

Режимы санкций ООН в связи с конфликтами и гуманитарная деятельность: обзор стратегических исследований

Ребекка Брубейкер и Софи Юве*

Ребекка Брубейкер — старший советник по вопросам политики Центра стратегических исследований Университета Организации Объединенных Наций (УООН-ЦИ).

Софи Юве — специалист по вопросам права УООН-ЦИ.

Аннотация

В этой статье приведен краткий обзор возможного сочетания режимов санкций Организации Объединенных Наций (ООН), применяемых в условиях вооруженных конфликтов, и гуманитарной деятельности. В тексте говорится о возникновении этой проблемы в рамках борьбы с терроризмом, затем исследуются возможности совмещения санкций и гуманитарной деятельности, а также анализируются виды риска, характерные для гуманитарной деятельности в условиях санкций, введенных в связи с конфликтом.

* Статья подготовлена в рамках научного проекта, направленного на исследование санкций ООН и гуманитарной деятельности, который осуществляют авторы в Центре стратегических исследований Университета Организации Объединенных Наций.

В статье обозначены пробелы в проведенных исследованиях и намечено новое направление стратегических исследований, предметом которых станут режимы санкций ООН, вводимые в условиях вооруженных конфликтов (в связи с конфликтом), но выходящие за рамки борьбы с терроризмом в чистом виде. В заключение в статье поясняется, почему сбор дополнительных фактических данных по этой теме столь важен для обеспечения как легитимности, так и действенного применения санкций ООН.

Ключевые слова: международное гуманитарное право, санкции, борьба с терроризмом, вооруженный конфликт, Организация Объединенных Наций.



Введение

С начала 2000-х годов международные и региональные организации, а также отдельные государства все чаще стали вводить санкции, чтобы взять под контроль, ограничить или запретить взаимодействие с определенными государствами, группами или лицами для достижения политических, социальных и экономических целей. На уровне Организации Объединенных Наций (ООН) среди таких целей можно отметить поддержание международного порядка и безопасности, разрешение вооруженных конфликтов, сдерживание нарушений международного права прав человека или международного гуманитарного права, а также противодействие финансированию терроризма и участию в террористической деятельности. При этом в последние несколько лет в гуманитарном сообществе и за его пределами все чаще стали звучать заявления о том, что из-за международных санкций, особенно в сфере борьбы с терроризмом, сокращается пространство для ведения гуманитарной деятельности, осуществляемой в соответствии с установленными принципами.

В настоящей статье приведен краткий обзор режимов санкций ООН, применяемых в условиях вооруженного конфликта и гуманитарной деятельности. В тексте говорится о возникновении этой проблемы в рамках борьбы с терроризмом, затем сравниваются сходства и различия между единственным режимом санкций ООН, который направлен на борьбу с терроризмом, и десятью другими режимами, введенными ООН в условиях вооруженных конфликтов с основной целью урегулирования конфликта (далее именуемыми режимами санкций, вводимыми в связи с конфликтом)¹. В частности, авторы статьи постарались представить возможности для совмещения

¹ В условиях вооруженных конфликтов режимы санкций, основная цель которых состояла в разрешении этих конфликтов, были введены в десяти странах: Сомали, Демократической Республике Конго (ДРК), Йемене, Мали, Судане, Южном Судане, Центральноафриканской Республике (ЦАР), Ливии, Ираке (в отношении официального оккупационного режима) и в Афганистане (резолюция 1988).

и даже взаимного дополнения режимов санкций ООН, вводимых в связи с конфликтом, и международного гуманитарного права (МГП), а также изучили потенциальные виды риска, характерные для гуманитарной деятельности в условиях санкций. В статье обозначены пробелы в проведенных исследованиях и намечено новое направление стратегических исследований, предметом которых станут режимы санкций ООН, вводимые в связи с конфликтом, но выходящие за рамки борьбы с терроризмом в чистом виде. В заключение в статье поясняется, почему сбор дополнительных фактических данных по этой теме столь важен для обеспечения как легитимности, так и действенного применения санкций ООН.

Исследование сложившейся ситуации

Периоды изучения и внедрения изменений при планировании и применении режимов санкций ООН

Санкции ООН, применяемые в рамках статьи 41 Устава ООН, включают в себя все меры, «не связанные с использованием вооруженных сил», которые может предусмотреть Совет Безопасности ООН для осуществления своих решений². Санкции — один из важнейших инструментов, применяемых Советом Безопасности ради поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Основная цель санкций, вводимых в условиях вооруженного конфликта, состоит в том, чтобы содействовать смягчению последствий конфликта, предотвращению его эскалации и недопущению возобновления насилия³. Кроме того, санкции используются для борьбы с терроризмом. На практике режимы санкций ООН чаще всего предполагают замораживание имущества, запреты на въезд в другие страны, эмбарго на поставки оружия и других товаров. Эти меры применяются к отдельным лицам и организациям с целью изменить их поведение, сдержать их деятельность или дать им понять, что их действия выходят за рамки общепринятых международных норм⁴. Статья 25 Устава ООН обязывает государства-члены исполнять решения Совета Безопасности ООН, в том числе поддерживать призывы к введению санкций согласно статье 41.

- 2 Устав Организации Объединенных Наций, 24 октября 1945 г. (Устав ООН), ст. 41: «Совет Безопасности уполномочивается решать, какие меры, не связанные с использованием вооруженных сил, должны применяться для осуществления его решений, и он может потребовать от Членов Организации применения этих мер. Эти меры могут включать полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио или других средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений».
- 3 Rebecca Brubaker and Thomas Doerfler, *UN Sanctions and the Prevention of Conflict: A Thematic Paper for the United Nations–World Bank Study on Conflict Prevention*, United Nations University, August 2017, доступно по адресу: <https://collections.unu.edu/eserv/UNU:6431/UNSanctionsandPreventionConflict-Aug-2017.pdf> (все ссылки на интернет-ресурсы приводятся по состоянию на сентябрь 2021 г.).
- 4 Thomas J. Biersteker, Sue E. Eckert and Marcos Tourinho, *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, Cambridge University Press, New York, 2016.

Со временем члены Совета Безопасности пересмотрели и уточнили набор санкций, сделав их более адресным, эффективным и действенным инструментом. Два важных кризисных этапа, в рамках которых осуществлялось изучение и внедрение изменений, привели к кардинальному пересмотру процесса планирования санкций ООН и подхода к ним. Первый этап включает в себя реформы, проведенные в период 1998–2002 годов в ответ на разрушительные гуманитарные последствия тотальных санкций для гражданского населения бывшей Югославии, Гаити и Ирака. Было установлено, что тотальные санкции имели как пагубные последствия в связи с ограничением доступа к основным товарам, в том числе товарам медицинского назначения и бензину, так и вторичный эффект, который проявился, когда государство перенаправило ресурсы из сферы общественного обслуживания на обход санкций⁵. Ввиду таких последствий и в ответ на согласованные призывы со стороны коалиции ученых, государств-членов, должностных лиц ООН и представителей частного сектора члены Совета Безопасности ООН адаптировали имевшийся подход к разработке санкций. Вместо того чтобы вводить всеобъемлющие санкции в отношении правительства или территории в целом, разработчики режимов санкций ООН переключились на использование «адресных» мер, направленных на оказание ограниченного стратегического влияния на определенных физических и юридических лиц. Кроме того, разработчики санкций сузили торговые эмбарго, чтобы уменьшить их влияние на экономику в целом⁶. По их замыслу новый подход должен был способствовать минимизации последствий санкций для гражданского населения и экономики страны или региона при сохранении действенности мер для достижения заявленных целей, состоящих в оказании влияния на отдельных лиц или группы лиц.

На втором этапе кризиса неожиданными последствиями попыток сделать санкции более адресными стали анализ и внедрение изменений. По мере того как санкции становились более персонализированными и избирательными, стали возникать вопросы в отношении процедуры включения частных лиц в перечень тех, на кого распространяются санкции, и исключения из него⁷. Поднявшаяся волна судебных процессов вызвала сомнения по поводу того, не оказывают ли адресные списки ООН неоправданного воздействия на право юридических и физических лиц на надлежащее разбирательство, особенно в сфере борьбы с терроризмом. В ответ на значительное давление со стороны как государств-членов, так и государственных и региональных судебных органов Совет Безопасности ООН, желая

5 David Cortright and George A. Lopez, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*, Lynne Rienner, Boulder, CO, 2000.

6 Например, новые меры были направлены на суда, использовавшиеся для незаконной перевозки нефти, и не предполагали запрет импорта нефти в целом, а также вводили запрет на экспорт необработанных алмазов, но не на торговлю алмазами в стране. Подробнее об этих переменах см.: T. J. Biersteker, S. E. Eckert and M. Tourinho (примечание 4 выше).

7 James Cockayne, Rebecca Brubaker and Nadeshda Jayakody, *Fairly Clear Risks: Protecting UN Sanctions' Legitimacy and Effectiveness through Fair and Clear Procedures*, research report, United Nations University Centre for Policy Research (UNU-CPR), 2018.

обеспечить и действенность, и легитимность вводимых санкций, отреагировал на угрозу праву на надлежащее разбирательство в связи с контртеррористическими мерами учреждением должности омбудсмана по режиму санкций, установленному резолюцией 1267 Совета Безопасности, и начал реформу процесса включения в санкционный перечень⁸.

Сейчас инструментарий санкций ООН переживает третий кризисный этап, в связи с чем проводится изучение воздействия существующих санкционных мер на способность гуманитарного сектора безопасно, быстро и эффективно получать доступ к нуждающимся и оказывать им помощь⁹. До сего момента изучение касалось преимущественно санкций ООН, применяемых с единственной целью — противостоять терроризму. Для многих гуманитарных акторов эта проблема уже не нова, однако за последние несколько лет она приобрела размах и привлекла внимание как тех, кто применяет санкции на практике, так и тех, кто их разрабатывает. Однако санкции ООН, вводимые в условиях вооруженных конфликтов с иными целями, нежели борьба с терроризмом, — такими как разрешение конфликта — практически полностью выпали из анализа.

Такое изучение истории оспаривания и реформирования санкций ООН позволяет сделать два полезных вывода относительно осознания и последующего преодоления нынешнего кризиса. Первый вывод состоит в том, что действенность санкций неразрывно связана с их легитимностью как инструмента мировой политики. Совет Безопасности разрабатывает и принимает меры самостоятельно, но претворяют их в жизнь другие¹⁰. В прошлом игнорирование недовольства санкциями вредило их легитимности в глазах других государств. В свою очередь тщательное изучение легитимности санкций ослабляло готовность государств осуществлять их на практике. Соответственно, санкции ООН в целом стали менее действенными. Второй вывод: как показывают два предыдущих этапа внедрения изменений, перед лицом ясных фактических подтверждений нежелательного влияния санкций Совет Безопасности ООН взялся за решение проблемы и провел реформы¹¹. Таким образом, есть основания полагать, что

- 8 Резолюция 1904 Совета Безопасности ООН, 17 декабря 2009 г. Кроме того, Совет постановил реформировать процесс включения в санкционный перечень. Государства могут предлагать только тех кандидатов, в отношении которых была проведена независимая проверка в трех отдельных источниках. Группы экспертов при выдвижении кандидатов также должны ссылаться в своих докладах на три независимых источника. В результате этих реформ включение в перечень усложнилось.
- 9 Для целей настоящей статьи термины «гуманитарный сектор», «гуманитарные организации» и «гуманитарные акторы» являются взаимозаменяемыми и распространяются на все неправительственные организации, деятелей гражданского общества и учреждения ООН, которые действуют беспристрастно и занимаются исключительно гуманитарной деятельностью.
- 10 Несмотря на то что все государства имеют юридическое обязательство исполнять все решения Совета Безопасности ООН, в том числе применять режимы санкций, практика не всегда соответствует теории. На самом деле, некоторые государства исполняют решения Совета Безопасности автоматически. Другие же рассматривают решения Совета Безопасности в собственных судах и исполняют их только тогда, когда считают юридически обоснованными.
- 11 В отношении проблем, связанных с надлежащими процессуальными гарантиями, реформы были более скромными и были связаны главным образом с режимом санкций, обусловленным борьбой с терроризмом.

Совет Безопасности и действующие при нем комитеты по санкциям можно подтолкнуть к принятию мер и в этом третьем случае. Продолжая реагировать на новые фактические данные и оттачивать свои инструменты, Совет помогает поддержать и легитимность, и действенность санкций.

Обзор проведенных исследований и выход за пределы санкций в целях борьбы с терроризмом

В течение последнего десятилетия постоянно растет число сообщений от гуманитарных организаций, гуманитарных учреждений ООН, организаций гражданского общества и специалистов по санкциям, обеспокоенных тем, что меры борьбы с терроризмом в целом, и в частности санкции, вводимые в целях противодействия терроризму, отрицательно влияют на способность гуманитарных организаций осуществлять свою деятельность в условиях вооруженных конфликтов в соответствии с положениями МПП¹².

Как показывают проведенные исследования, меры противодействия терроризму в целом, и в частности санкции, направленные на борьбу с терроризмом, ограничивают способность гуманитарных акторов работать в определенных районах или оказывать помощь определенным категориям граждан, что ставит под вопрос основополагающее требование МПП, предписывающее гуманитарным акторам сохранять беспристрастность¹³. Кроме того, эти ограничения мешают сторонам в конфликте воспринимать гуманитарные организации как нейтральных акторов¹⁴. Несмотря на то что эти

12 По поводу воздействия контртеррористических мер в целом см., в частности: Emma O'Leary, *Principles under Pressure: The Impact of Counterterrorism Measures and Preventing/Countering Violent Extremism on Principled Humanitarian Action*, Norwegian Refugee Council, June 2018; Tom Keatinge, *Uncharitable Behavior and Banks that Drop Nonprofit Customers*, Demos, 2019; Ben Hayes, *The Impact of International Counterterrorism on Civil Society Organisations: Understanding the Role of the Financial Action Task Force*, Bread for the World, 2017; Tom Keatinge and Florence Keen, *Humanitarian Action and Non-State Armed Groups: The Impact of Banking Restrictions on UK NGOs*, research paper, Chatham House, April 2017; Stuart Gordon, Alice Robinson, Harry Goulding and Rawaad Mahyub, *The Impact of Bank De-risking on the Humanitarian Response to the Syrian Crisis*, Humanitarian Policy Group (HPG), August 2018; Stuart Gordon and Sherine El Taraboulsi-McCarthy, *Counter-Terrorism, Bank De-risking and Humanitarian Response: A Path Forward: Key Findings from Four Case Studies*, HPG, August 2018, p. 2; Kate Mackintosh and Patrick Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action*, Norwegian Refugee Council, 2013; Sherine El Taraboulsi-McCarthy and Camilla Cimatti, *Counter-Terrorism, De-risking and the Humanitarian Response in Yemen: A Call for Action*, HPG, February 2018. По поводу санкций, направленных конкретно на противодействие терроризму, см., в частности: Alice Debarge, *Making Sanctions Smarter: Safeguarding Humanitarian Action*, policy report, International Peace Institute, December 2019; High Level Review of United Nations Sanctions, *Compendium*, November 2015; Emanuela-Chiara Gillard, *Recommendations for Reducing Tensions in the Interplay between Sanctions, Counterterrorism Measures and Humanitarian Action*, research paper, Chatham House, August 2017.

13 Отметим, что МПП применимо только в отношении ситуаций вооруженного конфликта. К таким ситуациям относятся лишь некоторые, но не все санкции, связанные с противодействием терроризму.

14 Нейтральность не является необходимым условием в соответствии с МПП, но считается основополагающим рабочим принципом гуманитарной деятельности. Подозрение в том, что организация не является беспристрастной и нейтральной, может поставить под угрозу безопасность гуманитарных работников, находящихся в сложных конфликтных условиях и взаимодействующих с негосударственными вооруженными группами, которые считаются «террористическими».

конкретные отрицательные последствия санкций, направленных на борьбу с терроризмом, для гуманитарной деятельности сложно отделить от влияния прочих мер противодействия терроризму, принимаемых на международном, региональном и страновом уровне, по итогам проведенных на данный момент исследований были получены первоначальные данные, свидетельствующие о том, что все три основные санкционные меры, применяемые в целях борьбы с терроризмом, — замораживание имущества, запрет на въезд в другие страны и отраслевые эмбарго — могут отразиться на гуманитарной деятельности. В итоге некоторые исследователи пришли к выводу о наличии противоречий между контртеррористическими мерами и зафиксированными нормами, регулирующими гуманитарную деятельность, нормами МГП о защите раненых и больных, а также лиц, оказывающих медицинскую помощь, и нормами МГП о защите гуманитарных работников¹⁵.

Однако подавляющее большинство действующих режимов санкций ООН, применяемых в условиях вооруженных конфликтов, преследуют иные цели, нежели борьба с терроризмом. Основной мишенью санкций в рамках таких режимов является сам вооруженный конфликт, они направлены на его ослабление или разрешение, защиту гражданских лиц и обеспечение условий для осуществления гуманитарной деятельности. Такие режимы санкций можно считать «конфликтоцентричными» или «связанными с конфликтом». В то же время исследования воздействия санкций ООН на гуманитарную деятельность в рамках таких режимов, вводимых в связи с конфликтом, довольно немногочисленны. Как указано выше, ученые установили наличие противоречий между контртеррористическими мерами и нормами МГП о защите гуманитарного пространства, и еще предстоит выяснить, сохраняется ли это противоречие в рамках режимов санкций, вводимых в связи с конфликтом. В отсутствие проведенных исследований по этому поводу можно сделать два допущения: одно — о согласованности, второе — о степени риска.

Видимая согласованность между режимами санкций, вводимыми в связи с конфликтом, МГП и гуманитарной деятельностью

Кто-то может счесть, что санкции, вводимые по указанию ООН для иных целей, нежели борьба с терроризмом, и МГП дополняют друг друга; тому есть две причины. Первая состоит в том, что режимы санкций, вводимые в связи с конфликтом, применяются в условиях вооруженных конфликтов, которые регламентируются преимущественно МГП. Поскольку санкции

15 См., например: Emanuela-Chiara Gillard, *Humanitarian Action and Non-State Armed Groups: The International Legal Framework*, research paper, Chatham House, February 2017; Naz K. Modirzadeh, Dustin A. Lewis and Claude Bruderlein, “Humanitarian Engagement under Counter-Terrorism: A Conflict of Norms and the Emerging Policy Landscape”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, No. 883, 2011.

должны соответствовать международному праву, в том числе МГП, они не могут мешать сохранению гуманитарного пространства. Вторая: режимы, вводимые в связи с конфликтом, не имеют определенных последствий, присущих режимам, направленным исключительно на борьбу с терроризмом, в связи с чем они предположительно представляют меньше риска для гуманитарной деятельности. Рассмотрим эти два утверждения по порядку.

Совместимость и взаимодополняющий характер режимов санкций, вводимых в связи с конфликтом, и гуманитарной деятельности

Режимы санкций, вводимые в связи с конфликтом, могут планироваться таким образом, чтобы дополнять применение норм МГП. На самом деле, в отличие от режимов, направленных исключительно на борьбу с терроризмом, в них всегда включаются формулировки и положения, иллюстрирующие намерение или желание Совета Безопасности использовать санкции как инструмент содействия оказанию гуманитарной помощи и защите гуманитарных организаций от неправомерных действий и злоупотреблений сторон в конфликте. Совет Безопасности использует три элемента защиты, которые заслуживают упоминания в настоящей статье.

Во-первых, при вводе всех своих режимов санкций в связи с конфликтом, кроме одного, Совет Безопасности напоминал об обязанности сторон в конфликте соблюдать свои обязательства в рамках международного права, в том числе МГП, права прав человека и беженского права. Может быть полезно отметить, что этот призыв к соблюдению МГП в целом подразумевает конкретные нормы, регулирующие гуманитарный доступ и обеспечивающие защиту гуманитарных и медицинских работников (отсюда следуют все обязательства сторон в конфликте в рамках МГП, связанные с защитой гуманитарного пространства). Кроме того, все режимы санкций, введенные в связи с конфликтом, кроме одного, предусматривали формулировки, в которых конкретно упоминались и осуждались нарушения МГП — нарушения, часто состоящие в создании препятствий для гуманитарного доступа и гуманитарной деятельности. В то же время в относящемся к ИГИЛ и «Аль-Каиде» (*обе организации запрещены в России. — Прим. пер.*) режиме санкций ООН, введенном резолюцией 1267, не содержится ссылки на обязательства сторон в конфликте соблюдать МГП и очень редко выражается осуждение по поводу конкретных нарушений МГП, даже в тех случаях, когда соответствующие частные лица и группы являются «сторонами в конфликте» и, как сообщается, замешаны в нарушении права вооруженных конфликтов.

Во-вторых (и снова в отличие от режима, установленного в отношении ИГИЛ и «Аль-Каиды»), во всех режимах, введенных в связи с конфликтом, подчеркивается значение предоставления гуманитарного доступа, оказания гуманитарной помощи и защиты гуманитарных работников. За последние два десятилетия режимы санкций эволюционировали и вобрали в себя формулировки и положения, специально предназначенные для

защиты гуманитарного пространства от нарушений, совершаемых сторонами в конфликте. Действующие режимы санкций, введенные в связи с конфликтом, предусматривают распространенные и стандартизированные формулировки и в преамбуле, и в постановляющей части, где отражаются конкретные нормы МПП, применяемые в отношении гуманитарной деятельности и гуманитарного персонала¹⁶.

Наконец, в-третьих, эти ссылки на МПП в целом, и в частности — на положения, касающиеся гуманитарного доступа, гуманитарной помощи и гуманитарных работников, воплощаются на практике через два критерия включения в санкционный перечень. Эти критерии создают основу для действий Совета Безопасности, направленных на прекращение злоупотреблений и препятствий для гуманитарной помощи. Восемь из режимов санкций, введенных в связи с конфликтом, содержат общий критерий, формулируемый как «нарушения МПП»¹⁷. Таким образом, на этом основании создание препятствий для доступа, ненадлежащее перенаправление помощи и нападения на гуманитарных работников могут повлечь за собой ответственность, если соответствующая дискуссионная группа или группа экспертов сочтет, что эти действия составили нарушение МПП. Кроме того, в шести из режимов санкций, введенных в связи с конфликтом, также содержится отдельный критерий включения в перечень — препятствование гуманитарному доступу, создание помех для доставки или раздачи гуманитарной помощи и/или нападение на гуманитарных работников¹⁸. Таким образом, подобные препятствия и нападения могут повлечь за собой ответственность на этом основании, даже если они не составляют нарушение МПП.

Эти три элемента демонстрируют, что защита гуманитарного доступа, гуманитарной помощи и гуманитарного персонала от злоупотреблений и нарушений МПП предусмотрена в числе второстепенных целей режимов санкций, вводимых в связи с конфликтом. На этом основании некоторые считают, что основная цель режимов, вводимых в связи с конфликтом (разрешение конфликта), и разработка санкций, принимаемых с этой целью, совместимы с МПП и гуманитарным пространством и дополняют их.

Сравнение обстоятельств: принципиальные отличия от борьбы с терроризмом

Лишь один из четырнадцати действующих режимов санкций ООН имеет своей основной целью борьбу с терроризмом. Режим, введенный в отношении

16 В этих формулировках, в частности, осуждается препятствование оказанию гуманитарной помощи и ее присвоение; осуждается определение гуманитарных работников в качестве целей и нападение на них, содержится напоминание о соответствующих обязательствах обеспечить гуманитарным акторам полный, безопасный и беспрепятственный доступ ко всем нуждающимся, а также напоминание о важности соблюдения гуманитарных принципов гуманности, беспристрастности, нейтральности и независимости.

17 Южный Судан, Мали, Йемен, ЦАР, ДРК, Ливия.

18 Южный Судан, Мали, Йемен, ЦАР, ДРК, Ливия, Сомали, Судан.

ИГИЛ и «Аль-Каиды», — единственный, который в чистом виде направлен на противодействие терроризму. Он был введен в 2011 году после разделения некогда единого режима санкций ООН, который распространялся и на «Талибан» (*движение запрещено в России. — Прим. пер.*), и на «Аль-Каиду». Совет Безопасности разделил этот режим на два, чтобы указать «Талибану» на возможность примирения за счет избирательного исключения отдельных лиц из режима санкций, введенного в рамках резолюции 1988; эта резолюция была пересмотрена таким образом, чтобы обеспечить в первую очередь разрешение конфликта в Афганистане. В то же время новый режим, направленный на борьбу с терроризмом, который изначально был введен в отношении «Аль-Каиды» и связанных с ней лиц, имел своей целью не примирение, разрешение конфликта или легализацию членов «Аль-Каиды»; его единственным назначением является сдерживание террористической деятельности, чтобы «Аль-Каиде» было сложнее финансировать свои начинания, перемещаться между странами и закупать оружие¹⁹. Режим санкций в отношении ИГИЛ и «Аль-Каиды» действует по всему миру, то есть везде, где осуществляют свои операции «Аль-Каида», ИГИЛ или группы и частные лица, имеющие с ними установленные связи. Однако в тех случаях, когда этот режим пересекается с ситуациями международных и немеждународных вооруженных конфликтов, сторонами в которых могут быть ИГИЛ, «Аль-Каида» или связанные с ними лица, — например в Сирии, Ираке и Афганистане, Мали, Ливии, Сомали и Йемене, — он направлен не на сами эти конфликты, а только на сдерживание и ограничение групп, связанных с террористами²⁰. Как пишут Бирстекер, Ван Ден Херик и Брубейкер, в отличие от режимов, вводимых в связи с конфликтом в целях его разрешения, «включение групп в санкционный перечень» в отношении ИГИЛ и «Аль-Каиды»

направлено на исключение их из мирового сообщества и подрыв их способности вести террористическую деятельность. Критерии включения в перечень основаны на действиях отдельных лиц, особенно если они демонстрируют связь таких лиц с террористическими/подпольными группировками в виде либо непосредственного участия, либо предоставления косвенной поддержки²¹.

С другой стороны, самым распространенным сценарием применения санкций ООН являются именно ситуации вооруженных конфликтов, на разрешение которых и направлены такие санкции. На данный момент действует 10 режимов санкций, введенных в связи с конфликтом: в Сомали,

19 Thomas J. Biersteker, Rebecca Brubaker and David Lanz, *UN Sanctions and Mediation: Establishing Evidence to Inform Practice*, UNU-CPR, 18 February 2019.

20 Отметим, что в отношении Сирии как страны ООН не вводила никакого режима санкций; тем не менее в данном регионе действуют санкционные меры ООН, направленные на ИГИЛ и «Аль-Каиду».

21 Thomas J. Biersteker, Larissa van den Herik and Rebecca Brubaker, *Enhancing Due Process in UN Security Council Targeted Sanctions Regimes*, internal report drafted for Switzerland's International Law Directorate, April 2021, p. 10 (готовится к публикации, имеется в архиве у авторов).

Демократической Республике Конго (ДРК), Йемене, Мали, Судане, Южном Судане, Центральноафриканской Республике (ЦАР), Ливии, Ираке (в отношении официального оккупационного режима) и Афганистане. В шести из десяти случаев (в Ираке, Ливии, Мали, Сомали, Афганистане и Йемене) имеется существенная составляющая, которая касается борьбы с терроризмом: либо ввиду применения общемирового режима санкций в отношении ИГИЛ и «Аль-Каиды» помимо режима, введенного в связи с вооруженным конфликтом, либо за счет действия параллельных санкций, направленных на противодействие терроризму и введенных на региональном уровне или в одностороннем порядке. В четырех остальных случаях (в ЦАР, ДРК, Южном Судане и Судане) режимы санкций либо направлены на разрешение конфликта «в чистом виде», либо содержат лишь незначительные элементы борьбы с терроризмом. В отличие от особого режима, действующего в отношении ИГИЛ и «Аль-Каиды», в этих десяти случаях санкции применяются в качестве рычага для разрешения конфликта²². Иными словами, основной целью этих режимов санкций по-прежнему является разрешение конфликта переговорным путем, а не сдерживание групп, связанных с террористами²³. В итоге санкции вводятся в отношении ключевых политических и военных субъектов, участвующих в вооруженном конфликте, чтобы сдержать их деятельность или подтолкнуть их к сотрудничеству в рамках процесса установления мира или примирения²⁴. Отдельные лица и группы включаются в перечень лиц, к которым применяются санкции, на основании своего статуса и своих действий²⁵.

Это принципиальное различие в цели режимов санкций, направленных на борьбу с терроризмом и вводимых в связи с конфликтом, может повлиять на трактовку — а значит, и на практическое воплощение — санкций отдельными государствами. В частности, меры в отношении негосударственных вооруженных групп, включенных в перечень лиц, на которых распространяются санкции, могут применяться не столь строго и тщательно, как в сфере борьбы с терроризмом. Такой относительно мягкий вариант вызывает беспокойство по поводу риска ненадлежащего перенаправления гуманитарной помощи. К примеру, в отношении большинства режимов, которые вводились за истекшие годы в связи с конфликтом, группы экспертов отмечали случаи расхищения, кражи, перенаправления гуманитарной помощи и злоупотребления ею со стороны негосударственных акторов, в том числе вооруженных групп и лиц, включенных в санкционный перечень. В то же время в отношении режима, который применяется к ИГИЛ и «Аль-Каиде», таких сообщений напрямую от наблюдательной группы не поступало ни разу; при этом применительно к данному режиму подчеркивается,

22 Thomas J. Biersteker, Larissa van den Herik and Rebecca Brubaker, *Enhancing Due Process in UN Security Council Targeted Sanctions Regimes*, internal report drafted for Switzerland's International Law Directorate, April 2021, p. 8.

23 J. Cockayne, R. Brubaker, and N. Jayakody (примечание 7 выше), p. 4; см. также: Table 8 and pp. 30–35.

24 T. J. Biersteker, L. van den Herik and R. Brubaker (примечание 21 выше), p. 8.

25 Ibid.

что перенаправление помощи и злоупотребление ею могут быть источником финансирования групп и лиц, связанных с террористами, тогда как в рамках большинства других режимов, вводимых в связи с конфликтами, перенаправление помощи и злоупотребление ею со стороны вооруженных групп, включенных в перечень, осуждаются как одно из ряда действий, препятствующих оказанию гуманитарной помощи нуждающимся группам населения²⁶. Кроме того, применительно к режиму, действующему в отношении ИГИЛ и «Аль-Каиды», подчеркивается, что государства должны стремиться избегать риска, а соответствующая документация содержит массу ссылок на рекомендации Группы разработки финансовых мер (ФАТФ) в отношении «риска ненадлежащего обращения с некоммерческими организациями со стороны террористических групп и объединений»²⁷. В то же время в режимах санкций, введенных в связи с конфликтом, рекомендации ФАТФ применяются не столь рьяно. Поэтому может сложиться впечатление, будто финансовые санкции, применяемые в рамках режимов, вводимых в связи с конфликтом и не содержащих элементов борьбы с терроризмом, могут не требовать столь же тщательного рассмотрения, особенно в отношении риска злоупотребления гуманитарной помощью.

Последнее существенное различие между сферой вооруженных конфликтов и сферой борьбы с терроризмом может привести к различным результатам исследований. Режимы санкций ООН, направленные исключительно на борьбу с терроризмом, входят в состав масштабного политико-правового механизма противодействия терроризму, разработанного за эти годы Советом Безопасности ООН в соответствии с главой VII Устава ООН. Этот механизм вводит общие и абстрактные нормы, которые являются обязательными для всех государств — членов ООН; начало этой тенденции было положено с принятием резолюции 1373. В частности, в рамках этого механизма резолюциями 1373 и 2462 на государства налагается обязательство предусмотреть во внутренних указах уголовную ответственность за финансирование терроризма, в том числе за нарушение санкционных мер, принятых в соответствии с режимом, который распространяется на ИГИЛ и «Аль-Каиду»²⁸. При этом в рамках режимов, вводимых в связи

26 Отметим, что в режиме санкций, введенном в отношении «Талибана» (резолюция 1988), содержатся аналогичные упоминания о риске перенаправления гуманитарной помощи и использования ее в качестве источника финансирования.

27 См., например: FATE, *Best Practices: Combating the Abuse of Non-Profit Organizations (Recommendation 8)*, June 2015.

28 В частности, сюда входит обязательство государств предусмотреть в своих внутренних нормативно-правовых актах уголовную ответственность за нарушение режима санкций (в частности в отношении замораживания имущества) применяемых к ИГИЛ/«Аль-Каиде». Обязательства, вытекающие из резолюций Совета Безопасности ООН, касающихся борьбы с терроризмом и принятых в рамках главы VII, такие как резолюция 1373, а позднее и резолюция 2462, очень похожи на обычные обязательства в соответствии с Международной конвенцией о борьбе с финансированием терроризма. После принятия резолюции 1373 ученые, в частности, писали о том, что Совет Безопасности действует как наднациональный законодательный орган для остальных государств — членов ООН. См., например: Stefan Talmon, “The Security Council as World Legislature”, *American Journal of International Law*, Vol. 99, No. 1, 2005; Paul C. Szasz, “The Security Council Starts Legislating”, *American Journal of International Law*, Vol. 96, No. 4, 2002.

с конфликтом, государства определяют меру пресечения за несоблюдение национальными акторами санкций, наложенных ООН, на свое усмотрение. В итоге государства могут менее сурово наказывать за нарушение санкций ООН, введенных в связи с конфликтом, чем за несоблюдение контртеррористических мер, что может повлиять на оценку риска частными субъектами, которые работают с гуманитарными акторами в обеих сферах²⁹. Коротко говоря, все эти особенности могут порождать различные трактовки и влиять на практическое воплощение санкций в условиях конфликтов. Таким образом, режимы санкций, вводимые в связи с конфликтом, могут представлять меньший риск для гуманитарной деятельности, нежели режим, принятый резолюцией 1267, — по крайней мере на первый взгляд.

Оспаривание допущений о совместимости по умолчанию и об отсутствии риска

Как говорилось выше, в концепции режимов, вводимых в связи с конфликтом, демонстрируется желание защитить гуманитарную деятельность и обеспечить соблюдение МПП. Однако санкции ООН, применяемые в условиях конфликтов, также могут прямо и косвенно ограничивать гуманитарную деятельность, а иногда даже мешать ей. Кроме того, некоторые гуманитарные акторы все больше обеспокоены тем, что их деятельность может идти вразрез с санкциями ООН или мерами, принимаемыми государствами и донорами для осуществления этих санкций в условиях конфликтов за рамками борьбы с терроризмом в чистом виде³⁰. Опасаясь нарушения установленных норм, некоторые организации резко сократили или даже прекратили свою деятельность, а некоторые решили просто пренебречь введенными санкциями. Таким образом, встает вопрос о том, предусматривают ли в своем нынешнем виде режимы, вводимые в связи с конфликтом, достаточные гарантии предотвращения или смягчения непреднамеренных, но, возможно, пагубных последствий санкций для гуманитарной деятельности, особенно с учетом того, что задачи в рамках противодействия терроризму начинают просачиваться и в режимы, вводимые в связи с конфликтом.

Рост пересечения с контртеррористической сферой

Понимать общие различия между режимами, вводимыми в связи с конфликтом, и режимами, направленными на борьбу с терроризмом, очень важно, однако эти сферы все чаще стали пересекаться.

Во-первых, нельзя забывать о том, что в рамках обоих режимов вводятся одинаковые санкции. По сути, основное различие состоит в трактовке

29 Однако к санкциям, введенным не со стороны ООН, это может не относиться.

30 На основе телефонных бесед авторов с широким кругом международных и национальных гуманитарных акторов в ДРК, Сомали, Йемене и Мали в ноябре 2020 г. — мае 2021 г. (расшифровки аудиозаписей имеются в архиве авторов).

масштаба этих мер членами Совета Безопасности и государствами-членами, применяющими санкции на практике. Это может быть особенно проблематично при осуществлении мер замораживания имущества, которые требуют не допустить прямого или косвенного предоставления денежных средств, финансовых активов или экономических ресурсов определенным организациям и использования их на благо таких организаций. Несмотря на то что трактовка замораживания имущества в условиях режима, введенного в связи с конфликтом, считается менее широко насаждаемой, чем в условиях режима, применяемого в отношении ИГИЛ и «Аль-Каиды», ничто не мешает ужесточить существующую позицию и в рамках режимов, направленных на разрешение конфликтов. В отсутствие какого-либо конкретного гуманитарного положения или руководства этот запрет может толковаться как включающий обычные виды деятельности нейтральных гуманитарных акторов. В числе таких видов деятельности может быть предоставление помощи в большом объеме, которую включенные в санкционный перечень организации затем перенаправляют на свои нужды, или передача инфраструктуры водоснабжения, канализации и жилищно-коммунальных услуг, или даже предоставление гуманитарной помощи или услуг обозначенным организациям, в том числе оказание медицинской помощи раненым и больным членам указанных групп.

Во-вторых, со временем — от Сомали до Мали и от Йемена до Афганистана — санкции ООН стали применяться и для смягчения конфликта, и одновременно для борьбы с терроризмом. В некоторых из перечисленных случаев Совет Безопасности обновил структуру режимов санкций с учетом этого пересечения. Например, связь с группами, обозначенными в рамках режима, который применяется к ИГИЛ и «Аль-Каиде», упоминается в резолюциях 2374, 751 и 1970 о введении санкций, соответственно, в Мали, Сомали и Ливии в качестве дополнительного основания для включения в санкционный перечень ряда частных лиц и организаций. На данный момент движение «Аш-Шабааб» входит в санкционный перечень в рамках режима, введенного резолюцией 751, предполагающего постоянно действующее исключение для гуманитарной деятельности и направленного преимущественно на разрешение конфликта, а не на противодействие терроризму. Однако Кения настаивает на добавлении этой организации в перечень, предусмотренный контртеррористической резолюцией 1267, что, в свою очередь, поставит под угрозу применение постоянно действующего исключения для гуманитарных акторов, работающих в районах, которые находятся под контролем указанной группы. Кроме того, государствам предлагается включать в этот перечень частных лиц и организации, которые оказывают поддержку ИГИЛ и «Аль-Каиде» в их деятельности в Мали и Ливии. Был случай, когда человек, исключенный из перечня в рамках режима, применяемого к ИГИЛ и «Аль-Каиде», был затем включен в перечень лиц, в отношении которых действует режим для Сомали. Кроме того, группы экспертов по вопросам, имеющим отношение к этим режимам и к контртеррористическому режиму, провели совместный анализ, признав,

что угрозы и схемы финансирования, выявленные при изучении ИГИЛ и «Аль-Каиды», могут также быть актуальны при расследовании случаев финансирования торговли оружием, деятельности вооруженных групп и торговли людьми.

Что самое важное: было отмечено, как склонность Совета Безопасности все чаще вводить контртеррористические меры в условиях вооруженных конфликтов создает затруднения для гуманитарной деятельности. Одно из этих затруднений вызвано подходом, основанным на взаимозаменяемости, который преобладает в условиях борьбы с терроризмом и может также применяться при планировании и осуществлении режимов, вводимых в связи с конфликтом. В других случаях разработка режимов по-прежнему не синхронизирована с применением санкций на практике. В итоге гуманитарное пространство в этих случаях сужается — во многом за счет переноса контртеррористических задач на почву вооруженных конфликтов без учета тех гуманитарных гарантий, которые сейчас присутствуют в режиме, направленном в первую очередь на противодействие терроризму.

Отсутствие достаточных гарантий защиты МГП от пагубных последствий самих санкций в рамках режимов, вводимых в связи с конфликтом

Ввиду того что в режимы, направленные на разрешение конфликтов, стали просачиваться контртеррористические задачи, возможно возникновение проблем для гуманитарной деятельности — несмотря на видимую согласованность санкций. Притом что МГП и гуманитарная деятельность являются актуальными вопросами при разработке режимов санкций, вводимых в связи с конфликтом, они остаются на периферии, поскольку не являются основной целью применения таких режимов. Следовательно, всегда существует риск того, что меры, направленные на достижение целей режимов, которые вводятся в связи с конфликтом, будут противоречить нормам МГП и влиять на гуманитарное пространство. И что главное: в режимах санкций, вводимых в связи с конфликтом, в явном виде говорится только о предусмотренных МГП обязательствах сторон в конфликте обеспечить гуманитарный доступ, но не упоминаются обязательства третьих государств-членов соблюдать МГП при осуществлении санкций.

В большинстве документов по режимам санкций, введенным в связи с конфликтом, действительно не содержится никаких формулировок, требующих от государств-членов соблюдать МГП при применении санкционных мер. Поясним, что, несмотря на наличие в документах по режимам, введенным в связи с конфликтом, формулировок о защите гуманитарной деятельности от вмешательства сторон в конфликте, как правило, в них отсутствуют положения о защите гуманитарных акторов, взаимодействующих с частными лицами и негосударственными вооруженными группами, включенными в санкционный перечень, и проводящих мероприятия с их

участием, равно как и условия о защите гуманитарной деятельности от вмешательства со стороны государств. Это упущение может привести к тому, что государства будут отдавать приоритет своим обязательствам в области введения санкций перед своими обязательствами в отношении соблюдения МГП при наличии противоречий между ними. В то же время подобные формулировки сейчас присутствуют в документах по режиму санкций, применяемому в отношении ИГИЛ и «Аль-Каиды» в соответствии с резолюцией 2462 Совета Безопасности.

Этот недостаток режимов, вводимых в условиях конфликтов, может вызывать проблемы, поскольку большинство отрицательных последствий санкций для гуманитарных акторов может носить вторичный или третичный характер и возникать на уровне применения санкций государствами-членами — по крайней мере, такие проблемы наблюдались в сфере борьбы с терроризмом. Кроме того, в отличие от режима, действующего в отношении ИГИЛ и «Аль-Каиды», в котором сейчас, после принятия резолюции 2462, предусмотрена защита «гуманитарной деятельности», формулировки, содержащиеся в документах по режимам, введенным в связи с конфликтом, ограничивают гуманитарную деятельность «помощью», то есть не включают в официальном и явном виде деятельность, направленную на «защиту». Ограничение формулировок «помощью» пока не объяснено; кроме того, необходимо исследовать возможные последствия таких формулировок на местах³¹. Однако основной риск возникает у нейтральных гуманитарных организаций при введении санкций в отношении вооруженной группы, контролирующей территорию, а не в отношении отдельных акторов, которые, как считается, препятствуют мирному процессу. И в сфере борьбы с терроризмом, и в условиях конфликтов могут применяться узкие и широкие санкции. Отсутствие надлежащих формулировок для защиты гуманитарных организаций, взаимодействующих с вооруженными группами, под чьим контролем находится территория, как, например, в ДРК и Сомали, может создать проблемы. Таким образом, вышеописанных действующих элементов защиты может быть недостаточно для полного охвата и защиты гуманитарных акторов и их деятельности от возможных отрицательных последствий санкций ООН.

Положение о том, что режимы санкций должны соответствовать МГП, четко закреплено только в рамках нескольких режимов, введенных в связи с конфликтом, а именно в рамках режима, принятого согласно резолюции 1988, в Сомали, Ливии, Йемене и с совсем недавних пор в ДРК. Формулировки, относящиеся к режиму, действующему в ДРК, разительно отличаются от формулировок, использованных для других режимов; стоит отметить, что в резолюции 2582 Совет Безопасности «требует от государств-членов, чтобы все меры, принимаемые ими во исполнение настоящей

31 Отметим, что в документах по прежним режимам, таким как действовавший в отношении Югославии, упоминалась необходимость обеспечить доступ к колониям, тюрьмам и изоляторам (для Международного Комитета Красного Креста и других соответствующих международных гуманитарных организаций), которые входят в сферу деятельности по обеспечению защиты.

резолюции, соответствовали их обязательствам по применимому международному праву, включая международное гуманитарное право, международное право прав человека и международное беженское право»³². Кроме того, Совет подчеркнул, что «меры, вводимые настоящей резолюцией, не преследуют цели создания неблагоприятных гуманитарных последствий для гражданского населения ДРК»³³. Эти формулировки свидетельствуют о некотором осознании проблем, проявляющихся при применении санкций в условиях вооруженных конфликтов.

Перспектива: задачи будущих исследований

Коротко говоря, существует острая потребность осознать влияние санкций ООН в условиях конфликтов за пределами сферы борьбы с терроризмом, поскольку исключительно контртеррористический характер носит только один из действующих санкционных режимов ООН. Применению санкций ООН, направленных на разрешение вооруженных конфликтов, а не на борьбу с терроризмом, были посвящены лишь немногие исследования, и ни одно из них не предполагало изучение таких санкций в отрыве от других мер, вводимых на региональном уровне или в одностороннем порядке. Это упущение может объясняться тем, что подобное исследование сопряжено с рядом сложностей, однако большинство из них встречаются и при изучении контртеррористических санкций. Этот пробел важен по двум причинам. Во-первых, санкции ООН — это единственный вид санкций, утвержденный всем мировым сообществом посредством делегирования полномочий Совету Безопасности со стороны государств — членов ООН в соответствии со статьей 25 Устава ООН. Таким образом, несмотря на то что эти санкции не применяются чаще других и необязательно являются самыми действенными, из всего спектра применяемых санкционных мер они получили самое широкое признание в качестве легитимных действий. Кроме того, они подразумевают наличие консенсуса на мировом уровне и требуют более высокой степени подотчетности, чем санкции, вводимые отдельными государствами или регионами. Поскольку санкции ООН задают тон и планку или прокладывают путь для введения дополнительных региональных и односторонних мер, обеспечить их соответствие определенным базовым стандартам в рамках МПП при применении в условиях вооруженных конфликтов особенно важно.

Во-вторых, санкции ООН обычно носят более ограниченный характер, нежели региональные и односторонние меры. Параллельное применение санкций ООН и других мер в одном и том же случае приведет к пересечению между ними, но для взаимодействия со специалистами, которые занимаются разработкой санкций ООН, будет полезнее вычленивать и исследовать исключительно воздействие санкций ООН. Для внедрения перемен

32 Резолюция 2582 Совета Безопасности ООН, 29 июня 2021 г., п. 4.

33 Там же, преамбула.

необходимо убедить тех, кто отвечает за планирование санкций, в том, какие последствия имеют разработанные ими меры. В итоге, если выяснится, что санкции ООН сами по себе приводят к пагубным последствиям в том или ином случае, это будет серьезным основанием для того, чтобы потребовать изменений в их разработке и применении.

Для проведения дальнейших изысканий в планах будущих исследований потребуется учесть три элемента: 1) необходимость внести ясность в терминологию и концепцию, 2) необходимость провести новые исследования в разных сферах по существу и 3) реалистичное понимание трудностей, присущих методологии исследования.

Терминология

В исследованиях, проведенных на данный момент, общие формулировки часто остаются расплывчатыми, что иногда приводит к существенным ошибкам в понимании контртеррористических санкционных режимов с одной стороны и сочетания санкций с МГП — с другой. Особого внимания заслуживают шесть терминологических вопросов.

1. Во-первых, будущие исследования должны быть направлены на то, чтобы отделить «непосредственное» или «первичное» влияние от «косвенного» или «вторичного». Даже если последствия для гуманитарной деятельности будут аналогичными, планы их смягчения будут существенно различаться, равно как и состав политических коалиций, необходимых для лоббирования перемен.
2. Во-вторых, в материалах, посвященных санкциям, часто употребляется термин «непреднамеренные последствия». Он обозначает именно те виды воздействия, которые описаны в настоящей статье. Точно так же, как более тщательное исследование значения и вида «воздействия» позволит прояснить смысл «последствий», более внимательное изучение намерений разработчиков и исполнителей санкций позволит пролить больше света на исследуемое явление, которое долгое время игнорировалось или описывалось чересчур упрощенно.
3. В-третьих, существует серьезная терминологическая проблема, связанная с употреблением и значением терминов «освобождение» и «исключение»³⁴. В ООН используются те термины, которые приведены в настоящей статье, тогда как на уровне ЕС значение этих терминов меняется местами. Подобным же образом подход, применяемый в рамках Интерлакенского руководства об адресных финансовых санкциях, аналогичен подходу ЕС³⁵. В итоге возникает общая путаница в терми-

34 Rebecca Brubaker, *Nine Points on Designing UN Sanctions to Better Protect Humanitarian Activities*, remarks given at the High-Level Retreat on IHL, UN Sanctions and Counterterrorism, Greentree Estate, New York, March 2020, доступно по адресу: <https://i.unu.edu/media/cpr.unu.edu/post/3989/SanctionsBriefing-July2020.pdf>.

35 Thomas J. Biersteker, Sue E. Eckert, Peter Romaniuk, Aaron Halegua and Natalie Reid, *Targeted Financial Sanctions: A Manual for Design and Implementation*, Contributions from the Interlaken Process, Watson Institute at Brown University, 2001.

нологии как среди специалистов по санкциям, так и среди гуманитарных работников на местах. Эта путаница привела к тому, что в ранее опубликованных исследованиях ошибочно заявлено о согласии по расходящимся позициям или предприняты попытки достичь консенсуса по тем вопросам, где разногласия на самом деле отсутствуют. Таким образом, в будущих исследованиях необходимо будет сформулировать, при каких условиях можно прийти к единому мнению, и предложить стандартное определение для этих терминов, чтобы новые работы, посвященные этим сферам по отдельности или в совокупности, имели общее основание для понимания³⁶.

4. В-четвертых, наблюдается общая путаница и отсутствие терминологической ясности в отношении значения «воздействия». Для начала необходимо систематизировать разграничение трех видов воздействия: 1) воздействие на затронутое население, 2) воздействие на гуманитарную деятельность и 3) воздействие на беспристрастный и гуманитарный характер гуманитарного сектора. В рамках второй категории (воздействие на гуманитарную деятельность) следует также провести различие между последствиями для гуманитарного доступа с одной стороны и для гуманитарной деятельности, которая состоит в предоставлении помощи и защиты, — с другой. Тщательное изучение этого разделения в будущих работах поможет лучше обосновать доводы в пользу дальнейших корректировок действующих международно-правовых механизмов.
5. В-пятых, подобным же образом, в будущих исследованиях полезно было бы прояснить происхождение и значимость терминов «беспристрастный» и «нейтральный» как характеристик гуманитарных организаций при обсуждении надлежащих гарантий и отступлений от общих правил. Большинство специалистов по санкциям не знакомы с содержанием споров по поводу этих терминов. В итоге они вряд ли смогут оценить возможное воздействие разработанных ими мер на поддержание или опровержение этих основополагающих понятий. Теоретикам и практикам в области санкций привычнее рассматривать всех гуманитарных акторов как единую однородную категорию.
6. Наконец, между исполнителями санкций с одной стороны и государственными регуляторными органами — с другой постоянно ведутся споры по поводу терминологии и концепции в рамках обсуждения соответствия, а также имеется недопонимание в отношении действительности, с которой сталкиваются в своей работе гуманитарные организации. Этот спор идет вокруг вопроса о том, может ли риск быть нулевым, и если нет, то какой уровень риска следует считать допустимым. Ответ на этот вопрос имеет ключевое значение для будущих

36 Например, термин «освобождение», используемый при определении санкций ООН, противопоставляется термину «исключение», который применяет форум ЕС. Эта путаница продолжается и в научной сфере.

исследований возможных мер, направленных на смягчение воздействия санкций в связи с чересчур ревностным соблюдением санкций и снижением риска. Прояснение терминологии помогло бы достичь консенсуса по поводу подходов к риску и представлений о допустимом уровне риска, которые сейчас расходятся.

Темы для дальнейших исследований по существу

Приоритетными направлениями любых будущих исследований должны стать первичные и вторичные последствия 13 действующих режимов санкций для гуманитарной деятельности с учетом того, насколько существенно эти режимы отличаются от режима санкций, направленного исключительно на борьбу с терроризмом. Однако при проведении подобного анализа следует рассмотреть и отрицательное, и положительное воздействие, не сводя изучение к одному или другому варианту. Недостаточно исследован тот элемент режимов санкций, который представляет их в качестве одного из возможных средств сдерживания в попытках обеспечить соблюдение МГП и защитить гуманитарное пространство. Соответственно, необходимо выстроить программу исследований по двум направлениям для оценки возможного отрицательного и положительного влияния санкционных мер на гуманитарную деятельность. Как уже говорилось выше, в рамках обоих направлений необходимо подойти к вопросу воздействия со всей тщательностью, учитывая результаты предыдущих исследований, согласно которым вторичное воздействие, относящееся к санкционным мерам лишь опосредованно, может иметь более заметные последствия. При проведении подобных исследований по двум направлениям ученым следует выявить и рекомендовать меры, которые помогли бы смягчить отрицательное и усилить положительное воздействие, выявленное в ходе исследований, на этапах разработки, трактовки, применения и корректировки санкций.

Еще одна сфера, где назрела необходимость провести исследования, — та мера, в которой государства могут и должны учитывать МГП при осуществлении санкций ООН в условиях вооруженных конфликтов. Однако исследование сферы практического применения постоянно вызывает затруднения, учитывая большое разнообразие подходов среди всех 193 членов ООН, а также сложный характер межправительственных процессов, которые часто требуются для осуществления резолюций. В отсутствие всестороннего анализа практики применения санкций государствами политическим акторам может быть полезно выявить в ходе будущих исследований передовой опыт отдельных государств, таких как те, которым удалось эффективно применить санкции ООН и при этом не нарушить свои обязательства в соответствии с МГП.

Методологические проблемы

В ходе будущих исследований необходимо будет принять во внимание и постараться преодолеть определенные ключевые методологические

проблемы. Некоторые из них просто неотъемлемо присущи этой области исследований. Важнейшей среди них является спор по поводу способов точного и эффективного измерения воздействия. Эту проблему, по сути, можно разделить на два следующих друг за другом препятствия: поиск и подтверждение информации и установление причинно-следственной связи.

Если взять первый пункт, то предыдущие исследования были основаны на сообщениях от гуманитарных акторов, и это вызвало критику со стороны специалистов по вопросам санкций, разработчиков санкционных мер и заинтересованных сторон в правительствах — они указали на предвзятость, присущую такого рода сообщениям, и на отсутствие конкретики, которая подтверждала бы разрозненные фактические данные³⁷. Многие гуманитарные акторы выступили с утверждениями о том, что подробные отчеты невозможны ввиду конфиденциального характера их работы. В некоторых случаях у гуманитарных акторов может просто не быть информации и необходимых знаний по поводу режимов санкций ООН, которые зачастую бывают сложными и иногда не вполне прозрачными. Кроме того, гуманитарные акторы могут опасаться предоставлять информацию или результаты анализа, которые могут стать поводом для более тщательного надзора и даже, возможно, юридических разбирательств. Предыдущие исследователи ссылались на трудности с получением информации, связанные с тем, что практикующие специалисты не готовы признаваться в совершении определенных действий, которые предусмотрены МПП, но тем не менее могут быть истолкованы некоторыми государствами как запрещенные в рамках какого-либо из действующих режимов санкций ООН. Это мешает проводить межсегментные исследования в достаточно большом масштабе³⁸. В будущем какая-нибудь организация, пользующаяся доверием обеих сторон, могла бы рассмотреть возможность участия в таком проекте при условии предоставления достаточных ресурсов и доступа, однако необходимо отметить, что реализовать подобную инициативу на практике может быть крайне сложно ввиду сложившихся обстоятельств³⁹.

Вторая проблема возникает при попытке установить причинно-следственную связь между политической мерой и результатом ее применения. Эта проблема существует во многих областях прикладных исследований. В сфере изучения санкций она приобретает особенно сложный характер, учитывая, какое множество факторов влияет на результат: взять хотя бы ограничение доступа, сокращение объемов помощи, препятствование предоставлению защиты. Одно из проводимых сейчас исследований

37 Это критическое мнение неоднократно высказывалось на различных семинарах и конференциях, на которых собирались эксперты по вопросам, связанным с санкциями, и практикующие специалисты из правительства. Кроме того, от правительств все чаще поступают запросы на предоставление «достоверных данных» о непосредственном влиянии санкционных мер на гуманитарную деятельность.

38 На основе бесед, проведенных авторами.

39 Консультации с Королевским институтом международных отношений в 2019–2020 гг.

посвящено именно проблеме установления причинно-следственной связи между применением контртеррористических мер в широком масштабе и последствиями для гуманитарной деятельности⁴⁰. Еще одна из неотъемлемых сложностей состоит в том, чтобы отделить санкционные меры ООН от других региональных и односторонних санкций. Кроме того, относительно небольшой масштаб некоторых режимов санкций и ограниченное число критериев включения в санкционный перечень в рамках других режимов может также затруднять общий обзор последствий⁴¹. Под действием этих разнообразных факторов возникает существенный пробел в понимании взаимосвязей между санкциями ООН и гуманитарной деятельностью в условиях вооруженных конфликтов, не относящихся к сфере борьбы с терроризмом.

Можно было бы рассмотреть иной подход, основанный на использовании альтернативных сценариев для оценки воздействия, который часто применялся в ходе исследований в области предотвращения конфликтов⁴². Исследовать последствия события, которое не произошло, легче за счет упрощения контекстуальных факторов и более четкой изоляции воздействия определенной политики. В таких условиях можно рассматривать не самые вопиющие случаи препятствования доступу или сокращения помощи, а случаи, в которых санкции ООН сосуществуют с гуманитарной деятельностью, и попытаться понять, что позволило добиться такого продуктивного сосуществования. Разумеется, в любом таком исследовании необходимо будет учесть ситуативные различия, такие как масштаб действующих санкций ООН, наличие дополнительных санкций, введенных иными лицами, уровень стигматизации акторов и наличие дополнительных обстоятельств, таких как миротворческие операции ООН или иностранная военная оккупация. Наконец, подход, основанный на использовании альтернативных сценариев, можно применять для исследования примеров передового опыта с точки зрения степени соблюдения норм МГП, регулирующих гуманитарный доступ и гуманитарную деятельность.

Заключение

Важно понимать, что стоит на кону на этом третьем этапе кризиса, постигшего инструмент санкций ООН, и тщательного изучения этого инструмента. Это шанс на перемены. Действенное решение проблем, вызванных

40 Это исследование проводится в рамках программы юридического факультета Гарвардского университета «Международное право и вооруженные конфликты», проект «Борьба с терроризмом и гуманитарное взаимодействие».

41 Например, большинство санкций в рамках режима, действующего в Ираке, было введено сразу после вторжения под руководством США, последовавшего за событиями 2003 г., и было направлено на бывших баасистов, которые уже не играют никакой существенной роли в этом конфликте. В качестве еще одного примера можно привести Судан, где с 2005 г. в перечень было внесено всего четыре человека.

42 См., например: Laurie Nathan, Adam Day, João Honwana and Rebecca Brubaker, *Capturing UN Preventive Diplomacy Success: How and Why Does It Work?*, UNU-CPR, May 2018.

отрицательным воздействием санкций, может способствовать тому, чтобы правомерная цель — поддержать международный мир и безопасность с помощью санкций — достигалась без ущерба для удовлетворения потребностей жертв вооруженных конфликтов, предусмотренного МГП. В среднел и долгосрочной перспективе устранение трений за счет тщательной калибровки инструмента санкций может содействовать поддержанию как легитимности, так и действенности санкций ООН. Проведенные исследования показывают, что ставка высока: если акторы понимают, что не могут одновременно обеспечить доступ и защитить гуманитарную деятельность в соответствии с МГП при применении санкций, вероятно, число нарушений лишь увеличится. В то же время гуманитарные организации, не желающие нарушать нормы права, могут принять решение о постепенном сворачивании своей деятельности в условиях конфликтов, в отношении которых действуют санкции ООН. Однако, если в ходе будущих исследований удастся более достоверно выявить источники разногласий и предложить эффективные способы их устранения, позволяющие одновременно защитить гуманитарную деятельность и обеспечить соблюдение санкций ООН, есть шанс, что два эти направления смогут идти рука об руку и что внедрение санкций будет осуществляться не в ущерб удовлетворению потребностей жертв вооруженных конфликтов.

