаций; помощь в удовлетворении насущных потребностей гражданского населения в районах, контролируемых вооруженными группами, которые воспринимаются как террористические; оказание масштабной помощи лицам, перемещенным внутри страны, когда среди получателей помощи оказываются те, кто связан с террористической деятельностью⁴⁹.

В тех же зонах, где действуют признанные террористическими группы, присутствуют также и местные медицинские и гуманитарные работники, которые занимаются оказанием помощи и лечением раненых и больных из числа гражданских лиц и участников военных действий, включая членов указанных групп. Несмотря на все усилия по недопущению ненадлежащего расходования гуманитарных средств, они все равно могут использоваться в интересах членов террористических групп. К тому же в ходе работы у гуманитарных организаций может возникнуть потребность в осуществлении несистемных платежей (например, оплаты дорожных пошлин, налогов, разрешений и иных сборов) в адрес таких групп.

Некоторые виды гуманитарной деятельности, ненадлежащее использование поставок гуманитарной помощи и несистемные платежи

49 МККК. Международное гуманитарное право и вызовы современных вооруженных конфликтов, Женева, октябрь 2015 г., доступно по адресу: <https://www.icrc.org/ru/document/mezhdunarodnoe-gumanitarnoe-pravo-i-vyzovy-sovremennyh-vooruzhennyh-konfliktov>.

могут подпадать под действие контртеррористических санкций или вышеописанных положений уголовного права, особенно если такие санкции и положения отличаются широтой охвата и формулировок. Гуманитарным организациям нередко приходится учитывать разнообразные уровни контртеррористических санкций и норм уголовного законодательства, которые могут действовать, например, в той стране, где они ведут свою деятельность, в стране-доноре и стране регистрации данной гуманитарной организации, а также региональные требования и резолюции ООН.

В настоящее время имеется значительный объем свидетельств и документации, подтверждающих, что контртеррористические нормы очень негативно отражаются на гуманитарной деятельности и медицинской помощи. Как пояснял МККК:

Беспристрастные гуманитарные акторы... сталкиваются с ограничениями при попытках посетить лиц, задержанных «другой стороной», вывезти тела погибших, обучить членов вооруженных групп принципам МГП, восстановить поврежденные системы водоснабжения и иные системы обслуживания гражданского населения и способствовать взаимному освобождению или обмену заключенных⁵⁰.

Организация «Врачи без границ» также описывает «рост ограничений, рестрикций и фактической криминализации медицинской помощи, оказываемой всем раненым и больным, в соответствии с национальными законами и контртеррористическим законодательством» и «ограничение права на лечение всех раненых и больных в гражданских и гуманитарных учреждениях здравоохранения»⁵¹. Ниже приводится краткий обзор наиболее значимых негативных последствий таких мер.

Непосредственное применение санкций и уголовного законодательства

Если в санкциях, действующих на уровне ООН, а также на региональных и национальных уровнях, предусматривается запрет на передачу любых денежных средств, финансовых активов или экономических ресурсов, в том числе и косвенно, указанным в перечнях организациям, безотносительно цели такой передачи и даже в отсутствие намерения оказания им поддержки, то такие санкции могут распространяться и на гуманитарную помощь, оказываемую лицам, которые, будучи членами группы, признанной террористической, не участвуют или прекратили участие в военных

50 ICRC, *Statement to the UNSC Debate: Threats to International Peace and Security Caused by Terrorist Acts: International Cooperation in Combating Terrorism 20 Years After the Adoption of Resolution 1373 (2001)*, 12 January 2021, доступно по адресу: <https://www.icrc.org/en/document/counter-terrorism-measures-must-not-restrict-impartial-humanitarian-organizations>.

51 Françoise Bouchet-Saulnier, Médecins Sans Frontières, *Statement on IHL & Counter-Terrorism: Tensions and Challenges for Medical Humanitarian Organizations*, 2 June 2016, доступно по адресу: <https://msf-analysis.org/ihl-counter-terrorism-tensions-challenges-medical-humanitarian-organizations/>.

действиях, а также на несистемные платежи в адрес таких групп со стороны гуманитарных организаций в ходе их деятельности. Несмотря на все усилия по предотвращению ненадлежащего использования гуманитарных активов⁵², эти санкции являются достаточно широкими, чтобы под их действие попадали гуманитарные поставки, попавшие в руки данных групп и использованные в их интересах⁵³. Европейские гуманитарные неправительственные организации (НПО) сообщают, что главная угроза, с которой им приходится сталкиваться, — это риск серьезных правовых последствий в связи с «непреднамеренными или совершенными по незнанию нарушениями» контртеррористических санкций⁵⁴.

Гуманитарные и медицинские организации и сотрудники также опасаются подвергнуться санкциям в связи с их собственной деятельностью. Так, например, в соответствии с санкционным режимом 1267, к действиям, в связи с которыми отдельное физическое лицо или группа лиц могут быть включены в террористический перечень, относится «оказание иной поддержки» лицам, группам, предприятиям и организациям, связанным с ИГИЛ и «Аль-Каидой». В то же время включение в такой перечень гуманитарной организации за ведение гуманитарной деятельности в соответствии с нормами МГП на основании режима 1267 маловероятно, потому что, как показывает практика, в центре внимания государств обычно находятся организации, которые относятся к совсем иным категориям и занимаются оказанием совсем других видов поддержки⁵⁵.

Существует также и риск того, что гуманитарные организации в рамках своей работы нарушат положения уголовного права, предусматривающие широкую уголовную ответственность за оказание финансовой и материальной поддержки внесенной в перечень группе в любых целях, причем в таких случаях достаточно одного лишь факта информированности о том, что поддержка адресована такой группе. Эти риски носят вовсе не теоретический характер. Так, в 2010 году Верховный суд США постано-

52 Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project, *An Analysis of Contemporary Anti-Diversion Policies and Practices of Humanitarian Organizations: Research and Policy Paper*, May 2014, доступно по адресу: <https://reliefweb.int/report/world/analysis-contemporary-anti-diversion-policies-and-practices-humanitarian-organizations>.

53 Emanuela-Chiara Gillard, *Humanitarian Action and Non-State Armed Groups: The International Legal Framework*, Chatham House, London, February 2017, доступно по адресу: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2017-02-02-humanitarian-action-non-state-armed-groups-gillard.pdf>, p. 7.

54 Gillian McCarthy, *Adding to the Evidence: The Impacts of Sanctions and Restrictive Measures on Humanitarian Action*, VOICE, March 2021, доступно по адресу: <https://gisf.ngo/resource/adding-to-the-evidence-the-impact-of-sanctions-and-restrictive-measures-on-humanitarian-aid/>, p. 7.

55 Критерии для включения в перечень см.: резолюция 2368 Совета Безопасности ООН (примечание 9 выше), пп. 2–4; Alice Debarre, *Making Sanctions Smarter: Safeguarding Humanitarian Action*, International Peace Institute, 19 December 2019 (A. Debarre, *Making Sanctions Smarter*), доступно по адресу: <https://www.ipinst.org/2019/12/making-sanctions-smarter-safeguarding-humanitarian-action>, p. 3; Dustin Lewis, Naz Modirzadeh and Gabriella Blum, *Medical Care in Armed Conflict: International Humanitarian Law & State Responses to Terrorism*, Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict, September 2015 (Medical Care in Armed Conflict), доступно по адресу: <https://pilac.law.harvard.edu/medical-care-in-armed-conflict-international-humanitarian-law-and-state-responses-to-terrorism>.

вил, что обучение, предусматривающее передачу группе, признанной террористической, определенных навыков (в данном случае обучение нормам МГП), расценивается как сознательное оказание материальной поддержки⁵⁶.

Что касается оказания медицинской помощи, то, согласно докладу, опубликованному в 2018 году, среди 16 стран, принявших участие в опросе, «как минимум 10 стран подтвердили, что в соответствии со сложившейся практикой власти приравнивают оказание медицинской помощи к поддержке терроризма». В докладе также говорится, что «контртеррористические правовые рамки предположительно способствовали ужесточению юридических и нравственных критериев для обоснования [криминализации услуг здравоохранения]»⁵⁷. В ряде стран были инициированы судебные разбирательства по делам о поддержке терроризма медицинскими работниками⁵⁸. Так, например, в Ираке в соответствии с местным законом о борьбе с терроризмом соответствующие обвинения были предъявлены врачам, которые работали в больницах на территориях, подконтрольных ИГИЛ⁵⁹. В США врач, поступивший в военную структуру «Аль-Каиды» в качестве добровольца в целях оказания медицинской помощи раненым боевикам, был осужден за умысел оказания, оказание и попытки оказания материальной поддержки под руководством и контролем террористической организации⁶⁰. В Сирии сотни врачей и медсестер были задержаны за оказание медицинской помощи на территориях, которые находились под контролем противника⁶¹.

Условия, выдвигаемые донорами

Помимо риска нарушений контртеррористических санкций и положений уголовного законодательства в ходе гуманитарной деятельности, гуманитарные организации часто сталкиваются с ограничениями, которые

56 Supreme Court of the United States, *Holder v. Humanitarian Law Project*, 561 U.S. 1, 22 (2010), доступно по адресу: <https://www.supremecourt.gov/opinions/09pdf/08-1498.pdf>.

57 Marine Buissonniere, Sarah Woznik, Leonard Rubenstein and Julie Hannah, *The Criminalization of Healthcare, Safeguarding Health in Conflict*, Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health and University of Essex, June 2018, доступно по адресу: <https://www1.essex.ac.uk/hrc/documents/54198-criminalization-of-healthcare-web.pdf>.

58 D. Lewis, N. Modirzadeh and G. Blum, *Medical Care in Armed Conflict* (примечание 55 выше), глава 5; см. также: Alice Debarre, *Safeguarding Medical Care and Humanitarian Action in the UN Counterterrorism Framework*, International Peace Institute, 17 September 2018, доступно по адресу: <https://www.ipinst.org/2018/09/safeguarding-humanitarian-action-in-un-counterterrorism-framework>.

59 Human Rights Watch, *Flawed Justice: Accountability for ISIS Crimes in Iraq*, 5 December 2017, доступно по адресу: <https://www.hrw.org/report/2017/12/05/flawed-justice/accountability-isis-crimes-iraq>; Maya Alleruzzo and Salar Salim, “Iraq’s IS Trials Bring Swift Verdicts, Almost All Guilty”, AP, 30 April 2018, доступно по адресу: www.apnews.com/25a655d5b3cb47c5a0251f596855c98f/Iraq's-IS-trials-bring-swift-verdicts-almost-all-guilty.

60 *United States v. Shah*, 474 F. Supp. 2d 492 (S.D.N.Y. 2007), доступно по адресу: <https://www.courtlistener.com/opinion/2579725/united-states-v-shah/>.

61 Jessica Burniske, Naz Modirzadeh and Dustin Lewis, *Counter-Terrorism Laws and Regulations: What Aid Agencies Need to Know*, Humanitarian Practice Network, London, November 2014, доступно по адресу: https://odihpn.org/wp-content/uploads/2014/11/NP_79_crc_string_FINAL.pdf, p. 10.

включаются государствами-донорами в соглашения о финансировании. Стремясь соблюсти применимые контртеррористические санкции, принятые на уровне ООН, а также на региональном и национальном уровнях, государства-доноры вводят очень жесткие условия финансирования, чтобы предотвратить использование денежных средств, предоставляемых ими гуманитарным организациям, в интересах групп, включенных в террористические перечни⁶². Согласно результатам опроса, который проводится сетью гуманитарных НПО VOICE, требования доноров в части контртеррористических санкций в США были более жесткими, чем в ЕС⁶³. В некоторых случаях эти требования оказывались даже более строгими, чем это предписывается нормами права в области борьбы с терроризмом.

Так, например, Агентство Соединенных Штатов по международному развитию (USAID) требует представить свидетельство о неоказании поддержки террористам, подтверждающее, что получатель финансирования «в течение предыдущих трех лет не вступал в какие бы то ни было осознанные сделки с лицами или группами, которые в указанный период находились» под контртеррористическими санкциями США или Совета Безопасности ООН, «не оказывал этим лицам и группам материальную поддержку и не предоставлял им ресурсы»⁶⁴. USAID также включает в свои соглашения с НПО США и других стран стандартное положение, в соответствии с которым получатель средств соглашается «не вступать в осознанные сделки с лицами или группами, которые находятся» под санкциями США или Совета Безопасности ООН, «не оказывать этим лицам и группам поддержку и не предоставлять им ресурсы»⁶⁵. В соответствии с этими положениями гуманитарные организации должны быть осведомлены о применимых контртеррористических санкциях и принимать меры для обеспечения их соблюдения. Однако в ситуациях, когда гуманитарные организации вынуждены работать на территориях, где присутствуют группы, включенные в террористические перечни, требование ни при каких обстоятельствах не вступать в сделки, не оказывать поддержку и не предоставлять ресурсы может препятствовать осуществлению беспристрастной гуманитарной деятельности даже в тех случаях, когда эта деятельность в полной мере соответствует нормам МПП.

62 Примеры подобных условий доноров см.: Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project, *An Analysis of Contemporary Counterterrorism-related Clauses in Humanitarian Grant and Partnership Agreement Contracts*, May 2014, доступно по адресу: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/CHE_Project_-_Counterterrorism-related_Humanitarian_Grant_Clauses_May_2014.pdf.

63 G. McCarthy (примечание 54 выше), р. 7. Примеры оговорок европейских доноров см.: *Джиллард, Эмануэла-Кьяра, Госвами, Сангита и ван Девентер, Фулко*. Проверка конечных получателей помощи — запретный прием для гуманитарных организаций. Новый повод для опасений при осуществлении деятельности в области развития (в этом номере Журнала).

64 USAID, *Certifications, Assurances, Representations, and Other Statements of the Recipient*, May 2020, доступно по адресу: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/303mav.pdf>, р. 4. Some exceptions are also laid out.

65 USAID, *Standard Provisions for U.S. Nongovernmental Organizations*, May 2020, доступно по адресу: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/303maa.pdf>, р. 12.

В некоторые донорские соглашения включены пункты, в соответствии с которыми получатель должен прилагать все усилия и принимать надлежащие меры для того, чтобы не допустить использование предоставляемых средств в целях поддержки групп, включенных в террористические перечни⁶⁶. Даже в этом случае введение условий, которые в конечном счете делают невозможным оказание гуманитарной помощи отдельным лицам и организациям просто в силу их статуса, является нарушением норм МГП, четко предусматривающих оказание беспристрастной гуманитарной помощи лицам, не участвующим или прекратившим участие в боевых действиях, включая всех гражданских лиц, а также раненых, больных и задержанных боевиков независимо от их принадлежности к террористическим группам. Более того, такое условие подрывает принципы беспристрастности и недискриминации, которыми должны руководствоваться гуманитарные организации при работе в рамках МГП.

В качестве еще одного примера можно привести пункт, который USAID включает в свои соглашения о финансировании гуманитарной деятельности в Нигерии, с тем чтобы не допустить использование каких бы то ни было средств в интересах «Боко харам». В соответствии с этим пунктом получатели

могут оказывать какую бы то ни было помощь в рамках соглашения лицам, которые, как достоверно известно получателю, ранее были связаны с «Боко харам» или [ЗАПИГ] в качестве комбатантов или некомбатантов, только после предварительного получения письменного разрешения со стороны специалиста USAID по договорным вопросам⁶⁷.

Требование о получении такого разрешения лишает гуманитарные организации возможности вести полноценную работу в соответствии с принципами независимости и нейтральности, которые являются важнейшим условием формирования взаимного доверия и принятия между сторонами в конфликте, сообществами и получателями⁶⁸. Отказ в разрешении оказывать помощь лицам, которые имеют право на гуманитарную помощь согласно МГП, негативно отразится на способности организации вести беспристрастную деятельность без какой-либо дискриминации (то есть исходя исключительно из потребностей лиц, нуждающихся в помощи) и является нарушением норм МГП.

66 K. Mackintosh and P. Duplat (примечание 18 выше), pp. 47–70.

67 Obi Anyadike, “Aid Workers Question USAID Counter-Terror Clause in Nigeria”, *The New Humanitarian*, 5 November 2019, доступно по адресу: <https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2019/11/05/USAID-counter-terror-Nigeria-Boko-Haram>.

68 В соответствии с принципом нейтральности гуманитарные акторы «не должны занимать какую-либо сторону в военных действиях или участвовать в спорах политического, расового, религиозного или идеологического характера». Независимость определяется как свобода «от политических, экономических, военных или иных целей, которые любой актор может преследовать в тех регионах, где осуществляется гуманитарная деятельность». Swiss Federal Department of Foreign Affairs, *Humanitarian Access in Situations of Armed Conflict: Practitioner's Manual*, Version 2, December 2014, p. 19.

Донорские соглашения часто требуют, чтобы предусмотренные ими обязательства распространялись на участвующих партнеров, подрядчиков и получателей субгрантов и чтобы донору направлялось уведомление о любой операции, связанной с группой, которая признана террористической. Необходимость соблюдать многочисленные условия, выставяемые донорами в рамках борьбы с терроризмом, приводит к тому, что гуманитарным организациям приходится внедрять различные административные и юридические процедуры и процессы управления рисками, требующие немало времени и финансовых затрат. У небольших организаций, как правило, нет таких ресурсов и возможностей, которыми располагают более крупные гуманитарные структуры⁶⁹.

Меры снижения риска

Гуманитарные организации нуждаются в услугах банков для получения средств от доноров и передачи их нуждающимся в зонах, где ведется гуманитарная деятельность. Однако, поскольку банки также должны соблюдать контртеррористические законы государств, чтобы не подвергнуться санкциями, они предпочитают отказываться в оказании финансовых услуг гуманитарным организациям, которые действуют в районах присутствия групп, признанных террористическими: эта практика получила название «меры снижения риска». Банки отказываются открывать счета, замораживают или закрывают их, задерживают или блокируют финансовые транзакции из опасений нарушить закон и понести наказание в виде штрафов и иных юридических последствий и репутационных потерь⁷⁰. Это, в свою очередь, вынуждает гуманитарные организации задерживать, сокращать и даже сворачивать часть своей деятельности, а также прибегать к неофициальным каналам перевода денежных средств, чтобы обеспечить свое дальнейшее функционирование⁷¹. Согласно сети НПО VOICE проблемы, возникающие в связи со стремлением банков минимизировать риски и заключающиеся, в частности, в блокировании или задержках транзакций и возвращении денежных переводов, относятся к числу наиболее существенных затруднений, с которыми, по их собственным утверждениям, сталкивались европейские НПО вследствие контртеррористических и иных санкций⁷². Схожие трудности, по имеющимся данным, наблюдались и при взаимодействии с другими частными компаниями, например в секторе страхования

69 Naz Modirzadeh, *Comment on the Pilot Empirical Survey Study on the Impact of Counterterrorism Measures on Humanitarian Action*, March 2017 (Comment on the Pilot Empirical Survey Study), доступно по адресу: <http://blogs.harvard.edu/pilac/files/2017/03/Comment-on-the-Pilot-Empirical-Survey-Study-2017.pdf>, p. 73; A. Debarre, *Making Sanctions Smarter* (примечание 55 выше).

70 K. Mackintosh and P. Duplat (примечание 18 выше); E.-C. Gillard and N. Weizmann (примечание 44 выше); Stuart Gordon and Sherine El Taraboulsi-McCarthy, *Counter-Terrorism, Bank De-Risking and Humanitarian Response: A Path Forward*, *Humanitarian Policy Group*, August 2018, доступно по адресу: <https://cdn.odi.org/media/documents/12368.pdf>.

71 Доклад Группы по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями, учрежденной резолюцией 1526 (2004), док. ООН S/2017/35, 13 января 2017 г., п. 71.

72 G. McCarthy (примечание 54 выше), p. 7.

и в сфере операций по кредитным картам⁷³, а также при попытках импорта необходимых материалов, например лекарственных средств, в зоны, в которых действуют внесенные в террористические перечни группы⁷⁴. В этих вопросах небольшие гуманитарные организации также сталкиваются с гораздо большими трудностями, поскольку им не хватает ресурсов для того, чтобы справиться с возникающей административной нагрузкой⁷⁵.

Меры борьбы с «иностранными боевиками-террористами»

После принятия резолюции 2178 Совета Безопасности ООН эксперты пришли к выводу о том, что гуманитарным организациям предстоит столкнуться с новыми ограничениями на поездки, более жестким контролем за их взаимодействием с определенными регионами, дополнительными требованиями со стороны доноров в отношении ведения гуманитарной работы в зонах, контролируемых террористическими группами, и более пристальным надзором и учащением отказов в оказании финансовых услуг со стороны банков⁷⁶. Особенно серьезные риски для таких организаций сопряжены с введением уголовной ответственности за поездки в определенные регионы, несмотря на отсутствие каких бы то ни было целей, связанных с терроризмом, поскольку сам факт въезда или пребывания в таком регионе расценивается как преступление в связи с риском терроризма⁷⁷. Помимо всего прочего, гуманитарные организации также жалуются на законы, которые позволяют правительству самостоятельно, руководствуясь соображениями безопасности, решать, может ли гуманитарный персонал посещать те или иные зоны, чтобы проводить там свою работу, поскольку такой подход подрывает фактическую и предполагаемую независимость гуманитарных акторов и принципы нейтральности и беспристрастности, равно как и препятствует беспристрастной гуманитарной деятельности, которая разрешена нормами МГП⁷⁸.

Демотивирующее воздействие

Вышеперечисленные риски юридического характера, условия доноров и административная нагрузка, возникающие вследствие принятия норм права в области борьбы с терроризмом, оказывают на гуманитарные организации «демотивирующее воздействие», вынуждая их постоянно корректировать свою деятельность, ограничивая или прекращая работу в тех

73 K. Mackintosh and P. Duplat (примечание 18 выше).

74 A. Debarre, Making Sanctions Smarter (примечание 55 выше), p. 10.

75 UK HM Treasury and Home Office, *National Risk Assessment of Money Laundering and Terrorist Financing 2020* (Report, December 2020), доступно по адресу: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/945411/NRA_2020_v1.2_FOR_PUBLICATION.pdf, p. 127.

76 J. Burniske, D. Lewis and N. Modirzadeh, Suppressing FTFs (примечание 42 выше).

77 See E.-C. Gillard and N. Weizmann (примечание 44 выше).

78 C. Paulussen and E.-C. Gillard (примечание 48 выше).

зонах, где действуют признанные террористическими группы, несмотря на высокую потребность в гуманитарной помощи⁷⁹. Это может привести к тому, что нуждающимся группам населения будет отказано в гуманитарных услугах, и негативно отразится на способности гуманитарных организаций действовать в соответствии с принципом беспристрастности⁸⁰.

В последние 10 лет гуманитарные организации, научные институты, экспертно-аналитические центры, различные ведомства ООН и ее государств-членов прилагали немало усилий для того, чтобы привлечь внимание к проблеме негативного влияния контртеррористических мер на гуманитарную деятельность и добиться надлежащих гарантий такой деятельности. Был проведен ряд тематических научных исследований⁸¹, опубликованы соответствующие доклады ООН и НПО⁸² и заключения экспертов⁸³, созваны заседания Совета Безопасности ООН и другие мероприятия высокого уровня⁸⁴. Как поясняется во второй части настоящей статьи («Международное гуманитарное право и гуманитарные гарантии, предусмотренные в резолюциях 2462 и 2482 Совета Безопасности ООН»),

79 См.: N. Modirzadeh, Comment on the Pilot Empirical Survey Study (примечание 69 выше).

80 K. Mackintosh and P. Duplat (примечание 18 выше), p. 84; A. Debarre, Making Sanctions Smarter (примечание 55 выше), p. 3.

81 См.: Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict series of publications on counterterrorism measures and humanitarian action, доступно по адресу: <https://pilac.law.harvard.edu/publications#pilac-publications>.

82 См., например: K. Mackintosh and P. Duplat (примечание 18 выше); Norwegian Refugee Council, *Principles under Pressure: The Impact of Counterterrorism Measures and Preventing/Countering Violent Extremism on Principled Humanitarian Action*, 12 June 2018, доступно по адресу: <https://www.nrc.no/resources/reports/principles-under-pressure/>; International Peace Institute, range of publications on sanctions, counterterrorism measures and humanitarian action, доступно по адресу: <https://www.ipinst.org/tag/humanitarian-affairs/>; Emanuela-Chiara Gillard, *Recommendations for Reducing Tensions in the Interplay Between Sanctions, Counterterrorism Measures and Humanitarian Action*, Chatham House, London, August 2017 (Recommendations for Reducing Tensions); Sara Pantuliano, Kate Mackintosh, Samir Elhawary and Victoria Metcalfe, *Counter-Terrorism and Humanitarian Action: Tensions, Impact and Ways Forward*, HPG Policy Brief 43, Humanitarian Policy Group, London, October 2011, доступно по адресу: <https://cdn.odi.org/media/documents/7347.pdf>; *Ну Илан, Финнула*. Поощрение и защита прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, док. ООН A/75/337, 3 сентября 2020 г., доступно по адресу: <https://undocs.org/A/75/337>.

83 См., например: International Peace Institute, *Safeguarding the Space for Principled Humanitarian Action in Counterterrorism Contexts*, 23 May 2018, доступно по адресу: <https://www.ipinst.org/2018/05/roccounterterrorism-contexts#3>; *Постоянное представительство Испании при Организации Объединенных Наций*. Четвертое выездное совещание по международному гуманитарному праву: обеспечение гуманитарного пространства в контексте санкционных режимов и контртеррористических мер (2 и 3 марта 2020 года), док. ООН A/74/857 S/2020/403, доступно по адресу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/121/12/pdf/N2012112.pdf?OpenElement>.

84 См., например: Peter Maurer, ICRC President, “Combating Terrorism Should Not Come at the Expense of Humanitarian Action or Principles” (Speech, UN General Assembly High-Level Side Event on Counter-Terrorism Frameworks and Sanctions Regimes: Safeguarding Humanitarian Space, 26 September 2019), доступно по адресу: <https://www.icrc.org/en/document/combating-terrorism-should-not-come-expense-humanitarian-action-or-principles>; выступления Президента Международного комитета Красного Креста Петера Маурера и практикующего профессора юридического факультета Гарвардского университета Наз Модирзаде, док. ООН S/PV.8499, 1 апреля 2019 г. В 2021 г. Исполнительный директорат Контртеррористического комитета публикует новый доклад о соответствии контртеррористических правовых норм государств нормам МПП и о влиянии контртеррористических мер на гуманитарную деятельность.

Совет Безопасности ООН, движимый стремлением исправить сложившуюся ситуацию и нивелировать вышеописанные негативные последствия, приступил к внесению требований о соблюдении МГП и гарантий беспристрастной гуманитарной деятельности, включая оказание медицинской помощи, в тексты своих резолюций о борьбе с терроризмом.

Международное гуманитарное право и гуманитарные гарантии, предусмотренные в резолюциях 2462 и 2482 Совета Безопасности ООН

В ходе переговоров по резолюции 2462 о борьбе с финансированием терроризма ряд государств и гуманитарных организаций призвали включить в нее четко сформулированное положение о том, что контртеррористические меры государств должны согласовываться с их обязательствами в рамках МГП и не препятствовать гуманитарной деятельности, в том числе оказанию медицинской помощи. Включение такого положения было признано необходимым в целях надлежащей минимизации рисков запрета на гуманитарную деятельность в связи с санкциями или признания этой деятельности противозаконной в рамках уголовного законодательства, а также риска возникновения иных вышеперечисленных последствий. В то же время некоторые государства настаивали на том, чтобы исключить возможность передачи средств организациям, включенным в террористические перечни, через НПО под предлогом ведения законной деятельности⁸⁵.

В ходе переговоров по резолюции 2482 о связях между международным терроризмом и организованной преступностью, состоявшихся несколькими месяцами позже, государства и гуманитарные организации выражали опасения, во многом схожие с теми, что были обозначены при подготовке резолюции 2462. Два государства — Бельгия и Соединенное Королевство — нарушили свое молчание и высказались по проекту резолюции, с тем чтобы обеспечить включение в него тех же формулировок, гарантирующих ведение гуманитарной деятельности⁸⁶. Такие формулировки были включены в обе резолюции впервые⁸⁷.

85 Security Council Report, *Combatting Financing of Terrorism Open Debate*, 27 March 2019, доступно по адресу: <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2019/03/combating-financing-of-terrorism-opendebate.php>.

86 Security Council Report, *International Terrorism and Transnational Organised Crime*, 19 July 2019, доступно по адресу: <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2019/07/international-terrorism-and-transnational-organised-crime.php>.

87 Тем не менее этот результат был подвергнут критике, поскольку «не позволил должным образом минимизировать потенциальное негативное воздействие на гуманитарную деятельность и давние проблемы гуманитарных акторов». См.: Scott Paul and Kathryn Achilles, “Correcting Course: Avoiding the Collision Between Humanitarian Action and Counterterrorism”, in *Just Security*, 23 May 2019, доступно по адресу: <https://www.justsecurity.org/64158/correcting-course-avoiding-the-collision-between-humanitarian-action-and-counterterrorism/>.

Соблюдение международного гуманитарного права и обеспечение согласованности с его нормами

До принятия резолюций 2462 и 2482 в ряд преамбул резолюций Совета Безопасности ООН о борьбе с терроризмом были включены оговорки о необходимости обеспечивать соответствие контртеррористических мер нормам МГП. В преамбулах обеих резолюций 2462 и 2482 Совет Безопасности ООН еще раз подтвердил, что государства-члены должны обеспечить, чтобы любые меры, принимаемые в целях борьбы с терроризмом, согласовывались со всеми их обязательствами по международному праву, в частности международному праву прав человека, международному беженскому праву и международному гуманитарному праву.

Подобные ссылки в прошлом редко включались в пункты постановляющих частей⁸⁸, однако принятие резолюций 2462 и 2482 ознаменовало собой наступление новых времен. В пункте 5 резолюции 2462 Совет Безопасности ООН потребовал, чтобы государства вводили уголовную ответственность за финансирование терроризма в соответствии с обязательствами по МГП. Этот пункт

постановляет, что все государства, сообразуясь со своими обязательствами по международному праву, включая международное гуманитарное право... должны обеспечивать, чтобы... была в достаточной степени предусмотрена серьезная уголовная ответственность, позволяющая осуществлять судебное преследование и назначать наказание... за умышленное предоставление или сбор — прямо или косвенно — средств, финансовых активов или экономических ресурсов... с намерением, чтобы такие средства использовались (или при осознании того, что они будут использованы) в интересах террористических организаций или отдельных террористов для любых целей... даже в отсутствие связи с каким-либо конкретным террористическим актом.

Точно так же в пункте 6 резолюции 2462 говорится о том, что государства должны обеспечить соответствие всех их мер, принимаемых для противодействия терроризму, нормам МГП. В нем Совет Безопасности ООН

требует от государств-членов обеспечения того, чтобы все меры, принимаемые для противодействия терроризму, включая меры, принимаемые для противодействия финансированию терроризма в соответствии с предусмотренным в настоящей резолюции, сообразовывались с их обязательствами по международному праву, включая международное гуманитарное право, международное право прав человека и международное беженское право.

В пункте 16 резолюции 2482 Совет Безопасности ООН использовал формулировку из резолюции 2462 и «настоятельно призвал» государства обе-

88 Резолюция 2178 Совета Безопасности ООН (примечание 38 выше), п. 5.

спечивать, чтобы все меры, принимаемые в целях противодействия терроризму, соответствовали их обязательствам по международному праву.

Отсылка к «их обязательствам» по МГП в этих пунктах адресована преимущественно государствам, чьи обязательства по МГП вступили в силу, поскольку они являются стороной в вооруженном конфликте. Несмотря на то что большинство обязательств по МГП призваны ограничивать действия сторон в вооруженном конфликте, некоторые нормы МГП могут быть применены и в мирное время или являются обязательными для третьих государств в связи с текущим военным конфликтом, стороной в котором они не являются. Так, например, третьи государства несут обязательства по МГП, касающиеся оказания гуманитарной помощи или ведения гуманитарной работы в целом в связи с текущим военным конфликтом, стороной в котором они не являются⁸⁹. В то же время в нормах МГП, применимых в условиях немеждународного вооруженного конфликта, никаких упоминаний о таких обязательствах нет⁹⁰.

Интересно также отметить, что в пункте 5 резолюции 2462 используется формулировка “in a manner consistent with their obligations” («сообразуясь со своими обязательствами»), тогда как в пункте 6 она звучит как “comply with their obligations” («[чтобы меры] сообразовывались с их обязательствами»). Первый вариант может трактоваться как менее строгое требование, нежели второй, как своего рода призыв к соблюдению предмета и целей обязательств. Предмет и цель обязательств по МГП заключаются в защите лиц, которые не участвуют или прекратили участие в военных действиях⁹¹, в том числе путем предоставления гуманитарным организациям возможностей для удовлетворения базовых потребностей таких людей и обеспечения необходимого ухода для раненых и больных. Таким образом, даже если расценивать фразу “in a manner consistent with their obligations” («сообразуясь со своими обязательствами») в пункте 5 резолюции как менее строгое требование, она все равно означает, что государства должны вводить меры для уголовного преследования за финансирование терроризма, с тем чтобы обеспечить защиту лицам, которые не участвуют или прекратили участие в военных действиях.

Установление юридически связывающих обязательств

Согласно статье 25 Устава ООН, «члены Организации соглашаются, в соответствии с настоящим Уставом, подчиняться решениям Совета

89 См.: Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (ДП I), 8 июня 1977 г. (вступил в силу 7 декабря 1978 г.), ст. 70 и 81.

90 См.: Nathalie Weizmann, “Ensuring Respect for IHL as it Relates to Humanitarian Activities”, in Eve Massingham and Annabel McConnachie (eds), *Ensuring Respect for International Humanitarian Law*, Routledge, Abingdon-on-Thames, 2021, pp. 201–202.

91 См.: МККК. Комментарий к Женевской конвенции I: Конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях. МККК, 2021 (Комментарий к ЖК I), доступно по адресу: <https://shop.icrc.org/updated-commentary-on-the-geneva-conventions-of-august-12-1949-volume-i-internal-only-english-paperback-pdf-ru.html>, ст. 2, п. 216.

Безопасности и выполнять их». В соответствии с общепринятым мнением, использование Советом глагола «постановлять» в тексте резолюции свидетельствует о принятии им решения и таким образом создает юридически связывающее обязательство⁹². Поскольку глагол «требовать» означает авторитетное и настоятельное распоряжение (во французском языке, например, в этом случае используется слово “exige”), он также может быть истолкован как принятое решение. Как написал один автор, «всякий раз, когда Совет Безопасности ООН прибегает к более жестким формулировкам (то есть к словам вроде “постановляет”, “требует”, “предписывает”), чем, например, просто выражениям вроде “призывает”, “настоятельно призывает” или “просит”, это можно трактовать как подразумеваемое использование его полномочий для принятия юридически обязывающих решений»⁹³.

Таким образом, и пункты 5 и 6 постановляющей части резолюции 2462 могут быть истолкованы как источники юридически связывающих обязательств⁹⁴. Тем не менее пункт 5 отличается меньшей широтой охвата, чем пункт 6. Если в пункте 5 говорится о том, что меры по введению уголовной ответственности за финансирование терроризма должны соотноситься с обязательствами государств по МГП, то пункт 6 гласит, что все меры, принимаемые для противодействия финансированию терроризма, должны соотноситься с их обязательствами по международному праву. Таким образом, пункт 6 охватывает значительно более широкий спектр действий, включая, в числе прочего, экономические санкции, меры по обеспечению уголовной ответственности за материальную поддержку террористов и ограничения, связанные с поездками⁹⁵.

92 Daniel H. Joyner, “What Were the Implications of the Actions of the UN Security Council?”, in Daniel H. Joyner (ed.), *Iran’s Nuclear Program and International Law: From Confrontation to Accord*, Oxford Scholarship Online, 2016, pp. 195–198. См. также: Security Council Report, *The UN Security Council Handbook: A User’s Guide to Practice and Procedure*, New York, 2019, доступно по адресу: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/the-unsecurity-council-handbook-by-scr-1.pdf>.

93 Andreas Zimmermann, “Humanitarian Assistance and the Security Council”, *Israel Law Review*, Vol. 50, No. 1, 2017, pp. 3–23 and p. 16. См. также: Daniel H. Joyner, *Iran’s Nuclear Program and International Law: From Confrontation to Accord*, Oxford University Press, New York, 2016, p. 198. Пояснения о том, почему отсутствие термина «постановлять» не должно влиять на юридически обязывающий характер формулировок Совета Безопасности ООН, см.: Jean-Pierre Cot, Alain Pellet and Mathias Forteau (eds), *La Charte des Nations Unies: Commentaire article par article*, 3rd ed., Vol. 1, Economica, Paris, 2005, p. 915. Согласно определению Международного Суда «ввиду характера полномочий, предусмотренных статьей 25, вопрос о том, были ли они фактически осуществлены, должен решаться в каждом конкретном случае исходя из положений толкуемой резолюции, предшествовавших ей дискуссий, упомянутых положений Устава и всех обстоятельств в целом, которые могли бы помочь в установлении правовых последствий резолюции Совета Безопасности». ICJ, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South-West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1971, paras 113–114.

94 Naz Modirzadeh and Dustin Lewis, *Taking into Account the Potential Effects of Counterterrorism Measures on Humanitarian and Medical Activities*, Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict, May 2021 (Taking into Account), доступно по адресу: <http://blogs.harvard.edu/pilac/files/2021/05/Taking-Into-Account.pdf>, pp. 24–25.

95 О различных видах контртеррористических мер, которые подпадают под положения пп. 5 и 6, см.: Taking into Account, *ibid.*, pp. 32–33.

В отличие от слов «постановляет» или «требует» выражение «настоятельно призывает», которое фигурирует в пункте 16 резолюции 2482, не оценивается как юридически связывающее обязательство. Специалисты по правоприменительной практике Совета Безопасности ООН пишут, что «по наличию терминов “настоятельно призывает” и “рекомендует” можно четко определить, что тот или иной пункт является рекомендательным и не имеет обязательной силы, в отличие от пунктов, где содержится слово “постановляет”»⁹⁶. Причина для выбора такой более мягкой формулировки может быть как минимум отчасти связана с тем, что пункт 16 резолюции 2482 содержит дополнительный элемент, который отсутствует в пунктах 5 и 6 резолюции 2462 (более подробно о нем будет сказано ниже)⁹⁷. Следует отметить, что пункт 16 резолюции 2482 также охватывает все меры по борьбе с терроризмом.

Отсутствие коллизий с обязательствами по международному гуманитарному праву

Перед тем как мы постараемся установить, с какими именно обязательствами по МГП эти пункты постановляющих частей резолюций должны соотноситься и соотнобразываться и как это может помочь в предотвращении вышеупомянутых негативных последствий для гуманитарной деятельности, представляется интересным рассмотреть часто звучащий вопрос о потенциальных коллизиях между обязательствами государств по МГП

96 Security Council Report, *Special Research Report No. 1: Security Council Action Under Chapter VII: Myths and Realities*, 23 June 2008, доступно по адресу: <https://www.securitycouncilreport.org/research-reports/lookup-c-glkwlemtisg-b-4202671.php>, p. 10.

97 Сравнение соответствующих положений резолюций 2462 и 2482:

Резолюция 2462

П. 5. Постановляет, что все государства, сообразуясь со своими обязательствами по международному праву, включая международное гуманитарное право, международное право прав человека и международное беженское право, должны обеспечивать, чтобы в их отечественных законодательных и подзаконных актах была в достаточной степени предусмотрена серьезная уголовная ответственность, позволяющая осуществлять судебное преследование и назначать наказание, надлежаще отражающее серьезность содеянного, за умышленное предоставление или сбор — прямо или косвенно — средств, финансовых активов или экономических ресурсов либо финансовых или иных соответствующих услуг с намерением, чтобы такие средства использовались (или при осознании того, что они будут использованы) в интересах террористических организаций или отдельных террористов для любых целей, включая, в частности, вербовку, обучение или поездки, даже в отсутствие связи с каким-либо конкретным террористическим актом;

Резолюция 2482

и юридически обязывающими решениями Совета Безопасности ООН, например требованием о принятии мер по борьбе с терроризмом.

Статья 103 Устава ООН гласит: «В том случае, когда обязательства Членов Организации по настоящему Уставу окажутся в противоречии с их обязательствами по какому-либо другому международному соглашению, преимущественную силу имеют обязательства по настоящему Уставу». Слова «обязательства Членов Организации по настоящему Уставу» в соответствии с традиционной трактовкой включают в себя решения Совета Безопасности ООН, как описано выше⁹⁸. Однако императивные нормы международного права (*jus cogens*), включающие основные нормы МГП¹⁰⁰

Резолюция 2462

П. 6. Требуем от государств-членов обеспечения того, чтобы все меры, принимаемые для противодействия терроризму, включая меры, принимаемые для противодействия финансированию терроризма в соответствии с предусмотренным в настоящей резолюции, соотносились с их обязательствами по международному праву, включая международное гуманитарное право, международное право прав человека и международное беженское право;

П. 24. Настоятельно призывает к тому, чтобы, вырабатывая и применяя меры по противодействию финансированию терроризма, государства принимали во внимание потенциальное воздействие этих мер на сугубо гуманитарную деятельность, в том числе медицинскую, которая проводится беспристрастными гуманитарными субъектами соответственно с международным гуманитарным правом.

Резолюция 2482

П. 16. Настоятельно призывает государства-члены обеспечивать, чтобы все меры, принимаемые в целях противодействия терроризму, соответствовали их обязательствам по международному праву, включая международное гуманитарное право, международное право прав человека и международное беженское право, и настоятельно призывает государства принимать во внимание потенциальное воздействие контртеррористических мер на сугубо гуманитарную деятельность, в том числе медицинскую, которая осуществляется беспристрастными гуманитарными субъектами в порядке, согласующемся с международным гуманитарным правом.

98 Johann Ruben Lejae and Andreas Paulus, "Miscellaneous Provisions, Article 103", in Bruno Simma, Daniel-Erasmus Khan, Georg Nolte, Andreas Paulus and Nikolai Wessendorf, *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 3rd ed., Vol. I, Oxford University Press, Oxford, 2012, para. 38.

99 Императивная норма общего международного права является «нормой, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер». Венская конвенция о праве международных договоров, 23 мая 1969 г. (вступила в силу 27 января 1980 г.), ст. 53. Императивные нормы призваны защитить ценности и интересы, которые имеют фундаментальное значение для международного сообщества в целом: International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, *Furundžija*, Case No. IT-95-17/1, Judgment (Trial Chamber), (10 December 1999), paras 153–156.

100 ICJ, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1996, para. 257; International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, *The Prosecutor v. Zoran Kupreskic and others*, Case No. IT-95-16-T, Judgment (Trial Chamber), 14 January 2000, para. 520; *Sacconi, Марко*. Ответственность государства за нарушения международного гуманитарного права // Международный журнал Красного Креста. Т. 84, № 846, июнь 2002. С. 179, доступно по адресу: <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/reviews-pdf/2020-11/403.pdf>; Luigi Condorelli and Laurence Boisson de Chazournes, "Quelques remarques à propos de l'obligation des États de 'respecter et faire respecter' le droit international humanitaire en toutes circonstances", in Christophe Swinarski (ed.), *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet*, ICRC and Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1984, pp. 33–34; Alexander Orakhelashvili, "The Identification of Peremptory Norms", in Alexander Orakhelashvili (ed.), *Peremptory Norms in International Law*, Oxford University Press Online, January 2009, p. 61.

и, в частности, общую статью 3 четырех Женевских конвенций¹⁰¹, не могут иметь меньшую юридическую силу, чем юридически обязывающее решение Совета Безопасности ООН. Как написал судья ad hoc Лаутерпахт в особом мнении по делу о геноциде, которое слушалось в Международном Суде:

Средство защиты, которое может быть предоставлено Совету Безопасности ООН на основании статьи 103 Устава в случае коллизии между одним из его решений и обязательством, закрепленным в постановляющей части договора, не может в силу простой иерархии норм распространяться на коллизии между резолюцией Совета Безопасности ООН и jus cogens¹⁰².

Что касается непосредственной взаимосвязи между полномочиями Совета Безопасности ООН и обязательствами по МГП, то один ученый написал следующее:

Экономические санкции, перечисленные в главе VII, регулируются императивными нормами, и в первую очередь фундаментальными нормами гуманитарного права... Из всего этого вытекают обязательство не лишать гражданское население доступа к продуктам, от которых зависит его выживание, и соответствующие обязанности оккупирующих держав. Любой санкционный режим регламентируется гуманитарными нормами, которые являются важнейшим условием выживания гражданского населения и предоставления продуктов питания, воды, лекарственных средств и медицинской помощи¹⁰³.

Еще один эксперт отметил, что «положения Женевских конвенций и Дополнительных протоколов к ним о мерах гуманитарной помощи в интересах особо уязвимых групп, которым угрожает голод, также относятся к категории абсолютно связывающих юридических обязательств»¹⁰⁴.

101 Женевская конвенция (I) об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях от 12 августа 1949 г. (вступила в силу 21 октября 1950 г.) (ЖК I), Женевская конвенция (II) об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море от 12 августа 1949 г. (вступила в силу 21 октября 1950 г.) (ЖК II), Женевская конвенция (III) об обращении с военнопленными от 12 августа 1949 г. (вступила в силу 21 октября 1950 г.) (ЖК III), Женевская конвенция (IV) о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 г. (вступила в силу 21 октября 1950 г.) (ЖК IV).

102 Dissenting Opinion of Judge ad hoc Lauterpacht, ICJ, *Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia (Serbia and Montenegro) (Provisional Measures)* (Order of 8 April 1993), ICJ Rep 3 1993, para. 100. См. также: Concurring Opinion of Sir Nigel Rodley, Human Rights Committee, *Sayadi and Vinck v. Belgium* (Communication No. 1472/2006), UN Doc. CCPR/C/94/D/1472/2006 (22 October 2008); Anne Peters, "Ch.V The Security Council, Functions and Powers, Article 25", in B. Simma et al., *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 3rd ed., Vol. I, Oxford University Press, Oxford, 2012, para. 19; European Court of First Instance, *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, T-315/01, Judgment, 21 September 2005, para. 230.

103 Alexander Orakhelashvili, "The Impact of Peremptory Norms on the Interpretation and Application of United Nations Security Council Resolutions", *European Journal of International Law*, Vol. 16, No. 1, 2005, pp. 66–67.

104 Hans-Peter Gasser, "Collective Economic Sanctions and International Humanitarian Law — An Enforcement Measure Under the United Nations Charter and the Right of Civilians to Immunity: An Unavoidable Clash of Policy Goals?", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 56, 1996, pp. 871–904 and p. 881.

Даже в тех случаях когда обязательства по договору не носят императивный характер, судьи и ученые рекомендуют руководствоваться такими трактовками, которые не допускают коллизий между обязательствами государств по Уставу ООН и другими договорными обязательствами. Таким образом, рекомендуется следующее:

...любое толкование решения Совета Безопасности должно исходить из предпосылки, что Совет Безопасности, во-первых, не намеревается отходить от положений международного права и, во-вторых, не ставит перед собой задачу принудить членов организации к нарушению международного права при выполнении этого решения¹⁰⁵.

Если сформулировать это немного иначе, то

делать выводы о возникновении коллизии можно лишь в том случае, когда правовые нормы явно противоречат друг другу или когда преднамеренный характер такой коллизии четко обозначен. Иными словами, это возможно лишь при отсутствии какого бы то ни было толкования норм, не относящихся к Уставу ООН, которое позволило бы согласовать эти нормы с положениями Устава¹⁰⁶.

Европейский суд по правам человека¹⁰⁷ и один из членов Комитета ООН по правам человека применяли этот подход в отношении международного права прав человека, которое преследует многие из целей, поставленных в рамках МГП, и даже отражает часть его норм.

Императивный характер норм МГП, подход к толкованию норм, предусматривающий избегание коллизий между положениями Устава и другими договорными обязательствами, а также юридически обязывающее требование резолюции 2462 Совета Безопасности ООН о необходимости соотносить государственные меры по борьбе с терроризмом и нормы МГП, в совокупности служат наглядным свидетельством того, что требования Совета Безопасности ООН о борьбе с терроризмом и обязательства государств по МГП могут сосуществовать друг с другом и что первые не имеют преимущественной силы по отношению ко вторым¹⁰⁸.

105 A. Peters (примечание 102 выше).

106 Johann Ruben Leiã and Andreas Paulus, "Miscellaneous Provisions, Article 103", in B. Simma et al., *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 3rd ed., Vol. I, Oxford University Press, Oxford, 2012, para. 18. См. также: Vera Gowlland-Debbas, "Is the UN Security Council Bound by Human Rights Law?", *ASIL Proceedings*, Vol. 103, 2009, p. 202.

107 European Court of Human Rights, *Al-Jedda v. United Kingdom*, Application No. 27021/08, Judgment (Grand Chamber), 7 July 2011, para. 102.

108 Следует отметить, что ст. 21 Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма гласит: «Ничто в настоящей Конвенции не затрагивает других прав, обязательств и обязанностей государств и отдельных лиц согласно международному праву, в частности... международному гуманитарному праву...».

Гуманитарные гарантии, предусмотренные в резолюциях 2462 и 2482 Совета Безопасности ООН

В пунктах 5 и 6 резолюции 2462 не указывается, каким образом государства должны применять на практике требование об обеспечении согласованности контртеррористических мер с обязательствами по МГП. В то же время в пункте 24 резолюции 2462 и пункте 16 резолюции 2482 содержатся некоторые указания в виде четкого напоминания о негативном влиянии контртеррористических мер на гуманитарную и медицинскую деятельность, предусмотренную в рамках МГП.

Пункт 24 резолюции 2462:

настоятельно призывает к тому, чтобы, вырабатывая и применяя меры по противодействию финансированию терроризма, государства принимали во внимание потенциальное воздействие этих мер на сугубо гуманитарную деятельность, в том числе медицинскую, которая проводится беспристрастными гуманитарными субъектами сообразно с международным гуманитарным правом.

Точно так же в пункте 16 резолюции 2482 Совет Безопасности ООН «настоятельно призывает государства принимать во внимание потенциальное воздействие контртеррористических мер на сугубо гуманитарную деятельность, в том числе медицинскую, которая осуществляется беспристрастными гуманитарными субъектами в порядке, согласующемся с международным гуманитарным правом». Тот факт, что этот пункт начинается с адресованного государствам призыва обеспечить, чтобы их меры, принимаемые в целях противодействия терроризму, соответствовали их обязательствам по международному праву, является особенно наглядным свидетельством прямой связи между соблюдением МГП и защитой гуманитарной деятельности от негативного воздействия контртеррористических мер. В последнее время ученые пришли к выводу о том, что слова «принимать во внимание» включают в себя «как минимум выявление такого возможного воздействия и принятие необходимых мер для того, чтобы обеспечить соблюдение возможных или фактически применимых прав и обязательств по МГП в части гуманитарной и медицинской деятельности или иным образом согласовать с ними заявленные меры по борьбе с терроризмом»¹⁰⁹.

Как в пункте 16, так и в пункте 24 эта гуманитарная оговорка распространяется на все государства, принимающие меры по борьбе с терроризмом, то есть государства, являющиеся сторонами в вооруженном конфликте, и третьи государства, которые не являются сторонами в вооруженном конфликте. Следует также отметить, что пункт 24 резолюции 2462 отличается более узким охватом, чем пункт 16 резолюции 2482: если в первом говорится о мерах по борьбе с финансированием терроризма, то второй касается контртеррористических мер в целом. Ни один из этих пунктов

109 Taking into Account (примечание 94 выше), p. 38.

не имеет юридически обязывающей силы, поскольку они лишь «настоятельно призывают» государства принимать во внимание упомянутое потенциальное воздействие.

Нормы международного гуманитарного права, регулирующие гуманитарную и медицинскую деятельность в условиях немеждународного вооруженного конфликта¹¹⁰

В целях выявления прямой связи между соблюдением государствами МГП в рамках их контртеррористических мер и учетом потенциального воздействия этих мер на сугубо гуманитарную деятельность, в том числе медицинскую, которая проводится сообразно с международным гуманитарным правом, в настоящем разделе будут перечислены соответствующие обязательства по МГП, касающиеся гуманитарной деятельности и медицинской помощи.

Гуманитарная деятельность

Следует напомнить, что МГП регламентирует порядок ведения военных действий во всех случаях, когда они происходят на территории затронутого государства, а нормы МГП, касающиеся гуманитарной деятельности, медицинской помощи и лечения, которые осуществляются в связи с вооруженным конфликтом, действуют в отношении всех лиц, затронутых конфликтом, безотносительно их местонахождения¹¹¹. Нормы МГП точно так же распространяются на военные действия между сторонами в немеждународном вооруженном конфликте, включая территории соседних стран, которые испытывают на себе последствия таких военных действий (например, в Сирии и Ираке; в Мали, Буркина-Фасо и Нигере; в Нигерии, Нигере, Республике Чад и Камеруне).

В условиях немеждународного вооруженного конфликта, который всегда подразумевает участие одной или нескольких негосударственных вооруженных групп, МГП четко разрешает беспристрастным гуманитарным организациям оказывать услуги сторонам в конфликте в интересах лиц, которые не участвуют или прекратили участие в военных действиях,

110 Этот раздел посвящен нормам МГП, применяемым в отношении немеждународного вооруженного конфликта, поскольку вооруженные группы, признанные террористическими, как правило, являются сторонами именно в таких видах конфликтов. В то же время в некоторых обстоятельствах действия вооруженных групп могут регулироваться нормами МГП, применимыми в отношении международного вооруженного конфликта (см., например: Daro Akande, "Classification of Armed Conflicts: Relevant Legal Concepts", in Elizabeth Wilmshurst (ed.), *International Law and the Classification of Conflicts*, Oxford University Press, Oxford, 2012, доступно по адресу: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2132573, pp. 64–65; International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, *The Prosecutor v. Duško Tadić*, Case No. IT-94-1-A, Judgment (Appeals Chamber), 25 July 1999, para. 137 об «общем контроле» государства над группой; ДП I, ст. 1(4)). Следует отметить, что многие нормы МГП применяются в отношении любых видов вооруженных конфликтов в рамках обычного МГП.

111 См.: Комментарий к ЖК I (примечание 91 выше), ст. 3, п. 736.

включая гражданских лиц и раненых, больных и задержанных бойцов¹¹². Гуманитарная деятельность может включать оказание помощи в вопросах обеспечения населения продовольствием и лекарственными средствами, восстановления систем водоочистки и водоснабжения, строительства медицинских учреждений, обезвреживания мин и неразорвавшихся боеприпасов. Мероприятия по обеспечению защиты, например посещения заключенных, призваны гарантировать соблюдение сторонами в конфликте их обязательств по МГП¹¹³.

Беспристрастная гуманитарная структура или организация (или «субъект» согласно терминологии резолюций 2462 и 2482) должна располагать определенным минимумом возможностей и внутренних элементов, чтобы соответствовать профессиональным требованиям, предъявляемым в отношении гуманитарной деятельности. Если организация ведет коммерческую деятельность в целях извлечения прибыли, то она не может быть признана беспристрастной гуманитарной структурой¹¹⁴. Для получения права на оказание услуг в рамках МГП гуманитарная организация должна всегда действовать в соответствии с принципом беспристрастности, в том числе в период планирования и осуществления своей гуманитарной деятельности. Принцип беспристрастности подразумевает, что предложения, приоритеты и решения гуманитарных организаций при определении гуманитарной деятельности могут основываться только на потребностях лиц, пострадавших в результате конфликта, и быть соразмерны им¹¹⁵. В соответствии с этим принципом гуманитарная деятельность должна вестись без какой-либо дискриминации на основании национальности, расовой принадлежности, религиозных убеждений, классовых или политических воззрений и тому подобных критериев.

Когда делается предложение услуг, оно не может рассматриваться ни как недружественный акт, ни как незаконное вмешательство в вооруженный конфликт¹¹⁶. Оно также не может считаться признанием стороны в конфликте или ее поддержкой. Ввиду вышесказанного, а также с учетом того факта, что МГП четко разрешает беспристрастным гуманитарным организациям предлагать свои услуги, предложение услуг и их оказание не может быть запрещено или криминализовано каким-либо законода-

112 Общая статья 3 Женевских конвенций; Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (ДП II), 8 июня 1977 г. (вступил в силу 7 декабря 1978 г.), ст. 18.

113 Комментарий к ЖК I (примечание 91 выше), общая статья 3.

114 Комментарий к ЖК I (примечание 91 выше), общая статья 3, пп. 792–793.

115 Комментарий к ЖК I (примечание 91 выше), общая статья 3, п. 796.

116 В отношении немеждународных вооруженных конфликтов см.: ДП II, ст. 3(2); Комментарий к Дополнительному протоколу к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающемуся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II). Сост. С.-С. Жюно. Под ред. И. Сандо, К. Свинарски, Б. Циммермана. МЖКК, 1998, пп. 4502–4503 (Комментарий к ДП II). См. также: ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, ICJ Rep 1986, p. 14, para. 242; резолюция 2675(XXV) Генеральной Ассамблеи ООН, 9 декабря 1970 г.

тельным или нормативно-правовым актом¹¹⁷. Помимо этого, согласно МГП, право предлагать гуманитарные услуги не влияет на правовой статус сторон в конфликте¹¹⁸. Иными словами, оно «не ограничивает права правительства сражаться с негосударственной вооруженной группой, применяя все законные средства» и «не затрагивает его права преследовать в судебном порядке, судить и выносить приговор своим противникам за их преступления»¹¹⁹. Это также служит дополнительным подтверждением того, что нормы МГП применяются безотносительно того, была ли признана негосударственная вооруженная группа террористической в соответствии с национальным законодательством¹²⁰.

Любые предложения оказания гуманитарных услуг в условиях негосударственного вооруженного конфликта предполагают обязательное получение согласия¹²¹ от государства, на территории которого планируется проведение гуманитарных операций или соответствующий транзит. У сторон в конфликте могут быть свои условия принятия гуманитарных услуг. Они могут опасаться, что гуманитарная помощь, адресованная населению, проживающему на территориях, которые контролируются силами неприятеля, может опосредованно использоваться в интересах неприятеля, повышая его шансы на успех¹²², и что гуманитарные колонны будут доставлять не гуманитарную помощь, а оружие¹²³. Требования МГП должны учитывать опасения сторон в отношении безопасности, но не в ущерб соображениям гуманитарного характера. Несмотря на то что требование о получении согласия государства является отражением задачи по защите государственного суверенитета, оно не означает, что государство имеет абсолютную и неограниченную свободу отказывать в такой согласии по собственному усмотрению. В соответствии с обычным правом в ситуациях, когда базовые потребности гражданского населения не удовлетворяются и при этом имеются предложения об оказании беспристрастной гуманитарной помощи, государство не вправе отказывать в своем согласии в произвольном порядке¹²⁴.

117 Комментарий к ЖК I (примечание 91 выше), пп. 804–805; Jean S. Pictet (ed.), *The Geneva Conventions of 12 August 1949: Commentary*, Vol. I: Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field, ICRC, Geneva, 1952, p. 58; Комментарий к ДП II (примечание 116 выше), п. 4892.

118 Общая статья 3 Женевских конвенций.

119 Комментарий к ЖК I (примечание 91 выше), общая статья 3, п. 864.

120 Комментарий к ЖК I (примечание 91 выше), общая статья 3, п. 867.

121 В 2014 г. Совет Безопасности ООН впервые отменил требование о получении согласия государств, закрепленное в резолюции 2165 (2014) Совета Безопасности ООН, разрешив 14 июля 2014 г. гуманитарным учреждениям ООН и их партнерам-исполнителям использовать маршруты и пункты пересечения границы для транспортировки гуманитарной помощи по территории Сирии.

122 Michael Bothe, "Relief Actions: The Position of the Recipient State", in Frits Kalshoven (ed.), *Assisting the Victims of Armed Conflict and Other Disasters: Papers Delivered at the International Conference on Humanitarian Assistance in Armed Conflict, The Hague, 22–24 June 1988*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1989, p. 95.

123 Стенографический отчет 8423-го заседания Совета Безопасности ООН, док. ООН S/PV.8423, 13 декабря 2018 г.

124 Yves Sandoz et al. (eds), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, Martinus Nijhoff Publishers, Geneva, 1987 (Commentary on AP I),

После получения согласия на присутствие и деятельность беспристрастной гуманитарной организации, такие организации, как правило, начинают взаимодействовать со сторонами (в том числе с вооруженными группами, признанными террористическими) на рабочем уровне и заключать с ними различные договоренности, необходимые для практического выполнения гуманитарных операций. В случаях когда гуманитарная деятельность заключается в операциях по оказанию гуманитарной помощи¹²⁵, согласно нормам обычного МГП, действующим в любых видах вооруженных конфликтов, стороны должны обеспечивать и поддерживать быстрый и беспрепятственный провоз гуманитарных грузов и оборудования и проезд сотрудников гуманитарных организаций для оказания помощи нуждающемуся гражданскому населению, даже если оно проживает на территориях, которые контролируются группами, внесенными в террористический перечень. Стороны должны обеспечить свободу передвижения гуманитарного персонала, без которого оказание такой помощи будет невозможным¹²⁶, причем ограничение деятельности такого персонала и временное ограничение его передвижения¹²⁷ допускаются только в случае «настоятельной военной необходимости».

В МГП также предусмотрены некоторые внутренние гарантии, призванные защитить интересы сторон в области безопасности¹²⁸. Стороны могут предусмотреть меры по контролю за провозом гуманитарной помощи. Они могут ввести обязательные технические требования, например обыск грузов в целях подтверждения того, что эти грузы действительно носят исключительно гуманитарный характер (например, что они не содержат оборудования, которое могло бы использоваться в военных целях), использование установленных маршрутов в определенные периоды времени, с тем чтобы гуманитарные колонны не создавали помех для ведения военных действий и не подвергались угрозе, или меры по обеспечению соответствия медицинских материалов и оборудования нормам

para 2805; Комментарий к ДП II (примечание 116 выше), п. 4885; Michael Bothe, Karl Josef Partsch and Waldermar Solf, *New Rules for Victims of Armed Conflicts — Commentary on the Two 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949*, 2nd ed., Martinus Nijhoff, The Hague/Boston, 2013, p. 485; Dapo Akande and Emanuela-Chiara Gillard, “Arbitrary Withholding of Consent to Humanitarian Relief Operations in Armed Conflict”, *International Law Studies*, Vol. 92, 2016, pp. 492–493; Доклад Специального докладчика Совета по правам человека по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях, док. ООН A/73/314, 7 августа 2018 г., п. 23.

125 Гуманитарные операции предусматривают распространение материалов, необходимых людям для выживания с учетом местных условий, и к такой гуманитарной помощи, как правило, относятся вода, продукты питания, материалы медицинского назначения, одежда, постельное белье, средства для укрытия, топливо и предметы, необходимые для отправления религиозных обрядов.

126 ЖК IV, ст. 59; ДП I, ст. 70 и 71; *Хенкертс, Жан-Мари и Досвальд-Бек, Луиза*. Обычное международное гуманитарное право. Том I: Нормы. МККК, 2006 (Обычное МГП). Нормы 55–56. Доступно по адресу: <https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1>.

127 Commentary on AP I (примечание 124 выше), para. 2896. См.: Комментарий к ЖК I (примечание 91 выше), пп. 819–820, где проводятся различия между гуманитарной помощью и более широкой деятельностью по оказанию помощи.

128 M. Bothe, K. Partsch and W. Solf (примечание 124 выше), p. 487.

безопасности и гигиены¹²⁹. Помимо этого, стороны в вооруженном конфликте могут заявить, что провоз грузов гуманитарного назначения будет разрешен лишь на том условии, что распределение гуманитарной помощи будет осуществляться под местным надзором сотрудников беспристрастной организации, или на каких-то иных условиях, призванных гарантировать, что эта гуманитарная помощь дойдет до адресатов¹³⁰. Это свидетельствует о том, что в нормах МГП учитываются опасения сторон по поводу возможного риска ненадлежащего использования поставок и гуманитарной помощи и их попадания в руки бойцов неприятеля.

В соответствующих нормах договоров, применяемых в отношении немеждународного вооруженного конфликта, нет никаких упоминаний о необходимости получения согласия третьих государств и об их обязанности разрешать поставки грузов гуманитарного характера и способствовать им¹³¹. Однако МККК отмечает:

В любом случае, когда гуманитарная организация может добраться до получателей помощи, только пересекая территорию какого-то государства [не являющегося стороной в немеждународном вооруженном конфликте], дух гуманитаризма, пронизывающий Конвенции, позволяет на разумных основаниях ожидать, что это государство не будет злоупотреблять своими суверенными правами во избежание пагубных последствий для получателей помощи. Если бы такие государства отказались разрешить поставки грузов помощи и способствовать им, это, в сущности, означало бы, что гуманитарные потребности не будут удовлетворяться, и это сделает согласие, данное сторонами в конфликте, лишенным смысла¹³².

Учитывая обязательства всех государств по обеспечению соблюдения МГП сторонами в вооруженном конфликте путем отказа от поощрения нарушения этих норм и принятия активных мер для пресечения таких нарушений¹³³, третьи государства, как утверждается, не должны также совершать какие бы то ни было действия, которые препятствовали бы соблюдению МГП сторонами в конфликте и ослабляли бы их усилия такого рода в ситуациях, когда сторона дала свое согласие на ведение гуманитарной деятельности и должна разрешить поставки помощи и способствовать им.

Кроме того, третьи государства не должны отказывать в согласии или препятствовать провозу гуманитарной помощи, если это приводит к нарушению их собственных обязательств в рамках международного

129 ЖК IV, ст. 59; ДП I, ст. 70(3)(a).

130 ДП I, ст. 70(3)(b).

131 Эти нормы содержатся в общей статье 3 Женевских конвенций и в статье 18 ДП II. О соответствующих нормах МГП, применимых в отношении третьих государств в условиях международного вооруженного конфликта, см.: ЖК IV, ст. 23 и 59; ДП I, ст. 70 и 81. См. также: Weizmann (примечание 90 выше).

132 Комментарий к ЖК I (примечание 91 выше), общая статья 3, п. 840.

133 Общая статья 1 Женевских конвенций и Комментарий к ЖК I (примечание 91 выше), пп. 153–173.

права. Особое значение для ведения гуманитарной деятельности имеют обязательство по защите социальных, экономических и культурных прав в других странах и обязательство воздерживаться от действий, которые будут препятствовать осуществлению этих прав¹³⁴. Более того, если третье государство отказывается в согласии в определенных обстоятельствах, это может расцениваться как помощь или содействие другому государству в совершении международно противоправного деяния¹³⁵.

Таким образом, в случаях когда контртеррористические меры государства, которое является стороной в немеждународном вооруженном конфликте, приводят к запрету или криминализации беспристрастной гуманитарной деятельности, предусмотренной МГП, это может воспрепятствовать осуществлению закрепленного в МГП права беспристрастных гуманитарных организаций на предложение гуманитарных услуг и их оказание (в случае принятия такого предложения). Это также может приравниваться к нарушению собственного обязательства такого государства не отказываться безо всяких на то оснований в согласии на оказание беспристрастной гуманитарной помощи нуждающимся гражданским лицам и обязательства разрешать быстрые и беспрепятственные поставки гуманитарных грузов, необходимых для удовлетворения базовых потребностей гражданского населения, и способствовать им.

В случаях когда контртеррористические меры третьего государства, которое не является стороной в немеждународном вооруженном конфликте, приводят к запрету или криминализации беспристрастной гуманитарной деятельности, предусмотренной МГП, это может воспрепятствовать осуществлению права на предложение гуманитарных услуг и их оказание (в случае принятия такого предложения), а также привести к тому, что согласие государства на такое предложение будет лишено смысла¹³⁶. Это несовместимо с МГП и с обязательством обеспечивать соблюдение МГП, в том числе воздерживаться от создания препятствий для соблюдения МГП сторонами в конфликте и ослабления их усилий такого рода.

Медицинская помощь

Еще одна столь же основополагающая норма МГП, которая применяется в отношении любых видов вооруженных конфликтов, гласит, что раненые

134 См.: Dapo Akande and Emanuela-Chiara Gillard, *Oxford Guidance on the Law Relating to Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict*, 2016 (Oxford Guidance), para. 116; см., например: Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП). Замечание общего порядка № 12 о праве на достаточное питание (ст. 11 Пакта), 12 мая 1999 г., п. 36; КЭСКП. Замечание общего порядка № 15 о праве на воду (ст. 11 и 12 Пакта), 20 января 2003 г., пп. 30–34; КЭСКП. Замечание общего порядка № 14 о праве на наивысший достижимый уровень здоровья (ст. 12 Пакта), 11 августа 2000 г., п. 39.

135 См.: Oxford Guidance (примечание 134 выше), para. 117; *Комиссия международного права*. Проекты статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, ноябрь 2001 г., Дополнение № 10 (A/56/10).

136 Marco Sassòli, *International Humanitarian Law: Rules, Controversies and Solutions to Problems Arising in Warfare*, Edward Elgar, Cheltenham, 2019, p. 600.

и больные должны пользоваться уважением и защитой и что им должны быть обеспечены гуманное обращение и надлежащий медицинский уход¹³⁷. Эта норма применяется ко всем без исключения — гражданским лицам, участникам вооруженных сил и членам негосударственной вооруженной группы, безотносительно их принадлежности к числу террористов.

Согласно ДП II и соответствующей норме обычного МГП¹³⁸, раненым и больным должны быть предоставлены в максимально возможной мере и в кратчайшие сроки медицинская помощь и уход, которых требует их состояние. Установление порядка приоритетности медицинской помощи допускается только по соображениям медицинского характера. Это обязательство придерживаться должной осмотрительности. Если сторона не может или не хочет осуществлять уход за ранеными и больными, то функции оказания медицинской помощи может взять на себя беспристрастная гуманитарная организация. Следует напомнить, что медицинская помощь, оказанием которой занимаются беспристрастные гуманитарные организации, четко закреплена в гарантиях, предусмотренных в пунктах 24 и 16 резолюций 2462 и 2482 соответственно, ссылающихся на «сугубо гуманитарную деятельность, в том числе медицинскую, которая проводится беспристрастными гуманитарными субъектами...».

Оказание медицинской помощи члену негосударственной вооруженной группы не расценивается как действие, наносящее ущерб противнику¹³⁹. Как и в случае с вышеописанным предложением гуманитарных услуг со стороны беспристрастной гуманитарной организации, уход за ранеными и больными не влияет на правовой статус сторон в немеждународном вооруженном конфликте¹⁴⁰. Это означает, что обязательство по оказанию медицинской помощи должно выполняться независимо от принадлежности вооруженной группы к террористическим или от права государства на уголовное преследование членов вооруженных групп за совершенные ими преступления в рамках применимого национального законодательства.

В целях дополнительной поддержки нормы, согласно которой раненые и больные должны получать медицинскую помощь в соответствии с состоянием их здоровья, запрещается принуждать медицинский персонал к выполнению задач, которые не совместимы с их гуманитарной миссией,

137 Общая статья 3 Женевских конвенций; ДП II, ст. 7. См. также: Комментарий к ЖК I (примечание 91 выше), общая статья 3, пп. 731 и 749; Комментарий к ДП II (примечание 116 выше), пп. 4633 и 4635. Согласно ст. 8 ДП I, ««раненые» и «больные» означают лиц, как военнослужащих, так и гражданских, которые вследствие травмы, болезни или другого физического или психического расстройства или инвалидности нуждаются в медицинской помощи или уходе и которые воздерживаются от любых враждебных действий. Эти слова также относятся к роженицам, новорожденным детям и другим лицам, которые могут нуждаться в данное время в медицинской помощи или уходе, например беременные женщины или немощные, и которые воздерживаются от любых враждебных действий». Применение этой нормы не должно ставиться в зависимость от тяжести состояния здоровья: Комментарий к ЖК I (примечание 91 выше), общая статья 3, п. 741.

138 ДП II, ст. 7 и 8; Обычное МГП (примечание 126 выше), норма 110.

139 Комментарий к ЖК I (примечание 91 выше), общая статья 3.

140 Общая статья 3 Женевских конвенций.

или требовать, чтобы медицинская помощь оказывалась в приоритетном порядке кому бы то ни было на иных основаниях, кроме медицинских¹⁴¹. Точно так же запрещается наказывать¹⁴² любых лиц за оказание медицинской помощи кому бы то ни было¹⁴³, если эта помощь не противоречит медицинской этике. Эта норма закрепляет принцип, согласно которому медицинская деятельность носит нейтральный характер, а оказание медицинской помощи любому человеку не приравнивается к поддержке той или иной стороны. В ней также подтверждается законность медицинской этики, согласно которой медицинская помощь должна оказываться всем раненым и больным, безотносительно их принадлежности к той или иной стороне. Запрещается также принуждать лиц, осуществляющих медицинскую деятельность, совершать действия, которые идут вразрез с медицинской этикой¹⁴⁴. Это касается в том числе попыток принудить таких лиц воздержаться от оказания медицинской помощи раненому или больному пациенту.

Эти запреты на наказание любых лиц за ведение медицинской деятельности, которая не противоречит медицинской этике, и на их принуждение к совершению действий, которые идут вразрез с медицинской этикой, широко применяются в целях защиты врачей и других специалистов, выполняющих медицинские функции (например, медсестер, акушерок и провизоров/фармацевтов), независимо от того, были ли они назначены исключительно стороной в конфликте¹⁴⁵. Что немаловажно, эти нормы призваны в том числе защитить лиц, которые ведут медицинскую деятельность от имени беспристрастной гуманитарной организации. Запреты также охватывают широкий спектр других видов медицинской деятельности, включая вакцинацию, диагностику и медицинские консультации¹⁴⁶.

Как уже отмечалось выше, меры по борьбе с терроризмом, отличающиеся широтой формулировок, могут распространяться и на оказание медицинской помощи раненым и больным членам групп, признанных террористическими, и тем самым препятствовать этой помощи или предусматривать наказание за ее оказание. В случае государства, которое является стороной в конфликте, подобные меры станут нарушением его собственного обязательства по МГП о предоставлении медицинской помощи раненым и больными и запрета на наказание любого лица за осуществление медицинской деятельности, не противоречащей медицинской этике. В случае третьего государства подобные меры противоречили бы МГП и обязательству такого государства обеспечивать соблюдение норм МГП и воздерживаться от попыток противодействовать и воспрепятствовать соблюдению этих норм стороной в конфликте.

141 См.: ДП II, ст. 9; Обычное МГП (примечание 126 выше), норма 26.

142 К наказаниям относятся меры административного и уголовного характера. См.: Комментарий к ДП II (примечание 116 выше), ст. 10, п. 4691.

143 ДП II, ст. 10(1); Обычное МГП (примечание 126 выше), норма 26.

144 ДП II, ст. 10(2).

145 Комментарий к ДП II (примечание 116 выше), ст. 10, п. 4686.

146 Комментарий к ДП II (примечание 116 выше), ст. 10, п. 4687.

Осуществление

Согласно докладу 2020 года об осуществлении резолюции 2462 о борьбе с финансированием терроризма, лишь очень небольшое число государств приняли конкретные меры для минимизации возможного негативного воздействия контртеррористических мер на гуманитарную деятельность. Государства столкнулись с трудностями при принятии программ и практических мер, призванных привлечь во внимание такое негативное воздействие: 45 процентов всех государств не располагают необходимой нормативно-правовой базой для нивелирования негативного воздействия мер по борьбе с финансированием терроризма на гуманитарную деятельность¹⁴⁷.

Заполняя вопросник о мерах, принятых для пресечения финансирования терроризма и о вызовах, обнаруженных при осуществлении предписываемых мер, как минимум три государства заявили, что они включили оговорки об исключении для гуманитарной деятельности в свои законы о борьбе с финансированием терроризма¹⁴⁸. Подобная практика соотносится с тем, как эксперты в последнее время трактуют выражение «принимать во внимание», которое фигурирует в резолюциях 2462 и 2482: «Государство может принять решение провести анализ соответствующих законодательных, регулятивных и донорских документов на предмет возможных нарушений положений МГП, разрешающих гуманитарным и медицинским субъектам вести их соответствующую деятельность в условиях вооруженных конфликтов... которые также могут рассматриваться в контексте борьбы с терроризмом»¹⁴⁹.

При осуществлении резолюции 2462 некоторые государства также выразили обеспокоенность в связи с тем, что финансовые институты злоупотребляют мерами снижения рисков в ущерб правам некоммерческих организаций, причем часть государств сообщила, что ими был введен запрет в отношении таких мер. Небольшое число государств создали национальные форумы, в рамках которых государственные ведомства и некоммерческие организации получили возможность обсуждать такую практику, как отказ от мер снижения рисков и повышение прозрачности механизмов выдачи лицензий и введения исключений¹⁵⁰.

Еще до принятия резолюций 2462 и 2482 в некоторых региональных и национальных юрисдикциях началась работа по приведению национальных контртеррористических мер в соответствие с обязательствами по МГП, касающимся гуманитарной деятельности и медицинской помощи, и предотвращению негативного воздействия контртеррористических мер на гуманитарную и медицинскую деятельность. Наиболее эффективным на сегодняшний день признан подход, при котором гуманитарная деятельность тщательно исключается из сферы действия контртеррористических

147 Совет Безопасности ООН. Письмо от 3 июня 2020 г. (примечание 17 выше), с. 4 и 32.

148 Там же, с. 32–33.

149 Taking into Account (примечание 94 выше), p. 39.

150 Ibid., pp. 24–25.

мер. Это может стать хорошим примером реализации обязательств по МГП и гуманитарных гарантий, закрепленных в резолюциях 2462 и 2482.

Гарантии, предоставляемые в контексте контртеррористических санкций

Управление по контролю за иностранными активами Министерства финансов США может выдавать лицензии для разрешения определенных транзакций, которые необходимы в ходе гуманитарной деятельности и без таких лицензий становятся незаконными, подпадая под контртеррористические санкции. Существуют два вида лицензий. Общая лицензия разрешает осуществление определенных видов транзакций для некоторой категории физических или юридических лиц и не требует подачи специальной заявки. Так, например, на основании общей лицензии НПО могут осуществлять транзакции и деятельность с участием групп, признанных террористическими, если эти транзакции и деятельность носят обычный характер и необходимы для поддержки гуманитарных проектов в целях удовлетворения базовых потребностей, включая обеспечение продовольствием и оказание медицинских услуг¹⁵¹. Специальные лицензии отличаются от общих тем, что распространяются на конкретное физическое или юридическое лицо и транзакцию и выдаются только после подачи соответствующей заявки. Признавая, что гуманитарная деятельность может привести к непреднамеренному нарушению санкций, Управление по контролю за иностранными активами также пояснило, что

в обстоятельствах, когда такая деятельность ведется в чрезвычайно нестабильных и опасных условиях на фоне острой потребности в гуманитарной помощи... часть гуманитарных материалов и средств может попасть в руки членов группы, признанной террористической. Подобные факты случайной выгоды не повлекут за собой применения санкций со стороны Управления по контролю за иностранными активами¹⁵².

В контртеррористических санкциях ЕС никаких сопоставимых исключений или послаблений, призванных разрешить гуманитарным организациям ведение деятельности, которая в ином случае была бы запрещена в соответствии с санкциями, не предусматривается. Однако, если говорить о санкциях ЕС в целом, то Совет ЕС заявил, что «любые меры ЕС, включая разработку и применение ограничительных мер и всех мер по борьбе с терроризмом, должны соответствовать всем обязательствам в рамках

151 См.: Office of Foreign Assets Control, Department of the Treasury (United States), *General License No. 11 Regarding Certain Transactions in Support of Nongovernmental Organizations' Activities in Yemen*, 19 January 2021, доступно по адресу: https://home.treasury.gov/system/files/126/ct_gl11.pdf. Обращаем ваше внимание на то, что лицензия была отозвана 16 февраля 2021 г.

152 Office of Foreign Assets Control, Department of the Treasury (United States), *Guidance Related to the Provision of Humanitarian Assistance by Not-For-Profit Non-Governmental Organizations*, 17 October 2014, доступно по адресу: https://home.treasury.gov/system/files/126/ngo_humanitarian.pdf.

международного права, включая, в частности, международное право прав человека, международное беженское право и международное гуманитарное право»¹⁵³. В своем докладе 2020 года о мерах, принятых в целях поддержки соблюдения МГП, Совет ЕС добавил:

Необходимо избегать любого возможного негативного воздействия на гуманитарную деятельность, а реализация ограничительных мер на национальном уровне должна осуществляться в соответствии с нормами международного права. В этой связи правовые документы ЕС, в которых закреплены финансовые ограничения, ограничения на въезд (запреты на поездки) и иные ограничительные меры, могут допускать применение соответствующих оговорок и/или послаблений, таких как... обеспечение беспрепятственного оказания гуманитарной помощи¹⁵⁴.

Некоторые гуманитарные организации отметили, что необходимость получения лицензий или послаблений в рамках санкционных режимов государств (причем зачастую со стороны нескольких разных государств одновременно) приводит к финансовым и временным затратам и задержкам в транспортировке гуманитарных материалов и подрывает их нейтральный и независимый статус при ведении гуманитарной деятельности¹⁵⁵. Так, например, МККК пояснил, что

с практической точки зрения такие меры представляются трудноосуществимыми. К тому же системы послаблений/разрешений/лицензирования противоречат нормам МГП, так как в результате вводятся дополнительные требования о получении согласия, не предусмотренные данной отраслью права¹⁵⁶.

При этом некоторые финансовые институты прибегают к послаблениям и лицензиям, разрешающим транзакции для гуманитарных организаций, которые действуют в зонах присутствия групп, признанных террористическими. Другие же, напротив, расценивают их как сигнал, указывающий на высокий риск незаконной деятельности¹⁵⁷.

Для упрощения транзакций, необходимых для ведения гуманитарной деятельности, правительства иногда могут предоставлять финансовым институтам дополнительные заверения в формате диалога и писем от лица

153 Council of the EU, *Council Conclusions on Humanitarian Assistance and International Humanitarian Law*, 14487/19, Brussels, 25 November 2019, доступно по адресу: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14487-2019-INIT/en/pdf>.

154 Working Party on Public International Law, *Third Report on the EU Guidelines on Promoting Compliance with International Humanitarian Law*, June 2020, доступно по адресу: <https://www.icrc.org/en/document/third-report-eu-guidelines-promoting-compliance-international-humanitarian-law>, p. 20.

155 A. Debarre, *Making Sanctions Smarter* (примечание 55 выше), p. 3.

156 ICRC, *Call for Input — UN Special Rapporteur on Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism (CT) — Thematic Report to the 75th Session of the UN General Assembly*, 2020, доступно по адресу: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/GA75/ICRC-GA75CT.docx>.

157 E.-C. Gillard, *Recommendations for Reducing Tensions* (примечание 82 выше), p. 7.

гуманитарных организаций, которые подтверждают легитимность происхождения и назначения денежных средств и деятельности этих организаций. В «заявлениях о фактических обстоятельствах» описывается решение правительства относительно финансирования деятельности гуманитарной организации. «Письма-поручительства» представляют собой «всеобъемлющее одобрение деятельности [гуманитарного] партнера или программы»¹⁵⁸. Так, например, во Франции генеральный директор Министерства финансов выдавал НПО письма-поручительства, призванные служить заверением для банков. В то же время такие письма не являются юридической гарантией и не всегда выдаются всем гуманитарным организациям, которые в них нуждаются.

Исключения в рамках уголовного права

Некоторые государства ввели исключения (иногда также именуемые изъятиями) из уголовных норм в области борьбы с терроризмом, чтобы таким образом вывести гуманитарную и медицинскую деятельность из сферы их применения.

В Директиве ЕС 2017/541, которая предписывает введение уголовной ответственности за поддержку противозаконной деятельности террористических групп, содержится оговорка об исключении гуманитарной работы из сферы применения Директивы: «...ведение гуманитарной деятельности беспристрастными гуманитарными организациями, признанными таковыми согласно нормам международного права, включая международное гуманитарное право, не подпадает под действие настоящей Директивы...»¹⁵⁹. Согласно докладу 2020 года об оценке соблюдения положений Директивы, в законодательстве Австрии, Бельгии, Италии и Литвы предусмотрены ограничения на применение контртеррористических норм в отношении гуманитарной деятельности. В 15 других государствах-членах таким образом могут быть истолкованы общие законодательные нормы, например положения уголовного кодекса, или же власти этих стран заявляют, что они руководствуются этим принципом на практике¹⁶⁰.

158 Justine Walker, *Risk Management Principles Guide for Sending Humanitarian Funds into Syria and Similar High-Risk Jurisdictions*, May 2020, доступно по адресу: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200526-risk-management-guide_en_0.pdf, p. 18.

159 European Parliament and the Council of the EU, “Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council on Combating Terrorism and Replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and Amending Council Decision 2005/671/JHA”, *Official Journal of the European Union*, L 88/6, 15 March 2017, Recital 38, доступно по адресу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541>.

160 European Commission, *Report to the European Parliament and the Council Based on Article 29(1) of Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on Combating Terrorism and Replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and Amending Council Decision 2005/671/JHA (Report, 30 September 2020)*, доступно по адресу: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/crisis-and-terrorism/report_on_transposition_of_directive_2017.541.on_combating_terrorism.pdf, pp. 6–7.

В Республике Чад в 2020 году было принято контртеррористическое законодательство, которое вводит уголовную ответственность за прямую или косвенную передачу денежных средств с намерением их использования или с учетом того, что они будут использоваться, полностью или частично, для поддержки террористической группы, в том числе в отсутствие связи с одним или несколькими конкретными актами терроризма¹⁶¹. В принятых нормах также говорится об исключении деятельности, которая носит исключительно гуманитарный и беспристрастный характер и осуществляется нейтральными и беспристрастными организациями, из сферы действия данного законодательства. Кроме того, уточняется, что ни одно положение этого законодательства не может быть истолковано как отступление от норм МГП или международного права прав человека.

На Филиппинах в 2019 году был принят закон «О предупреждении и запрете терроризма и наказании за него», в котором предусматривается уголовная ответственность за оказание материальной поддержки любой террористической организации или лицу, совершающему террористический акт, при наличии информации о том, что эта организация или лицо совершает или планирует совершить такой акт¹⁶². В соответствии с определением, которое используется и в законодательстве США, материальная поддержка включает, помимо прочего, любое материальное или нематериальное имущество или услуги, в том числе валютно-денежные инструменты, обучение и предоставление экспертных консультаций или помощи. В то же время согласно закону под действие этого положения не подпадает гуманитарная деятельность МККК, Филиппинского Красного Креста и других признанных государством беспристрастных гуманитарных партнеров и организаций, не нарушающих нормы МГП¹⁶³.

В Эфиопии в 2020 году была принята Декларация о мерах по предупреждению и пресечению террористических преступлений, согласно которой совершение определенных деяний (например, передача информации или оказание технической или профессиональной помощи) с целью поддержки террористической организации является уголовным преступлением; однако в этом же документе говорится, что гуманитарная помощь,

161 Law No. 003/PR/2020 “Portant Répression des Actes de Terrorisme en République du Tchad”, 28 April 2020, доступно по адресу: https://www.unodc.org/documents/westandcentralafrica/Loi_terrorisme_du_Tchad_2020.pdf, Arts 2(8) and 10.

162 Republic of the Philippines, *An Act to Prevent, Prohibit and Penalize Terrorism, thereby Repealing Republic Act No. 9372, otherwise known as the “Human Security Act of 2007”*, Republic Act No. 11479, доступно по адресу: <https://www.officialgazette.gov.ph/downloads/2020/06jun/20200703-RA-11479-RRD.pdf>.

163 Ibid., sections 3(e), 12 and 13. См. также: Republic of the Philippines, Department of Justice Anti-Terrorism Council, *The 2020 Implementing Rules and Regulations of Republic Act No. 11479, otherwise known as The Anti-Terrorism Act of 2020*, rule 4.14, доступно по адресу: <https://www.icnl.org/resources/library/implementingrules-and-regulations-of-republic-act-no-11479-anti-terrorism-act>. Совет по борьбе с терроризмом решает, относится ли та или иная организация к числу признанных государством беспристрастных партнеров и организаций, действующих в рамках МГП; Совет может обращаться за помощью к другим сторонам и просить о предоставлении соответствующих рекомендаций.

оказываемая организациями, ведущими гуманитарную деятельность, «не влечет за собой наказания, если речь идет о поддержке, предоставляемой исключительно в рамках выполнения их функций и обязанностей»¹⁶⁴. Согласно закону, который был принят в 2020 году в Швейцарии, оказание поддержки преступной или террористической организации является уголовным преступлением, однако это положение не распространяется на гуманитарные услуги, оказываемые такими беспристрастными гуманитарными организациями, как МККК, в соответствии с общей статьей 3¹⁶⁵.

Согласно закону Новой Зеландии «О борьбе с терроризмом» от 2002 года преступлением является предоставление, прямо или косвенно, без законного обоснования или разумного оправдания, любого имущества или оказание любых финансовых или сопутствующих услуг либо самой организации, либо в интересах этой организации, если известно, что она была признана террористической¹⁶⁶. Тем не менее разумным оправданием, например, считается ситуация, «когда имущество (например, продовольствие, одежда или медикаменты) предоставляется исключительно в целях удовлетворения базовых человеческих потребностей лица (или того, кто находится на иждивении данного лица), отнесенного к числу террористов согласно [данному] закону»¹⁶⁷. Если остальные вышеперечисленные исключения распространялись лишь на беспристрастную гуманитарную деятельность, то в законе Новой Зеландии прямо говорится о медицинских услугах, безотносительно гуманитарной деятельности. Это имеет большое значение, поскольку оказанием медицинских услуг чаще всего занимаются медицинские работники, не входящие в состав беспристрастной гуманитарной организации.

Следует напомнить, что согласно законодательству США противозаконное предоставление материальной поддержки или ресурсов не включает распространение медикаментов и религиозных материалов¹⁶⁸. К тому же государственный секретарь по согласованию с генеральным прокурором может прямо утвердить оказание материальной поддержки иностранной террористической группе, если эта поддержка заключается в «направлении персонала», «обучении» или «предоставлении экспертных консультаций и помощи». Одобрение иных видов материальной поддержки не допускается.

Что касается контртеррористических законов, регулирующих поездки, то в закон Соединенного Королевства «О борьбе с терроризмом и обеспечении безопасности границ» 2019 года было включено положение

164 Federal Negarit Gazette of the Federal Democratic Republic of Ethiopia, Proclamation No. 1176/2020, 25 March 2020.

165 “Arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre de la Convention du Conseil de l’Europe pour la prévention du terrorisme et de son Protocole additionnel et concernant le renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé”, 5 October 2020, FF 2020 7651, Art. 260ter.

166 *Terrorism Suppression Act 2002* (New Zealand), section 10(1), доступно по адресу: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2002/0034/latest/whole.html#DLM152716>.

167 *Ibid.*, section 10(3).

168 18 USC § 2339A (примечание 36 выше); 18 USC § 2339B (примечание 35 выше).

об исключении фактов въезда или пребывания на указанной территории из числа преступных деяний в тех случаях, когда целью такого въезда или пребывания является «оказание помощи гуманитарного характера»¹⁶⁹. Точно так же, согласно Уголовному кодексу Австралии, въезд или пребывание на территории, которая была объявлена министром иностранных дел страны зоной, где организация, включенная в террористический перечень, осуществляет неприязельские действия, не являются преступлением в случаях, когда лицо въезжает на такую территорию или остается на ней исключительно в целях оказания помощи гуманитарного характера¹⁷⁰.

Что касается контртеррористических санкций и уголовного законодательства, то исключение гуманитарной деятельности из сферы их применения является эффективным способом гарантировать, что беспристрастная гуманитарная деятельность, включая медицинские услуги, не окажется под запретом и не повлечет за собой наказания в случаях взаимодействия с вооруженными группами, признанными террористическими. Таким образом, государство получает возможность однозначно обеспечить соответствие своих контртеррористических мер своим же обязательствам по МГП в части гуманитарной деятельности и медицинской помощи и гарантировать ведение такой деятельности. Применение подобных исключений не требует, чтобы гуманитарная организация заблаговременно обращалась за разрешением на ведение любой деятельности, которая в противном случае может быть запрещена или признана противозаконной, что позволяет обеспечить гуманитарным организациям столь необходимую прозрачность их работы с самого начала и в отношении всего спектра выполняемых ими функций. Использование таких исключений позволяет предупредить целую лавину вышеописанных негативных последствий за счет предотвращения любых правовых рисков в контексте уголовного законодательства или санкционного режима, устранения необходимости прибегать к донорским оговоркам, сопряженным с целым рядом проблем, предоставления необходимых гарантий банкам и другим организациям частного сектора, чтобы убедить их не применять меры снижения риска, и минимизации административной нагрузки, избыточного регулирования и общей утраты мотивации, с которыми сталкиваются гуманитарные организации.

Для сравнения, разовые лицензии и иные заверения, используемые для разрешения или упрощения гуманитарной деятельности, которая в ином случае может быть запрещена или признана незаконной, являются менее эффективным средством обеспечения гуманитарной и медицинской деятельности в рамках МГП. Их выдачу нельзя гарантировать и прогнозировать, они не всегда распространяются на все беспристрастные гуманитарные организации или деятельность в том или ином контексте, они могут свести на нет фактическую и предполагаемую независимость этих органи-

169 *Counter-Terrorism and Border Security Bill* as amended (United Kingdom), HL Bill (2018) 153, Chapter 1, доступно по адресу: <https://publications.parliament.uk/pa/bills/lbill/2017-2019/0153/18153.pdf>.

170 Australian Criminal Code (примечание 32 выше), div. 119.2(3)(a).

заций, равно как их нейтральный статус и беспристрастность, а также ставят гуманитарную деятельность в зависимость от решений третьего государства даже в тех случаях, когда согласие на эту деятельность было дано тем государством, на территории которого она ведется, в соответствии с нормами МГП.

В соответствии с позицией, согласно которой использование оговорок об исключениях является надежным способом обеспечить соответствие контртеррористических мер нормам МГП и гарантировать ведение гуманитарной и медицинской деятельности, Генеральный секретарь ООН в своем докладе о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте 2021 года рекомендовал обеспечить, чтобы вся беспристрастная гуманитарная и медицинская деятельность была исключена из сферы применения контртеррористических мер и санкций¹⁷¹.

Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом также рекомендовала, чтобы «государства при любой возможности прямо исключали гуманитарную деятельность из сферы применения своих мер по борьбе с терроризмом на национальном, региональном и международном уровнях»¹⁷².

В отношении контртеррористических мер в целом, принимаемых как в форме санкций, так и в рамках уголовного законодательства, Генеральная Ассамблея ООН в своем обзоре Глобальной контртеррористической стратегии ООН за 2021 год настоятельно призвала государства

обеспечивать в соответствии с их обязательствами по международному праву и национальными правилами и в тех случаях, когда применяется международное гуманитарное право, чтобы контртеррористическое законодательство и меры не препятствовали гуманитарной и медицинской деятельности или взаимодействию со всеми соответствующими сторонами, как это предусмотрено международным гуманитарным правом, отмечая при этом применимые нормы международного гуманитарного права, касающиеся ненаказания любых лиц за медицинскую деятельность, осуществляемую в соответствии с врачебной этикой¹⁷³.

Эта же формулировка была включена Советом по правам человека в резолюцию 2019 года о терроризме и правах человека¹⁷⁴.

И именно это было рекомендовано в обзоре высокого уровня санкций ООН за 2015 год в контексте рассмотрения негативного влияния санкций ООН на гуманитарную деятельность: «В случае если предполагается, что санкции окажут влияние на гуманитарную деятельность,

171 Доклад Генерального секретаря ООН о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте, док. ООН S/2021/423, 3 мая 2021 г., с. 20.

172 *Ни Илан, Финнула*. Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, док. ООН A/40/52 (1 марта 2019 г.), п. 22, доступно по адресу: <https://undocs.org/ru/A/HRC/40/52>.

173 Резолюция 75/291 Генеральной Ассамблеи ООН, 2 июля 2021 г., п. 109.

174 Резолюция 73/174 Генеральной Ассамблеи ООН, 17 января 2019 г.

Совету следует рассмотреть введение постоянно действующего освобождения от санкций для субъектов гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций и их партнеров по осуществлению»¹⁷⁵. На сегодняшний день санкционный режим, введенный Советом Безопасности ООН в отношении Сомали, и в том числе организации «Аш-Шабааб» как включенной в террористический перечень, является единственным режимом ООН такого рода, который исключает финансовые транзакции, необходимые для ведения гуманитарной деятельности, из своей сферы действия¹⁷⁶. Совет Безопасности ООН постановил, что запреты на передачу денежных средств, финансовых активов и экономических ресурсов «не будут применяться в отношении выплаты денежных средств, других финансовых активов или экономических ресурсов, которые необходимы для своевременной доставки срочно требующейся гуманитарной помощи в Сомали» рядом указанных гуманитарных организаций¹⁷⁷. Учитывая присутствие и влияние организации «Аш-Шабааб» на тех территориях Сомали, где ведется гуманитарная деятельность, и повсеместный характер финансовых транзакций, связанных с гуманитарными операциями такого масштаба, данная оговорка об исключении наилучшим образом подходит для предотвращения негативного воздействия вышеописанных контртеррористических мер.

Заключение

Юридически обязывающее требование действовать сообразно нормам МГП и в соответствии с ними, закрепленное в резолюции 2462, и содержащийся в резолюциях 2462 и 2482 настоятельный призыв принимать во внимание потенциальное воздействие контртеррористических мер на сугубо гуманитарную деятельность в совокупности создают более прочную основу для того, чтобы контртеррористические меры гарантировали ведение беспристрастной гуманитарной деятельности и не создавали для нее препятствий. В идеале это должно позволить просто толковать и применять

¹⁷⁵ Сборник материалов обзора высокого уровня санкций Организации Объединенных Наций, док. ООН A/69/941, 12 июня 2015 г., с. 61.

¹⁷⁶ Несмотря на то что этот санкционный режим, действующий в отношении Сомали, не связан напрямую с контртеррористической деятельностью, одним из оснований для включения в перечень является связь с группами, признанными террористическими согласно режиму 1267. Санкционный режим Совета Безопасности ООН в отношении Корейской Народной Демократической Республики (КНДР) допускает введение разовых исключений для конкретных случаев гуманитарной деятельности по запросу; санкционный режим Совета Безопасности ООН в отношении Йемена допускает введение исключений для конкретных случаев гуманитарной деятельности по запросу в рамках всех перечисленных мер, включая эмбарго на поставки оружия, запрет на поездки и финансовые санкции. В настоящее время в санкционный перечень для Йемена входят только физические лица. По КНДР см.: резолюция 2397/2017 Совета Безопасности ООН, 22 декабря 2017 г.; по Йемену см.: резолюция 2564/2021 Совета Безопасности ООН, 25 февраля 2021 г. Процесс направления запросов о предоставлении исключений из санкционных режимов ООН описывается как отнимающий много времени, сложный, непредсказуемый и ограниченный по срокам и охвату. См.: Rebecca Brubaker and Sophie Huvé, *UN Sanctions and Humanitarian Action*, United Nations University, January 2021, p. 7.

¹⁷⁷ Резолюция 2551(2020) Совета Безопасности ООН, 12 ноября 2020 г., п. 22.

любые контртеррористические меры таким образом, чтобы они не препятствовали беспристрастной гуманитарной деятельности, предусмотренной в рамках МГП. Еще один вариант, который соответствует практике целого ряда государств, заключается в том, что беспристрастная гуманитарная и медицинская деятельность, соответствующая МГП, прямо исключается из сферы применения контртеррористических мер, что также является эффективным способом обеспечить соответствие контртеррористических мер обязательствам по МГП и нивелировать риски негативного воздействия этих мер на беспристрастную гуманитарную и медицинскую деятельность в зонах присутствия организаций, признанных террористическими. Практика государств по исключению гуманитарной деятельности из сферы применения контртеррористического законодательства свидетельствует о том, что такой подход вполне жизнеспособен. Она также служит подтверждением того, что интересы государства в сфере борьбы с терроризмом и задачи по обеспечению гуманитарной и медицинской помощи нуждающимся людям никоим образом не противоречат друг другу.

До тех пор пока все государства не исключат беспристрастную гуманитарную и медицинскую деятельность из сферы применения своих контртеррористических мер, негативное воздействие на гуманитарную работу будет сохраняться в виде различных уровней финансовых санкций и текущих положений уголовного законодательства (действующих, например, в странах, где проводятся гуманитарные операции, в странах гражданства сотрудников гуманитарных организаций, в странах регистрации этих организаций, в странах-донорах и странах, где осуществляются финансовые услуги, в дополнение к региональным мерам и мерам ООН). Вот почему систематическое внесение юридически обязывающих оговорок об исключении в резолюции Совета Безопасности ООН о борьбе с терроризмом — как в контексте санкционного режима 1267, так и применительно к соответствующим мерам о запрете и криминализации, фигурирующим в документах, принятых в продолжение резолюции 1373 — должно стать убедительным и всеобщим стандартом, которым будут руководствоваться все государства — члены ООН.

