

Борьба с терроризмом, санкции и затруднение доступа к финансовым услугам: корректировка курса для защиты гуманитарной деятельности

Сью Э. Экерт

Сью Э. Экерт занимает должности внештатного старшего советника в Международном институте мира в Нью-Йорке и старшего партнера в Центре стратегических и международных исследований в Вашингтоне, а также читает лекции в Джексонском институте глобальных проблем при Йельском университете. Ранее работала в качестве помощника министра торговли, входила в состав Комитета Палаты представителей США по иностранным делам и занимала пост старшего научного сотрудника в Институте Уотсона по международным и общественным отношениям при Брауновском университете и в Центре новой американской безопасности.

Аннотация

В настоящей статье приводится обзор воздействия контртеррористических мер и санкций Организации Объединенных Наций (ООН) на гуманитарную деятельность. Резолюции 1267 и 1373 Совета Безопасности ООН содержат обязательное требование к государствам-членам запретить предоставление «средств, финансовых активов или экономических ресурсов» террористам, и это осложняет работу гуманитарных акторов, оказывающих помощь в тех районах, которые находятся под контролем групп, включенных в список террористических в рамках режима, установленного резолюцией 1267. Пояснив влияние санкций и контртеррористических мер на гуманитарную деятельность, автор исследует три основных набора трудностей, с которыми сталкиваются такие акторы: 1) отсутствие ясности и достаточной правовой защиты для осуществления гуманитарной деятельности в странах, находящихся под действием санкций, или в районах активности групп, включенных в список террористических; 2) трудности с получением доступа к финансовым услугам или практика сокращения риска со стороны финансовых учреждений, ограничивающие некоммерческим организациям (НКО) возможность перевода средств в юрисдикции, характеризующиеся повышенным риском, ввиду нежелания банков принимать на себя риск или из опасения проверки таких операций регуляторными органами; 3) условия, включаемые донорами в соглашения о финансировании с целью перенести риск, связанный с контртеррористическими мерами и санкциями, на получателей. В статье анализируется опыт использования Организацией Объединенных Наций гуманитарных оговорок (исключений, применяемых в рамках режима санкций в отношении Сомали, и предоставляемых в отдельных случаях изъятий из режима, действующего в отношении Северной Кореи) и поясняется, почему исключения являются оптимальным решением для гуманитарных акторов. В статье представлены новые данные, указывающие на рост масштабов и глубины затруднений, с которыми сталкиваются НКО при получении доступа к финансовым услугам. Финансовые учреждения, обеспокоенные регуляторными требованиями, направленными на противодействие финансированию терроризма, все более неохотно предоставляют банковские услуги НКО, работающим в юрисдикциях, в отношении которых применяются многочисленные санкции, и такая практика снижения риска со стороны банков порождает значительные проблемы для гуманитарных организаций, нуждающихся в переводе средств за рубеж. Кроме того, доноры обычно включают в договоры положения о соблюдении контртеррористических мер и санкций, что приводит к перекладыванию риска на получателей, при этом надлежащей ясности и инструкций от доноров ожидать не приходится. В последние годы был предпринят ряд инициатив для привлечения внимания к проблемам, с которыми сталкиваются гуманитарные акторы: диалоги заинтересованных сторон, совещания высокого уровня и другие дискуссионные площадки способствуют росту

взаимопонимания между участниками и признанию воздействия подобной политики на гуманитарную деятельность. Меры, принятые ООН в рамках продления режима, введенного резолюцией 1267, и рассмотрение перспективы гуманитарных оговорок в отношении Афганистана после захвата власти движением «Талибан» представляют собой пример возможного реформирования санкционного режима для более надежной защиты гуманитарной деятельности. По каждому из трех наборов трудностей представлены рекомендации с призывом к Совету Безопасности воспользоваться возможностью для проведения реформ и обеспечить более устойчивый баланс между одинаково важными целями — борьбой с терроризмом и защитой гуманитарной деятельности.

Ключевые слова: борьба с терроризмом, санкции, финансирование терроризма под прикрытием гуманитарной деятельности, Совет Безопасности Организации Объединенных Наций.

⋮ ⋮ ⋮ ⋮ ⋮ ⋮

В 2021 году минуло 20 лет со дня терактов 11 сентября 2001 года — судьбоносного события, которое привело к установлению в мире режима борьбы с терроризмом. Принятие Советом Безопасности Организации Объединенных Наций (ООН) резолюции 1373¹, ужесточение санкций в отношении «Аль-Каиды» и «Талибана» (обе организации запрещены в России. — Прим. пер.), введенных резолюцией 1267², и другие меры, такие как утверждение в 2006 году Генеральной Ассамблеей ООН Глобальной контртеррористической стратегии, породили обширную международную архитектуру борьбы с терроризмом, и государства — члены ООН приняли на себя беспрецедентные обязательства по внедрению законодательства и осуществлению мер борьбы с терроризмом. Поскольку в 2001 году основная задача состояла в реагировании на совершение терактов и предотвращении угрозы терроризма в будущем, вопросу потенциальных нежелательных последствий таких чрезвычайных контртеррористических мер уделялось мало внимания. Однако сейчас, два десятилетия спустя, из многочисленных докладов организаций гражданского общества и специальных докладчиков ООН стало очевидно, что масштабные меры борьбы с терроризмом сказываются на соблюдении прав человека и осуществлении гуманитарной деятельности³.

Как говорится и в других статьях, опубликованных в этом номере Журнала, в последние годы беспокойство по поводу последствий санкционных и контртеррористических мер для гуманитарной деятельности значи-

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

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

3 См. доклады Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, доступно по адресу: www.ohchr.org/ru/special-procedures/sr-terrorism (все ссылки на интернет-ресурсы приводятся по состоянию на декабрь 2021 г.).

тельно возросло. Группы, оказывающие гуманитарную помощь в странах, в отношении которых применяются санкции и в которых действуют структуры, включенные в списки террористических организаций (таких как Сирия, Ирак, Йемен, Сомали, Нигерия, Пакистан, Афганистан), подробно пояснили, каким образом обширное применение мер борьбы с терроризмом ограничивает возможности для беспристрастного оказания гуманитарной помощи. Кроме того, было подготовлено беспрецедентное число докладов⁴ о том, с какими трудностями сталкиваются гуманитарные и другие некоммерческие организации (НКО)⁵ при работе в регионах, где идут вооруженные конфликты, применяются санкции или действуют группы, признанные террористическими.

Несмотря на многообразие причин, большинство гуманитарных акторов относят многие проблемы на счет воздействия контртеррористических/санкционных мер на их способность беспристрастно оказывать гуманитарную помощь. Непреднамеренное оказание поддержки структурам,

- 4 Среди докладов за 2021 г. можно отметить: Emanuela-Chiara Gillard, *IHL and the Humanitarian Impact of Counterterrorism Measures and Sanctions: Unintended Ill Effects of Well-Intended Measures*, Chatham House, September 2021, доступно по адресу: www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-09/2021-09-03-ihl-impact-counterterrorism-measures-gillard.pdf; Megan Corrado, Kay Guinane, Gabe Murphy and Liz Hume, *Preventing Peace: How "Material Support" Laws Undermine Peacebuilding*, Alliance for Peacebuilding and Charity & Security Network, July 2021, доступно по адресу: www.allianceforpeacebuilding.org/afp-publications/preventing-peace-july2021; NYU Paris and EU Public Interest Clinic, *Bank De-Risking of Non-Profit Clients: A Business and Human Rights Perspective*, June 2021, доступно по адресу: www.hscollective.org/assets/Uploads/NYU-HSC-Report_FINAL.pdf; InterAction, *Detrimental Impacts: How Counter-Terrorism Measures Impede Humanitarian Action*, April 2021, доступно по адресу: www.interaction.org/wp-content/uploads/2021/04/Detrimental-Impacts-CT-Measures-Humanitarian-Action-InterAction-April-2021.pdf; Damascus-Based INGOs, *Understanding the Operational Impacts of Sanctions on Syria*, April 2021; Shukri Muhomed, Jerome Puri, Helen Stickler and Divya Sugand, *NGOs' Due Diligence and Risk Management: A Holistic Approach*, LSE and Charity & Security Network, March 2021, доступно по адресу: <https://charityandsecurity.org/wp-content/uploads/2021/04/NGOs-Due-Diligence-and-Risk-Mitigation.pdf>; Gillian McCarthy, *Adding to the Evidence: The Impacts of Sanctions and Restrictive Measures on Humanitarian Action*, VOICE Survey Report, March 2021, доступно по адресу: <https://tinyurl.com/3yjsd46b>; Jonathan Altman, Brenda Cachay, Zach Miller, Clare Morneau, Nico Moscoso and Steven Orientale, *A Data-Based Approach for Understanding the Impact of AML/CFT/Sanctions on the Delivery of Aid: The Perspective of Nonprofit Organizations*, Yale University Capstone Study, January 2021 (Yale Study), доступно по адресу: <https://jackson.yale.edu/the-impacts-of-sanctions-on-humanitarian-assistance-bringing-data-into-the-conversation/>. Только за 2019–2021 гг. было подготовлено более 40 докладов/материалов по теме осуществления гуманитарной деятельности в условиях борьбы с терроризмом, применения санкций и принятия мер противодействия отмыванию денег (ПОД) и финансированию терроризма (ПФТ). Библиография имеется у автора.
- 5 Употребляемый в настоящей статье термин «некоммерческая организация» определяется в соответствии с трактовкой Группы разработки финансовых мер (ФАТФ): «Юридическое лицо, образование или организация, которая занимается преимущественно сбором и распределением средств на благотворительные, религиозные, культурные, образовательные, социальные или братские нужды или на другие виды «благих дел»». FATF and Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Best Practices: Combating the Abuse of Non-Profit Organisations (Recommendation 8)*, Paris, June 2015, доступно по адресу: www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf. Гуманитарные организации представляют собой отдельную подгруппу в общей категории НКО, однако для целей настоящей статьи эти термины в целом используются как синонимы. Важно отметить, что международное гуманитарное право (МГП) применяется исключительно к беспристрастным гуманитарным акторам.

включенным в список террористических организаций, может повлечь за собой уголовную ответственность и лишить гуманитарных акторов доступа к финансовым механизмам для перевода средств в соответствующие юрисдикции. Например, существенные задержки при переводе средств, отказы в совершении финансовых операций, закрытие счетов и отсутствие возможности открыть новые счета в банках создают препятствия для оказания помощи нуждающимся. Опасаясь нарушить требования регуляторных органов и правила соблюдения должной осмотрительности, связанные с противодействием финансированию терроризма и санкционными режимами, многие финансовые учреждения избегают предоставлять банковские услуги гуманитарным группам, действующим в регионах, характеризующихся повышенным риском, — это явление известно под названием «практика снижения риска» (de-risking)⁶. При оказании базовых услуг НКО, работающим на международном уровне, банкам приходится соблюдать целый ряд требований регуляторных органов и применять расширенные процедуры должной осмотрительности в отношении благотворительных организаций и международных денежных переводов, чтобы они не были использованы для поддержки террористической деятельности. Одновременно с ростом беспокойства по поводу вредных последствий санкций и контртеррористической политики для оказания гуманитарной помощи объем потребностей в жизненно важной помощи достиг беспрецедентного уровня. В декабре 2021 года Управление ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) сообщило, что в 2022 году, как ожидается, число людей, нуждающихся в гуманитарной помощи и защите, достигнет 274 миллионов. Это значительно больше рекордного значения за последние десятилетия, зафиксированного год назад, — 235 миллионов человек⁷. В Афганистане, по оценкам специалистов, от продовольственного кризиса или отсутствия продовольственной безопасности страдает почти 23 миллиона человек (или 55% населения государства), а в Эфиопии в гуманитарной помощи нуждается 20 миллионов человек, в том числе 7 миллионов человек, непосредственно затронутых конфликтом на севере страны⁸. Пандемия COVID-19 усугубила и без того шаткое положение уязвимых групп населения. Большинство стран, в отношении которых было установлено, что они нуждаются в помощи и защите, находятся в ситуации вооруженного конфликта, регламентируемой международным гуманитарным правом (МГП).

6 Практика снижения риска определяется по-разному; в настоящей статье используется определение, данное ФАТФ: «Практикой снижения риска называется явление, которое выражается в том, что финансовые институты прекращают или ограничивают деловые отношения с определенными клиентами или категориями клиентов, избегая риска, вместо того чтобы управлять им в соответствии с подходом ФАТФ, основанным на оценке риска». FATF and OECD, “FATF Clarifies Risk-Based Approach: Case-by-Case, not Wholesale De-Risking”, Paris, 23 October 2014, доступно по адресу: www.fatf-gafi.org/documents/documents/rba-and-de-risking.html.

7 ОСНА, “Global Humanitarian Overview 2022”, Geneva, 2021, доступно по адресу: <https://gho.unocha.org/>.

8 ОСНА, “Daily Noon Briefing Highlights: Afghanistan — Ethiopia”, 5 November 2021, доступно по адресу: www.unocha.org/story/daily-noon-briefing-highlights-afghanistan-ethiopia-7.

В ходе общих прений Совета Безопасности ООН в июле 2021 года⁹ заместитель Генерального секретаря Амина Мохаммед предупредила о том, что в мире бушует «ураган гуманитарных кризисов». Она призвала учесть тот факт, что уже сам по себе масштаб гуманитарных потребностей велик как никогда, и включить в контртеррористические меры четкие положения о защите гуманитарного пространства, минимизации воздействия таких мер на гуманитарную деятельность и об отсутствии риска наказания гуманитарных и медицинских работников за выполнение своей работы¹⁰.

В настоящей статье приводится обзор взаимодействия между контртеррористическими мерами и санкциями ООН и гуманитарной деятельностью¹¹. Резолюциями 1267 и 1373 Совета Безопасности ООН предусмотрено обязательное требование к государствам-членам запретить предоставление террористам «средств, финансовых активов или экономических ресурсов»¹², что создает затруднения для гуманитарных акторов, работающих в зонах активности групп, включенных в перечень террористических организаций в соответствии с режимом, введенным резолюцией 1267. Учитывая воздействие санкций и контртеррористических мер на гуманитарную деятельность, особенно их демотивирующий эффект, автор статьи исследует три вида трудностей, с которыми сталкиваются гуманитарные акторы: отсутствие правовой защиты, проблемы с получением доступа к финансовым услугам и условия, которые ставят доноры. В статье анализируются гуманитарные оговорки — исключения, применяемые в рамках режима санкций в отношении Сомали, и предоставляемые в отдельных случаях изъятия из режима, действующего в отношении Корейской Народно-Демократической Республики (КНДР), — при этом оптимальным решением для гуманитарных акторов признаются исключения. Финансовые учреждения, обеспокоенные регуляторными требованиями по поводу противодействия финансированию терроризма, неохотно предоставляют банковские услуги НКО, работающим в юрисдикциях, на которые распространяются санкции, и часто предпочитают отказывать им в обслуживании ради сни-

9 UNSC, 8822nd Meeting (SC/14582), 16 July 2021, репортаж доступен по адресу: www.un.org/press/en/2021/sc14582.doc.htm.

10 UNSC, “Protection of Civilians in Armed Conflict: Preserving Humanitarian Space”, Amina Mohammed intervention, New York, 16 July 2021, доступно по адресу: www.unmultimedia.org/avlibrary/asset/2642/2642275/.

11 Как и в случае со всеми требованиями ООН, проистекающими из резолюции Совета Безопасности, принятой в соответствии с главой VII Устава ООН, санкции и контртеррористические меры осуществляются через национальную нормативно-правовую базу, которая регулирует в том числе и деятельность гуманитарных групп. В связи с этим основное внимание в настоящей статье уделяется полномочиям, предусмотренным главой VII Устава ООН, как источнику мер, которые принимаются на уровне отдельных стран и, разумеется, различаются от государства к государству. В статье содержатся ссылки на санкции, вводимые США, Соединенным Королевством и ЕС, поскольку частный сектор и государства обращают внимание на действия этих крупных игроков, однако по большей части речь здесь идет о мерах, применяемых ООН.

12 Al-Qaida Sanctions Committee, “Assets Freeze: Explanation of Terms”, 24 February 2015, доступно по адресу: www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/eot_assets_freeze_-_english.pdf.

жения риска, что вызывает серьезные проблемы для гуманитарных организаций, нуждающихся в переводе средств в зоны конфликтов. В статье представлены новые данные, в том числе из исследования, проведенного на базе Йельского университета¹³, указывающие на рост масштаба и глубины трудностей с доступом НКО к финансовым услугам. Еще одну проблему для НКО представляет включение условий о соблюдении контртеррористических мер в донорские соглашения, в результате чего риск переходит на получателей в отсутствие надлежащей ясности и инструкций со стороны доноров. В последние годы стал расти охват инициатив, предпринятых в попытке решить проблемы, с которыми сталкиваются гуманитарные акторы, таких как диалоги заинтересованных сторон, совещания высокого уровня и другие дискуссионные площадки, способствующие росту взаимопонимания между участниками и признанию воздействия контртеррористических мер на гуманитарную деятельность, однако конкретных действий, позволяющих решить эти проблемы, пока не предпринимается. При этом важное значение имеет возможность решить гуманитарные проблемы посредством реформирования режима, введенного резолюцией 1267, поскольку срок его действия истекает в конце 2021 года. По каждому из трех наборов трудностей представлены рекомендации с призывом к Совету Безопасности безотлагательно воспользоваться возможностью для проведения реформы существующей системы и обеспечить более устойчивый баланс между важными целями — борьбой с терроризмом и защитой гуманитарной деятельности.

Обзор контртеррористических мер и санкций ООН и их влияния на гуманитарную деятельность

Беспокойство по поводу влияния санкций на гуманитарную деятельность — не новое явление: ООН давно признала, что санкции могут сказаться на предоставлении гуманитарной помощи и что гуманитарная деятельность нуждается в защите.

В рамках санкций, принятых Советом Безопасности в 1968 году (резолюция 253) в отношении Южной Родезии, содержатся формулировки, предусматривающие исключение из эмбарго, введенного в соответствии с главой VII, «поставок товаров, строго предназначенных для медицинских целей, учебного оборудования и материалов для использования в школах и других учебных заведениях, печатных изданий, материалов информационного характера и, при особо гуманных обстоятельствах, продовольственных товаров»¹⁴. Гуманитарные меры были включены и во всеобъемлющие санкции, введенные Советом Безопасности в отношении Союзной Республики Югославии (Сербии и Черногории), Гаити и Ирака: действие

13 Yale Study (примечание 4 выше).

14 Резолюция 253 Совета Безопасности ООН, 29 мая 1968 г., п. 1(d), доступно по адресу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/248/70/PDF/NR024870.pdf?OpenElement>.

санкций не распространялось на «поставки, предназначенные исключительно для медицинских целей, и поставки продуктов питания в рамках гуманитарной помощи»¹⁵.

Однако ввиду разногласий, вызванных гуманитарными последствиями санкций в отношении Ирака, ООН стала отходить от всеобъемлющих санкций в сторону адресных мер. Поводом для такой эволюции послужило в первую очередь негодование по поводу воздействия санкций на мирных жителей Ирака (в том числе сообщения о «сотнях тысяч» детей, погибших в результате применения санкций)¹⁶. В связи с ростом беспокойства по поводу того, что обширные экономические санкции наносят несоизмеримо большой ущерб, Совет Безопасности ООН осознанно перешел к «адресным» или «умным» санкциям в качестве средства точечного воздействия на лиц, принимающих решения и ответственных за нарушение международных норм, а также на их основных сторонников. В основе перехода к адресным мерам лежит предположение о том, что замораживание активов и запрет на поездки не отразятся на населении в целом. Начиная с 1994 года все санкции ООН были в той или иной мере адресными¹⁷.

По окончании холодной войны ООН начала вводить санкции более регулярно, так что 1990-е годы стали называть «санкционным десятилетием»¹⁸. В период с 1992 по 1999 годы адресные санкции ООН вводились

15 Всеобъемлющие санкции ООН были введены в отношении Союзной Республики Югославии (Сербии и Черногории), резолюции 713/757/787/820/942 Совета Безопасности (1992–1996 гг.); Гаити, резолюции 841/873/917 Совета Безопасности (1993–1994 гг.); Ирака, резолюция 661 Совета Безопасности и др. (1990–2003 гг.).

16 Оценки числа жителей Ирака, погибших в результате применения санкций, разнятся, поскольку осуществлялись за разные периоды и по разным методикам. Широко цитировалась информация о гибели 500–600 тыс. детей, см.: Sarah Zaidi and Mary Smith Fawzi, “Health of Baghdad’s Children”, *The Lancet*, Vol. 346, No. 8988, 1995; Center for Economic and Social Rights, *Unsanctioned Suffering: A Human Rights Assessment of United Nations Sanctions on Iraq*, May 1996, доступно по адресу: www.cesr.org/sites/default/files/Unsanctioned%20Suffering%201996.pdf; Barbara Crosette, “Iraq Sanctions Kill Children, U.N. Reports”, *New York Times*, 1 December 1995, доступно по адресу: www.nytimes.com/1995/12/01/world/iraq-sanctions-kill-children-un-reports.html. См. также: Richard Garfield, *Morbidity and Mortality among Iraqi Children from 1990 through 1998: Assessing the Impact of the Gulf War and Economic Sanctions*, Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies at the University of Notre Dame and Fourth Freedom Forum, 1999, доступно по адресу: www.fourthfreedomforum.org/publications/morbidity-and-mortality-among-iraqi-children-from-1990-to-1998-assessing-the-impact-of-economic-sanctions/. Однако более поздние исследования показывают, что это число появилось в результате подтасовки данных со стороны режима Саддама Хусейна. Кроме того, для преодоления гуманитарных последствий санкционных мер ООН учредила программу «Нефть в обмен на продовольствие», в рамках которой Ираку было разрешено продавать нефть на мировом рынке, получая взамен продукты питания, лекарственные препараты и другие гуманитарные товары, в которых нуждались простые жители Ирака. Но несмотря на похвальные намерения, программа «Нефть в обмен на продовольствие» дала весьма противоречивые результаты: в ходе ее реализации вскрылась информация о случаях коррупции. См.: Geneva International Centre for Justice, “Razing the Truth About Sanctions against Iraq”, *GICJ Positions and Opinions*, доступно по адресу: www.gicj.org/positions-opinions/gicj-positions-and-opinions/1188-razing-the-truth-about-sanctions-against-iraq; Tim Dyson and Valeria Cetorelli, “Changing Views on Child Mortality and Economic Sanctions in Iraq: A History of Lies, Damned Lies and Statistics”, *BMJ Global Health*, Vol. 2, No. 2, 2017.

17 См.: Thomas J. Biersteker, Sue E. Eckert and Marcos Touinho, *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of UN Action*, Cambridge University Press, New York, 2016.

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

в отношении внутрисоветских конфликтов в целях предотвращения или сокращения вооруженного насилия, содействия миру и примирению или защиты прав человека, особенно в случае конфликтов в африканских странах (Сомали, Либереи, Анголе, Руанде, Судане и Сьерра-Леоне). Кроме того, санкции ООН были введены в отношении Ливии и Судана (в связи с терроризмом) и Гаити (ради восстановления во власти лиц, избранных демократическим путем).

Резолюции 1267 и 1373 Совета Безопасности

В ответ на взрывы в посольствах США в Восточной Африке в 1998 году Совет Безопасности ООН ввел санкции в отношении «Талибана», «Аль-Каиды» и связанных с ними групп в рамках борьбы с международным терроризмом. После отказа «Талибана» от выдачи Усамы бен Ладена для предания его суду и ввиду размещения на подконтрольной талибам территории учебных лагерей и убежищ для международных террористических групп в октябре 1999 года Совет принял резолюцию 1267¹⁹ о замораживании имущества ряда лиц и запрете на взлет и посадку летательных аппаратов, принадлежащих «Талибану». Эти меры были приняты в рамках главы VII Устава ООН, в силу чего они являются обязательными для всех государств-членов в соответствии с международным правом.

Теракты 11 сентября 2001 года ознаменовали собой переломный момент в эволюции санкций ООН. Существенное расширение пакета санкций, предусмотренного резолюцией 1267, в сочетании с учреждением Комитета по борьбе с терроризмом в рамках резолюции 1373 придало новый импульс борьбе с финансированием терроризма посредством принятия государствами-членами национального законодательства и осуществления ими соответствующих мер. Эти два режима составляют основу контртеррористической архитектуры ООН и оказывают наиболее серьезное влияние на гуманитарных акторов.

Ввиду эволюции террористической угрозы Совет скорректировал режим, введенный резолюцией 1267. Пакет ранее принятых мер (эмбарго на поставки оружия, запрет поездок и замораживание имущества) был распространен на физических лиц и организации, связанные с «Аль-Каидой», а с 2015 года — с «Исламским государством Ирака и Леванта» (ИГИЛ; *организация запрещена в России*. — Прим. пер.). В силу этого перечень физических лиц и организаций, составленный в рамках резолюций 1267/1989/2253, уникален тем, что охватывает нарушителей по всему миру, а не только негосударственных акторов в отдельных странах или регионах. Кроме того, санкции, введенные резолюцией 1267, носят преимущественно профилактический характер и направлены на то, чтобы лица, на которых они распространяются, не получили доступ к необходимым ресурсам (денежным средствам, людям, товарам и так далее), тогда как остальные санкции ООН

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

являются главным образом принудительными и принимаются с целью изменить поведение соответствующих лиц.

Со временем Совет Безопасности ООН пересмотрел меры, предусмотренные резолюцией 1267, посредством принятия более десятка новых резолюций, в том числе о предоставлении исключений в отношении расходов соответствующих лиц на жизнь и поездки²⁰. В 2011 году были приняты резолюции 1988 и 1989, в рамках которых этот режим разбивался на два с учреждением отдельных комитетов по «Талибану» (резолюция 1988)²¹ и по «Аль-Каиде» и связанным с ней группам (резолюция 1989)²², предполагающая продление остальных санкций, введенных резолюцией 1267; это позволило Совету Безопасности принять меры в отношении конкретной ситуации, связанной с деятельностью «Талибана» в Афганистане. Кроме того, в 2009 году Совет учредил должность независимого и беспристрастного Омбудсмана (резолюция 1904)²³: к нему могут напрямую обращаться лица, в отношении которых действует резолюция 1267, чтобы оспорить включение в перечень и ходатайствовать об исключении из него. Некоторые из этих изменений стали следствием внешнего давления (особенно на фоне роста числа судебных исков, поданных в Европе включенными в список лицами), однако режим санкций, введенный резолюцией 1267, на протяжении двух десятилетий являет собой пример институционального развития и способности к эволюции. В санкциях, предусмотренных резолюцией 1267, есть два аспекта, представляющих наиболее серьезную проблему для гуманитарных акторов. Во-первых, беспокойство вызывает процедура включения в перечень лиц, на которых распространяется действие санкций, особенно в отношении «террористических» групп, контролирующей территорию или присутствующих в тех зонах, где требуется оказание гуманитарной помощи. В этот перечень входит 89 организаций, которые присутствуют или действуют более чем в 50 государствах²⁴. Во-вторых, чрезвычайно расплывчатое определение запрета, предусматривающего замораживание активов в соответствии с резолюцией 1267 («средства, финансовые активы или экономические ресурсы»), настолько широко, что под него подпадает большинство возможных видов деятельности. Комитет по санкциям в отношении «Аль-Каиды» поясняет терминологию следующим образом:

Экономические ресурсы следует понимать как включающие *активы любого рода*, будь то материальные и нематериальные, движимые

20 Исключение прожиточных расходов называют «гуманитарным» исключением, однако его не следует путать с исключениями/изъятиями, позволяющими НКО беспристрастно оказывать гуманитарную помощь.

21 Резолюция 1988 Совета Безопасности ООН, 17 июня 2011 г.

22 Резолюция 1989 Совета Безопасности ООН, 17 июня 2011 г.

23 Резолюция 1904 Совета Безопасности ООН, 17 декабря 2009 г.

24 *Эрбе, Ирене и Древол, Жером*. Взаимодействие Международного Комитета Красного Креста с вооруженными группами: проблемы, возможности, COVID-19 // Международный журнал Красного Креста. Т. 102, № 915, 2021.

и недвижимые, фактические или потенциальные, которые теоретически могут быть использованы для получения средств, товаров или услуг, таких как:

- a. земельные участки, здания и иная недвижимость;
- b. оборудование, в том числе компьютеры, компьютерное программное обеспечение, инструменты и техника;
- c. офисная мебель, оснащение и неотделимые улучшения и иные предметы, носящие постоянный характер;
- ...
- l. любые иные активы²⁵.

В резолюции 2368 Совета Безопасности содержится дополнительное пояснение обязательства государств-членов

не допускать предоставления средств, финансовых активов или экономических ресурсов и оказания финансовых или иных соответствующих услуг, прямо или косвенно, для использования террористическими организациями или отдельными террористами в любых целях, включая — но не ограничиваясь этим — вербовку, обучение или поездки, *даже если отсутствует связь с каким-либо конкретным террористическим актом*²⁶.

С учетом масштаба запрещаемой деятельности можно понять, почему НКО, реализующие программы и предоставляющие услуги в зонах, где действуют включенные в списки организации, опасаются нарушения санкционного режима.

Однако для гуманитарных НКО большое значение имеет тот факт, что в резолюциях, принятых во изменение резолюции 1267, из запрета на предоставление средств, активов и экономических ресурсов не сделано никакого исключения для гуманитарных организаций. В пункте 22 резолюции 2368 содержится призыв к государствам-членам «защитить некоммерческие организации от террористических поползновений на них с помощью основанного на учете рисков подхода, стараясь при этом ослабить воздействие этих мер на законную деятельность», однако никаких мер защиты гуманитарной деятельности от общего воздействия санкций, принятых в целях борьбы с терроризмом, не предусмотрено²⁷.

Резолюция 1373, принятая Советом Безопасности в ответ на теракты, совершенные 11 сентября 2001 года, действует параллельно с санкциями, предусмотренными резолюцией 1267. Она была утверждена 28 сентября 2001 года в рамках главы VII Устава ООН и представляет собой основу нынешнего глобального контртеррористического режима, требующего

25 Al-Qaida Sanctions Committee (примечание 12 выше) (курсив наш).

26 Резолюция 2368 Совета Безопасности ООН, 20 июля 2017 г. (курсив наш).

27 Там же.

от государств-членов предотвращать финансирование терактов и предусматривать уголовную ответственность за осознанное предоставление средств на совершение терактов.

В то время как режим, введенный резолюцией 1267, применяется в отношении отдельных физических лиц и организаций, включенных в соответствующий список комитетом по санкциям, резолюция 1373 не предусматривает никакого списка (лица, на которых она распространяется, определяются по усмотрению государств); однако широкие определения мер и чреватые серьезными последствиями формулировки, содержащиеся в резолюции 1373, представляют серьезные проблемы для гуманитарных акторов, работающих в зонах активности включенных в списки групп или на подконтрольных им территориях. В целях предотвращения предоставления террористическим группам «материальной поддержки» государства-члены применяют запрет на «предоставление любых средств, финансовых активов или экономических ресурсов, или финансовых или иных соответствующих услуг»²⁸, что вызывает у НКО опасения по поводу того, что виды деятельности, разрешенные в соответствии с МГП, в рамках контртеррористических режимов могут оказаться незаконными²⁹.

Влияние на гуманитарных акторов и гуманитарную деятельность

В последние пять лет НКО стали закономерно испытывать все большее беспокойство в связи с эскалацией конфликтов и усугублением гуманитарного кризиса в Сирии, Йемене, Афганистане и Сомали, а также в других странах, где действуют группы, включенные в перечень террористических, и где они контролируют часть территории или представляют одну или несколько сторон в конфликте. Гуманитарные акторы делятся своим опытом, в том числе связанным с воздействием санкций и контртеррористических мер на осуществление гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами; их сообщения задокументированы. В некоторых случаях беспристрастным гуманитарным организациям препятствовали в ведении деятельности на основе МГП, в результате чего возростала уязвимость населения и подрывался авторитет гуманитарной деятельности, осуществляемой в соответствии с установленными принципами. В других случаях гуманитарные организации опасались того, что их деятельность и вероятность попадания помощи в руки структур, находящихся под действием санкций, может повлечь за собой уголовную ответственность или уголовное наказание для них самих или их сотрудников, что может привести к появлению финансовых обязательств, нанести ущерб репутации и лишить организацию перспектив финансирования.

28 Резолюция 1373 Совета Безопасности ООН, 28 сентября 2001 г., п. 1(d).

29 См.: Charity & Security Network, “The Prohibition on Material Support and Its Impacts on Nonprofits”, July 2019, доступно по адресу: <https://charityandsecurity.org/sites/default/files/material%20support%20issue%20brief%202019.pdf>.

Опубликовано множество докладов³⁰ о том, как санкции и контртеррористические меры прямо и косвенно влияют на гуманитарную деятельность, в том числе посредством:

- создания ограничений или препятствий для осуществления гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами;
- введения уголовной ответственности за осуществление гуманитарной деятельности, в том числе за оказание медицинской помощи;
- ограничения доступа к финансовым услугам, необходимым для осуществления гуманитарной деятельности;
- создания помех для взаимодействия гуманитарных акторов с группами и лицами, разрешенного в соответствии с МПП.

Самым распространенным поводом для беспокойства НКО является «демотивирующий эффект» сложного регуляторного механизма, связанного с применением контртеррористических мер и санкций, предусмотренных резолюцией 1267. Предъявляемые требования оказывают на такие организации многостороннее влияние, ограничивая их способность к «осуществлению программ исключительно на основе потребностей и обязывая их избегать оказания помощи определенным группам и партиям», особенно в зонах, находящихся под контролем групп, включенных в перечень, введенный резолюцией 1267, — по оценкам Международного Комитета Красного Креста (МККК), эти требования затрагивают более 60 миллионов человек³¹. Опасение нарушить требования, связанные с санкциями и контртеррористическими мерами, — нормативно-правовые акты государства, условия донорских учреждений и политику представителей частного сектора — привело к тому, что некоторые гуманитарные акторы стали проявлять чрезмерную осторожность, иногда ограничивая свою деятельность даже более, чем необходимо. Финансовые учреждения, не желая переводить средства в юрисдикции, характеризующиеся повышенным риском, где часто работают гуманитарные организации, закрывают банковские счета НКО, отказывают им в переводе денежных средств или задерживают исполнение соответствующих операций. Некоторые гуманитарные группы жалуются на то, что решения о реализации программ теперь принимаются исходя из того, куда банк будет готов перечислить средства, а не исключительно из потребностей нуждающихся. НКО сообщают о прекращении реализации программ в тех зонах, где наблюдается значительное присутствие групп, признанных террористическими, в результате чего людям

30 За период с 2008 по 2014 г. было найдено 5 докладов/материалов о воздействии санкций, контртеррористических мер и практики снижения риска. В 2015 г. их число возросло до 12, в 2016 г. их было 11, в 2017-м — 19, в 2018-м — 17, в 2019-м — 13, в 2020-м — 22, а в первой половине 2021 г. — 8. Перечень докладов/материалов по этой теме хранится у автора и доступен по запросу.

31 Emma O’Leary, *Principles Under Pressure: The Impact of Counterterrorism Measures and Preventing/Countering Violent Extremism on Principled Humanitarian Action*, Norwegian Refugee Council (NRC), June 2018, доступно по адресу: www.nrc.no/resources/reports/principles-under-pressure/; Эрбе, И. и Древои, Ж. (примечание 24 выше).

и группам населения, имеющим право на получение гуманитарной помощи в соответствии с МГП, отказывают в предоставлении самого необходимого. Кроме того, гуманитарные акторы столкнулись с ужесточением условий предоставления финансирования в виде включения донорами определенных положений в грантовые соглашения, в результате чего риск доноров переходит на НКО. В следующем разделе эти проблемы рассматриваются подробнее.

Признавая последствия санкций и контртеррористических мер для гуманитарной деятельности, в ответ на такие опасения Совет Безопасности ООН включил в общую резолюцию 2462, направленную на противодействие финансированию терроризма и на введение уголовной ответственности за такое финансирование, положения, связанные с соблюдением МГП. Согласно пункту 5, государства должны принимать законодательные и подзаконные акты, «сообразуясь со своими обязательствами по международному праву, включая международное гуманитарное право»; в пункте 6 Совет Безопасности *«требует от государств-членов обеспечения того, чтобы все меры, принимаемые для противодействия терроризму, включая меры, принимаемые для противодействия финансированию терроризма... сообразовывались с их обязательствами по международному праву, включая международное гуманитарное право»*; а в пункте 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 сообразно с международным гуманитарным правом»*³².

НКО приветствовали включение этой формулировки как шаг в направлении улучшения ситуации³³. Однако в резолюции 2462 не удалось предусмотреть прогрессивных мер для более надежной защиты гуманитарного пространства; в частности, гуманитарные акторы выступали за явное признание того факта, что МГП позволяет беспристрастным гуманитарным организациям оказывать услуги сторонам в вооруженном конфликте вне зависимости от включения их в перечни террористов³⁴. Включение в резолюцию формулировок, связанных с МГП, о том, какая деятельность, помимо предоставления продуктов питания и оказания медицинской помощи, считается допустимой — например, ремонт систем водоснабжения и канализации, строительство медицинских учреждений или разминирование, — позволило бы эффективнее защитить гуманитарное пространство. Из-за того, что

32 Резолюция 2462 Совета Безопасности ООН, 28 марта 2019 г.

33 Nathalie Weizmann, "Painting within the Lines: The UN's Newest Resolution Criminalizing Financing for Terrorists without Imperiling Humanitarian Activities", *Just Security*, 29 March 2019, доступно по адресу: www.justsecurity.org/63442/painting-within-the-lines-the-uns-newest-resolution-criminalizing-financing-for-terrorists-without-imperiling-humanitarian-activities/.

34 UNSC, "Combatting Financing of Terrorism Open Debate", *Security Council Report*, 27 March 2019, доступно по адресу: www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2019/03/combating-financing-of-terrorism-open-debate.php.

Совет Безопасности не использовал ясные формулировки, дебаты по поводу применения МГП в условиях борьбы с терроризмом не прекращаются. По мнению Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом,

таких заявлений о принципах недостаточно для того, чтобы активно защищать гуманитарную деятельность и акторов, работающих в зонах присутствия террористических групп. На самом деле, гуманитарное право уже предусматривает защиту деятельности, осуществляемой в гуманитарных целях. <...> Недопустимо, чтобы государства-члены и Организация Объединенных Наций позволили отсутствию ясности и дальше мешать оказанию гуманитарной и медицинской помощи³⁵.

Конкретные трудности, встающие перед гуманитарными акторами

В этом разделе рассматриваются три основных набора трудностей, с которыми сталкиваются гуманитарные группы в связи с контртеррористическими мерами и санкциями ООН. Первый из них состоит в отсутствии ясности и достаточной правовой защиты при осуществлении гуманитарной деятельности в странах, находящихся под действием санкций, или в зонах активности групп, включенных в перечень террористических. Второй — это проблемы с получением доступа к финансовым услугам и практика снижения риска, которые ограничивают возможности НКО переводить средства в регионы, характеризующиеся повышенным риском, из-за чрезмерно усердного соблюдения финансовыми учреждениями санкционных режимов или опасений по поводу того, что подобные операции будут проверяться регуляторными органами. Третий набор трудностей представлен условиями доноров и перекладыванием риска со стороны лиц, финансирующих гуманитарную деятельность, на НКО и получателей помощи посредством включения в договоры положений, связанных с соблюдением требований, которые предусмотрены контртеррористическими мерами и санкциями.

Отсутствие правовой защиты — оговорки по гуманитарным соображениям

Как уже отмечалось, во всеобъемлющие санкции, введенные Советом Безопасности ООН, изначально были включены формулировки о признании

35 UN Human Rights Special Procedures, *Report of the UN Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism on United Nations Security Council Use of Counter-Terrorism Targeted Sanctions Regimes on Individuals & Entities and the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 2021, доступно по адресу: www.ohchr.org/sites/default/files/2021-11/position-paper-unsrct-on-unsct-use-of-ct-targeted-sanctions.pdf.

воздействия на гуманитарную деятельность и о ее защите в той или иной степени. Поскольку в 1990-е годы ООН стала вводить исключительно адресные меры в отношении определенных физических лиц и организаций, комитеты по санкциям создали специальные процедуры подачи лицами, включенными в перечень, заявок на получение доступа к замороженным активам с определенными целями. Освобождение от применения санкций в отношении базовых или чрезвычайных расходов (таких как аренда жилья, продукты питания, медицинские расходы и поездки на судебные заседания или для отправления религиозных потребностей) стало привычным условием санкционных режимов, введенных в рамках резолюции 1267 (в отношении «Аль-Каиды»/ИГИЛ), а также комитетами по санкциям, применяемым к Демократической Республике Конго (ДРК), Судану, Ливии, Гвинее-Бисау, Центральноафриканской Республике (ЦАР), Мали, Йемену и Южному Судану. Их называют «гуманитарными изъятиями», однако эти меры касаются частных лиц и не связаны с положением о беспристрастном оказании гуманитарной помощи. К беспристрастным гуманитарным организациям и акторам, осуществляющим гуманитарную деятельность в соответствии с установленными принципами, применяются скорее «оговорки об исключении по гуманитарным соображениям». Однако в терминологии, связанной с гуманитарными исключениями/изъятиями, сохраняется значительная путаница.

Поясним, что в настоящей статье говорится о двух видах положений, которые применяются в настоящее время Советом Безопасности для смягчения гуманитарных последствий, — исключениях и изъятиях, предоставляемых на определенных условиях гуманитарным акторам, работающим в юрисдикциях, находящихся под действием санкций. Как указано ниже, гуманитарное *исключение* применяется в рамках режима, действующего в Сомали: в соответствии с ним определенная категория акторов/деятельности *исключается* из сферы применения финансовых запретов. Эта мера была введена в 2010 году и имеет важнейшее значение для гуманитарных групп, оказывающих услуги и особенно предоставляющих продовольственную помощь для устранения последствий голода в Сомали. Гуманитарное исключение позволяет «выделить в сфере применения санкционных мер правовое пространство для гуманитарных акторов, деятельности и товаров без необходимости предварительного согласования»³⁶. В то же время гуманитарные *изъятия*, применяемые в рамках режима санкций, действующего в отношении КНДР, тоже предполагают разрешение на осуществление гуманитарной деятельности или проектов, но лишь *в том или ином конкретном случае*, при условии удовлетворения комитетом по санкциям запроса, поступившего от государств-членов или НКО. Предоставление гуманитарных изъятий разрешено в рамках санкционного режима, при-

36 Alice Debarre, *Making Sanctions Smarter: Safeguarding Humanitarian Action*, International Peace Institute (IPI), December 2019, доступно по адресу: www.ipinst.org/2019/12/making-sanctions-smarter-safeguarding-humanitarian-action.

меняемого в отношении Йемена, однако, судя по всему, на практике такие изъятия не предоставлялись³⁷.

Гуманитарные акторы последовательно выступают за предоставление гуманитарных гарантий, позволяющих смягчить последствия применения контртеррористических мер и санкций. В своем заявлении по вопросу защиты гражданских лиц в условиях вооруженного конфликта и сохранения гуманитарного пространства, сделанном в преддверии заседания Совета Безопасности 11 июля 2021 года, генеральный директор МККК Роберт Мардини призвал Совет Безопасности принять тщательно сформулированные постоянно действующие гуманитарные изъятия и потребовать от государств-членов выработки конкретных мер для облегчения работы беспристрастных гуманитарных организаций и внедрения аналогичных мер защиты в санкционные режимы, действующие на уровне стран³⁸.

Исключение в отношении Сомали

Гуманитарное исключение из санкций ООН, применяемых в отношении Сомали, изначально было введено в 2010 году в ответ на сильный голод, вызванный природными катастрофами (в том числе наводнениями, циклонами и беспрецедентным нашествием пустынной саранчи) и продолжающимся конфликтом. В Сомали постоянно проводятся одни из крупнейших в мире гуманитарных операций, однако в отсутствие исключения из санкций, действовавших на тот момент, оказание помощи было приостановлено, поскольку гуманитарные группы не могли работать в зонах, находящихся под контролем террористической группы исламистских повстанцев «Аш-Шабааб», из-за того что часть средств неизбежно попадала в руки этой группы (в виде сборов за проезд по дороге, налогов и кражи товаров).

Согласно пункту 5 резолюции 1916 Совета Безопасности, Совет постановляет, что в течение 12-месячного периода с даты принятия настоящей резолюции и без ущерба программам оказания гумани-

37 В пункте 3 резолюции 2511, принятой Советом Безопасности ООН 25 февраля 2020 г., содержится формулировка, аналогичная той, что применяется в отношении КНДР, согласно которой Совет *«подчеркивает важность содействия гуманитарной помощи и постановляет, что Комитет, учрежденный пунктом 19 резолюции 2140 (2014)... может в каждом конкретном случае освобождать от действия санкционных мер, введенных резолюциями... Совета Безопасности, если Комитет определит, что такое освобождение требуется в порядке содействия работе Организации Объединенных Наций и других гуманитарных организаций в Йемене»*. По состоянию на декабрь 2021 г. на веб-сайте, посвященном санкционному режиму в отношении Йемена, не было размещено никаких процедур подачи заявок на получение гуманитарных освобождений.

38 Robert Mardini, “Protection of Civilians in Armed Conflict: Preserving Humanitarian Space”, statement delivered to the UNSC, 16 July 2021, доступно по адресу: www.icrc.org/en/document/humanitarian-space-must-be-protected-without-exception (в заявлении для Совета Безопасности было отмечено, что некоторые государства-члены (Швейцария, Филиппины, Чад, ЕС и другие) приняли законодательство о борьбе с терроризмом, в котором в явной форме предусмотрена защита беспристрастных гуманитарных организаций, осуществляющих гуманитарную деятельность).

тарной помощи, осуществляемым в других местах, обязанности государств-членов, предусмотренные в пункте 3 резолюции 1844 (2008), не распространяются на выплачиваемые финансовые средства, другие финансовые активы или экономические ресурсы, необходимые для обеспечения своевременной поставки срочно требующейся гуманитарной помощи в Сомали Организацией Объединенных Наций, ее специализированными учреждениями или программами, гуманитарными организациями, имеющими статус наблюдателя при Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций, оказывающими гуманитарную помощь, или их партнерами-исполнителями, а также постановляет проводить обзор хода осуществления этого пункта каждые 120 дней на основе [всей] имеющейся информации, включая доклад Координатора гуманитарной помощи, представляемый согласно пункту 11 ниже³⁹.

Во всех последующих резолюциях Совета Безопасности, повторно разрешающих применение санкций в отношении Сомали, содержалась формулировка о данном исключении, в силу которой ряд гуманитарных организаций и видов деятельности, осуществляемых под эгидой ООН, исключается из сферы применения финансовых санкций. Резолюция 2551 Совета Безопасности⁴⁰ предусматривает дополнительное расширение гуманитарного доступа в виде бессрочного применения данного исключения, без необходимости ежегодного продления. Однако некоторые гуманитарные организации не рискнули полагаться на это исключение и предпочли реализовывать программы исключительно в тех районах Сомали, которые находятся под контролем государственных сил, чтобы минимизировать потенциальные штрафы в случае непреднамеренного предоставления поддержки организациям, включенным в перечень террористических⁴¹.

Тем не менее значение исключения, предусмотренного ООН в рамках режима, применяемого к Сомали, невозможно переоценить. Судя по всему, это исключение помогло существенно облегчить оказание гуманитарной помощи в Сомали и было широко поддержано государствами-членами. На самом деле, в 2019 году было выдвинуто предложение исключить «Аш-Шабааб» из перечня лиц, к которым применялся режим в отношении Сомали, и перенести эту группу в перечень, установленный резолюцией 1267, на основании связей с «Аль-Каидой». Критическая масса членов Совета Безопасности высказалась против такого переноса⁴², пре-

39 Резолюция 1916 Совета Безопасности ООН, 19 марта 2010 г.

40 Резолюция 2551 Совета Безопасности ООН, 12 ноября 2020 г.

41 Kate Mackintosh and Patrick Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action*, OCHA and NRC, 2013, доступно по адресу: www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/study-of-the-impact-of-donor-counterterrorism-measures-on-principled-humanitarian-action.pdf.

42 Sara Jerving, "Humanitarians Warn against Adding Al-Shabab to UN Sanctions List", *Devex*, 16 August 2019, доступно по адресу: www.devex.com/news/humanitarians-warn-against-adding-al-shabab-to-un-sanctions-list-95465.

имущественно в связи с ожидаемыми последствиями для гуманитарной деятельности, которые возникли бы, если бы к группе стали применяться санкции, предусмотренные резолюцией 1267: поскольку в этой резолюции не предусмотрено гуманитарного исключения, НКО не смогли бы и дальше оказывать помощь в Сомали. На основании бесед автора с представителями различных государств-членов можно заключить, что это предложение, вероятно, будет внесено повторно, поскольку в 2021–2022 годах председателем Совета Безопасности выступает Кения.

Освобождение от режима, применяемого в отношении Сомали, стало предпочтительной моделью для НКО, работающих в условиях, когда гуманитарная помощь отчаянно необходима, но недоступна ввиду санкций⁴³. В свете постепенного признания проблем, с которыми сталкиваются гуманитарные организации в связи с санкциями и контртеррористическими мерами, НКО призывают к воспроизведению в других санкционных режимах исключений по типу применяемого в Сомали.

Изъятие в отношении КНДР

Другой существующий подход к дозволению оказания гуманитарной помощи в стране, находящейся под действием санкций, представляет собой режим, применяемый в отношении КНДР в соответствии с резолюцией 1718 Совета Безопасности⁴⁴. На текущую ситуацию в КНДР не распространяется МГП, и в связи с этим санкции, введенные в ответ на разработку ядерных вооружений, не относятся к теме этого номера Журнала. Однако опыт изъятий, применяемых в отношении КНДР, весьма показателен, поэтому здесь приведен его анализ.

В резолюции 2397 Совета Безопасности содержатся формулировки о том, что санкции не призваны вызывать отрицательные гуманитарные последствия; комитету дается разрешение предоставлять изъятие из санкционного режима в отношении любого вида деятельности в том или ином конкретном случае:

[резолюция 2397 *подтверждает,*] что меры, введенные [этой и другими резолюциями], не призваны иметь негативные гуманитарные последствия для гражданского населения КНДР или ограничить или отрицательно повлиять на осуществление тех видов деятельности, включая экономическую деятельность и экономическое сотрудничество, предоставление продовольственной и гуманитарной помощи, которые не запрещены... и на работу международных и неправительственных организаций, занимающихся оказанием помощи, включая чрезвычайную помощь, в КНДР на благо гражданского населения страны, *подчеркивает,* что КНДР в первую очередь обязана и должна полностью удовлетворять потребности граждан страны в средствах к существованию,

43 А. Debarre (примечание 36 выше).

44 Резолюция 1718 Совета Безопасности ООН, 14 октября 2006 г., п. 25.

и *постановляет*, что Комитет может в том или ином конкретном случае применить в отношении того или иного вида деятельности изъятие из сферы действия мер, введенных этими резолюциями, если он определит, что такое изъятие необходимо для содействия работе таких организаций в КНДР или для любых иных целей, соответствующих целям этих резолюций⁴⁵.

Таким образом учреждается процесс, посредством которого государства-члены, международные организации и НКО могут обратиться к комитету по санкциям за изъятием, чтобы содействовать оказанию гуманитарной помощи или иной гуманитарной деятельности в пользу гражданского населения в том или ином конкретном случае⁴⁶. В 2018 году комитет также подготовил Памятку по вопросам осуществления № 7 «Инструкция по получению изъятия для оказания гуманитарной помощи Корейской Народно-Демократической Республике», которая была обновлена 30 ноября 2020 года.⁴⁷ Кроме того, комитет размещает перечень предоставленных изъятий на веб-сайте. По состоянию на 3 ноября 2021 года комитет удовлетворил в общей сложности 83 заявки на предоставление гуманитарных изъятий, из которых, судя по всему, в настоящее время действуют 21. Из ныне применяемых изъятий 8 предоставлены учреждениям ООН (Всемирной продовольственной программе, ЮНИСЕФ и ЮНФПА), 10 — государствам-членам (6 из них — Республике Корея), 3 — НКО⁴⁸.

Однако осуществление процесса предоставления изъятий происходит медленно и сопровождается проблемами. С ухудшением гуманитарной ситуации в КНДР Группа экспертов по санкциям в отношении КНДР постоянно докладывает о последствиях санкций:

Несмотря на положения об изъятиях и усилия Комитета, учреждения Организации Объединенных Наций и гуманитарные организации продолжают испытывать непреднамеренные последствия для осуществляемых ими гуманитарных программ, что делает невозможным нормальное функционирование в Корейской Народно-Демократической Республике. Шесть основных проблем, доведенных до сведения Группы, включают: задержки в получении изъятий; закрытие банковского канала; задержки в таможенном оформлении; сокращение числа заинтересованных иностранных поставщиков; повышение расходов

45 Резолюция 2397 Совета Безопасности ООН, 22 декабря 2017 г., п. 25.

46 *Совет Безопасности ООН*. Просьбы о применении изъятий по гуманитарным соображениям, доступно по адресу: www.un.org/securitycouncil/ru/sanctions/1718/exemptions-measures/humanitarian-exemption-requests.

47 *Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 1718 (2006)*. Уведомление № 7 об оказании помощи в осуществлении. Инструкция по получению изъятия для оказания гуманитарной помощи Корейской Народно-Демократической Республике, 6 августа 2018 г. (обновлено 30 ноября 2020 г.), доступно по адресу: www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.security-council/files/implementation_notice_assistance_no._7_-_russian.pdf.

48 *Комитет по санкциям 1718*. Просьбы о применении изъятий по гуманитарным соображениям, доступно по адресу: www.un.org/securitycouncil/ru/sanctions/1718/exemptions-measures/humanitarian-exemption-requests.

на товары гуманитарного назначения и на осуществление гуманитарных операций; сокращение финансирования операций. Перечисленные проблемы негативно сказываются на их способности осуществлять гуманитарные программы. В частности, отраслевые санкции негативно сказываются на доставке ряда предметов, имеющих особое значение для гуманитарной деятельности⁴⁹.

Группа экспертов предложила ряд рекомендаций, призванных смягчить возможные отрицательные последствия санкций для гражданского населения КНДР и для оказания гуманитарной помощи. Среди них ускорение рассмотрения заявок о предоставлении гуманитарных изъятий, публикация списка определенных «нечувствительных» предметов, используемых в гуманитарных операциях, обращение к Секретариату с просьбой провести оценку гуманитарных последствий санкций КНДР и подчеркивание важности принятия мер для восстановления банковского канала⁵⁰.

Важно отметить, что изъятие, применяемое в отношении КНДР, не представляет собой общее освобождение от санкций для гуманитарных групп, как в Сомали. Каждая заявка подлежит утверждению комитетом в составе 15 членов, на рассмотрение, утверждение (и повторную подачу) заявок и подготовку письма комитета об утверждении изъятия требуется время. То, что согласование изъятий часто идет месяцами, а срок их действия составляет всего 9 месяцев, создает проблемы для НКО, поскольку они стремятся удовлетворить неотложные гуманитарные потребности. Кроме того, члены Совета Безопасности ООН могут преследовать свои государственные интересы в юрисдикции, находящейся под действием санкций, что может подтолкнуть их к блокированию утверждения заявок на предоставление изъятий; вызывает беспокойство и общая предрасположенность некоторых государств-членов к отказу от предоставления изъятий⁵¹.

Таким образом, существующая в КНДР модель предоставления изъятий не является стабильным, надежным и легкодоступным способом обеспечить работу гуманитарных НКО: этот процесс остается сложным, бюрократизированным, длительным, чересчур ограниченным и затратным с точки зрения финансовых и кадровых ресурсов. Механизм изъятий

49 Доклад Группы экспертов по КНДР, док. ООН S/2019/171, март 2019 г., доступно по адресу: www.undocs.org/S/2019/171 (внутренние ссылки опущены). См. также последующие доклады Группы экспертов, доступно по адресу: www.un.org/securitycouncil/ru/sanctions/1718/panel_experts/reports.

50 Там же.

51 Обзор трудностей, с которыми столкнулись НПО при предоставлении гуманитарной помощи в КНДР, см.: Nazanin Zadeh-Cummings and Lauren Harris, *Humanitarian Aid in North Korea: Needs, Sanctions and Future Challenges*, Centre for Humanitarian Leadership, April 2020, доступно по адресу: https://centreforhumanitarianleadership.org/wp-content/uploads/2020/04/CHL_North-Korea-Report_Final.pdf; Dan Jasper, *Engaging North Korea: A Toolkit for Protecting Humanitarian Channels amid "Maximum Pressure"*, American Friends Service Committee, June 2018, доступно по адресу: www.afsc.org/sites/default/files/documents/Engaging%20North%20Korea%20Volume%20III%20WEB.pdf.

позволяет оказывать гуманитарную помощь, однако сам процесс не подходит для этой цели, не способствует осуществлению гуманитарной деятельности и не облегчает ее в достаточной мере.

По этим причинам для эффективного освобождения гуманитарных акторов от применения санкционных мер необходимо предоставлять общие изъятия для одобренных видов деятельности и утверждать другие категории заявок в полуавтоматическом режиме, без рассмотрения каждого отдельного случая. Как отмечалось ранее, предоставление исключений в рамках санкционного режима, применяемого в Сомали, доказало свою эффективность и в силу этого является предпочтительным для НКО. Несколько специальных докладчиков рекомендовали применять «четкие и недвусмысленные изъятия в отношении гуманитарной деятельности в контексте своих контртеррористических мер»⁵².

Банковская практика снижения риска и трудности с получением доступа к финансовым услугам⁵³

Обязательные санкционные и контртеррористические меры, введенные ООН, а также рекомендательные стандарты, подготовленные Группой разработки финансовых мер (ФАТФ)⁵⁴ в связи с противодействием отмыванию денег (ПОД) и финансированию терроризма (ПФТ) и применением санкций, должны быть внедрены в нормативно-правовую базу и политику каждого из государств — членов ООН. Эти регуляторные меры предполагают обязательное соблюдение их всеми заинтересованными сторонами — и коммерческим сектором, и финансовыми учреждениями, и НКО. К банкам, которые оказывают необходимые услуги гуманитарным и другим неком-

52 Доклад Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях. Спасение жизней — не преступление, док. ООН A/73/314, 7 августа 2018 г., п. 52; Влияние мер по борьбе с терроризмом и насильственным экстремизмом на гражданское пространство и права акторов гражданского общества и правозащитников. Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, док. ООН A/HRC/40/52, 1 марта 2019 г., доступно по адресу: <https://undocs.org/ru/A/HRC/40/52>. В первом докладе используется термин «изъятие», однако в соответствии с определением, данным в настоящей статье, речь идет об исключении.

53 В настоящей статье проблемы, с которыми сталкиваются НКО, в целом называются «проблемами с доступом к финансовым услугам», а не «практикой снижения риска». «Проблемы с доступом к финансовым услугам» — это более корректная формулировка, поскольку спектр трудностей, с которыми приходится бороться благотворительным организациям, гораздо шире, нежели просто ограничение финансовых операций, закрытие счетов или отказ от обслуживания НКО. К таким трудностям относятся и задержки при обработке денежных переводов, и требования предоставить дополнительную информацию, и другие меры, осложняющие работу благотворительного сектора. Однако в связи с тем, что словосочетание «практика снижения риска» стало расхожим выражением, под которым понимаются все перечисленные проблемы, оно неизбежно встречается при анализе вопросов, поставленных в настоящей статье, особенно с учетом ранее опубликованных докладов и публичных заявлений.

54 ФАТФ — это межправительственный орган, задача которого состоит в разработке и внедрении мер противодействия отмыванию денег, финансированию терроризма и другим явлениям, угрожающим целостности международной финансовой системы. См. веб-сайт ФАТФ, доступно по адресу: www.fatf-gafi.org/about/.

мерческим организациям для осуществления их деятельности за рубежом, предъявляются масштабные требования о соблюдении должной осмотрительности в отношении их клиентов и совершаемых ими операций, чтобы убедиться в том, что они не поддерживают террористическую деятельность. Поскольку гуманитарные акторы часто действуют в зонах конфликта, многие финансовые учреждения неохотно принимают на обслуживание НКО и стремятся избежать риска с помощью так называемой практики снижения риска. Причины применения такой практики сложны и связаны в том числе с коммерческими показателями рентабельности и опасениями за свою репутацию, однако непомерную роль в ограничении доступа к финансовым услугам играют именно контртеррористические меры и санкции⁵⁵.

Гуманитарные организации воспринимаются как клиенты, сопряженные с особенно высоким риском; не в последнюю очередь это связано с принятием ФАТФ в 2001 году специальной рекомендации 8⁵⁶. Невзирая на неоднократные разъяснения со стороны ФАТФ и на пересмотр рекомендации 8 в 2016 году с указанием, что этот стандарт распространяется исключительно на определенное подмножество НКО, а также на официальные заявления о том, что практика снижения риска не соответствует подходу, основанному на оценке риска, НКО по-прежнему сталкиваются с серьезными проблемами с получением доступа к финансовым услугам.

Финансовые учреждения могут принять решение об отказе от обслуживания клиентов из числа НКО из нежелания принимать на себя регуляторный риск и отрицательные последствия участия в операциях, совершаемых на территории юрисдикций, характеризующихся повышенным риском. Поскольку нарушение санкций, введенных США, влечет

55 Этот раздел основан на материалах многочисленных докладов, связанных с затруднением доступа НКО к финансовым услугам/практикой снижения риска, в том числе на собственных исследованиях автора и докладе, опубликованном по их итогам: Sue E. Eckert, Kay Guinane and Andrea Hall, *Financial Access for U.S. Nonprofits*, Charity & Security Network, February 2017, доступно по адресу: [www.charityandsecurity.org/system/files/FinancialAccessFullReport_2.21%20\(2\).pdf](http://www.charityandsecurity.org/system/files/FinancialAccessFullReport_2.21%20(2).pdf); Tom Keatinge and Florence Keen, *Humanitarian Action and Non-state Armed Groups: The Impact of Banking Restrictions on UK NGOs*, Chatham House, April 2017, доступно по адресу: www.chathamhouse.org/publication/humanitarian-action-and-non-state-armed-groups-impact-banking-restrictions-uk-ngos; Ministry of Finance of the Netherlands and Human Security Collective (HSC), *International Stakeholder Dialogue: Ensuring Financial Services for Non-Profit Organizations*, The Hague, February 2018, доступно по адресу: www.hscollective.org/assets/Final-Report_Feb-15.pdf; Charity Finance Group, *Impact of Money Laundering and Counter-Terrorism Regulations on Charities*, March 2018, доступно по адресу: <https://tinyurl.com/yckzcu4>; World Bank and Association of Certified Anti-Money Laundering Specialists (ACAMS), *Stakeholder Dialogue on De-Risking: Financial Access for Nonprofit Organizations*, June 2018; WO=MEN and HSC, *Protecting Us by Tying Our Hands: Impact of Measures to Counter Terrorism Financing on Dutch NGO's Working on Women's Human Rights and Gender Equality*, April 2019 (WO=MEN/HSC Study), доступно по адресу: www.hscollective.org/assets/Uploads/2019-04-Protecting-us-by-tying-our-hands.pdf; Yale Study (примечание 4 выше); G. McCarthy (примечание 4 выше).

56 См.: "FATF Treatment of NPOs", in S. E. Eckert, K. Guinane and A. Hall (примечание 55 выше), где содержится обзор действий ФАТФ в отношении НКО. В специальной рекомендации 8, принятой в октябре 2001 г., ФАТФ указала, что защита сектора НКО от злоупотреблений со стороны террористов является неотъемлемой частью мировой борьбы с терроризмом и необходимым шагом для сохранения целостности НКО. Но несмотря на это НКО по-прежнему воспринимаются как группа высокого риска.

за собой объективную ответственность (это означает, что лицо может быть признано ответственным за совершение гражданского правонарушения в виде несоблюдения санкционного режима независимо от знания или степени вины), финансовые учреждения производят сложный расчет риска последствий привлечения к ответственности за нарушение санкций. В случае совершения любых операций с участием физических лиц или организаций, включенных в перечень, к которому применяется санкционный режим, даже в отсутствие явных нарушений санкционного режима банкам могут быть предъявлены высокие штрафы за недостаточно эффективный контроль над конечным пунктом назначения и использованием средств. Помимо судебного преследования и штрафов банки могут понести расходы на соблюдение требований, связанные с уменьшением последствий допущенных нарушений, и репутационные потери; кроме того, обслуживание НКО обычно не очень рентабельно и предполагает более высокие затраты в связи с необходимостью проведения расширенной процедуры должной осмотрительности. По итогам таких расчетов финансовые учреждения часто принимают решение о том, что обслуживания НКО следует избегать. Даже в тех банках, которые обслуживают организации некоммерческого сектора, дополнительные требования к процедурам должной осмотрительности в отношении таких клиентов часто приводят к задержкам и другим проблемам для НКО при попытке перевода средств. В последние годы эти проблемы усугубились, поскольку финансовые учреждения в меньшей степени склонны держать у себя средства НКО и осуществлять для них денежные переводы, считая, что риска, сопряженного с обслуживанием благотворительных организаций, проще избежать, нежели управлять им и сокращать его последствия.

Трудности с получением доступа к финансовым услугам могут серьезно повлиять на НКО: они могут приводить к отмене программ, повышению расходов и существенным задержкам в осуществлении финансовых операций, а значит и в оказании помощи. Это воздействие ставит под угрозу своевременное и эффективное предоставление необходимой гуманитарной помощи. НКО сообщают о том, что из-за трудностей с получением доступа к финансовым услугам другие организации частного сектора (например, производители лекарственных средств или товаров, поставщики и транспортно-страховые компании) сокращают объем поддержки, необходимой для оказания гуманитарной помощи, что приводит к задержкам и/или повышению расходов.

Для преодоления подобных проблем НКО прибегают к другим, часто неформальным способам перевода средств, таким как доставка наличных, использование системы хавала и поставщиков расчетно-кассового обслуживания (подробнее см. в следующем разделе). Неформальные системы перевода средств работают более эффективно и требуют меньших затрат на перемещение денежных средств, однако подобные методы могут привести к повышению риска для НКО и побудить финансовые учреждения к применению практики снижения риска. Наиболее серьезное беспокойство

вызывает тот факт, что использование нерегулируемых неформальных систем и отправка наличных с курьером противоречат целям ПОД/ФТ, которые предполагают обеспечение прозрачности и возможности отслеживания операций; это влечет за собой повышение вероятности попадания средств не тем, кому они предназначены.

Данные, указывающие на практику снижения риска/трудности с получением доступа к финансовым услугам

До относительно недавнего времени было трудно найти какие-либо данные о проблемах, связанных с получением некоммерческими организациями доступа к финансовым услугам. Доклад автора настоящей статьи, опубликованный в 2017 году под названием «Доступ к финансовым услугам для некоммерческих организаций в США»⁵⁷ и основанный на исследовании случайной выборки американских НКО, стал первым эмпирическим анализом охвата и масштабов практики снижения риска. По итогам исследования было установлено, что значительная часть НКО, ведущих международную деятельность (две трети), сталкивалась с препятствиями при получении доступа к финансовым услугам, что представляет серьезную системную проблему для постоянного оказания жизненно важной гуманитарной помощи и помощи в целях развития. Самыми распространенными проблемами, с которыми сталкивались НКО, были задержки при осуществлении банковских переводов (37%), нетипичные запросы документации (26%) и повышение банковских комиссий (33%). Закрытие счетов или отказ в открытии счета коснулись 16% опрошенных НКО, а более 15% НКО испытывали такие финансовые проблемы постоянно или регулярно, тогда как 31% заявили о том, что они возникают от случая к случаю. Серьезное беспокойство вызвали данные о том, что в отсутствие доступных традиционных банковских каналов 42% НКО прибегают к отправке или перевозке средств наличными.

В 2018 году организация Charity Finance Group исследовала британские НКО и опубликовала итоги в докладе «Воздействие регламентов, призванных противодействовать отмыванию денег и финансированию терроризма, на благотворительные организации»⁵⁸. В целом по итогам исследования было установлено, что с проблемами при попытке доступа к основным банковским каналам или к их использованию сталкивалось почти четыре пятых респондентов (79%).

В 2019 году голландская гендерная платформа WO=MEN и фонд Human Security Collective (HSC) провели исследование под названием «Они защищают нас, связывая нам руки: воздействие мер противодействия финансированию терроризма на голландские НПО, работающие в сфере

57 S. E. Eckert, K. Guinane and A. Hall (примечание 55 выше).

58 Charity Finance Group (примечание 55 выше).

защиты прав женщин и обеспечения гендерного равенства» (WO=MEN/HSC Study)⁵⁹. По итогам исследования выяснилось, что 70% опрошенных НКО столкнулись с задержками при переводе денежных средств, а 45% получили отказ в осуществлении денежных переводов (см. рис. 1).

Осенью 2020 года группа старшекурсников Йельского университета в рамках курсового проекта под руководством автора настоящей статьи разработала и провела исследование НКО с целью выяснить, какие трудности возникают при оказании гуманитарной помощи за рубежом. Эта работа позволила актуализировать данные, полученные в рамках исследования «Доступ к финансовым услугам для некоммерческих организаций в США» в 2017 году, и охватить новые направления. Результаты исследования представлены в докладе, подготовленном в январе 2021 года, под названием «Подход к оценке воздействия ПОД/ФТ и санкций на оказание помощи, основанный на данных: взгляд со стороны некоммерческих организаций» (Yale Study)⁶⁰.



Рис. 1. Трудности с получением доступа к финансовым услугам со стороны НКО (2019 г.). Источник: WO=MEN/HSC Study (примечание 55 выше)

59 WO=MEN/HSC Study (примечание 55 выше).

60 Yale Study (примечание 4 выше). Опрос был направлен в глобальные объединения НКО, которые распространили его среди членов своих организаций. В общей сложности было получено 117 ответов от организаций, различающихся по масштабу и местоположению. После очистки данных осталось 56 полных ответов. Поскольку респонденты не указывали вид услуг, предоставляемых их организациями (гуманитарная помощь, развитие, миростроительство, образование и т. д.), вычлнить воздействие исключительно на гуманитарные организации не представляется возможным.

В целом по итогам исследования, проведенного на базе Йельского университета, было установлено, что, хотя совокупная доля НКО, сталкивающихся с проблемами при получении доступа к финансовым услугам, осталась неизменной (около двух третей опрошенных НКО), доля НКО, которые испытывают эти проблемы часто или постоянно, с 2017 года возросла почти втрое. Кроме того, масштаб проблем тоже увеличился: более 40% опрошенных заявили о том, что они сталкиваются одновременно с несколькими видами сложностей (таких как задержки и отказ от совершения операции при переводе денежных средств, невозможность открыть новый счет или закрытие существующего, а также рост числа запросов на предоставление дополнительной документации — см. рис. 2), что указывает на расширение спектра проблем с доступом к финансовым услугам по сравнению с тем, что был зафиксирован в 2017 году.

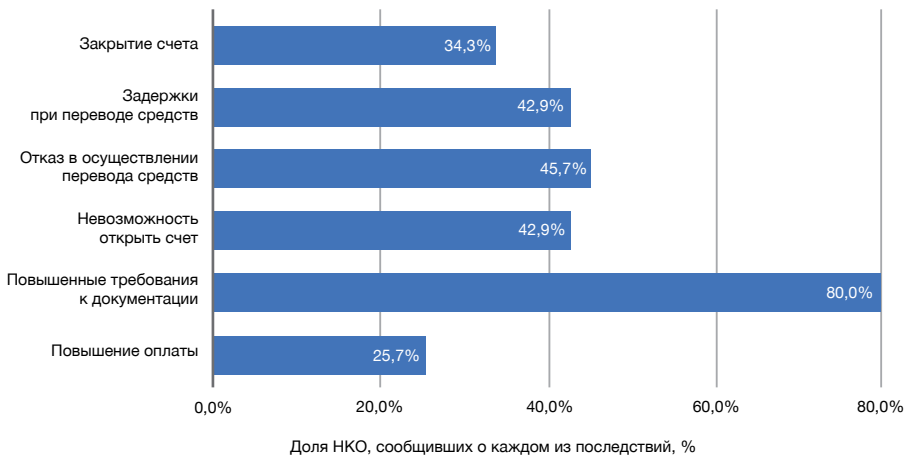


Рис. 2. Трудности с получением доступа к финансовым услугам со стороны НКО (2021 г.). Источник: Yale Study (примечание 4 выше)

Данные, собранные в 2021 году, указывают на то, что при неизменной в целом доле НКО, сталкивающихся с проблемами, теперь им приходится бороться с более широким кругом трудностей, чем отмечалось ранее.

Самым распространенным из отмеченных последствий затруднений в получении доступа к финансовым услугам является замедление или прекращение оказания помощи (см. рис. 3). Как показывают данные, контр-террористические/санкционные меры создают проблемы, а в некоторых случаях и непреодолимые препятствия для своевременного оказания услуг в связи с задержкой при переводе средств финансовыми учреждениями или отказом в осуществлении операции. Больше всех от этого страдают предполагаемые получатели помощи в рамках программы. Чаще всего оказание

помощи задерживается или отменяется, растут расходы или НКО приходится изменить масштаб или охват своих программ. Некоторые НКО сообщили о том, что в связи с трудностями в получении доступа к финансовым услугам решения по поводу реализации программ принимались исходя из того, куда они могут перечислить средства, а не исходя из гуманитарных потребностей.

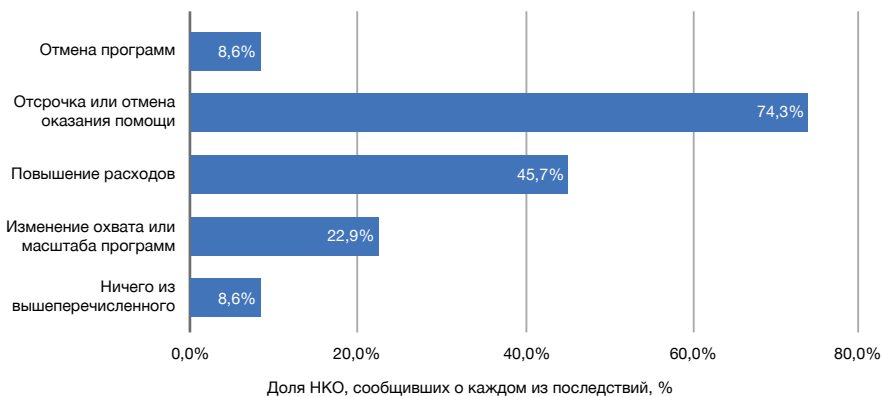


Рис. 3. Последствия ограничения доступа НКО к финансовым услугам. Источник: Yale Study (примечание 4 выше)

Некоторым НКО удалось разрешить проблемы со своими финансовыми учреждениями, но тем, кто хронически сталкивается с затруднениями при получении доступа к финансовым услугам, приходится прибегать к альтернативным способам перевода денежных средств. По большей части НКО настроены «делать все возможное» и при появлении препятствий искать «обходные пути». 89% НКО, сообщивших о наличии проблем с доступом к финансовым услугам, использовали для перечисления средств альтернативные каналы, например доставку наличных и обращение к неформальным системам денежных переводов, таким как хавала, — это соответствует данным, полученным в 2017 году, когда данный показатель составил около 90%. С точки зрения безопасности и целей, которые преследует введение контртеррористических мер, эти выводы должны вызывать беспокойство, поскольку неформальные способы перевода денег сопряжены с более высоким риском и менее прозрачны, что затрудняет отслеживание движения денежных средств.

В рамках исследования, проведенного в 2021 году на базе Йельского университета (см. рис. 4), была зафиксирована примерно такая же доля НКО, использующих наличные (40%), что и в исследованиях 2017 и 2018 годов, однако по данным исследования WO=MEN/HSC, проведенного в 2019 году (см. рис. 5), к более рискованному и опасному для НКО способу — пере-

возке наличных — прибегало 60% респондентов. Кроме того, это исследование показало, что 50% опрошенных использовали для перевода средств личные банковские счета, чтобы избежать проблем, связанных с усиленной проверкой НКО.

В целом собранные данные показывают, что НКО сталкиваются с серьезными системными проблемами при получении доступа к финансовым услугам, причем масштаб и охват этих проблем за последние несколько лет увеличился. Когда НКО испытывают затруднения с переводом средств

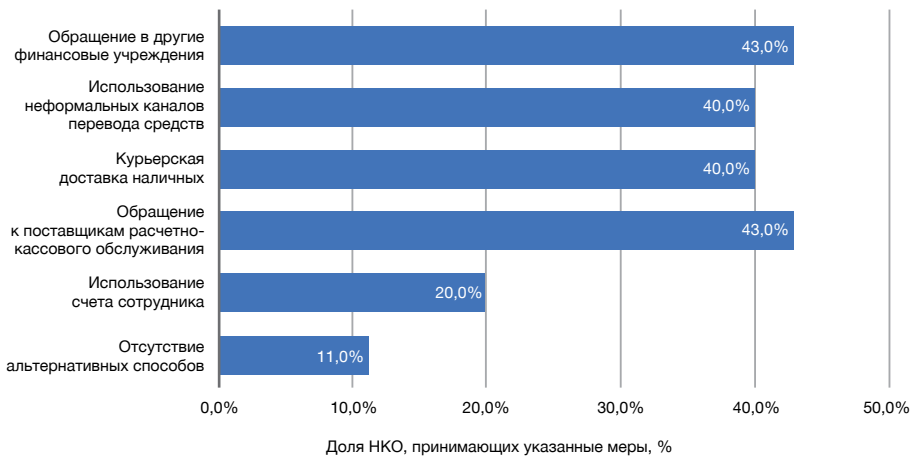


Рис. 4. Реакция НКО на трудности с получением доступа к финансовым услугам (2021 г.). Источник: Yale Study (примечание 4 выше)



Рис. 5. Реакция НКО на трудности с получением доступа к финансовым услугам (2019 г.). Источник: WO=MEN/HSC Study (примечание 55 выше)

через официальную финансовую систему, они прибегают к альтернативным методам, характеризующимся меньшей прозрачностью, сложностью отслеживания и повышенной опасностью. Данные указывают на необходимость изменения сложившейся практики и расширения доступа НКО к надежным финансовым услугам — это важно для достижения поставленных целей как в гуманитарной сфере, так и в области борьбы с терроризмом. Применение санкционных и контртеррористических мер — не единственная причина создавшейся ситуации, однако сейчас это важный фактор, влияющий на отношения финансовых учреждений и НКО и на готовность осуществлять денежные переводы в гуманитарных целях. Практика снижения риска и ограничение доступа НКО к финансовым услугам представляют серьезную проблему, препятствующую осуществлению гуманитарной деятельности, и ее не получится разрешить без согласованных действий всех заинтересованных сторон.

Условия доноров и перекалывание риска⁶¹

НКО все чаще сообщают о том, что дополнительное затруднение для осуществления ими своей деятельности составляют положения в донорских соглашениях о соблюдении контртеррористических или санкционных мер. При предоставлении финансирования гуманитарным акторам доноры обычно требуют от получателей средств более твердых гарантий⁶². Недавно одна гуманитарная организация сообщила о том, что ей пришлось отказаться от гранта в размере 800 тысяч евро, предоставляемого одной европейской страной на осуществление деятельности в Сирии, из-за требования доноров, ограничивающего деятельность в зонах, находящихся под контролем групп, которые включены в перечень, предусмотренный резолюцией 1267.

Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, комментируя этот вопрос, пишет, что «в настоящее время доноры часто включают в договоры о предоставлении гуманитарных субсидий и партнерские соглашения контртеррористические положения, требующие от НПО предоставления обременительных гарантий того, что их финансовые средства не будут использоваться в интересах террористов или для поддержки террористических актов»⁶³. Прояснение таких положений или проведение

61 При составлении этого раздела автор также опирается на материалы Yale Study (примечание 4 выше).

62 Различные виды гарантий неиспользования помощи не по назначению включают в соглашения и государственные ведомства, и частные доноры, однако здесь в первую очередь идет речь о беспокоестве, которое выражают НКО в связи с действиями официальных организаций, занимающихся оказанием помощи (USAID, Генерального директората европейских операций по защите гражданского населения и оказанию гуманитарной помощи и Министерства иностранных дел и по делам Содружества и развития Соединенного Королевства).

63 Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, док. ООН A/70/371, 18 сентября 2015 г., п. 33, доступно по адресу: <https://undocs.org/ru/A/70/371>.

переговоров могут привести к задержке предоставления гуманитарной помощи, поскольку для этого может потребоваться взаимодействие с донором по поводу трактовки положений, включенных в соглашение. По итогам опроса, проведенного Норвежским советом по делам беженцев, было установлено, что 71% респондентов в результате введения таких положений в донорские соглашения столкнулись с повышенной нагрузкой административного характера и бременем соблюдения требований; по словам опрошенных, процедуры утверждения и должной осмотрительности привели к задержкам в осуществлении программ и росту затрат⁶⁴.

По данным проекта по взаимодействию гуманитарных целей и целей борьбы с терроризмом, «общая цель этих положений состоит в том, чтобы убедиться, что средства доноров не будут расходоваться на пользу террористам или для поддержки терактов»⁶⁵. Организации-доноры, особенно связанные с правительством, должны быть уверены в том, что не нарушают законов своего государства. Если выяснится, что НКО помогает лицам, включенным в перечень террористов, финансирующая организация и ее сотрудники могут понести уголовную ответственность. Для управления риском, связанным с предоставлением средств на работу гуманитарных организаций в юрисдикциях, характеризующихся повышенной опасностью, и для снижения такого риска доноры требуют от получателей помощи гарантировать предотвращение попадания средств в руки организаций, включенных в перечни террористических, и связанных с ними лиц.

Данные об условиях, предъявляемых донорами

Для того чтобы лучше понять, в какой степени требования доноров влияют на деятельность гуманитарных групп, участникам исследования, проведенного на базе Йельского университета, был задан ряд вопросов. 74% респондентов сообщили о том, что в заключенные с донорами соглашения о финансировании были внесены положения, связанные с контртеррористическими мерами, из них 77% заявили об ужесточении этих положений за последние три года⁶⁶. По итогам исследования, проведенного организацией VOICE в марте 2021 года, также было установлено, что 85% доноров, финансирующих деятельность членов этой организации в определенных странах, требуют включения в соглашения о финансировании положений, связанных с соблюдением санкционных и контртеррористических мер⁶⁷.

64 E. O'Leary (примечание 31 выше).

65 Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project, *An Analysis of Contemporary Counterterrorism-Related Clauses in Humanitarian Grant and Partnership Agreement Contracts*, Harvard Law School and Brookings Institution, May 2014, доступно по адресу: http://blogs.harvard.edu/cheproject/files/2013/10/CHE_Project_-_Counterterrorism-related_Humanitarian_Grant_Clauses_May_2014.pdf.

66 Yale Study (примечание 4 выше).

67 G. McCarthy (примечание 4 выше). В число этих стран входят Сирия, Ливан, Мали, оккупированная палестинская территория, Венесуэла, Афганистан, Бурунди, ЦАР, ДРК, Гаити, Ирак, КНДР, Сомали, Южный Судан, Судан, Турция, Йемен, Иран, Мьянма, Украина, Зимбабве, Египет, Гвинея, Гвинея-Бисау, Босния и Герцеговина, Ливия, Тунис, Никарагуа и Россия.

Что касается последствий таких условий со стороны доноров, то более 80% участников исследования, проведенного на базе Йельского университета, заявили о том, что введение подобных положений в соглашения с донорами заметно или существенно повлияло на их деятельность. Чаще всего в результате внедрялись новые процедуры, за которыми следовали задержки при предоставлении финансирования, ограничение мест распределения средств, а также передача риска партнерам на местах (см. рис. 6). Собранные данные показывают, что включение в донорские соглашения условий, связанных с контртеррористическими мерами, действительно имеет обширные и глубокие последствия и что в последние годы они стали создавать все больше проблем для НКО.

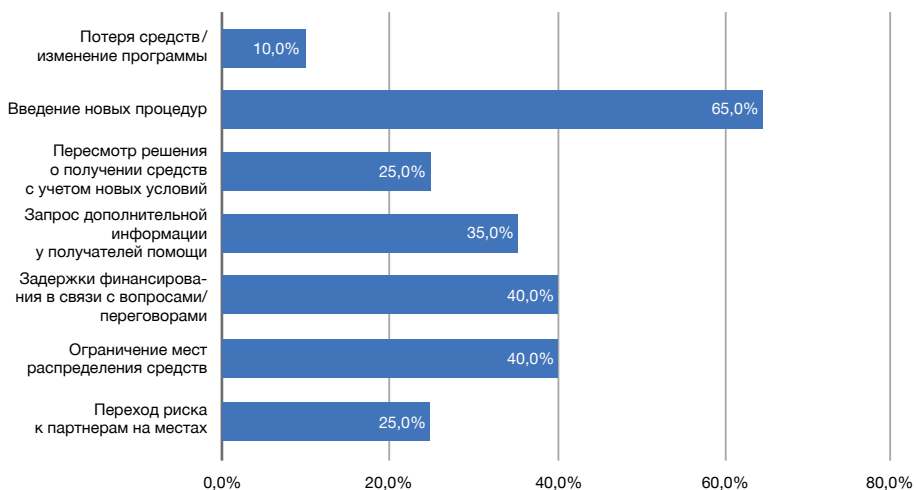


Рис. 6. Влияние положений в договорах с донорами.
Источник: Yale Study (примечание 4 выше)

В целом условия донорских соглашений затрудняют работу гуманитарного сектора за счет переноса риска с донора на получателя, требований об ужесточении процедур должной осмотрительности со стороны НКО, ухудшения отношений между крупными и небольшими гуманитарными группами и распространения нетерпимости к риску или его избеганию. Кроме того, контртеррористические меры, по-видимому, ставят в невыгодное положение небольшие НКО. В опубликованном в 2017 году докладе под названием «Затянуть пояс: во что гендерному равенству и безопасности обходится противодействие финансированию терроризма» отмечалось, что требования, применяемые в условиях борьбы с терроризмом, затрудняют прямое финансирование низовых организаций, поскольку они представляются менее способными к управлению риском в странах, которые

находятся под действием санкций или на территории которых действуют группы, включенные в перечни террористических⁶⁸.

Кроме того, по мнению гуманитарных организаций, контртеррористические/санкционные требования недостаточно ясны, неконкретны и непоследовательны⁶⁹. Неопределенность, связанная с этими положениями и соответствующими требованиями со стороны доноров, создает для НКО дополнительные операционные сложности и может привести к чрезмерно усердному исполнению требований. Некоторые НКО даже приняли решение отказаться от государственного финансирования из опасений, связанных с возможной ответственностью и затратами на соблюдение поставленных условий. Некоторые доноры дают устные заверения в том, что НКО не будут привлекаться к ответственности за нарушение положений при условии принятия надлежащих мер управления риском, однако, как сообщают НКО, невзирая на эти заверения аудиторы, которые позднее рассматривали случаи нарушений, заявляли об ответственности НКО за несоблюдение требований⁷⁰. Несмотря на все благие намерения и заверения в адрес получателей средств, донорам так и не удалось развеять опасения гуманитарных акторов по поводу поставленных условий.

Перенос риска

В целом среди НКО бытует твердое мнение о том, что с помощью включения в соглашения данных положений доноры стремятся избежать разделения риска. Как отмечает организация InterAction, «многие из опрошенных [международных НКО] отметили, что их национальные партнеры из некоммерческого сектора подвергаются высокому риску, часто не имея никакой поддержки и не получая никакого обучения»⁷¹. Гуманитарные организации оказывают помощь и несут весь сопутствующий риск, тогда как доноры зачастую не предлагают им ни инструкций, ни поддержки. В подтверждение этого мнения в рамках исследования, проведенного на базе Йельского университета, один из респондентов сообщил, что некоммерческому сектору следует переложить риск обратно на представителей других заинтере-

68 Duke Law International Human Rights Clinic and Women Peacemakers Program, *Tightening the Purse Strings: What Countering Terrorism Financing Costs Gender Equality and Security*, Durham, NC, 2017, доступно по адресу <https://law.duke.edu/sites/default/files/humanrights/tighteningpursestrings.pdf>.

69 Норвежский совет по делам беженцев установил, что почти половина респондентов считают контртеррористические меры неясными и более 30% хотели бы получить от доноров более четкие указания. См.: E. O'Leary (примечание 31 выше).

70 Abby Stoddard, Monica Czwarno and Lindsay Hamsik, *NGOs and Risk: Managing Uncertainty in Local-International Partnerships*, US Agency for International Development (USAID) and InterAction, Washington, DC, 7 March 2019, доступно по адресу <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Risk-Global-Study.pdf>.

71 Abby Stoddard, Katherine Haver and Monica Czwarno, *NGOs and Risk: How International Humanitarian Actors Manage Uncertainty*, InterAction, Washington, DC, February 2016, доступно по адресу: www.interaction.org/wp-content/uploads/2019/03/ngos_and_risk_-_february_2016.pdf. См. также: Humanitarian Outcomes and InterAction, *NGO Risk Management: Principles and Promising Practice*, Washington, DC, 2 March 2021, доступно по адресу: www.interaction.org/wp-content/uploads/2019/02/ngo_risk_management_-_principles_and_promising_practice.pdf.

ресованных сторон: «НКО не должны нести риск в одиночку, он должен быть распределен». Еще один участник исследования высказал пожелание по поводу «более равномерного распределения риска между заказчиком и подрядчиком/партнером-исполнителем»⁷².

Во многих соглашениях с донорами бремя риска возлагается на гуманитарных акторов в явном виде и представляет собой полное перекалывание риска на НКО. Например, в типовом грантовом соглашении Министерства иностранных дел и по делам Содружества и развития Соединенного Королевства⁷³ содержится формулировка о том, что «Партнер несет единоличную ответственность за соблюдение положений настоящего соглашения, в том числе в тех случаях, когда Партнер привлекает любых Субподрядчиков». Это условие явным образом возлагает бремя обеспечения соблюдения условий на получателя, при этом в нем не уточняются никакие обязательства донора о предоставлении поддержки. Далее в документе говорится о том, что «Партнер управляет всем риском, связанным с настоящим проектом, если иное не согласовано в письменном виде в реестре факторов риска с Управляющим средствами». Это положение показывает, что по умолчанию получатели обязаны управлять риском самостоятельно, без поддержки со стороны донора. В действительности возможны нюансы, однако этот пример подтверждает представление о том, что доноры стремятся переложить риск на НПО и в целом, по-видимому, не заинтересованы в разделении риска. В целях устранения этих опасений Министерство иностранных дел и по делам Содружества и развития Соединенного Королевства в сотрудничестве с НКО разрабатывает для грантовых соглашений новые типовые формулировки, связанные с противодействием терроризму, в которых содержится призыв к более разумным мерам, расширяется использование гарантийных писем в поддержку гуманитарных проектов и оптимизируются требования в отношении должной осмотрительности⁷⁴.

Доноры не согласны с утверждением НКО о том, что они не участвуют в распределении риска, и приводят в качестве подтверждения свои попытки нарастить взаимодействие с небольшими НКО по поводу подходов к управлению риском и его снижению. Некоторые доноры сейчас относят дополнительные издержки, понесенные НКО, к статье «Управление риском»; Агентство Соединенных Штатов по международному развитию (USAID) позволяет включать согласованные косвенные расходы на исполнение договоров в сумму утвержденных расходов, возмещаемых из средств

72 Yale Study (примечание 4 выше). См. также: NRC, *Practical Guide: Project Cycle Management and Counterterrorism Risks*, Oslo, 20 March 2020, доступно по адресу: www.nrc.no/resources/reports/practical-guide-project-cycle-management-and-counterterrorism-risks/.

73 UK FCDO, *Accountable Grant Arrangement Template*, доступно по адресу: www.ukaidirect.org/wp-content/uploads/2020/05/FCDO-Accountable-Grant-Template_UKAD3-and-JCMG-Network_September-2020_web.pdf.

74 На основе бесед автора с гуманитарными организациями и должностными лицами в соответствии с правилами конфиденциальности Чатем-Хаус.

гранта. Например, доноры могут участвовать в покрытии части расходов, связанных с управлением риском в НКО, за счет признания затрат на принятие НКО мер в целях уменьшения риска, особенно на разработку организационных принципов, косвенными расходами⁷⁵.

В ответ на беспокойство НКО по поводу чрезмерно суровых требований в рамках проверки в 2021 году Генеральный директорат европейских операций по защите гражданского населения и оказанию гуманитарной помощи включил в свои грантовые соглашения новые положения, в явной форме исключающие утверждение конечных получателей помощи. Формулируется это положение следующим образом:

Необходимость обеспечить соблюдение ограничительных мер, принятых ЕС, не должна... препятствовать оказанию гуманитарной помощи нуждающимся в соответствии с гуманитарными принципами и международным гуманитарным правом. Следовательно, нуждающиеся не должны подвергаться процедуре утверждения⁷⁶.

Все остальные физические лица и организации — сотрудники, партнеры, поставщики — по-прежнему подлежат проверке⁷⁷.

Наконец, условия, которые ставят доноры, создают дилеммы для НКО, поскольку могут противоречить основополагающим гуманитарным принципам об оказании помощи на основании потребностей вне зависимости от того, включено ли лицо в перечень тех, к кому применяются санкции. Контртеррористические положения о запрете взаимодействия с определенными физическими лицами или группами или о необходимости проверки получателей помощи не соответствуют обязательствам гуманитарных акторов в рамках МГП. Как отметила одна НКО, требования доноров часто предполагают запрет на «прямое или косвенное взаимодействие» с группами, включенными в перечень, — однако в некоторых районах бывает невозможно получить доступ к нуждающимся группам населения, не рискуя вступить в контакт с какой-нибудь группой, включенной в перечень. Во избежание конфликтов между принципами МГП и обязательствами перед донорами некоторые гуманитарные организации предпочитают прекратить деятельность, в результате чего нуждающиеся остаются без помощи⁷⁸.

75 USAID, *An Indirect Cost Rate Guide for Non-Profit Organizations*, Washington, DC, 2016, p. 9, доступно по адресу: www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/OCC_A_Guidefor_NonProfit_Indirect_CostRate_Oct31_16_Version1.01.pdf; USAID, “Infographic: Negotiated Indirect Cost Rate Agreement (NICRA)”, доступно по адресу: www.usaid.gov/work-usaid/resources-for-partners/indirect-cost-rate-guide-non-profit-organizations.

76 DG ECHO, “Sanction Clauses”, 2021, доступно по адресу: www.dgecho-partners-helpdesk.eu/sanctions/sanction-clauses.

77 DG ECHO, “The Humanitarian Aid Model Grant Agreement (HA MGA) for NGOs”, 2021, доступно по адресу: www.dgecho-partners-helpdesk.eu/ngo/the-humanitarian-aid-model-grant-agreement-ha-mga-for-ngos.

78 E. O’Leary (примечание 31 выше), p. 20.

Осложнения, проистекающие из условий, включаемых донорами в соглашения о финансировании⁷⁹

USAID требует, чтобы каждый из получателей финансирования подписал соглашение об участии в борьбе с терроризмом и Типовые условия о предотвращении операций с группами и физическими лицами, включенными в санкционные списки, и предоставления им ресурсов или поддержки (Типовые условия)⁸⁰. Ниже приведена действовавшая в течение долгого времени формулировка одного из положений соглашения об участии в борьбе с терроризмом, которая оказалась проблематичной:

Получатель, насколько ему известно на данный момент, в течение последних десяти лет не предоставлял материальную поддержку или ресурсы никакому физическому лицу или организации, которые совершают террористические акты, предпринимают попытки их совершить, призывают к их совершению, оказывают им содействие или участвуют в их совершении, либо совершали террористические акты, предпринимали попытки их совершить, призывали к их совершению, оказывали им содействие или участвовали в их совершении, и обязуется принять все разумные меры к тому, чтобы не предоставлять их осознанно ни в настоящее время, ни в будущем⁸¹.

Выражение «все разумные меры» никак не определено, что усугубляет опасения НКО, вызванные отсутствием ясности. В комментарии к одному исследованию было упомянуто о том, что в целом значение этого положения туманно и может охватывать широкий круг действий⁸². С одной стороны, такая лазейка может оказаться полезной, поскольку НКО могут гибко выстраивать свою деятельность, но с другой стороны, она создает риск неправильной трактовки обязательств, которая может иметь серьезные последствия⁸³.

Кроме того, условия, которые доноры включают в контртеррористические положения договоров, могут повлечь за собой судебное разбирательство. В 2018 году USAID заявило о том, что организация Norwegian People's Aid (NPA) нарушила соглашение об участии в борьбе с терроризмом, поскольку в рамках реализуемых ею программ в Иране и Газе была оказана помощь одной из групп, включенных в перечень террористических. NPA подписала соглашение об участии в борьбе с терроризмом в отношении работы в Южном Судане, а не в Иране или Газе,

79 Врезка основана на примерах, приведенных в Yale Study (примечание 4 выше).

80 Charity & Security Network, "USAID Revises Grantee Documents relating to Anti-Terrorism Requirements", 21 May 2020, доступно по адресу: <https://charityandsecurity.org/news/usaid-revises-grantee-documents-relating-to-anti-terrorism-requirements/>.

81 NRC (примечание 72 выше).

82 Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project (примечание 65 выше).

83 К. Mackintosh and P. Duplat (примечание 41 выше).

но в конечном счете приняла претензии USAID⁸⁴. Этот спор демонстрирует, каким широким может быть охват положений такого соглашения и как отсутствие ясности в отношении сферы применения и трактовки таких положений может создать проблемы для НКО. Приведенное выше условие о неоказании поддержки в течение десяти предшествующих лет тоже может стать поводом для судебного разбирательства: им воспользовалась организация Zionist Advocacy Center, которая утверждала, что один из получателей гранта USAID нарушил положение о борьбе с терроризмом, поскольку до этого предоставлял материальную поддержку группам в Палестине, включенным в перечень террористических⁸⁵.

В 2020 году по итогам переговоров между USAID и некоммерческим сектором процитированное выше положение из соглашения о борьбе с терроризмом наряду с другими положениями и Типовыми условиями было пересмотрено⁸⁶. Теперь от получателя требуется подтвердить, что он «в течение последних трех лет не совершал осознанно никаких операций с участием любого физического лица или организации, на которых на тот момент распространялись санкции, введенные УКИА [Управлением по контролю за иностранными активами], и не предоставлял им никакую материальную поддержку или ресурсы»⁸⁷. По мнению организации Charity and Security Network, эти изменения приносят ясность, поскольку в них предусмотрено, что для признания факта нарушения получатели должны осознанно взаимодействовать с группами, включенными в перечень террористических; ранее действовавшая формулировка «насколько ему известно на данный момент» была более расплывчатой⁸⁸. Эти изменения к лучшему, однако маловероятно, чтобы они помогли разрешить более масштабные проблемы НКО, о которых говорилось выше.

Резюмируя, можно отметить, что условия доноров, связанные с контртеррористическими и санкционными мерами, представляют серьезные проблемы для НКО. Отсутствие в положениях договоров ясности и определенности, несоответствие гуманитарным принципам и перекалывание донорами риска на НКО усугубляют ситуацию, с которой сталкиваются НКО при оказании помощи в странах, находящихся под действием санкций, или в районах активности групп, включенных в перечень террористических, либо на подконтрольных им территориях.

84 NRC (примечание 72 выше).

85 Charity & Security Network (примечание 80 выше).

86 Ibid.

87 USAID, "Certifications, Assurances, Representations, and Other Statements of the Recipient", May 2020, доступно по адресу: www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/303mav.pdf.

88 Charity & Security Network (примечание 80 выше).

Инициативы по преодолению гуманитарных проблем

За последние пять лет трудности, с которыми сталкиваются гуманитарные и другие некоммерческие организации в связи с введением санкций и контртеррористических мер, все чаще стали признаваться. Ситуация начала меняться уже даже под влиянием объема проведенных НКО исследований, вебинаров, опросов, подготовленных докладов и собранных фактических сведений о последствиях принятия таких мер для гуманитарной деятельности. Несмотря на то что государственные должностные лица настроены скептически и продолжают требовать «подтверждений» непосредственного воздействия контртеррористических и санкционных мер на гуманитарную деятельность, стало появляться все больше политических площадок, которые признают справедливость беспокойства гуманитарных акторов и реагируют на него⁸⁹.

Диалоги заинтересованных сторон

В 2020 году в рамках Глобального контртеррористического форума ООН была представлена Инициатива содействия осуществлению мер борьбы с финансированием терроризма при сохранении гражданского пространства, в которой приняли участие различные заинтересованные стороны, в том числе разработчики политики, практикующие специалисты в сфере ПФТ, организации гражданского общества, защитники прав человека и гуманитарные акторы. Инициатива направлена на поощрение и укрепление взаимодействия и диалога заинтересованных сторон, с тем чтобы политика и практика ПФТ не оказывали отрицательного воздействия на гражданское пространство, права человека и гуманитарную деятельность. Соорганизаторами Форума выступают Нидерланды, Марокко и Контртеррористическое управление ООН, а за его проведение отвечает Глобальный центр сотрудничества в сфере безопасности; в рамках Форума состоялся ряд консультаций на мировом уровне и экспертных семинаров с целью сделать выводы и разработать Меморандум о надлежащей практике, который затем был утвержден участниками Форума и опубликован для сообщества ООН в октябре 2021 года⁹⁰. В рамках некоторых направлений работы Форума обсуждались конкретные вопросы, вызывающие беспокойство гуманитарных акторов: юридический и политический механизмы ПФТ, практика снижения риска и затруднения с доступом к финансовым услугам, а также диалоги с участием нескольких заинтересованных

89 По опыту автора запросы о предоставлении подтверждений воздействия контртеррористической политики на гуманитарную деятельность обычно являются неотъемлемой частью взаимодействия НКО с государствами-членами и международными организациями, хотя открытые проявления скептицизма встречаются редко. Мнения по поводу того, что следует считать достаточным подтверждением, расходятся и носят субъективный характер.

90 См.: Global Counterterrorism Forum, *Good Practices Memorandum for the Implementation of Countering the Financing of Terrorism Measures while Safeguarding Civic Space*, September 2021, доступно по адресу: <https://tinyurl.com/yckzvm48>.

сторон. В утвержденной надлежащей практике предусмотрено обеспечение соответствия мер ПФТ обязательствам государств в рамках международного права, в том числе МГП, налаживание системы сообщений о воздействии мер ПФТ на НКО и гуманитарных акторов, защита гуманитарной деятельности, осуществляемой с соблюдением установленных принципов, с помощью специальных мер при введении санкций в рамках борьбы с терроризмом, а также оценка потенциального влияния мер ПФТ на сугубо гуманитарную деятельность.

В нескольких странах проводятся диалоги заинтересованных сторон на национальном уровне. В Соединенном Королевстве действует Трехсекторная рабочая группа, которая представляет собой механизм диалога между правительством Соединенного Королевства, международными неправительственными организациями и финансовыми учреждениями, направленного на разрешение практических вопросов, связанных с работой международных НПО в юрисдикциях, характеризующихся повышенным риском, и банков, обеспечивающих их деятельность⁹¹. По итогам диалога, начавшегося в 2018 году, Рабочая группа зафиксировала фактические подтверждения проблем, с которыми сталкиваются международные НПО, и заручилась согласием правительства страны решить эти проблемы. Рабочая группа была учреждена на основе официальной рекомендации независимого эксперта по законодательству о борьбе с терроризмом королевского адвоката Дэвида Андерсона «инициировать диалог в целях выявления способов достижения целей контртеррористического законодательства без ущерба для способности НПО оказывать гуманитарную помощь и заниматься миростроительством в тех частях мира, где действуют группы, включенные в перечни террористических и находящиеся под запретом»⁹².

Как говорится в статье специалистов фонда HSC Лии ван Брукховен и Сангиты Госвами, опубликованной в этом номере Журнала, передовой пример проведения диалогов заинтересованных сторон, направленных на решение проблем с доступом к финансовым услугам, являют Нидерланды. Уже в 2014 году под руководством HSC стали проводиться встречи, в ходе которых обсуждался опыт голландских НПО, а также требования и опасения финансовых учреждений в целях рассмотрения возможных решений проблем, стоящих перед заинтересованными сторонами в Нидерландах. В 2020 году в соглашении между Министерством финансов Нидерландов, Министерством иностранных дел Нидерландов, HSC и Нидерландской банковской ассоциацией было официально зафиксировано проведение Круглого стола по проблемам практики снижения риска и доступа некоммерческих организаций к финансовым услугам. Цель Круглого стола состоит в том, чтобы создать и поддерживать площадку для

91 По поводу сведений о Трехсекторной рабочей группе см.: Teresa Dumasy, "Balancing Risk and Benefit: Bank De-Risking and the Work of NGOs", August 2018, доступно по адресу: www.c-r.org/news-and-insight/balancing-risk-and-benefit-bank-de-risking-and-work-ngos.

92 David Anderson, "The Independent Review of UK Terrorism Law," *New European Journal of Criminal Law*, Vol. 5, No. 3, 2014, p. 434.

конфиденциального проведения консультаций, в рамках которой соответствующие заинтересованные стороны могут обмениваться информацией о последствиях мер противодействия финансированию терроризма для НКО, работающих в зонах высокого риска и странах, находящихся под действием санкций.

В Соединенных Штатах Всемирный банк и Ассоциация сертифицированных специалистов по противодействию отмыванию денег (ACAMS) организовали в 2017 году Диалог заинтересованных сторон по проблеме практики снижения риска, в котором приняли участие представители правительства (директивных, регуляторных и правоохранительных органов), международных организаций, финансовых учреждений и НКО; они обсудили трудности с доступом гуманитарных и благотворительных организаций к финансовым услугам⁹³. Перед участниками стояли следующие задачи: наладить более глубокое взаимопонимание между НКО, финансовыми учреждениями и правительством, улучшить регуляторно-политический климат и разработать инструменты для более эффективного обмена информацией. В рамках диалога были организованы отдельные направления работы, по каждому из которых составлялись стандартные перечни сведений, необходимых банкам для проведения процедур должной осмотрительности в отношении клиентов из числа НКО; пояснялись регуляторные требования и инструкции по управлению риском, в частности посредством пересмотра Регламента проверки на соблюдение закона о банковской тайне и противодействии отмыванию денег с учетом рекомендации 8, разработанной ФАТФ⁹⁴; рассматривались технические решения, позволяющие облегчить перевод средств НКО в зоны повышенного риска и сократить расходы финансовых учреждений на соблюдение требований при оказании банковских услуг НКО (такие как инструмент КУС («Знай своего клиента»), электронные кредиты, блокчейн); с помощью интернет-ресурсов и взаимодействия углублялось понимание трудностей с доступом к финансовым услугам, возникающих у НКО и других лиц. По итогам диалога были подготовлены доклады и предложения и было достигнуто большее взаимопони-

93 World Bank Group, *Stakeholder Dialogue on De-Risking: Supporting Financial Access for Humanitarian Organizations and Charities*, Washington, DC, February 2017, доступно по адресу: <https://tinyurl.com/2p92e9pj>. Автор принимала участие в первом совещании в рамках диалога, а затем консультировала Всемирный банк по организации процесса с участием нескольких заинтересованных сторон. См. также доклад по итогам реализации инициативы, ставшей преемником диалога: Consortium for Financial Access, *Banking Nonprofit Organizations — the Way Forward*, June 2019, доступно по адресу: <https://tinyurl.com/yckmbn4p>. В докладе отражены многие результаты исследований, предпринятых в рамках инициативы Всемирного банка и ACAMS.

94 В рамках диалога, организованного Всемирным банком и ACAMS, НКО и финансовые учреждения разработали предложение и в октябре 2017 года представили его Федеральному совету по проверке финансовых учреждений в целях пересмотра раздела, посвященного НКО, в Регламенте проверки на соблюдение закона о банковской тайне и противодействии отмыванию денег. Регламент не был пересмотрен, однако в ноябре 2020 года Управление валютного контроля США выпустило информационный бюллетень. См.: Office of the Comptroller of the Currency, “Joint Fact Sheet on Bank Secrecy Act Due Diligence Requirements for Charities and Non-Profit Organizations”, 19 November 2020, доступно по адресу: www.occ.gov/news-issuances/news-releases/2020/nr-ia-2020-155a.pdf.

мание между НКО и банками, однако ввиду отсутствия активности со стороны государственных органов США работа была приостановлена⁹⁵.

В то же время осенью 2021 года в связи с опасениями НКО и возобновлением интереса к данным вопросам со стороны администрации Байдена Центр стратегических и международных исследований учредил Рабочую группу по вопросам доступа к финансовым услугам с участием различных заинтересованных сторон⁹⁶. Возобновленный диалог направлен на укрепление взаимопонимания и доверия между заинтересованными сторонами в целях решения проблем, связанных с практикой снижения риска и доступом к финансовым услугам и отрицательно влияющих на гуманитарную деятельность; на создание площадки, где заинтересованные стороны могут совместно изучать практические возможности для обращения вспять тенденции к избеганию риска и для управления риском, сопутствующим работе в юрисдикциях, характеризующихся повышенной опасностью; а также на разработку предложений о том, как правительство США может помочь НКО в управлении риском, связанным с мерами противодействия финансированию терроризма, экспортным контролем и санкциями, для успешного осуществления гуманитарной деятельности, миростроительства и программ содействия устойчивому развитию на основе установленных принципов.

В 2019–2020 годах правительство Швейцарии организовало ряд технических совещаний, известных как Диалог по вопросу соблюдения мер, введенных в связи с ситуацией в Сирии, при осуществлении гуманитарных платежей⁹⁷, по итогам которого было опубликовано Руководство по принципам управления риском при осуществлении денежных переводов в гуманитарных целях в Сирию и аналогичные юрисдикции, характеризующиеся высоким риском⁹⁸. В Руководстве содержится справочная информация и практические советы по организации совместной работы банков, гуманитарных групп и доноров, чтобы нуждающиеся гражданские лица в Сирии могли получить помощь без нарушения санкций ЕС/США/ООН и иных регуляторных обязательств.

В 2020 году ACAMS, крупнейшая международная организация, основанная по принципу членства, которая занимается развитием знаний,

95 Ministry of Finance of the Netherlands, World Bank Group and HSC, *International Stakeholder Dialogue: Ensuring Financial Services for Non-Profit Organizations*, The Hague, 15 February 2018, доступно по адресу: www.hscollective.org/assets/Final-Report_Feb-15.pdf.

96 Подробнее о Рабочей группе см.: Center for Strategic and International Studies, “Humanitarian Agenda”, 2021, доступно по адресу www.csis.org/programs/humanitarian-agenda. Автор поддерживает связь с организацией Humanitarian Agenda и является одним из координаторов Рабочей группы.

97 Graduate Institute Geneva, “The Compliance Dialogue on Syria-Related Humanitarian Payments”, 29 May 2020, доступно по адресу: www.graduateinstitute.ch/communications/news/compliance-dialogue-syria-related-humanitarian-payments.

98 Justine Walker, *Risk Management Principles Guide for Sending Humanitarian Funds into Syria and Similar High-Risk Jurisdictions*, May 2020, доступно по адресу: <http://files.acams.org/pdfs/2020/The-Risk-Management-Principles-Guide-for-Sending-Humanitarian-Funds-into-Syria-and-Similar-High-Risk-Jurisdictions.pdf>.

навыков и компетенций в сфере ПОД/ФТ, совместно с другими специалистами по санкциям и предотвращению финансовых преступлений учредила Рабочую группу ACAMS по соблюдению международных санкций для содействия диалогу между специалистами по санкциям и экспертами из широкого круга отраслей⁹⁹. Отдельно следует отметить, что в начале 2021 года был создан Форум технического диалога гуманитарных акторов и специалистов по санкциям для содействия обсуждению на уровне государственного и частного секторов вопросов управления риском при совершении допустимых гуманитарных операций с участием юрисдикций, находящихся под действием санкций¹⁰⁰. В работе Форума принимают участие представители финансового сектора, мировых корпораций, международных организаций, государств-членов, гуманитарных акторов и органов власти, регулирующих вопросы применения санкций; руководит им д-р Джастина Уокер, глава подразделения мировых санкций и риска в ACAMS, а сопредседателями выступают сотрудники Всемирного банка и Европейской комиссии¹⁰¹. Изначально основное внимание в работе Форума уделялось Йемену, Сирии и Ирану, однако теперь он занимается вопросами о том, что могут сделать соответствующие акторы в рамках существующих правовых механизмов (санкционных режимов, национального законодательства, административных процедур и так далее), чтобы обеспечить жизнеспособные, безопасные и прозрачные каналы проведения платежей в поддержку международной гуманитарной деятельности, осуществляемой в юрисдикциях, находящихся под действием санкций; осенью 2021 года Форум занимался преимущественно проблемами, связанными с гуманитарной ситуацией в Афганистане.

Кроме того, правительство Франции приняло решение организовать трехсторонний диалог между представителями банков, правительства (Министерства финансов и Министерства иностранных дел) и некоторых НПО; гуманитарные акторы призывали к такому взаимодействию с 2017 года. В ответ на опасения НПО по поводу чрезмерно ревностного соблюдения банками инструкций, связанных с ПФТ и санкциями, в декабре 2020 года в рамках Национальной гуманитарной конференции был проведен круглый стол на эту тему¹⁰². Президент Франции Э. Макрон объявил о том,

99 ACAMS, "The ACAMS International Sanctions Compliance Task Force", 2021, доступно по адресу: www.acams.org/en/sanctions#thought-leadership-6b2e9de0.

100 ACAMS Sanctions Space, "Public Statement: ACAMS International Sanctions Compliance Task Force: Humanitarian-Sanctions Technical Dialogue Forum", 1 March 2021, доступно по адресу: www.acams.org/en/media/document/16941.

101 В настоящее время автор является сопредседателем Форума технического диалога ACAMS по гуманитарным вопросам и санкциям.

102 Défis Humanitaires, "The National Humanitarian Conference 2020: Undeniable Advances in the Field of Law", 8 March 2021, доступно по адресу: <https://defishumanitaires.com/en/tag/national-humanitarian-conference/>. См. также: Ministry of Europe and of Foreign Affairs of France, "National Humanitarian Conference: A Forum for Dialogue Bringing Together all Humanitarian Stakeholders", 17 December 2020, доступно по адресу: www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/emergency-humanitarian-action/news/article/national-humanitarian-conference-a-forum-for-dialogue-bringing-together-all.

что в течение полугода будут внедрены практические решения, в том числе инструкции «о надлежащей банковской практике» и процедуры запроса изъятий, чтобы «отделы соблюдения требований в НПО и банках могли стабилизировать, структурировать и обезопасить эти каналы финансирования, не подвергая риску НПО и банки»¹⁰³. Сообщается, что французские НПО и банки провели ряд совещаний по поводу некоторых аспектов указанных вопросов, однако банки по-прежнему неохотно участвуют в решении проблем, связанных с доступом к финансовым услугам. Франция, которая в течение первой половины 2022 года выступает председателем Совета Европейского союза, объявила о планах организовать в начале 2022 года Европейский гуманитарный форум, в том числе сессию, посвященную воздействию санкций на оказание гуманитарной помощи и банковской практике снижения риска¹⁰⁴.

Сообщается о том, что диалоги заинтересованных лиц прошли или проходят также в Германии, Швеции и Чехии; кроме того, обсуждается вопрос учреждения площадок для взаимодействия заинтересованных сторон с ЕС в Брюсселе и ООН в Нью-Йорке.

Все эти дискуссионные площадки играют важную роль в углублении взаимопонимания между заинтересованными сторонами по поводу перспектив совместной деятельности и в целом способствуют установлению более прочных рабочих отношений между участниками, особенно между НКО и финансовыми учреждениями. Однако конкретных успехов в решении основных проблем, с которыми сталкиваются гуманитарные акторы, достигнуто не было. В проведение диалогов заинтересованных сторон было вложено много сил, но гуманитарные группы и финансовые учреждения остались разочарованы отсутствием конкретных действий, способствующих разрешению трудностей с доступом к финансовым услугам, с которыми они продолжают сталкиваться.

Привлечение внимания к необходимости защитить гуманитарную деятельность и возможности для принятия мер

В учреждениях ООН растет осознание того факта, что контртеррористические меры и санкции отрицательно влияют на гуманитарные группы и другие НКО. В ООН было проведено множество мероприятий с призывом укрепить защиту гуманитарных акторов и гуманитарной деятельности. В апреле 2019 года Германия и Франция объявили «призыв к действию» с целью обеспечения соблюдения МПП и осуществления гуманитарной деятельности на основе установленных принципов¹⁰⁵; инициатива была

103 G. McCarthy (примечание 4 выше).

104 European Commission, “European Humanitarian Forum”, 2021, доступно по адресу: https://humanitarian.forum.europa.eu/index_en.

105 Federal Foreign Office of Germany, “Protecting Humanitarian Aid Workers: Germany and France in the UN Security Council”, 1 April 2019, доступно по адресу: www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/humanitarianassistance/security-council-humanitarian-assistance/2206470.

представлена Совету Безопасности ООН в сентябре 2019 года с целью определить конкретные обязательства, которые могут взять на себя государства-члены, чтобы лучше защитить гуманитарное пространство, ее подержали 48 государств-членов и ЕС¹⁰⁶.

16 июля 2021 года Совет Безопасности провел министерскую встречу, посвященную защите гражданских лиц в вооруженном конфликте¹⁰⁷, а 11 августа 2021 года состоялось заседание по формуле Аррии по теме «Гуманитарная деятельность: преодоление трудностей в условиях вооруженных конфликтов и контртеррористических операций»¹⁰⁸. В марте—июне 2021 года Европейский союз совместно с Германией, Мексикой, Нигером, Норвегией, Францией и Швейцарией организовал в Нью-Йорке ряд дискуссионных мероприятий, посвященных обеспечению защиты, безопасности и охраны гуманитарных работников и медицинского персонала в условиях вооруженных конфликтов; цель мероприятий состояла в том, чтобы определить основные трудности, с которыми сталкиваются гуманитарные и медицинские работники в ходе вооруженных конфликтов, и рассмотреть практические решения, которые может реализовать международное сообщество¹⁰⁹. По вопросу борьбы с терроризмом и гуманитарной деятельности было проведено много дополнительных мероприятий, таких как организованная Международным институтом мира сессия «Защита гуманитарной деятельности в условиях борьбы с терроризмом: решение проблем грядущего десятилетия», которая состоялась 24 июня 2021 года, и прошедший 4–5 февраля 2021 года рабочий круглый стол всех заинтересованных лиц по проблеме защиты гуманитарной деятельности в условиях действия режима, введенного резолюцией 1267¹¹⁰.

Помимо событий, которые привлекли внимание общественности к трудностям, с которыми сталкиваются гуманитарные акторы, в резолюцию 2462 были внесены формулировки, в явном виде направленные на регулирование широкого круга вопросов через призыв к государствам-членам по поводу «обеспечения того, чтобы все меры, принимаемые для противодействия... финансированию терроризма... соотносились с их обязательствами по международному праву, включая международное гума-

106 Ministry of Europe and of Foreign Affairs of France, “The Call for Humanitarian Action: A Call for Action to Bolster Respect for International Humanitarian Law”, 21 September 2021, доступно по адресу: www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/united-nations/multilateralism-a-principle-of-action-for-france/the-call-for-humanitarian-action/.

107 Совет Безопасности ООН. Защита гражданских лиц в вооруженном конфликте, док. ООН S/PV.8822, 16 июля 2021 г., доступно по адресу: <https://undocs.org/ru/S/PV.8822>.

108 “Security Council: Overcoming Challenges in Situations of Armed Conflict and Counter-Terrorism Operations”, UN Web TV, 11 August 2021, доступно по адресу: <https://media.un.org/en/asset/k1p/k1pikud42f>.

109 European Union, France, Germany, Mexico, Niger, Norway and Switzerland, *Discussion Series: Ensuring the Protection, Safety and Security of Humanitarian Workers and Medical Personnel in Armed Conflicts*, 2021, доступно по адресу: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/outcome_document_-_discussion_series.pdf.

110 IPI, “Safeguarding Humanitarian Action in Counterterrorism Contexts: Addressing the Challenges of the Next Decade”, 24 June 2021, доступно по адресу: www.ipinst.org/2021/06/safeguarding-humanitarian-action-in-counterterrorism-contexts#6.

нитарное право»¹¹¹. Эти формулировки были отражены и в 7-й Глобальной контртеррористической стратегии, принятой в июне 2021 года, где говорится о том, чтобы государства-члены «принимали во внимание потенциальное воздействие [контртеррористических] мер на сугубо гуманитарную деятельность, в том числе медицинскую, которая проводится беспристрастными гуманитарными субъектами сообразно с международным гуманитарным правом»¹¹². В стратегии также содержится призыв к государствам позаботиться о том, чтобы «контртеррористическое законодательство и меры не препятствовали гуманитарной и медицинской деятельности или взаимодействию со всеми соответствующими сторонами, как это предусмотрено международным гуманитарным правом»¹¹³.

Приветствуя эти перемены к лучшему, Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом отметила, что контртеррористические меры и санкции «играют главную роль в препятствовании гуманитарной деятельности» и что «принципиальных заявлений недостаточно для активной защиты целостности гуманитарной деятельности и гуманитарных акторов, работающих в зонах активности групп, включенных в перечни террористических». Докладчик предложила соответствующие рекомендации для защиты гуманитарной деятельности¹¹⁴.

В течение 2021 года некоторые члены Совета Безопасности ООН неоднократно предлагали при продлении действия санкционных режимов включить в соответствующие резолюции формулировки гуманитарного характера. В резолюции о продлении санкционных режимов в отношении ЦАР, ДРК и Мали были добавлены новые положения, основанные на формулировках из ранее принятых резолюций, в том числе резолюции 2462. Например, в резолюцию 2582, посвященную ситуации в ДРК, были включены новые формулировки, в которых подчеркивалось, что санкции «не преследуют цели создания неблагоприятных гуманитарных последствий для гражданского населения ДРК», и требования о том, чтобы все меры, принимаемые государствами во исполнение санкций, «соответствовали их обязательствам по применимому международному праву, включая международное гуманитарное право, международное право прав человека и международное беженское право»¹¹⁵. Сообщается, что предложения о включении в различные санкционные режимы изъятий по гуманитарным соображениям не были поддержаны.

В конце 2021 года у Совета Безопасности были возможности принять новые меры для защиты гуманитарной деятельности в рамках нескольких резолюций. В декабре 2021 года было продлено действие санкций, введенных резолюцией 1267, и полномочия учрежденных резолюциями 1267

111 Как указано в примечании 32 выше.

112 Резолюция 75/291 Генеральной Ассамблеи ООН, 30 июня 2021 г., п. 60.

113 Там же, п. 109.

114 UN Human Rights Special Procedures (примечание 35 выше).

115 Резолюция 2582 Совета Безопасности ООН, 29 июня 2021 г.

и 1988 групп по наблюдению (за «Талибаном») и Исполнительного директора Контртеррористического комитета (ИДКТК), однако ни в одном из случаев не было предусмотрено никаких существенных мер, способствующих рассмотрению проблем, связанных с оказанием гуманитарной помощи¹¹⁶. В рамках проекта, посвященного санкциям и гуманитарной деятельности, в 2021 году Международный институт мира провел ряд консультаций и встреч заинтересованных сторон в рамках подготовки к рассмотрению в Совете Безопасности вопроса о продлении санкционного режима, введенного резолюцией 1267, и разработал концептуальную записку с вариантами формулировок, позволяющих защитить гуманитарную деятельность¹¹⁷. В ходе переговоров по поводу принятия Советом Безопасности резолюции 2610 о продлении действия санкций, предусмотренных резолюцией 1267, почти половина членов Совета поддержала внедрение изъятия по гуманитарным соображениям, однако оно так и не было включено в итоговый текст. Тем не менее ввиду захвата власти в Афганистане талибами обсуждение гуманитарных оговорок в Совете Безопасности сместилось в сторону режима, введенного резолюцией 1988 в отношении «Талибана». Учитывая те осложнения, которые создают действующие в течение продолжительного времени санкции в отношении членов движения «Талибан» для оказания неотложной гуманитарной помощи, внимание Совета переключилось на необходимость предусмотреть гуманитарное исключение из финансовых санкций.

Афганистан: пример сложностей, с которыми сталкиваются гуманитарные акторы в связи с санкциями/контртеррористическими мерами/практикой снижения риска

Самый свежий и яркий пример проблем, с которыми постоянно сталкиваются гуманитарные акторы в связи с санкциями, контртеррористическими мерами и ограничениями доступа к финансовым услугам, являет собой гуманитарный кризис, который происходит в Афганистане после захвата власти движением «Талибан» 15 августа 2021 года.

Афганистан переживал один из самых страшных в мире гуманитарных кризисов еще до возвращения к власти талибов. Тянувшийся десятилетиями конфликт, пандемия COVID-19, изменение климата и засуха, случившаяся в 2021 году, создали в стране опасную ситуацию — она во многом зависела от помощи из-за рубежа (50% ВВП страны прихо-

116 UNSC, “December 2021 Monthly Forecast”, *Security Council Report*, 30 November 2021, доступно по адресу: www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2021-12/counter-terrorism-9.php.

117 IPI, *Options to Safeguard Humanitarian Action in the 1267 UN Sanctions Regime*, December 2021. Рекомендации, приведенные в следующем разделе, отчасти основаны на проведенной в Международном институте мира дискуссии по поводу способов укрепления защиты гуманитарных акторов и соблюдения МПП в рамках санкционных режимов.

дилось на пожертвования доноров). Когда «Талибан» взял под контроль правительство Афганистана и назначил временных руководителей, почти два десятка министерств страны оказались возглавлены членами движения, к которым с давних пор применяются санкции ООН, введенные резолюцией 1988¹¹⁸.

Санкции ООН предполагают запрет для государств-членов предоставлять включенным в перечень лицам любые «средства, финансовые активы и экономические ресурсы», в связи с чем возникает вопрос о том, следует ли распространять действие санкций на целые министерства или даже на все правительство Афганистана. В конце сентября и в декабре Соединенные Штаты предоставили общее разрешение на оказание гуманитарной помощи в пределах базовых человеческих потребностей, однако другие государства-члены (такие как Соединенное Королевство, Австралия и страны ЕС) указали, что не могут отступить от санкций, введенных ООН, если резолюцией Совета Безопасности не будет предусмотрено явного исключения для гуманитарных акторов.

Несмотря на то что многие НПО продолжили оказывать помощь населению Афганистана, осложнения, вызванные санкциями, стали превозмогать, что побудило гуманитарное сообщество выступить с призывом к изъятию из санкций, введенных резолюцией 1988. В своем заявлении, сделанном в ходе специального совместного заседания Совета Безопасности по вопросу угрозы финансирования терроризма, тенденций и осуществления резолюции 2462, постоянный наблюдатель МККК при ООН Летиция Куртуа отметила: «Сегодня мы призываем к четкому изъятию из режима санкций, введенного резолюцией 1988, для беспристрастных гуманитарных организаций, которые осуществляют сугубо гуманитарную деятельность, и к включению такого изъятия в национальное законодательство. Ситуация, сложившаяся в Сомали в 2010 году, продиктовала необходимость изъятия из режима санкций, и теперь такая же потребность возникла в Афганистане»¹¹⁹.

22 декабря 2021 года, после нескольких недель сложных переговоров, Совет Безопасности единогласно принял резолюцию 2615 о введении постоянно действующего исключения в отношении оказания гуманитарной помощи и осуществления иной деятельности, направленной на удовлетворение базовых потребностей населения Афганистана. Исключение

118 Режим, введенный резолюцией 1988, применяется в отношении отдельных членов движения «Талибан» (но не в отношении самого «Талибана») и распространяется на 135 человек и 5 организаций (в том числе «Сеть Хаккани» и 4 хаваладара). По крайней мере четверо участников «Сети Хаккани» занимают в Афганистане должности министров (иностраннных дел, связи, высшего образования и по делам беженцев). См.: ООН. Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 1988 (2011), 2021, доступно по адресу: www.un.org/securitycouncil/ru/sanctions/1988.

119 ICRC, “International Committee of the Red Cross Calls for Humanitarian Carve-Out in UN Security Council 1988 Afghanistan Sanctions Regime”, 19 November 2021, доступно по адресу: www-icrc.org/cdn.ampproject.org/c/s/www.icrc.org/en/document/international-committee-red-cross-calls-humanitarian-carve-out-un-security-council-1988?amp.

не имеет ограничений по времени действия и не предполагает суровых требований к отчетности, которых опасались НПО. Эта оговорка имеет огромное значение для обеспечения правовой защиты гуманитарной деятельности в Афганистане и примечательна тем, что в ней в явной форме разрешается «обработка и выплата денежных средств, других финансовых активов или экономических ресурсов, равно как и предоставление товаров и услуг, необходимых для обеспечения своевременной доставки такой помощи или поддержки такой деятельности»¹²⁰. Однако даже при наличии этого гуманитарного исключения финансовые учреждения по-прежнему неохотно обрабатывают платежи, связанные с Афганистаном, отчасти ввиду сложного взаимодействия между санкциями ООН и внутренними санкциями США в отношении «Талибана» как группы. Поскольку гуманитарные акторы (в том числе учреждения ООН) продолжают испытывать проблемы при переводе денежных средств в эту страну, разработка надежных каналов осуществления платежей становится еще важнее для предоставления гуманитарной помощи почти 18 миллионам афганцев, которые рискуют умереть от голода этой зимой.

Стратегические рекомендации для решения гуманитарных проблем

В следующем разделе представлены рекомендации по поводу способов решения множества проблем, с которыми сталкиваются гуманитарные организации в юрисдикциях, находящихся под действием санкций, и на территориях, контролируемых группами, включенными в перечень в рамках резолюции 1267.

Обеспечение безопасности гуманитарной деятельности в условиях действия санкций ООН и контртеррористических режимов посредством принятия правовых мер защиты

Учитывая воздействие санкций и контртеррористических мер на гуманитарную деятельность, а также неопределенность и риск, с которыми сталкиваются НКО в юрисдикциях, находящихся под действием санкций, и в зонах активности групп, включенных в перечень террористических, для защиты гуманитарной деятельности и гуманитарных акторов необходимы четкие правовые меры защиты, предусмотренные резолюциями Совета Безопасности ООН.

1. Совет Безопасности ООН должен принять резолюции об исключении беспристрастной гуманитарной помощи из сферы действия санкций

¹²⁰ Резолюция 2615 Совета Безопасности ООН, 22 декабря 2021 г.

ООН и контртеррористических мер. Обеспечить безопасность гуманитарной деятельности можно разными способами: либо с помощью внесения поправок в режим, предусмотренный резолюцией 1267, либо посредством принятия Советом Безопасности отдельных решений. Самой радикальной мерой стало бы оформление постоянно действующего исключения для беспристрастной гуманитарной помощи из сферы действия всех контртеррористических и санкционных мер¹²¹.

- А. *Принятие резолюции в рамках главы VII Устава ООН, где в явной форме будет предусмотрено исключение гуманитарной деятельности, осуществляемой в соответствии с установленными принципами, из сферы действия всех контртеррористических мер и санкций ООН.* Принятие Советом Безопасности ООН постоянно действующего гуманитарного исключения из сферы действия всех контртеррористических мер и санкций ООН для беспристрастных гуманитарных акторов — самый эффективный способ обеспечить безопасность гуманитарной деятельности. Такое исключение позволило бы прояснить, что НКО, осуществляющие гуманитарную деятельность в соответствии с установленными принципами, не рискуют нарушить санкционные и контртеррористические режимы, и обеспечить равное отношение ко всем НКО (не выделяя лишь тех, кто является партнером-исполнителем ООН), как это было сделано в рамках режима санкций в отношении Сомали. Поскольку это самый радикальный способ решения проблемы, постоянные члены Совета Безопасности, скорее всего, выступят против него на том основании, что помощь может быть использована на благо организаций, к которым применяются санкции, и что это помешает разграничить уровни риска, присущие разным географическим зонам. В некоторых странах такая инициатива потребовала бы внесения поправок в законодательство и изменения государственной политики предоставления общих разрешений и отступлений от требований.
- В. *Принятие гуманитарного исключения в рамках режима санкций, введенного резолюцией 1267.* Второй вариант предполагает внесение в режим, введенный резолюцией 1267, исключения, аналогичного действующей гуманитарной оговорке в режимах, введенных в отношении «Талибана» и Сомали. Сферу применения такого исключения можно ограничить партнерами-исполнителями ООН (как в Сомали) или расширить до широкого круга групп, оказывающих гуманитарную помощь (как в отношении «Талибана»).

121 По итогам обзора санкций ООН высокого уровня было рекомендовано ввести постоянно действующие изъятия для гуманитарных акторов в составе ООН и их партнеров-исполнителей. Отметим, что в рамках определений, употребляемых в настоящей статье, речь шла об исключении, однако на тот момент разницы между исключением и изъятием не проводилось. См.: Brown University Watson Institute and Compliance & Capacity Skills International, *Compendium: High Level Review of United Nations Sanctions*, New York, November 2015, доступно по адресу: www.onpcs.ro/pdf/HLR_Compendium_2015.pdf.

Ограничение сферы применения исключения санкциями, введенными резолюцией 1267 (без распространения на остальные контртеррористические меры ООН), позволит решить часть проблем, с которыми сталкиваются гуманитарные акторы при осуществлении программ в районах активности групп, включенных в перечни, однако не устранил противоречий, сложившихся ввиду запретов, предусмотренных резолюцией 1373. Использование прецедента, созданного в результате применения исключения в отношении Сомали, которое позволило снизить нагрузку на гуманитарных акторов, соответствует практике Совета Безопасности ООН, однако некоторые государства-члены могут быть обеспокоены широтой применения исключения на том основании, что ситуации могут различаться в зависимости от местоположения, действующих групп и других особых факторов. Аналогичное предложение было внесено в ходе последних переговоров по поводу объема санкций, предусмотренных резолюцией 1267, и несмотря на то что семь государств-членов, как сообщается, поддержали такую оговорку, постоянные члены Совета Безопасности выступили против.

- С. *Внедрение процедуры получения гуманитарных изъятий из режима санкций, предусмотренного резолюцией 1267.* Этот вариант, основанный на процедурах, которые в настоящее время применяются в рамках режима санкций, действующего в отношении КНДР, позволил бы НКО и государствам подавать заявку на предоставление изъятий в каждом конкретном случае. Ввиду проблем, связанных с изъятиями, которые применялись ранее (сложность, затраты времени, ограниченный характер, отсутствие определенности и высокие расходы), применять этот вариант не рекомендуется, и он не является предпочтительным для поставщиков гуманитарных услуг.

2. Совету Безопасности следует:

- А. *Прояснить чрезмерно обширные и туманные формулировки, которые препятствуют осуществлению гуманитарной деятельности.* Совету следует скорректировать определение «средств, финансовых активов и экономических ресурсов», исключив из него платежи и денежные переводы для беспристрастного осуществления гуманитарной деятельности, а также прояснить значение понятий «материальной поддержки» групп, включенных в перечень, «услуг», «помощи» и «связей» с «террористическими» организациями, чтобы решить проблему привлечения гуманитарных акторов к уголовной ответственности. Меры, направленные на уголовное преследование за совершение террористических актов, должны разрабатываться таким образом, чтобы не препятствовать осуществлению гуманитарной деятельности и проводить границу между правовыми механизмами, регламентирующими МПП и борьбу с терроризмом.

- В. *Создать в рамках ООН мандат и механизм для регулярной проверки и сообщения о случаях воздействия санкций и контртеррористических мер на гуманитарную деятельность.* Совету следует учредить мандат и обеспечить ресурсы для официальных консультаций с гуманитарными агентствами и организациями, а также для регулярной оценки любого неблагоприятного воздействия санкций и контртеррористических мер на гуманитарную деятельность. В рамках осуществления резолюции 2462 ИДКТК подготовил доклад о влиянии контртеррористических мер на гуманитарных акторов¹²², однако формализованный процесс проведения подобных оценок на постоянной основе отсутствует. Ответственность за исполнение этого мандата может быть возложена на существующие учреждения ООН (такие как Группа по наблюдению, учрежденная резолюцией 1267, УКГВ или ИДКТК), при этом логичнее всего будет привлечь к решению таких задач Группу по наблюдению; для обеспечения реализации этого проекта необходимо будет выделить ресурсы. Альтернативным вариантом могло бы стать учреждение в рамках системы ООН новой структуры в качестве основного контактного лица, которое могло бы собирать с НКО данные о последствиях санкций и контртеррористических мер и регулярно отчитываться о них перед Советом Безопасности — возможно, в рамках продления полномочий комитетов по санкциям.
- С. *Внедрить во все санкционные режимы и контртеррористические меры требование к государствам-членам при исполнении распоряжений ООН действовать сообразно с международным правом, в том числе МПП, международным правом прав человека и гуманитарными принципами.* Во все резолюции о введении санкций должны быть включены формулировки, поясняющие, что меры не преследуют цели создания препятствий для гуманитарной деятельности и что государства-члены должны осуществлять их, сообразуясь с МПП¹²³. Кроме того, в санкционные режимы следует включить дополнительные меры, требующие от государств-членов принятия мер для смягчения возможных последствий санкций для гуманитарной деятельности.

122 Опубликован в январе 2022 г. Доклад о взаимосвязи между контртеррористическими механизмами и международным гуманитарным правом важен тем, что впервые орган ООН, ответственный за борьбу с терроризмом, признал и попытался решить проблему влияния терроризма и контртеррористических мер на гуманитарную деятельность. Доступно по адресу: www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org/securitycouncil.ctc/files/files/documents/2022/Jan/cted_ihl_ct_jan_2022.pdf.

123 Можно использовать формулировки, которые ранее включались в другие резолюции Совета Безопасности, например в связи с введением санкционных режимов в отношении КНДР, ЦАР, ДРК и Мали, а также присутствуют в резолюции 2462.

Проблемы, связанные с банковской практикой снижения риска и получением доступа к финансовым услугам

Приведенные в настоящей статье данные еще раз подтверждают, что доступ к финансовым услугам по-прежнему представляет собой серьезную системную проблему для НКО, которую необходимо признать и устранить, чтобы она не препятствовала гуманитарной деятельности.

1. Организация диалогов заинтересованных сторон на национальном и международном уровнях, чтобы решить проблемы доступа к финансовым услугам, с которыми сталкиваются НКО. Для того чтобы банки и правительство лучше понимали потребности НКО, а НКО смогли разобраться в регуляторных требованиях и ожиданиях со стороны государственных органов и банков, необходимо постоянное взаимодействие и общение между всеми заинтересованными сторонами: правительством (регуляторными органами, донорами, директивными и правоохранительными органами), гуманитарными организациями и финансовыми учреждениями. Все заинтересованные стороны должны признать, что оказание гуманитарной помощи является одним из приоритетов, и принять меры для совместной выработки общего мнения, обеспечивающего баланс между снижением риска, связанного с санкционными и контртеррористическими мерами, и возможностью обеспечить движение денежных средств, необходимое для оказания гуманитарной помощи.

Кроме того, существует потребность в более активном обсуждении этих вопросов на международном уровне. На многочисленных многосторонних площадках обсуждаются различные аспекты проблем, связанных с доступом к финансовым услугам, однако постоянно действующей площадки или систематического дискуссионного механизма, в рамках которых заинтересованные стороны могли бы сравнить имеющийся опыт и совместными силами исследовать возможные решения, не существует. Следует изучить возможности создания международного форума заинтересованных сторон по вопросу практики снижения риска и гуманитарной деятельности.

2. Создание безопасных каналов проведения платежей для гуманитарных операций. Когда финансовые учреждения не могут удовлетворить потребности клиентов из числа НКО, осуществляющих гуманитарную деятельность в юрисдикциях, характеризующихся высоким риском, могут быть необходимы новые механизмы для обеспечения перевода средств в такие зоны. Потенциальными каналами безопасной доставки гуманитарных средств могут стать такие международные институты, как ООН или Всемирный банк, центральные банки или даже посольства государств в зонах конфликта. Подобные варианты могут быть осложнены необходимостью обеспечить соблюдение санкций и предотвратить попадание средств к тем, кому они не предназначены, однако, по всей видимости,

согласованные усилия единомышленников из числа правительств, банков и НКО, а также международных организаций — это единственный способ оказывать гуманитарную помощь в регионах, которые нуждаются в ней больше всего, но в которые банки не будут переводить средства без особых гарантий. Примером может служить ситуация в Афганистане, куда финансовые учреждения не готовы переводить средства даже при наличии гуманитарного исключения. УВКБ совместно со Всемирным банком работает над созданием гуманитарного механизма обмена, который помог бы аккумулировать денежные средства на местах в поддержку гуманитарных операций и при этом позволил бы коммерческим структурам, действующим на законных основаниях, платить за импорт — из-за кризиса ликвидности это оказалось практически невозможно¹²⁴.

Некоммерческим организациям, чьи счета были полностью ликвидированы, можно было бы дать возможность даже в экстренных ситуациях переводить средства в зоны высокого риска через государственные структуры, такие как правительство или региональный банк развития, а последние могли бы самостоятельно внедрить процедуры управления риском. Кроме того, поступило предложение создать специальные банки для обслуживания гуманитарной деятельности.

3. Рассмотрение инициатив финансовых учреждений по оказанию банковских услуг НКО. Заинтересованным сторонам необходимо разработать различные варианты мер, призванных стимулировать банки сохранить счета НКО и наладить с ними взаимодействие. Следует рассмотреть варианты денежных стимулов, таких как предоставление налоговых кредитов, и репутационных стимулов, таких как признание финансовых учреждений, которые эффективно управляют риском, сопутствующим деятельности НКО и других клиентов, входящих в группу риска (а не избегают этого риска).

4. Введение нормы об избежании ответственности за непреднамеренные нарушения, связанные с переводом средств в гуманитарных целях. Еще один способ стимулирования банков к обслуживанию гуманитарных организаций состоит в предоставлении тем финансовым учреждениям, которые добросовестно оказывают банковские услуги НКО и соответствуют определенным критериям, освобождения от дисциплинарных мер в случае непреднамеренных нарушений. Принятие нормы об избежании ответственности могло бы убедить американские банки в том, что они могут работать с клиентами и регионами, характеризующимися повышенным риском, при условии строгого соблюдения мер контроля риска.

124 David Ignatius, “How the U.S. Is Helping Vulnerable Afghans without Recognizing the Taliban”, *Washington Post*, 18 January 2022, доступно по адресу: www.washingtonpost.com/opinions/2022/01/18/how-us-is-helping-vulnerable-afghans-without-recognizing-taliban/.

Для предоставления более надежных гарантий НКО в 2014 году УКИА, которое отвечает в США за регулирование применения санкций, стало придерживаться политики признания риска, неизбежно сопутствующего деятельности гуманитарных акторов в зонах конфликта: «УКИА признает, что в условиях опасной и нестабильной обстановки в сочетании с неотложными гуманитарными потребностями часть гуманитарной помощи может непреднамеренно быть предоставлена членам группы, включенной в перечень. Такие разовые ситуации не находятся в центре внимания УКИА с точки зрения соблюдения санкций». Однако подобные инструкции не имеют силу закона¹²⁵.

Если бы эта политика была формализована и обрела силу закона (в законодательном порядке или посредством принятия указа исполнительного органа), банки, в которых внедрена внутренняя система соблюдения требований, могли бы получить гарантию того, что в случае непреднамеренного предоставления средств не тем, кому они предназначались, им не придется платить высокие штрафы. Таким образом, финансовые учреждения были бы мотивированы одновременно внедрять эффективные меры контроля за соблюдением требований и обслуживать клиентов из гуманитарного сектора. Ограничения суммы штрафов могли бы существенно изменить расклад для финансовых учреждений и повысить их готовность к оказанию услуг гуманитарным акторам.

5. Изучение технических решений для обеспечения перевода средств для НКО. Развитие технологий может сыграть значительную роль в снижении расходов банков на обеспечение соответствия требованиям и помочь НКО получить доступ к финансовым услугам. Некоторые банки начали использовать решения, основанные на технологии блокчейна, чтобы обеспечить безопасность операций и гарантировать получение средств теми, кому они предназначены. Несколько гуманитарных групп исследуют новые подходы, опираясь на технологии в сфере финансов, в том числе замкнутые системы ваучеров, в целях минимизации риска попадания гуманитарных выплат не в те руки¹²⁶. Помимо этого, было предложено создать специальный сервис для НКО или репозиторий, где будет размещена полная информация

125 OFAC, “Guidance Related to the Provision of Humanitarian Assistance by Not-for-Profit Non-Governmental Organizations”, US Department of the Treasury, Washington, DC, 17 October 2014, доступно по адресу: https://home.treasury.gov/system/files/126/ngo_humanitarian.pdf.

126 «Финансовые технологии для международного развития» (Fintech for International Development, F4ID) — новое партнерство в области финансовых технологий между НПО «Спаси детей» и финансовыми учреждениями Barclays и Standard Chartered, направленное на создание цифровых решений, помогающих оказывать гуманитарную помощь в труднодоступных местах. F4ID разрабатывает эффективный, недорогой, безопасный и надежный инструмент, дающий сообществам гибкость и право выбора, а также позволяющий сократить риск мошенничества и попадания помощи не тем, кому она предназначена. См.: Save the Children, “New Fintech Company Creates Tools to Help Communities Thrive”, 22 November 2021, доступно по адресу: www.savethechildren.net/news/new-fintech-company-creates-tools-help-communities-thrive#; а также на веб-сайте F4ID, доступно по адресу: www.f4id.org.

об НКО, чтобы банки могли использовать ее при проведении проверки в рамках должной осмотрительности¹²⁷.

Условия доноров

Донорам, которые финансируют гуманитарную деятельность, следует отойти от политики нулевой терпимости в отношении распределения риска, связанного с санкциями и контртеррористическими мерами. С учетом сложностей, с которыми сопряжена деятельность в зонах конфликта, проблемы должны обсуждаться открыто по мере их возникновения. Доноры и гуманитарные организации должны разделить между собой обязанности и обязательства, чтобы обеспечить оказание помощи самым нуждающимся.

Некоторые доноры участвуют в диалогах заинтересованных лиц или иных полезных консультациях с НКО по поводу способов решения проблемы соответствия требованиям, связанным с контртеррористическими мерами, однако необходимо реализовать конкретные инициативы для обеспечения большего единообразия условий доноров и их стратегий управления риском.

- 1. Доноры, консультируясь с НКО, должны разработать единые типовые договорные условия, связанные с контртеррористическими мерами и санкциями, и шаблоны гарантийных писем для финансовых учреждений, чтобы повысить их готовность осуществлять переводы средств в гуманитарных целях.** Некоторые государства начали обсуждать новые формулировки для грантовых соглашений, привлекать НКО к изучению возможности использования гарантийных писем в поддержку гуманитарных проектов и оптимизировать требования должной осмотрительности, однако эти действия носят ограниченный характер и пока не принесли должных результатов. Подобным инициативам следует придавать первостепенное значение; кроме того, необходимо установить сроки внедрения новых процедур.
- 2. Национальным и международным донорским организациям необходимо создать площадку для встреч, обмена информацией и практическим опытом и разработки более стандартизированной политики.** У доноров нет скоординированного механизма для обсуждения трудностей, которые представляют их условия для НКО. Донорам необходимо скооперироваться и наладить взаимодействие с НКО в рамках существующих площадок для общения доноров или посредством учреждения нового диалога, чтобы понять их проблемы и рассмотреть возможность внедрения согласованной политики.
- 3. Донорам, гуманитарным организациям и финансовым учреждениям необходимо вести диалог для содействия распределению риска**

127 S. E. Eckert, K. Guinane and A. Hall (примечание 55 выше), pp. 98–99 (в отношении НКО по модели NGO Source, разработанной организацией TechSoup).

и совместными усилиями разрабатывать стратегии снижения риска и руководств по соблюдению санкций и контртеррористических мер. Большинство заинтересованных сторон теоретически поддерживают распределение риска, однако мало кто из доноров внедрил политику или инструкции по эффективному распределению риска, с которым сталкиваются НКО, работающие в зонах конфликта. Обе группы заинтересованных сторон должны признать наличие неотъемлемо присутствующего такой деятельности риска и совместными усилиями разработать стратегии его уменьшения.

Заключительные соображения

Прошло вот уже два десятилетия с внедрения глобального режима борьбы с терроризмом в рамках резолюции 1373 и санкций, предусмотренных резолюцией 1267; накопленный за это время опыт подтверждает безотлагательную необходимость реформировать сложившуюся систему силами Совета Безопасности ООН, чтобы обеспечить баланс между основополагающими целями противодействия терроризму и защиты гуманитарной деятельности.

Как ярко демонстрируют эта статья и широкий круг докладов и аналитических материалов, расширение сферы действия контртеррористических мер и санкций отрицательно сказывается на гуманитарной деятельности. НКО, работающие над предоставлением жизненно важных товаров и услуг более чем 270 миллионам людей, нуждающихся в гуманитарной помощи¹²⁸, все чаще сталкиваются с проблемами в странах, находящихся под действием санкций, и регионах, где действуют группы, внесенные в санкционные перечни. Несмотря на то что доля НКО, испытывающих затруднения с доступом к финансовым услугам, в течение нескольких лет оставалась примерно неизменной (однако этот показатель шокирует — две трети всех организаций, ведущих международную деятельность), масштаб препятствий и частота их возникновения существенно возрастают. Это указывает на усугубление последствий такой политики и вызывает тревогу. В то же время в связи с активизацией конфликтов в Эфиопии, Йемене и Сирии и гуманитарной катастрофой в Афганистане гуманитарные нужды растут все быстрее. С учетом этих колоссальных потребностей нельзя ни сохранить, ни оправдать сложившуюся ситуацию, в которой политика борьбы с терроризмом остается неоспоримой и обязательной к соблюдению, препятствуя гуманитарной деятельности. Гуманитарные акторы не могут выполнять свою работу по спасению жизней людей, если решения о реализации программ принимаются исходя не из потребностей, а из того, куда банки готовы переводить средства; кроме того, соблюдение требований регуляторных органов не должно приводить к нарушению гуманитарными акторами основополагающего принципа беспристрастности.

128 ОСНА (примечание 7 выше).

Действующая в ООН система санкций и контртеррористических мер препятствует осуществлению гуманитарной деятельности, усугубляя страдания гражданских лиц. Требуется системная реформа, и в настоящей статье перечислены рекомендации по поводу необходимых изменений. Однако для эффективного решения проблем все соответствующие заинтересованные стороны — ООН, государства-члены со всеми своими гуманитарными, донорскими, контртеррористическими и санкционными структурами, а также гуманитарные акторы и финансовые учреждения — должны собраться вместе, чтобы лучше понять точку зрения друг друга и найти общую почву для выработки решений.

Никто из гуманитарных групп, финансовых учреждений и правительств не желает поддерживать терроризм, все они стремятся этого избежать. Но основная проблема состоит в том, что такая практика уклонения от риска кардинально несовместима с оказанием гуманитарной помощи в регионах мира, характеризующихся высоким риском. Риском можно управлять, но его нельзя устранить, а в действующей системе этот базовый постулат никак не учтен. Самый трагичный результат такой политической дилеммы состоит в том, что ее жертвами становятся уязвимые группы населения: в отсутствие гуманитарной помощи страдают и умирают живые люди.

Совет Безопасности ООН должен действовать, чтобы исключить осуществление гуманитарной помощи в соответствии с установленными принципами из сферы применения контртеррористических мер и санкций ООН. Как показывает пример санкционного режима в отношении Сомали, эффективным инструментом содействия правомерному оказанию гуманитарной помощи без создания широких лазеек являются гуманитарные исключения. Этот успешный опыт, а также недавнее внедрение гуманитарного исключения в режим, действующий в рамках резолюции 1988 (в отношении движения «Талибан»), заслуживает воспроизведения и формального закрепления в системе ООН и на национальном уровне при осуществлении санкций внутри страны. Еще один важный шаг, который необходимо сделать международному сообществу, состоит в разработке механизмов безопасного перечисления платежей для содействия переводу средств на гуманитарные нужды в юрисдикции, характеризующиеся повышенным риском, где потребности наиболее остры, но куда банки не готовы идти без особых гарантий. Трагический пример являет собой Афганистан.

Реформировать сложившуюся систему для обеспечения надлежащего баланса между одинаково важными целями — борьбой с терроризмом и защитой гуманитарной деятельности — будет непросто, однако существуют практические меры, способствующие достижению обеих этих целей. Для государств-членов, которые по-настоящему привержены гуманитарным принципам, настала пора действовать.

