

Политика и принципы: влияние контртерро- ристических мер и санкций на осуществление гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами

Эмма О'Лири*

Эмма О'Лири — руководитель подразделения гуманитарной политики Норвежского совета по делам беженцев и специалист по воздействию контртеррористических мер и санкций на осуществление гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами. С 2016 года занимала оперативные и стратегические посты в Совете, а с 2018-го руководит работой организации в данном направлении. Проводила

* Все взгляды, изложенные в настоящей статье, принадлежат исключительно автору и не обязательно отражают официальную позицию Норвежского совета по делам беженцев.

исследования и семинары по этой проблеме в разных странах, в том числе в Афганистане, Сенегале, Нигерии, Палестине, Сомали и Йемене. Имеет степень бакалавра политики и истории, получила степень магистра в области изучения Латинской Америки в Лондонском университете.

Аннотация

Проблема воздействия контртеррористических мер и санкций на осуществление гуманитарной деятельности долго не получала заслуженного внимания. Однако в последние два года произошло резкое ее осознание, и теперь тот факт, что контртеррористические меры и санкции могут иметь отрицательные последствия для осуществления гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами, признается широким кругом акторов и подтверждается многочисленными исследованиями, в ходе которых такое воздействие было выявлено и проанализировано. Автор настоящей статьи анализирует последние события в этом направлении, пополняя таким образом существующую научную базу. В работе рассматриваются последствия все большего избегания риска, связанного с контртеррористическими мерами и санкциями, среди доноров, гуманитарных организаций и других акторов, ведущих гуманитарную деятельность в соответствии с установленными принципами, а также исследуются принимаемые в последнее время меры для устранения и смягчения этих последствий. Главный аргумент состоит в том, что риск, связанный с противодействием терроризму и введением санкций, невозможно исключить из гуманитарной повестки. В связи с этим необходим пересмотр политики таким образом, чтобы защитить осуществление гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами от дальнейшего пагубного воздействия и обеспечить людям доступ к необходимой помощи, где бы они ни находились.

Ключевые слова: осуществление гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами, борьба с терроризмом, санкции, риск.

⋮⋮⋮⋮⋮⋮

Введение

Препятствия для осуществления гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами, возникающие в связи с введением контртеррористических мер и санкций, — проблема не новая, однако привлекать должное внимание со стороны широкого круга заинтересованных сторон, в число которых, разумеется, входят и гуманитарные организации, но также и доноры, дипломаты, государственные служащие и разработчики политики по внедрению таких мер на международном и внутригосударственном уровнях, она стала лишь в последние годы. Повышенное вни-

мание стало следствием растущего осознания того факта, что принятие мер и санкций, направленных на борьбу с терроризмом, все чаще ставит под угрозу применение в гуманитарной деятельности свойственных ей этических и операционных норм — принципов гуманности, беспристрастности, нейтральности и независимости¹.

Правовую основу гуманитарной деятельности в условиях вооруженных конфликтов составляет международное гуманитарное право (МГП). Четыре вышеперечисленных принципа — гуманность, беспристрастность, нейтральность и независимость — закреплены в МГП посредством Женевских конвенций². Цель осуществления гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами состоит в том, чтобы облегчить страдания людей, где бы они ни находились, исключительно на основе их потребностей, уделяя первостепенное внимание наиболее остро нуждающимся в помощи³. Эта цель, заложенная в принципе гуманности, отражает нравственный императив, в соответствии с которым каждый воспринимается исключительно как человек, и требует «отказаться от учета любых других факторов»⁴.

С принципом гуманности тесно связан принцип беспристрастности, который предполагает отсутствие дискриминации и соразмерность, воплощая представление о том, что гуманитарная помощь должна оказываться исключительно в зависимости от остроты потребностей. Принципы нейтральности и независимости помогают реализовать на практике принципы гуманности и беспристрастности за счет того, что гуманитарные акторы не занимают ничью сторону в конфликтах и действуют вне зависимости от политических, военных и иных задач⁵. Эти принципы не упоминаются в Женевских конвенциях в явной форме, однако понятие отказа тех, кто занимается оказанием помощи, от участия в военных действиях

- 1 См., например: Kate Mackintosh and Patrick Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action*, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) and Norwegian Refugee Council (NRC), July 2013; Jessica S. Burniske and Naz K. Modirzadeh, *Pilot Empirical Survey Study on the Impact of Counterterrorism Measures on Humanitarian Action*, Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict, March 2017; Emma O’Leary, *Principles under Pressure: The Impact of Counter-Terrorism Measures and Preventing/Countering Violent Extremism on Principled Humanitarian Action*, NRC, June 2018.
- 2 Подробнее о взаимосвязи между гуманитарной деятельностью, МГП и нормативно-правовой базой гуманитарных принципов см.: Kate Mackintosh, *The Principles of Humanitarian Action in International Humanitarian Law: Study 4*, Humanitarian Policy Group (HPG) Report No. 5, in Overseas Development Institute (ODI), *The Politics of Principle: The Principles of Humanitarian Action in Practice*, London, March 2000; Лаббе, Жерме и Доден, Паскаль. Применение гуманитарных принципов: размышления об опыте Международного Комитета Красного Креста // Международный журнал Красного Креста. Т. 97, № 897–898, 2016.
- 3 *Международный Комитет Красного Креста (МККК)*. Основополагающие принципы Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, 2015 г., доступно по адресу: <https://www.icrc.org/ru/document/osnovopolagayushchie-principiy-mezhdunarodnogo-dvizheniya-krasnogo-kresta-i-krasnogo> (все ссылки на интернет-ресурсы приводятся по состоянию на август 2021 г.).
- 4 Лаббе и Доден (примечание 2 выше), с. 33.
- 5 ОСНА, “ОСНА on Message: What are the Humanitarian Principles?,” June 2012, доступно по адресу: www.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM-humanitarianprinciples_eng_June12.pdf.

(прямого или косвенного) составляет основу Конвенций⁶. Эти четыре принципа подтверждены в нескольких резолюциях, принятых Организацией Объединенных Наций (ООН), и внедрены в механизмы, разработанные гуманитарными организациями для того, чтобы опираться на них в своей работе⁷.

Оказание помощи людям, пострадавшим от конфликтов, сопряжено с множеством трудностей, и для соблюдения гуманитарных принципов приходится постоянно идти на компромиссы. В зависимости от обстоятельств организация может принять решение оказывать помощь лицам, подвергшимся перемещению, в лагере, который по сути является местом интернирования, или принимать условие о наличии военного сопровождения, чтобы предоставлять помощь людям, оказавшимся на осажденной территории. Соблюдение принципов предполагает их использование как в качестве этического руководства, так и в качестве инструмента управления риском, присущим работе гуманитарной организации, чтобы определить, что можно считать допустимым компромиссом, а что составляет недопустимое вмешательство в гуманитарную деятельность⁸. Применение этих принципов помогает организациям обеспечить удовлетворение потребностей и минимизировать возможности для манипулирования помощью. В отсутствие таких рамок при принятии решений, связанных с гуманитарной деятельностью, могут возобладать соображения безопасности, институциональные, политические и иные резоны⁹.

В число подобных соображений входят санкции и контртеррористические меры. Тот факт, что они могут создавать препятствия для применения гуманитарных принципов в ходе реагирования на кризис, в результате чего люди, живущие в тех районах, на которые распространяются санкции и меры борьбы с терроризмом, рискуют столкнуться с ограничением доступа к гуманитарной помощи и защите, уже широко признан и осознается все шире. Проведено большое количество исследований, в которых подробно рассматривается то, как это может произойти, и иллюстрируется тот факт, что контртеррористические меры и санкции могут ограничивать взаимодействие гуманитарных акторов с негосударственными вооруженными группами, контролирующими территории, где

6 К. Mackintosh (примечание 2 выше), p. 13.

7 Резолюция 46/182, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 19 декабря 1991 г.; резолюция 58/114, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 5 февраля 2004 г. См. также: Кодекс поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций (НПО) при осуществлении операций помощи в случае стихийных бедствий и катастроф. Подготовлен совместно Международной Федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и Международным Комитетом Красного Креста, 1994 г. См.: Проект «Сфера». Гуманитарная хартия и минимальные стандарты, применяемые при оказании гуманитарной помощи. Издание проекта «Сфера», 2011. С. 438–448.

8 Katherine Haver and William Carter, *What It Takes: Principled Pragmatism to Enable Access and Quality Humanitarian Aid in Insecure Environments*, Secure Access in Volatile Environments Research Programme, Humanitarian Outcomes, November 2016, p. 37.

9 Nicholas Leader, *The Politics of Principle: The Principles of Humanitarian Action in Practice*, HPG Report No. 2, ODI, London, March 2000, p. 4.

проживают люди, нуждающиеся в помощи, побуждать доноров к введению ограничительных условий на предоставление финансирования, затруднять доступ к жизненно важным вспомогательным услугам финансовых учреждений и иных организаций, а также приводить к избеганию сопутствующего юридического, репутационного и иного риска вместо надлежащего управления таким риском¹⁰.

Статья начинается с постановки проблемы, а затем в ней предпринимается попытка расширить и дополнить существующую научную базу на основе практического опыта автора, который рассматривает трудности, возникавшие в последнее время при осуществлении гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами в результате того, что доноры, гуманитарные организации и иные акторы все больше избегают риска, связанного с контртеррористическими мерами и санкциями. Затем в статье приводится анализ недавно принятых мер для смягчения таких последствий, многие из которых были внедрены в результате пропагандистской деятельности все более активного и мобилизованного гуманитарного сообщества, а в заключение рассматриваются дальнейшие перспективы.

Борьба с терроризмом, санкции и осуществление гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами: в чем проблема?

Для того чтобы понять суть недавних изменений, связанных с воздействием контртеррористических мер и санкций, сначала необходимо разобраться с истоками этих мер, поскольку они имеют прямое отношение к осуществлению гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами. После терактов 11 сентября 2001 года началось активное принятие мер, направленных на предотвращение использования денежных средств и иных активов таким образом, что группы или частные лица, в отношении которых применяются контртеррористические меры и санкции, получают от этого прямую или косвенную выгоду. Цели и объекты санкций и контртеррористических мер могут различаться, однако в целом и те, и другие осуществляются посредством перекрытия источника финансирования для определенных групп или частных лиц.

На международном уровне Совет Безопасности ООН ввел санкции в отношении ряда групп и частных лиц, заморозив их имущество и потребовав от государств-членов воспрепятствовать получению ими финансовой поддержки как напрямую, так и косвенно¹¹. Кроме того, Совет Безопасности

10 См., например: K. Mackintosh and P. Duplat (примечание 1 выше); J. S. Burniske and N. K. Modirzadeh (примечание 1 выше); E. O'Leary (примечание 1 выше); Alice Debarre, *Making Sanctions Smarter: Safeguarding Humanitarian Action*, International Peace Institute, December 2019; InterAction, *Detrimental Impacts: How Counter-Terror Measures Impede Humanitarian Action*, April 2021.

11 См.: *Совет Безопасности ООН*. Санкции Совета Безопасности, доступно по адресу: <https://www.un.org/securitycouncil/ru/sanctions/information>.

разработал контртеррористические меры, в соответствии с которыми все государства обязаны ввести уголовную ответственность за совершение финансовых операций с намерением, чтобы они использовались (или при осознании того, что они будут использованы) для поддержки «террористических организаций или отдельных террористов», однако определения таких организаций и лиц не приводится¹². На данный момент исключение для гуманитарных акторов, позволяющее им оказывать населению услуги без риска нарушения режима санкций Совета Безопасности, предусмотрено только в рамках одного режима — он действует в отношении Сомали¹³.

Контртеррористические меры и санкции на региональном и внутригосударственном уровнях

Государства-члены обязаны внедрять решения Совета Безопасности в отношении санкций и борьбы с терроризмом в свое законодательство¹⁴. В отсутствие единого согласованного определения терроризма у государств имеется весьма обширное пространство для трактовки и применения решений Совета Безопасности, касающихся противодействия терроризму; неудивительно, что страны используют это пространство для достижения своих собственных политических целей и решения собственных задач, связанных с безопасностью. Помимо отражения решений Совета Безопасности во внутригосударственном законодательстве, государства-члены, в том числе доноры и принимающие государства, могут также разрабатывать и применять свои собственные санкции и меры, направленные на борьбу с терроризмом. Некоторые государства расширили территориальную юрисдикцию своих судов в отношении контртеррористических мер и санкций¹⁵. Региональные организации, такие как Европейский союз (ЕС), также разрабатывают собственные режимы санкций и контртеррористических мер, которые входящие в их состав государства также обязаны отразить на национальном уровне¹⁶. Помимо замораживания имущества, могут применяться другие виды санкций: например, в рамках режима санкций в отношении Сирии ЕС ввел запрет на закупку сырой нефти или нефтепродуктов с оговоркой о том, что он не распространяется на гуманитарные организации, получающие финансирование от ЕС или его государств-членов, а США применили к некоторым государствам запрет на экспорт, в соответствии с которым гуманитарные организации и иные лица обязаны

12 Резолюция 2462, принятая Советом Безопасности 28 марта 2019 г.; резолюция 1373, принятая Советом Безопасности 28 сентября 2001 г.

13 Резолюция 751 Совета Безопасности от 24 апреля 1992 г.

14 Устав Организации Объединенных Наций, принятый 26 июня 1945 г., гл. V, ст. 25.

15 См., например: European Parliament, Directorate-General for External Policies, *Extraterritorial Sanctions on Trade and Investments and European Responses*, requested by the European Parliament's Committee on International Trade, November 2020.

16 По поводу обзора таких мер см.: the EU Sanctions Map, доступно по адресу: www.sanctionsmap.eu/#/main.

подавать заявки на получение разрешений на экспорт некоторых товаров и технологий в соответствующие страны¹⁷.

Контртеррористические меры и санкции в рамках грантовых соглашений

В дополнение к международным и внутригосударственным мерам гуманитарные организации, получающие финансирование от институциональных доноров, также обязаны соблюдать положения о поддержании контртеррористических мер и санкций, которые могут быть включены в грантовые соглашения¹⁸. Такие положения могут означать, что организациям в силу договора придется соблюдать режимы санкций, которые в ином случае не распространялись бы на них в отсутствие иных юридических обязательств перед государством-донором. В некоторых случаях требования грантовых соглашений, связанные с противодействием терроризму и санкциями, могут быть жестче, чем требования, предусмотренные внутригосударственным законодательством¹⁹. Доноры все чаще придерживаются политики «нулевой терпимости» в отношении риска, связанного с санкциями и противодействием терроризму²⁰. Несмотря на отсутствие стандартного определения термина «нулевая терпимость», использование этого словосочетания донорами указывает на то, что от получателей гранта ожидается устранение воздействия соответствующего риска. В целом это отражает попытку уменьшить юридический и финансовый риск, которому подвергается донор, за счет перекалывания этого риска на гуманитарные организации.

Как контртеррористические меры и санкции влияют на осуществление гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами?

Обширное пространство для трактовки государствами запретов на оказание поддержки группам и частным лицам, на которых направлены санкции и контртеррористические меры, приводит к появлению реального риска того, что под их действие может попасть деятельность, осуществляемая

17 EU, Council Regulation 2016/2137 Amending Regulation (EU) No. 36/2012 concerning Restrictive Measures in View of the Situation in Syria, 6 December 2016; US Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, Export Administration Regulations, March 2020.

18 NRC, *Toolkit for Principled Humanitarian Action: Managing Counterterrorism Risks*, May 2020, доступно по адресу: www.nrc.no/toolkit/principled-humanitarian-action-managing-counterterrorism-risks/.

19 Пример можно найти в грантовых соглашениях Агентства Соединенных Штатов по международному развитию (USAID): USAID, Certifications, Assurances, Representations, and Other Statements of the Recipient: A Mandatory Reference for ADS Chapter 303, May 2018, pp. 4–5, доступно по адресу: www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/303mav.pdf.

20 См.: International Council of Voluntary Agencies, *Risk and Humanitarian Culture: An ICVA Briefing Paper*, Geneva, January 2020, p. 6.

гуманитарными организациями в попытке отреагировать на кризисные ситуации беспристрастно и исключительно на основе потребностей²¹. В число мероприятий, потенциально составляющих нарушение таких мер, может входить проведение занятий по МГП или оказание медицинской помощи участникам групп, в отношении которых применяются санкции или которые включены в список террористических организаций²². Кроме того, под действие ограничений могут попасть разовые выплаты, осуществляемые организациями в рамках своей деятельности, или использование помощи не по назначению²³.

Если гуманитарные организации и их сотрудники будут признаны виновными в нарушении режима санкций или контртеррористических мер, их могут оштрафовать или преследовать в судебном порядке; кроме того, они рискуют своей репутацией и могут лишиться финансирования. С этим тесно связан тот факт, что, стремясь соблюдать санкции и контртеррористические меры и избежать риска юридических и репутационных проблем, особенно с учетом ряда громких скандалов²⁴, доноры и гуманитарные организации стали меньше рисковать и в некоторых случаях принимают решения исходя из ограничений, предусмотренных такими мерами, а не исходя из гуманитарных потребностей. В этом разделе исследуются некоторые недавние примеры избегания риска, связанного с контртеррористическими мерами и санкциями.

Избегание риска среди доноров

Подход, основанный на уменьшении риска, отражается на принятии решений донорами и приводит к введению требований, которые иногда могут быть более жесткими, нежели само законодательство в области борьбы с терроризмом и санкционные ограничения. В некоторых случаях склонность доноров избегать риска может объясняться повышенным вниманием общественности и средств массовой информации к тому, как они расходуют средства. Попытки посредством минимизации репутационного риска сохранить постоянно урезаемый бюджет на оказание помощи могут привести к принятию решений, направленных на избегание риска. В 2019 году тогдашнее Министерство Соединенного Королевства по вопросам международного развития (МВМР) приостановило поддержку оказания денежной помощи в Северо-Восточной Сирии в результате выезда

21 Emanuela-Chiara Gillard, *Recommendations for Reducing Tensions in the Interplay between Sanctions, Counterterrorism Measures and Humanitarian Action*, Chatham House, London, August 2017, p. 6.

22 Supreme Court of the United States, *Holder v. Humanitarian Law Project*, 561 U.S. (2010), Nos 08-1498, 09-89, 21 June 2010; Marine Buissonniere, Sarah Woznick and Leonard Rubenstein, *The Criminalization of Healthcare*, Johns Hopkins, Safeguarding Health in Conflicts and University of Essex, June 2018.

23 E.-C. Gillard (примечание 21 выше), p. 2.

24 Jessica Alexander and Hannah Stoddard, "Then and Now: 25 Years of Sexual Exploitation and Abuse", *The New Humanitarian*, 11 February 2021, доступно по адресу: www.thenewhumanitarian.org/feature/2021/2/11/25-years-of-sexual-exploitation-and-abuse; Philip Kleinfeld, "Congo Aid Scam Triggers Sector-Wide Alarm", *The New Humanitarian*, 11 June 2020, доступно по адресу: www.thenewhumanitarian.org/investigation/2020/06/11/Congo-aid-fraud-corruption-Mercy-Corps.

людей из районов, которые ранее контролировались так называемым «Исламским государством» (ИГ; *организация запрещена в России*. — Прим. пер.). По оценкам специалистов, это решение затронуло 50 тысяч человек²⁵. МВМР заявило, что оно было принято в качестве «меры предосторожности в связи с риском, вызванным рассеянием членов ДАИШ»²⁶, и подчеркнуло в общении с грантополучателями, что это решение не основано ни на каких подозрениях в диверсионной деятельности. Решение указывает на наличие у донора опасений, вызванных тем, что люди, выезжающие из районов, подконтрольных ИГ, могут быть каким-то образом связаны с этой группой или сочувствовать ей, и убеждения в том, что им не следует оказывать денежную помощь, поскольку, если об этом станет известно, это может вызвать отрицательный резонанс и нанести ущерб репутации²⁷. Такое решение, принятое в попытке избежать репутационного риска, привело к ограничению доступа получателей помощи к денежным средствам — тому виду помощи, которое само МВМР сочло «более оперативным и более безопасным»²⁸, чем остальные, — на основании возможной связи с ИГ; это противоречит принципу гуманитарной деятельности, требующему осуществлять отбор получателей помощи исключительно с учетом их потребностей вне зависимости от принадлежности к политическим, религиозным или иным группам.

Другие доноры приняли меры для минимизации своей подверженности риску посредством включения в грантовые соглашения формулировок, ограничивающих круг тех, кому могут оказывать помощь грантополучатели. В 2018 году Агентство Соединенных Штатов по международному развитию (USAID) внесло в соглашения с грантополучателями в Северо-Восточной Нигерии типовое положение, обязывающее получателей средств запрашивать письменное разрешение на оказание помощи физическим лицам, в отношении которых известно, что они «ранее были связаны» с «Боко харам», в том числе лицам, «которые могли быть похищены организацией “Боко харам” или “Западноафриканской провинцией “Исламского государства” и удерживались в плену в течение более шести месяцев, а также тем, кто находится под контролем или действует от имени этих организаций»²⁹. То же положение с некоторыми изменениями было включено в грантовые соглашения USAID в отношении других ситуаций.

Судя по всему, это положение имеет более жесткие параметры, нежели введенные Правительством США запреты на предоставление

25 Ben Parker, “UK Keeps Limits on Cash Aid in Syria Over Counter-Terror Fears”, *The New Humanitarian*, 16 May 2019, доступно по адресу: www.thenewhumanitarian.org/news/2019/05/16/uk-keeps-limits-cash-aid-syria-over-counter-terror-fears.

26 Campbell MacDiarmid and Jack Dutton, “UK Cuts Cash Aid to Northeast Syria, Citing Fear of Funding ISIS”, *The National*, 22 April 2019, доступно по адресу: www.thenationalnews.com/world/mena/uk-cuts-cash-aid-to-northeast-syria-citing-fear-of-funding-isis-1.851970.

27 В. Parker (примечание 25 выше).

28 Department for International Development, *Saving Lives, Building Resilience, Reforming the System: The UK Government’s Humanitarian Reform Policy*, London, September 2017.

29 Полный текст данного положения см.: Lindsay Hamsik, *NGOs and Risk: Managing Uncertainty in Local-International Partnerships — Case Studies: Northeast Nigeria and South Sudan*, InterAction, USAID and Humanitarian Outcomes, March 2019, p. 10.

материальной поддержки, предусматривающие ответственность в виде штрафа для тех, кто «сознательно предоставляет материальную поддержку или ресурсы иностранной террористической организации, предпринимает такие попытки или договаривается об этом»³⁰. Поскольку включенное в соглашения условие распространяется на лиц, которые были похищены или принуждены вступить в брак с членами негосударственных вооруженных групп (НВГ), получается, что лица, которых разумно было бы считать жертвами конфликта, могут быть признаны связанными с теми самыми группами, которые причинили этим лицам вред, и в итоге могут лишиться доступа к помощи.

В некоторых случаях доноры требовали от гуманитарных организаций, претендующих на получение грантов, обеспечивать, чтобы получатели помощи, оказываемой на средства гранта, не фигурировали в санкционных перечнях, — для этого необходимо проводить проверку получателей помощи (иногда ее называют скринингом). Проверка получателей помощи в целом считается недопустимой для гуманитарных организаций: для беспристрастного оказания помощи отбор ее получателей осуществляется исключительно на основе потребностей, и принадлежность к политическим или иным группам не может входить в число критериев отбора. В тех ситуациях, на которые распространяется МГП, нельзя отказывать в помощи, направленной на спасение жизни, на предотвращение и облегчение страданий людей и на сохранение человеческого достоинства, по причине санкций или контртеррористических мер. Проверка получателей помощи ставит такой подход под угрозу.

Требование о проверке получателей помощи главным образом возникает у некоторых доноров, которые финансируют проекты развития и придерживаются той позиции, что их средства должны расходоваться в соответствии с их обязательствами в рамках контртеррористических мер и санкций и что, поскольку целью их деятельности является содействие развитию, МГП и гуманитарные принципы неприменимы в сфере, пользующейся их поддержкой. Однако в последние годы доноры, финансирующие проекты развития, все чаще стали действовать в местах, затронутых конфликтом³¹, что соответствует причинно-следственной связи между гуманитарной помощью и развитием, и это означает, что такая позиция превратилась в актуальную проблему для гуманитарных организаций, которые стремятся к партнерству с донорами, финансирующими проекты развития.

Требование о проверке получателей помощи гуманитарными организациями привело к тому, что последние стали отказываться от существенных источников финансирования в областях, затронутых конфликтом. В 2020 году консорциум гуманитарных организаций, реагирующих

30 United States Code, 2006 ed., Title 18, “Crimes and Criminal Procedure”, Chap. 113B, Sec. 2339B, “Providing Material Support or Resources to Designated Foreign Terrorist Organizations”.

31 См., например: Lydia Poole and Vance Culbert, *Financing the Nexus: Gaps and Opportunities from a Field Perspective*, UN Food and Agriculture Organization, NRC and UN Development Programme, June 2019.

на кризисную ситуацию в Сирии, принял решение отказаться от финансирования в размере примерно 14 млн евро в связи с требованием донора проводить проверку получателей гуманитарной помощи в рамках этого проекта. В другом случае один из доноров в Ираке отклонил заявку на грант в размере 3,3 млн долларов США в связи с тем, что претендент указал на невозможность исполнения требований донора, связанных с проверкой получателей помощи в рамках проекта.

Желание доноров и правительственных органов обеспечить надлежащее использование средств вполне правомерно. Гуманитарные организации тоже стремятся к тому, чтобы помощь оказывалась тем, кто в ней нуждается, и применяя строгую внутреннюю политику и процедуры, чтобы этого добиться³². Однако гуманитарная деятельность осуществляется в сложной и нестабильной обстановке и неизбежно сопряжена с разнообразными видами риска, в том числе связанного с противодействием терроризму и применением санкций. Те, кто больше всего нуждается в помощи и защите, часто находятся в зонах, затронутых конфликтом, где гражданские и правительственные учреждения могут быть неэффективны и становиться объектом санкций или где могут присутствовать НВГ, определяемые как террористические. Решимость оказывать помощь в таких условиях предполагает готовность к высокому риску. Этим риском можно управлять, но его нельзя исключить. В таких условиях политику нулевой терпимости нельзя назвать эффективной стратегией управления риском. Она мешает открытому решению проблем и дилемм таким образом, чтобы сократить риск там, где это возможно, и смириться с ним там, где это необходимо.

Избегание риска среди гуманитарных акторов

В отсутствие готовности правительств идти на риск некоторые организации решают, что безопаснее и проще будет ограничить свою деятельность теми районами, где не возникает риска, связанного с противодействием терроризму и применением санкций, без оглядки на то, где острее потребность в помощи³³. В результате некоторые организации стали менять свои программы, ограничивая или сворачивая деятельность в областях, на которые распространяется действие санкций или контртеррористических мер, — это свидетельствует о том, что в отрасли все чаще стало наблюдаться избегание риска, и это еще больше усугубляет ситуацию с соблюдением гуманитарных принципов и применением подхода, основанного на потребностях. Эта проблема наблюдается в некоторых зонах, затронутых конфликтом, где гуманитарные организации сосредоточены в районах, находящихся под контролем правительства, а жители тех районов, которые контролируются НВГ, остаются без необходимой им помощи.

32 NRC (примечание 18 выше).

33 E. O'Leary (примечание 1 выше), p. 23.

Соответственно, попытки избежать риска, связанного с противодействием терроризму и введением санкций, влияют и на восприятие гуманитарных акторов сторонами в конфликтах. Если гуманитарные организации не взаимодействуют со сторонами в конфликте в нейтральном ключе, может создаваться впечатление, будто они принимают чью-либо сторону, что имеет отрицательные последствия для безопасности персонала. В таких регионах, как Северо-Восточная Нигерия, в отношении которых, как упоминалось выше, некоторые доноры внесли в свои грантовые соглашения жесткие требования, касающиеся противодействия терроризму, и где действуют контртеррористические меры, введенные правительством для ограничения гуманитарной деятельности и предполагающие частичный запрет доступа на территории, подконтрольные НВГ, воздействие подобных мер на восприятие гуманитарных акторов населением и воюющими формированиями очевидно³⁴.

В августе 2020 года в еженедельном журнале ИГ «Ан-Наба» была опубликована статья с призывом нападать на сотрудников гуманитарных организаций как «партнеров противника, даже если их сотрудники не носят оружия и не участвуют в боевых действиях»³⁵. В публикации оправдывалось убийство пяти гуманитарных работников, совершенное в Нигерии членами группы «Западноафриканская провинция “Исламского государства”» незадолго до выхода в свет соответствующего номера журнала; оправданием служило то основание, что гуманитарные работники не являются нейтральной стороной, а значит, нападение на них правомерно. В отсутствие возможности напрямую взаимодействовать с такими группами гуманитарным организациям чрезвычайно трудно оспаривать подобные заявления.

Избегание риска среди банков

Доноры и гуманитарные организации — не единственные, чья готовность принимать на себя риск меняется под влиянием контртеррористических мер и санкций. Банкам также приходится соблюдать эти меры, и для уменьшения риска привлечения к ответственности многие из них значительно сократили объем услуг, оказываемых гуманитарным акторам, которые работают в условиях, сопряженных с высоким уровнем риска, в результате чего гуманитарные организации могут испытывать затруднения с привлечением финансирования там, где оно необходимо. Исследование, проведенное среди международных неправительственных организаций (МНПО), работающих в Дамаске, показало, что в 2020 году 56% запросов на перевод денежных средств либо не были удовлетворены, либо исполнялись с существенными задержками³⁶. Аналогичные проблемы возникали и в других

34 Ibid., p. 21; L. Hamsik (примечание 29 выше).

35 International NGO Safety Organisation, “A Declaration of Global Intent”, The Hague, October 2012, p. 5.

36 Damascus-Based INGOs, *Understanding the Operational Impacts of Sanctions on Syria II: Damascus-Based INGOs and Bank De-Risking*, April 2021.

местах, в том числе в Иране³⁷. Когда у банков отсутствует мотивация осуществлять перевод средств в районы, которые они считают зоной риска, и сокращается число доступных каналов для совершения банковских операций, это, очевидно, влияет на осуществление гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами. Если эта проблема не будет решена, то сферы деятельности гуманитарных организаций будут определяться не потребностями, а банками.

Что сделано для решения этой проблемы?

В течение прошедшего десятилетия были предприняты значительные усилия по ограждению осуществления гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами от пагубного воздействия контртеррористических мер и санкций и по уменьшению соответствующего риска. Эти инициативы реализовывались в различных формах, в том числе в форме освобождений, предусматривающих исключение гуманитарных организаций из сферы действия контртеррористических мер и санкций; совершенствования формулировок, включаемых в грантовые соглашения, и составления инструкций для гуманитарных акторов и организаций частного сектора, таких как банки. Инициативы выдвигались преимущественно благодаря лоббированию со стороны ряда организаций гуманитарного сектора, иногда при поддержке соответствующих государств и внутригосударственных органов, параллельно с осознанием отрицательных последствий контртеррористических мер и санкций.

Пожалуй, особое место среди этих мер занимает принятое в 2010 году решение Совета Безопасности ООН об исключении гуманитарных организаций из сферы действия санкционного режима для Сомали: оно гласит, что санкции «не распространяются на выплачиваемые финансовые средства, другие финансовые активы или экономические ресурсы, необходимые для обеспечения своевременной поставки срочно требующейся гуманитарной помощи в Сомали»³⁸. Это исключение было сделано из опасения, что санкции, предусматривающие замораживание имущества «Аш-Шабааб», приведут к ограничению гуманитарной операции, направленной на борьбу с голодом на территориях, подконтрольных этой группе, и представляло собой попытку разделить риск между государствами и гуманитарными организациями. В решении признаются трудности, связанные с оказанием помощи в Сомали, и содержится четкое указание на то, что предоставление гуманитарной помощи на основе потребностей должно иметь преимущество перед применением санкций³⁹. Исключение из санкционного режима,

37 NRC, “Future of Aid Work at Risk in Iran Due to U.S. Sanctions”, 5 August 2019, доступно по адресу: www.nrc.no/news/2019/august2/aid-work-in-iran-at-risk-due-to-u.s.-sanctions/.

38 Резолюция 1916 Совета Безопасности от 19 марта 2010 г., п. 5.

39 K. Mackintosh and P. Duplat (примечание 1 выше), pp. 73–75.

действующего в отношении Сомали, остается единственным примером исключения из режима санкций Совета Безопасности.

Это и ряд других действий, предпринятых в течение последних десяти лет с целью оградить осуществление гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами от отрицательного воздействия контртеррористических мер и санкций, подробно анализируются в других материалах⁴⁰. В этом разделе статьи речь идет преимущественно о том, что начиная с 2019 года произошел целый ряд событий: в этот период существенно активизировалось взаимодействие по данному вопросу в рамках гуманитарного сообщества, во многом из-за того, что последствия контртеррористических мер и санкций для осуществления гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами стали такими значительными, что не обращать на них внимания стало попросту невозможно. В последние годы отстаивание гуманитарными акторами своих интересов в целях сокращения воздействия контртеррористических мер и санкций на гуманитарную деятельность было направлено преимущественно (но не исключительно) на следующие аспекты: принятие мер на уровне Совета Безопасности ООН для защиты гуманитарной деятельности, осуществляемой в соответствии с установленными принципами; совершенствование формулировок, включаемых в грантовые соглашения доноров; составление более четких инструкций и активизация диалога по вопросам, связанным с применением санкций и уменьшением риска для банков; отступление от условий и предоставление разрешений; расширение применения исключений для гуманитарных организаций.

Все большее осознание того факта, что гуманитарные организации не могут решать эту проблему в одиночку, нашло отражение в многочисленных инициативах, реализуемых в последнее время с участием разработчиков санкций и контртеррористических мер, а также учреждений финансового сектора. Разумеется, эти усилия пока не позволили полностью устранить те трудности, которые создают контртеррористические меры и санкции для осуществления гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами, однако были созданы удачные прецеденты для дальнейшей работы в этом направлении.

Совершенствование формулировок в резолюциях Совета Безопасности ООН

Начиная с 2004 года в преамбулах к различным резолюциям Совета Безопасности ООН стали появляться положения о том, что контртеррористические меры должны применяться с соблюдением МГП⁴¹. В марте

40 См., например: К. Mackintosh and P. Duplat (примечание 1 выше); Е. O'Leary (примечание 1 выше); European Center for Non-Profit Law, *A String of Successes in Changing Global Counter-Terrorism Policies that Impact Civil Space*, Budapest, July 2016.

41 Резолюция 1535, принятая Советом Безопасности 26 марта 2004 г.

2019 года, когда Совет Безопасности начал переговоры по поводу принятия новой резолюции о противодействии финансированию терроризма, был зафиксирован всплеск осознания последствий контртеррористических мер и санкций, поэтому гуманитарное сообщество сплотилось и выступило единым фронтом с несколькими государствами-членами, понимающими эту проблему и имеющими опасения относительно возможных последствий такой резолюции в отсутствие формулировки о защите гуманитарной деятельности⁴². В результате активного лоббирования в резолюцию 2462, принятую Советом Безопасности, была включена новая формулировка, предполагающая защиту гуманитарной деятельности. В этой резолюции есть свои проблемы с гуманитарной точки зрения⁴³, однако включение такой защитной формулировки создало важный прецедент на уровне Совета Безопасности и стало важным шагом к обеспечению того, чтобы контртеррористические меры не мешали осуществлению гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами.

- Резолюция 2462 стала первой резолюцией, принятой во исполнение Главы VII, в постановляющую часть которой было включено юридически обязывающее решение о том, что государства обязаны предусматривать уголовную ответственность «сообразуясь с» МГП, требование к государствам обеспечивать, чтобы меры для противодействия финансированию терроризма «сообразовывались с» МГП, и настоятельный призыв к государствам принимать «во внимание потенциальное воздействие» мер по противодействию финансированию терроризма на сугубо гуманитарную деятельность⁴⁴.
- Спустя четыре месяца после принятия резолюции 2462 была принята резолюция 2482 о связях между организованной преступностью и борьбой с терроризмом. Эта резолюция идет дальше резолюции 2462 в том плане, что в ней говорится о контртеррористических мерах в целом, а не только о финансовых методах борьбы с терроризмом. В данной резолюции содержится настоятельный призыв к государствам-членам обеспечивать, чтобы все меры, принимаемые в целях противодействия терроризму, «соответствовали их обязательствам по международному праву, включая международное гуманитарное право», и настоятельный призыв к государствам «принимать во внимание потенциальное воздействие контртеррористических мер на сугубо гуманитарную деятельность»⁴⁵.

42 Информацию о переговорах по поводу резолюции 2462 можно найти на сайте: UN Security Council, “Combating the Financing of Terrorism Open Debate”, 27 March 2019, доступно по адресу: www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2019/03/combating-financing-of-terrorism-open-debate.php.

43 Fionnuala Ní Aoláin, “The Massive Perils of the Latest U.N. Resolution on Terrorism”, *Just Security*, 8 July 2019, доступно по адресу: www.justsecurity.org/64840/the-massive-perils-of-the-latest-u-n-resolution-on-terrorism/.

44 Резолюция 2462, принятая Советом Безопасности 28 марта 2019 г.

45 Резолюция 2482, принятая Советом Безопасности 19 июля 2019 г.

Совершенствование формулировок в грантовых соглашениях

Наличие в грантовых соглашениях формулировок, связанных с контр-террористической деятельностью и санкциями, уже давно стало одной из ключевых проблем для гуманитарных акторов. Добиться корректировки этих положений таким образом, чтобы они не оказывали отрицательного влияния на осуществление гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами, оказалось сложно отчасти из-за того, что доноры не всегда информируют своих партнеров об изменении формулировок в положениях, связанных с противодействием терроризму, или о внедрении в соглашения новых условий. В результате о проблемах с формулировками часто становится известно лишь на позднем этапе обсуждения партнерства, что затрудняет ведение переговоров. Это усугубляется ростом конкуренции за получение финансирования, что мешает некоторым организациям отстаивать отмену требований, которые могут нанести ущерб их деятельности. Тем не менее в последние годы коллективными усилиями гуманитарных организаций удалось добиться положительных сдвигов в формулировках, предусмотренных в грантовых соглашениях нескольких доноров.

- В декабре 2020 года Управление Европейского сообщества по гуманитарным вопросам (УГЕС), которое финансирует гуманитарные операции ЕС, обнародовало новый текст грантового соглашения, где в явной форме указано, что соблюдение ограничительных мер, введенных ЕС, не должно мешать эффективному осуществлению гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами. В нем говорится о том, что «следовательно, нуждающиеся не должны подвергаться проверке»⁴⁶.
- В 2020 году USAID⁴⁷ в значительной мере пересмотрело свои требования к грантополучателям, связанные с противодействием терроризму. В новой редакции гарантии неоказания поддержки террористической деятельности⁴⁸ сводятся к заверению в том, что грантополучатель в течение трех последних лет (в предыдущей редакции речь шла о десяти годах) не предоставлял материальную поддержку никаким группам, признанным террористическими, ни в одной стране мира, независимо от источника финансирования. Второе изменение было внесено в типовые условия USAID, где содержится запрет для грантополучателей осуществлять несанкционированные операции с организациями или частными лицами, включенными в списки террористов, составленные правительством США или ООН. В этой редакции устранено слишком широкое требование о том, чтобы при проверке

46 European Commission, *Humanitarian Aid General Model Grant Agreement*, Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, June 2020, Art. 18, p. 76.

47 USAID (примечание 19 выше).

48 Ibid.

партнеров и иных сторон принималась во внимание вся информация, которая находится в общем доступе⁴⁹.

Инструкции и диалог в отношении санкций и снижения риска для банков

Общепризнано, что вопрос снижения риска для банков носит многоплановый характер; в связи с этим было реализовано несколько инициатив, направленных на разъяснение требований к соблюдению санкций со стороны как финансовых учреждений, так и гуманитарных организаций. В некоторых случаях эти инициативы были дополнены обсуждением различных аспектов данной проблемы с участием различных заинтересованных сторон, представляющих правительство, банки и гуманитарные организации. В их числе можно отметить трехстороннюю рабочую группу в Соединенном Королевстве, а также Диалог о надлежащем осуществлении гуманитарных платежей в связи с ситуацией в Сирии, организованный Швейцарской корпорацией развития и УГЕС⁵⁰. Подобные инициативы ценны с точки зрения разъяснения некоторых ключевых вопросов и формирования общего понимания проблемы, однако — в отсутствие конкретных перемен в политике и регулировании со стороны государств — необязательных инструкций и диалога оказалось недостаточно для того, чтобы банки были готовы принимать на себя более высокий риск при взаимодействии с гуманитарными организациями.

- В начале пандемии COVID-19 выражались опасения по поводу возможного влияния санкций на способность гуманитарных организаций откликнуться на этот кризис⁵¹. В мае 2020 года Европейская комиссия опубликовала свои Руководящие указания о предоставлении гуманитарной помощи в борьбе с пандемией COVID-19 в определенных регионах, в отношении которых действуют ограничительные меры ЕС⁵². В первой редакции руководящих указаний речь шла Сирии, в последующих⁵³ — в том числе о других регионах и других кризисах, помимо COVID-19.

49 Charity & Security Network, “USAID Revises Grantee Documents Relating to Anti-Terrorism Requirements”, May 2020, доступно по адресу: <https://charityandsecurity.org/news/usa-id-revises-grantee-documents-relating-to-anti-terrorism-requirements/>.

50 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.

51 NRC, “Review Sanction Regimes to Facilitate Covid-19 Response”, April 2020, доступно по адресу: www.nrc.no/news/2020/april/review-sanction-regimes-to-facilitate-covid-19-response/.

52 European Commission, *Guidance Note on the Provision of Humanitarian Aid to Fight the COVID-19 Pandemic in Certain Environments Subject to EU Restrictive Measures*, C (2020) 3179 final, Brussels, 11 May 2020, доступно по адресу: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200511-syria-humanitarian-aid-guidance-note_en.pdf.

53 European Commission, *Guidance Note on the Provision of Humanitarian Aid to Fight the COVID-19 Pandemic in Certain Environments Subject to EU Restrictive Measures*, C (2020) 7983 final, Brussels, December 2020, доступно по адресу: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/201116-humanitarian-aid-guidance-note_en.pdf.

Что самое важное для гуманитарного сектора, в руководящих указаниях подчеркивается приоритет оказания помощи и отмечается, что «в отсутствие других возможностей ограничительные меры ЕС не должны становиться препятствием для предоставления гуманитарной помощи»⁵⁴. Кроме того, в руководящих указаниях четко говорится о том, что получатели помощи не должны подвергаться проверке: «Определение лица как нуждающегося в помощи должно производиться операторами гуманитарной помощи на основе данных [гуманитарных и предусмотренных МГП] принципов. После такого определения никакой дополнительной проверки конечных получателей помощи не требуется»⁵⁵. В отношении снижения риска для банков в руководящих указаниях говорится о том, что «ограничительные меры ЕС не должны становиться поводом для перевыполнения требований»⁵⁶.

- Подобным образом в апреле 2020 года Управление США по контролю за иностранными активами (УКИА) опубликовало бюллетень «Предоставление гуманитарной помощи и осуществление торговли в рамках борьбы с COVID-19»⁵⁷. В бюллетене не содержится новой информации, но раскрываются актуальные основания для применения освобождений и исключений в отношении оказания гуманитарной помощи и осуществления торговли в условиях различных санкционных режимов. В заявлении, предшествовавшем публикации бюллетеня, УКИА выразило готовность «работать с финансовыми учреждениями и некоммерческими организациями над уменьшением риска и созданием условий для предоставления гуманитарной помощи нуждающимся и осуществления соответствующих платежей»⁵⁸.

Расширение использования разрешений и отступления от условий при осуществлении гуманитарной деятельности

В отсутствие консенсуса между государствами по поводу освобождения гуманитарных организаций от необходимости соблюдать определенные требования некоторые государственные и региональные органы ввели систему разрешений (известных в ЕС как «отступления от условий») в отношении санкционных режимов. Вместо того чтобы изначально исключать гуманитарные организации из сферы применения таких мер, как это делается в случае освобождения, подобные разрешения позволяют сформулировать исключения в каждом отдельном случае, иногда на основании заявлений

54 European Commission (примечание 52 выше), p. 9.

55 Ibid., p. 12.

56 Ibid., p. 10.

57 US Department of the Treasury, “Publication of a Fact Sheet on the Provision of Humanitarian Assistance and Trade to Combat COVID-19”, 4 April 2020, доступно по адресу: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20200416>.

58 US Department of the Treasury, “Treasury Underscores Commitment to Global Flow of Humanitarian Aid in Face of COVID-19 Pandemic”, Washington, DC, 9 April 2019, доступно по адресу: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm969>.

от гуманитарных организаций. Применение подобных мер свидетельствует о попытках оградить гуманитарную деятельность от воздействия санкций, однако рост популярности данного средства защиты вызвал критику со стороны гуманитарных организаций в связи с тем, что оно может применяться только к определенным видам деятельности, организациям или суммам финансирования и что процедура подачи заявки может быть непрозрачной и бюрократизированной, а сроки получения ответов очень велики, что несовместимо с экстренным реагированием и осуществлением гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами⁵⁹.

- После выхода из состава ЕС Соединенное Королевство ввело самостоятельный режим санкций в рамках закона «О применении санкций и противодействии отмыванию денежных средств»⁶⁰. В результате лоббирования со стороны гуманитарных организаций в этот закон были включены положения о выдаче Соединенным Королевством общих разрешений⁶¹. Процедура, критерии и наличие политической воли для их предоставления пока неясны, но в законодательстве теперь предусмотрена принципиальная возможность выдавать такие разрешения, которой ранее не было.
- В январе 2021 года в ответ на распространенные опасения по поводу возможных последствий включения группы «Ансар Аллах» в перечень террористических организаций для гуманитарной деятельности в Йемене УКИА ввело четыре масштабных общих разрешения на ведение широкого спектра видов деятельности. В их числе была указана деятельность «неправительственных организаций, направленная на поддержку гуманитарных проектов, построения демократии, сферы образования, некоммерческих проектов в области развития, а также охраны окружающей среды в Йемене»⁶². Вскоре после вступления в силу решение о включении группы «Ансар Аллах» в перечень террористических организаций было отозвано.
- ЕС предусмотрел для гуманитарных организаций возможность обратиться к государствам-членам с заявлением на отступление от условий нескольких из действующих санкционных режимов⁶³. В 2021 году Европейская комиссия назначила на уровне ЕС контактное лицо для

59 Peter Maurer, “Without Urgent Action to Protect Essential Services in Conflict Zones We Face Vast Humanitarian Disaster”, speech given to the UN Security Council Open Debate on the Protection of Objects Indispensable to the Survival of the Civilian Population, 27 April 2021, доступно по адресу: www.icrc.org/en/document/without-urgent-action-protect-essential-services-conflict-zones-we-face-vast-humanitarian.

60 UK Sanctions and Anti-Money Laundering Act, c. 13, 2018, доступно по адресу: www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/13/contents.

61 Simmons & Simmons, “Overview of UK Financial Sanctions Regime Post Brexit”, February 2020, доступно по адресу: <https://tinyurl.com/3vkxcsnn>.

62 US Department of the Treasury, “Issuance of Counter Terrorism General Licenses and related FAQs; Counter Terrorism Designations; Venezuela-Related Designations; CAATSA — Russia-Related Designations; Yemen-Related Designations Updates”, January 2021, доступно по адресу: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20210119>.

63 См., например: EU (примечание 17 выше).

гуманитарных организаций, ответственное за предоставление информации и инструкций по практическим аспектам подачи запросов на отступление от условий санкционных режимов ЕС в целях осуществления гуманитарной деятельности⁶⁴. На данный момент еще рано говорить о том, оказалось ли это нововведение полезным для гуманитарного сообщества.

Расширение применения освобождений

На данный момент некоторые государства не горят желанием расширять применение освобождений для гуманитарных организаций за пределы тех немногих примеров, которые уже имеются, в том числе освобождений, предусмотренных в рамках санкционного режима Совета Безопасности ООН в отношении Сомали и в рамках пакета топливных санкций, введенного ЕС против Сирии⁶⁵. В течение некоторого времени гуманитарный сектор также не спешил выступать за предоставление подобных освобождений — часто из-за незнания и непонимания соответствующих проблем. Благодаря росту осознания последствий противодействия терроризму и вводу санкций ситуация изменилась и многие гуманитарные организации стали активно отстаивать предоставление освобождений на гуманитарных основаниях⁶⁶. Некоторые государства ввели подобные освобождения внутри страны, часто под давлением со стороны гуманитарного сектора.

- Принятый в 2019 году закон Соединенного Королевства «О борьбе с терроризмом и обеспечении безопасности границ» предусматривает исключение в отношении «предоставления помощи гуманитарного характера»⁶⁷. Этот закон наделяет правительство полномочиями привлекать граждан и резидентов Великобритании к уголовной ответственности за въезд в соответствующие страны и регионы или пребывание на их территории в отсутствие «уважительной причины». Изначально явное освобождение от этого условия предусматривалось только для государственных служащих, тогда как в отношении гума-

64 European Commission, “EU-Level Contact Point for Humanitarian Aid in Environments Subject to EU Sanctions”, 2021, доступно по адресу: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions/eu-level-contact-point-humanitarian-aid-environments-subject-eu-sanctions_en.

65 Резолюция 2551, принятая Советом Безопасности 12 ноября 2020 г.; European Commission, *Commission Frequently Asked Questions on EU Restrictive Measures in Syria*, Brussels, September 2017, p. 7.

66 См., например: Action Against Hunger et al., “Counter-Terrorism Frameworks and Safeguarding Humanitarian Space: Humanitarian Recommendations ahead of the UNGA High Level Side Event”, *Reliefweb*, 23 September 2019, доступно по адресу: <https://reliefweb.int/report/world/counter-terrorism-frameworks-and-safeguarding-humanitarian-space-humanitarian>; ICRC, “Counter-Terrorism Measures Must Not Restrict Impartial Humanitarian Organizations from Delivering Aid”, 12 January 2019, доступно онлайн по адресу: www.icrc.org/en/document/counter-terrorism-measures-must-not-restrict-impartial-humanitarian-organizations.

67 UK Counter-Terrorism and Border Security Act, c. 3, 2019, доступно по адресу: www.legislation.gov.uk/ukpga/2019/3/contents.

нитарных работников могло быть возбуждено следствие и возникал риск тюремного заключения на срок до десяти лет. Благодаря лоббированию со стороны гуманитарных организаций, обеспокоенных последствиями такого положения для их сотрудников, в законе было сделано исключение⁶⁸. Кроме того, гуманитарные организации выступили за введение такого же исключения в аналогичный закон, действующий в Нидерландах⁶⁹.

- В законе Чада о подавлении террористических актов, принятом в 2020 году, содержится положение о том, что «ничто в настоящем законе не может толковаться как отступление от условий международного гуманитарного права и международного права прав человека», а также вводится освобождение для гуманитарных организаций, которое гласит: «Деятельность сугубо гуманитарного и беспристрастного характера, осуществляемая нейтральными и беспристрастными гуманитарными организациями, исключается из сферы применения настоящего закона»⁷⁰.
- В законе, принятом в Швейцарии в 2020 году, была предусмотрена ответственность за оказание поддержки террористическим организациям, в результате чего необходимая гуманитарная деятельность, такая как предоставление медицинской помощи или взаимодействие с НВГ по вопросам гуманитарного характера, могла быть признана уголовным преступлением. Усилиями гуманитарных акторов в законе было предусмотрено исключение для гуманитарной деятельности, осуществляемой беспристрастными гуманитарными акторами на основании статьи 3, общей для всех четырех Женевских конвенций⁷¹.
- В ходе Национальной французской гуманитарной конференции в 2020 году президент Франции Э. Макрон объявил о выходе новой директивы Министерства юстиции для всех прокурорских работников в стране с напоминанием об «особом характере и мандате гуманитарных организаций, в том числе об их защите в соответствии с МПП»⁷² во избежание возможного уголовного преследования гуманитарных работников или их привлечения к уголовной ответственности.

68 Karen McVeigh, “MPs Pass Counter-Terror Bill Amendments to Protect Aid Workers”, *The Guardian*, 23 January 2019, доступно по адресу: www.theguardian.com/global-development/2019/jan/23/mps-pass-counter-terror-bill-amendments-to-protect-aid-workers.

69 Jan Egeland, “New Dutch Terror Bill Must Not Target Aid Workers”, *EU Observer*, 14 October 2019, доступно по адресу: <https://euobserver.com/opinion/146230>.

70 Republic of Chad, Law No. 003/PR/2020, доступно по адресу: www.unodc.org/documents/westand-centralafrica/Loi_terrorisme_du_Tchad_2020.pdf.

71 Geneva Call, “An Exemption for Humanitarian Activities in the New Swiss Counter-Terrorism Law: A Much-Needed Safeguard and a Welcome Step Protecting the Humanitarian Space”, 6 October 2020, доступно по адресу: www.genevacall.org/an-exemption-for-humanitarian-activities-in-the-new-swiss-counter-terrorism-law-a-much-needed-safeguard-and-a-welcome-step-protecting-the-humanitarian-space/.

72 “Conclusion by President Emmanuel Macron of the National Humanitarian Conference”, *Élysee*, 17 December 2020, доступно по адресу: www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/12/17/conclusion-par-le-president-emmanuel-macron-de-la-conference-nationale-humanitaire.

Перечисленные выше меры стали положительным и необходимым ответом на растущие призывы гарантировать защиту гуманитарного сообщества. Само по себе разнообразие инициатив, предпринятых за последнее время таким широким кругом акторов в целях защиты осуществления гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами от отрицательного влияния контртеррористических мер и санкций, должно трактоваться как общее признание наличия такого влияния и необходимости его устранения. Однако некоторые из этих мер идут дальше остальных по пути решения ключевых проблем. Исключения для гуманитарных организаций, предусмотренные во внутригосударственном законодательстве в области борьбы с терроризмом, и положения о защите гуманитарной деятельности в резолюциях Совета Безопасности носят обязательный характер и в силу этого имеют больший вес, нежели необязательные инструкции о соблюдении санкций. Отступления от предусмотренных условий и выдача разрешений не являются подходящим решением для обеспечения эффективного осуществления гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами. Процедуры подачи заявок бывают запутанными, громоздкими и замедленными, что может приводить к задержке оказания жизненно важной помощи. В некоторых условиях гуманитарные организации корректируют свои программы таким образом, чтобы избежать проволочек, связанных с необходимостью подавать заявление на отступление от условий или на получение разрешения, что негативно сказывается на качестве помощи, предоставляемой нуждающимся⁷³. Если гуманитарные организации вынуждены получать у политических органов разрешение на осуществление деятельности в определенных условиях, это может также повлиять на восприятие гуманитарных организаций в качестве нейтральных, беспристрастных и независимых акторов, что соответствующим образом отразится на безопасности их сотрудников. Обсуждения с участием множества заинтересованных сторон желательны и необходимы для формирования общего понимания возникающих трудностей, однако это лишь один из целого набора инструментов для борьбы с этой проблемой, их нельзя считать отдельными самостоятельными решениями. Тем временем в отсутствие комплексных решений отрицательные последствия продолжают отрицательно влиять на осуществление гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами, а значит и на возможности для людей получить доступ к необходимой помощи.

Принятие и разделение риска: самое действенное решение

В конечном счете самое очевидное решение проблем, изложенных в этой статье, лежит в плоскости освобождения гуманитарных организаций от исполнения определенных условий, посредством которых деятельность

⁷³ Damascus-Based INGOs, *Understanding the Operational Implications of Sanctions on Syria: Insights from Damascus-Based INGOs*, June 2020.

беспристрастных гуманитарных организаций исключается из сферы применения санкционных режимов и контртеррористических мер. Исключения для гуманитарного сектора «создают в режимах санкций и противодействия терроризму пространство для различных форм осуществления гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами, что позволяет гуманитарным акторам предоставлять свои услуги, не рискуя нарушить эти меры»⁷⁴. Освобождения широко применяются гуманитарными организациями и некоторыми государствами как наиболее эффективный способ привести обязательства государств в рамках МГП в соответствие с политическими целями и целями в области безопасности, которые преследуют контртеррористические меры и санкции. Важно отметить, что применение исключений обеспечит — посредством заверений в адрес доноров, гуманитарных организаций и банков — необходимую поддержку в решении проблемы, вызванной тенденцией к избеганию риска, сопутствующего осуществлению гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами. При тщательном формулировании и установлении правильных рамок такие исключения могут позволить государствам разделить риск и обезопасить осуществление гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами без снижения эффективности контртеррористических мер и санкций в качестве инструментов внешней политики и обеспечения безопасности.

Те государства, которые сопротивляются расширению применения исключений, как правило, ссылаются на опасения по поводу создания лазеек, которыми гуманитарные акторы могут злоупотребить. Следует отметить, что до сегодняшнего дня не поступало ни одного публичного сообщения о подобном злоупотреблении в рамках исключений, предоставленных в отношении режимов санкций, действующих в Сомали и Сирии. Предоставление подобных освобождений только беспристрастным гуманитарным акторам естественным образом исключает из числа тех лиц, которые могут пользоваться такими освобождениями, организации, преследующие политические или иные негуманитарные цели.

Возможно, освобождение от определенных ограничений и не является решением всех проблем, возникающих из-за контртеррористических мер и санкций при осуществлении гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами. Например, может получиться, что доноры, финансирующие проекты в области развития, не согласятся предоставлять исключение для беспристрастных гуманитарных организаций в отношении той деятельности, на которую выделяются донорские средства. Кроме того, необходимы дальнейшие политические меры для комплексного решения закоренелой проблемы снижения риска для банков.

74 Katie King, Naz K. Modirzadeh and Dustin A. Lewis, *Understanding Humanitarian Exemptions: UN Security Council Sanctions and Principled Humanitarian Action*, Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project, April 2016, p. 8.

Гуманитарные организации со своей стороны предприняли значительные усилия, чтобы добиться ограничения этических и операционных последствий таких мер. Признавая, что риск, связанный с применением гуманитарных принципов, должен регулироваться в рамках управления риском, сопутствующим гуманитарной деятельности, специалисты Норвежского совета по делам беженцев разработали «Инструментарий для осуществления гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами: управление риском, сопряженным с противодействием терроризму»⁷⁵, где изложены практические меры, которые могут принять гуманитарные организации для совершенствования управления риском с помощью подхода, основанного на соответствующих принципах. Совместные действия в области защиты своих интересов все чаще бывают направлены на ограничение воздействия новых контртеррористических мер и санкций на гуманитарную деятельность; как указано выше, некоторые из них увенчались успехом.

Однако гуманитарным организациям, как и донорам, также необходимо четко осознавать тот факт, что гуманитарная деятельность не обходится без риска. Более открытое обсуждение допустимого компромисса в отношении применения гуманитарных принципов и ненадлежащего влияния политически ангажированных акторов является необходимым условием для противодействия растущему воздействию контртеррористических мер и санкций на гуманитарную деятельность.

Заключение: что дальше?

Очевидно, что контртеррористические меры и санкции отрицательно влияют на осуществление гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами. Результатом применения этих мер становится прямое и косвенное воздействие на многие аспекты оказания гуманитарной помощи — от мест, в которых работают гуманитарные организации, до лиц, которым они помогают, и способов оказания помощи, которые они могут использовать. Со стороны доноров вводятся требования, препятствующие осуществлению деятельности исключительно на основе потребностей, сдерживается привлечение поставщиков ключевых услуг, которые могут оказаться под действием санкций, затрудняется перевод средств, необходимых для осуществления деятельности, — все это ограничивает возможности организаций в области взаимодействия с различными группами в целях получения и сохранения доступа к нуждающимся.

Эти последствия очевидны не только для гуманитарных организаций, но и для других ключевых заинтересованных сторон, в том числе для доноров и разработчиков контртеррористических мер и санкций. Это явствует из разнообразия инициатив, предпринятых в последние годы

75 NRC (примечание 18 выше).

с целью обезопасить осуществление гуманитарной деятельности на фоне выработки подобных мер. Подобные инициативы отражают тот факт, что, хотя государства используют санкции и контртеррористические меры в качестве действенных инструментов внешней политики и обеспечения безопасности, многие из этих государств также являются крупными донорами и стремятся поддерживать осуществление гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами. Эти две цели не являются взаимоисключающими, но ввиду существующих на данный момент несоответствий в политике гуманитарным организациям выделяются средства на поддержку их деятельности со стороны государств-доноров, однако эти организации не могут в полном объеме достичь всех поставленных целей из-за ограничений, введенных теми же самими государствами.

Гуманитарные организации неизбежно будут и в дальнейшем сталкиваться с трудностями при применении гуманитарных принципов. Более широкое признание того факта, что оказание помощи сопряжено с риском, и отход от политики нулевой терпимости и избегания риска в отношении гуманитарной деятельности позволили бы более открыто и подробно обсуждать способы преодоления таких трудностей. В конечном счете это помогло бы одновременно расширить доступ людей к помощи и повысить ее качество.

