

Проверка конечных получателей помощи — запретный прием для гуманитарных организаций. Новый повод для опасений при осуществлении деятельности в области развития

Эмануэла-Кьяра Джиллард, Сангита Госвами и Фулко ван Девентер

Эмануэла-Кьяра Джиллард — старший научный сотрудник Института этики, права и вооруженного конфликта Оксфордского университета и консультант Программы международного права Королевского института международных отношений Чатем-Хаус.

Адрес электронной почты: emanuela-chiara.gillard@bsg.ox.ac.uk.

Сангита Госвами — советник по вопросам продвижения политики и специалист по коммуникациям в фонде Human Security Collective.

Адрес электронной почты: sangeeta@hscollective.org.

Фулко ван Девентер — заместитель директора фонда Human Security Collective.

Адрес электронной почты: fulco@hscollective.org.

Аннотация

В соглашения о финансировании гуманитарной деятельности часто включаются ограничения и требования к грантополучателям, касающиеся соблюдения контртеррористических мер и санкций, принятых донором. Выполнение таких требований может оказаться проблематичным, если они мешают гуманитарным акторам осуществлять свою деятельность в соответствии с установленными принципами или противоречат международному гуманитарному праву. До сих пор основное внимание уделялось преимущественно требованиям грантодателей к осуществлению гуманитарной деятельности, однако доноры, финансирующие проекты развития, тоже все чаще стали предусматривать для получателей грантов ограничения, связанные с применением санкций или с противодействием терроризму. В настоящей статье подробно рассматривается одна такая мера, которая вызывает сейчас острое беспокойство, а именно требование о проверке конечных получателей помощи с возможным последующим исключением их из реализуемых программ. В статье объясняется, почему такие требования превышают объем необходимых санкций и контртеррористических мер и почему они не соответствуют гуманитарным принципам и международному гуманитарному праву. Авторы также рассматривают положение дел с осуществлением проектов в области развития.

Ключевые слова: борьба с терроризмом, санкции, проверка конечных получателей помощи, гуманитарная деятельность, деятельность в области развития.



Введение

Гуманитарные организации обязаны соблюдать контртеррористические меры и санкции¹, имеющие для них обязательную силу: принятые государствами, в которых зарегистрированы такие организации, — причем таких государств может быть несколько — и государствами, в которых они осуществляют свою деятельность. На сотрудников гуманитарных организаций также распространяются требования государств, гражданами которых они являются (впрочем, это не значит, что такие требования становятся обязательными и для соответствующих организаций). Кроме того, на них могут

1 Употребляемый в настоящей статье термин «контртеррористические меры» означает законы и иные меры, принимаемые в целях предотвращения и подавления террористических актов. К ним могут относиться меры, предусматривающие уголовную ответственность за совершение определенных актов насилия или за оказание поддержки лицам или группам, признанным террористами, а также санкции, запрещающие предоставление финансовой поддержки или иного имущества таким лицам или группам в прямой или косвенной форме. Термин «санкции» означает санкции, вводимые с иными целями — либо в отношении конкретных ситуаций, либо «горизонтально», то есть для достижения конкретных политических целей, таких как, например, поощрение прав человека.

распространяться меры, принятые другими государствами. Например, операции в долларах США, проводимые через официальные банки, должны соответствовать санкционным требованиям США. Основной способ обязать гуманитарную организацию соблюдать контртеррористические меры и санкции в отношении конкретной страны, которые не распространяются на эту организацию напрямую, состоит в том, чтобы предусмотреть соответствующие договорные обязательства в соглашениях о финансировании².

Институциональные доноры, финансирующие гуманитарную деятельность, — государства и межправительственные объединения, такие как Европейский союз (ЕС), — часто включают в грантовую документацию ограничения и требования к получателям средств, касающиеся соблюдения контртеррористических мер и санкций, принятых донором. Тем самым донор соблюдает свои собственные обязательства (иногда такой способ называют «переносом риска на следующее звено»). Ограничения призваны не допустить того, чтобы от финансируемой деятельности получили выгоду физические лица или организации, в отношении которых действуют санкции или контртеррористические меры³.

Эти требования никак нельзя назвать единообразными. Они различаются в зависимости от донора, от ситуации, а часто и от статуса получателя финансирования — например, получателем может выступать учреждение Организации Объединенных Наций (ООН), а также другая международная или неправительственная организация; кроме того, доноры могут вводить более жесткие обязательства в отношении акторов, с которыми они не так хорошо знакомы, или смягчать требования, если конкретному получателю финансирования удалось договориться о менее суровых ограничениях. Принимается во внимание и характер деятельности, для которой выделяется финансирование: программы, предусматривающие денежные выплаты, регулируются строже.

Эту сферу непросто анализировать, поскольку и доноры, и получатели средств неохотно делятся информацией о достигнутых договоренностях. Доноры могут не хотеть распространять менее жесткие требования, согласованные для некоторых организаций, на всех получателей средств⁴.

2 Термины «соглашения о финансировании» и «грантовые соглашения» употребляются в статье как синонимы.

3 Ограничения могут преследовать и иные цели, такие как содействие осуществлению политической повестки донора в определенной ситуации. Например, ограничение контактов с ХАМАС, предусмотренное соглашениями Агентства Соединенных Штатов по международному развитию (USAID) о финансировании проектов в Газе, имеет своей целью не допустить политической легитимизации или повышения популярности ХАМАС. USAID/WEST BANK/GAZA, April 26, 2006, Notice No. 2006-WBG-17; USAID/WEST BANK/GAZA, June 21, 2007, Notice No. 2007-WBG-18.

4 Для ознакомления с подробным и по-прежнему актуальным анализом см.: Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project, “An Analysis of Contemporary Counterterrorism-related Clauses in Humanitarian Grant and Partnership Agreement Contracts”, Research and Policy Paper, May 2014, доступно по адресу: http://blogs.harvard.edu/cheproject/files/2013/10/CHE_Project_-_Counterterrorism-related_Humanitarian_Grant_Clauses_May_2014.pdf (все ссылки на интернет-ресурсы приведены по состоянию на сентябрь 2021 г.).

Получатели, со своей стороны, боятся «скомпрометировать себя» теми договоренностями, на которые они пошли, поскольку это может помешать им осуществлять гуманитарную деятельность в соответствии с установленными принципами, или опасаются привлечь внимание к заключенным соглашениям, чтобы никто не заметил, что они соблюдают договорные обязательства не в полной мере. Такая осторожность понятна, но она мешает гуманитарным организациям выработать общую переговорную позицию, а также выявить и взять на вооружение удачные примеры удовлетворения требований доноров без ущерба для осуществления гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами.

Несмотря на это, можно определить ряд требований и ограничений, которые создают самые серьезные проблемы и тем самым могут помешать гуманитарным акторам в ведении деятельности с соблюдением гуманитарных принципов, а в некоторых случаях — стать причиной нарушения международного гуманитарного права (МГП). В настоящей статье подробно рассматривается одно такое требование, которое вызывает сейчас острое беспокойство, а именно требование о проверке конечных получателей помощи с возможным последующим исключением их из реализуемых программ⁵.

До сих пор основное внимание уделялось преимущественно требованиям грантодателей к осуществлению гуманитарной деятельности. Однако доноры, финансирующие проекты развития, тоже все чаще стали предусматривать для получателей грантов ограничения, связанные с применением санкций или с противодействием терроризму. Это создает множество новых проблем как в силу того, что участники проектов в области развития мало знакомы с этими вопросами, так и ввиду различий в наборах существенных аргументов против введения проблематичных ограничений и требований.

Крупные организации с «несколькими мандатами» или «работающие в обоих направлениях», которые осуществляют и гуманитарную деятельность, и проекты в области развития, часто функционируют в условиях вооруженного конфликта и уже много лет сталкиваются с напряженностью, связанной с санкциями и контртеррористическими мерами. Организации, деятельность которых направлена исключительно на развитие, не так хорошо знакомы с этой проблематикой.

5 Для обеспечения ясности в настоящей статье используется термин «получатели помощи», поскольку именно это выражение употребляется при обсуждении требований, предусмотренных в соглашениях о финансировании. Важно отметить, что этот термин подвергался критике, поскольку он ассоциируется с пассивностью и не отражает самостоятельную роль людей, и что гуманитарные организации все чаще употребляют другие выражения, такие как «люди, затронутые конфликтом», «клиенты» или «участники», а применительно к проектам развития — «целевая группа» или «проводники перемен». См., например: Dayna Brown and Antonio Donini, “Rhetoric or Reality? Putting Affected People at the Centre of Humanitarian Action”, ALNAP/ODI, London, 2014, доступно по адресу: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/alnap-rhetoric-or-reality-study.pdf>.

То же относится и к донорам. Доноры, финансирующие гуманитарную деятельность, уже в курсе опасений и позиции исполнителей, в отличие от доноров, выделяющих средства на проекты в области развития. Часто среди них встречаются те же государства или межправительственные организации, однако, несмотря на создание «Нового порядка работы» по итогам Всемирного саммита по гуманитарным вопросам и на сопутствующие попытки достичь «коллективных результатов»⁶, институциональные механизмы и структуры в государственных органах по-прежнему таковы, что сотрудники, занятые в реализации проектов развития, могут не знать о проблемах и позиции своих собственных коллег в отношении финансирования гуманитарной деятельности и о подоплеке этих сложностей.

Такие же проблемы создает и нормативно-правовая база. Как будет показано ниже, организации, действующие в условиях вооруженного конфликта и других сложных чрезвычайных ситуаций, успешно сопротивлялись введению требований о проверке конечных получателей помощи, опираясь на аргументы, продиктованные гуманитарными принципами и МПП. В тех случаях, когда деятельность, финансируемая в рамках грантов на развитие, осуществляется в ситуациях, оправдывающих применение МПП или соответствующих гуманитарных принципов, можно сослаться на эти нормы. Однако в условиях, когда финансируемая деятельность смещается с гуманитарной операции в сторону развития, такая нормативно-правовая база постепенно становится все менее актуальной, и аргументацию приходится выстраивать исходя из принципов содействия развитию и норм в области прав человека. Вопрос о том, как они соотносятся с санкциями и контртеррористическими мерами, на данный момент не изучен.

Не умаляя значимости стремления к достижению «коллективных результатов», приходится признать, что нормативно-правовые базы, регламентирующие гуманитарную деятельность и деятельность в области развития, различаются. Право и принципы, на основе которых регулируется эта деятельность (соответственно, МПП и гуманитарные принципы, а также право прав человека и принципы содействия развитию) различны, однако в переходные моменты они иногда могут пересекаться. Дополнительная сложность состоит в том, что у многих доноров эти виды деятельности курируют разные институциональные структуры и механизмы. Подходы, применяемые в сфере финансирования гуманитарной деятельности, часто отличаются от тех, что характерны для проектов в области развития.

В первом разделе настоящей статьи коротко представлены положения соглашений о финансировании, требующие проведения проверки конечных получателей помощи или предусматривающие возможность ее проведения и, следовательно, вероятность исключения некоторых лиц из реализуемых программ. Кроме того, в этом разделе поясняется разница между проверкой и утверждением. Во втором разделе подробнее рассматривается проверка

6 UN Joint Steering Committee to Advance Humanitarian and Development Collaboration, “The New Way of Working”, доступно по адресу: <https://www.un.org/jsc/content/new-way-working>.

и исключение конечных получателей помощи в соответствии с условиями грантов на осуществление гуманитарной деятельности. В нем поясняется, почему такие требования превышают объем необходимых санкций и контртеррористических мер и почему они не соответствуют гуманитарным принципам и международному гуманитарному праву. Завершается этот раздел разбором примеров из практики работы некоторых ключевых доноров и гуманитарных акторов. В третьем разделе рассматривается деятельность в области развития. Раздел начинается с изложения критериев отбора мест реализации проектов, направленных на развитие. Затем в нем анализируется нормативно-правовая база, положенная в основу деятельности в области развития. В заключение в этом разделе приводятся недавние примеры того, как ограничения, предусмотренные в соглашениях о финансировании, привели к снижению эффективности мер, направленных на развитие. Статья завершается некоторыми соображениями по поводу дальнейших действий.

Соглашения о финансировании и проведение проверок: некоторые соображения общего характера

Одним из наиболее распространенных требований в соглашениях о финансировании является обязательство избегать непосредственного или косвенного предоставления денежных средств или иного имущества, выделяемого в рамках таких соглашений, лицам или организациям, на которых распространяются санкции или контртеррористические меры, имеющие обязательную силу для донора.

Характер обязательства избегать предоставления денежных средств или имущества соответствующим лицам или организациям

Это общая задача, но государства формулируют точный характер этого обязательства по-разному. Некоторые доноры вводят его в качестве «обязательства, ориентированного на результат»: получатели средств несут ответственность за то, чтобы помощь не попала в руки указанных лиц или организаций. Это очень высокая планка — может быть, даже недостижимая, — и многие гуманитарные акторы не готовы брать на себя такую ответственность. Предпочтительным является подход к формулированию этого требования в качестве «обязательства, ориентированного на средство достижения результата», в рамках которого получатели средств должны принять «разумные меры» или «приложить все усилия» в этом направлении⁷.

7 Примеры см. в Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project (примечание 4 выше), р. 24; а также Kate Mackintosh and Patrick Duplat, “Study on the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action”, 2013, pp. 47–71, доступно по адресу: <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/study-of-the-impact-of-donor-counterterrorism-measures-on-principled-humanitarian-action.pdf>. Эти материалы написаны довольно давно, однако в них приведены примеры различных подходов.

Требование приложить усилия к тому, чтобы имущество не попало в руки лиц или организаций, включенных в перечень, представляет собой один из первых вопросов, которые следует рассмотреть при анализе тех разделов грантовых соглашений, которые касаются санкций и борьбы с терроризмом.

В некоторых грантовых соглашениях указано, какие именно меры следует принять для соблюдения этого условия, — например, в них может в явном виде содержаться требование к получателям средств проводить проверку определенных категорий лиц, участвующих в финансируемой деятельности. Другие доноры предоставляют грантополучателям самим выбрать способ достижения указанной цели. Чаще всего для этого проводится проверка ряда акторов, участвующих в реализации программ, чтобы убедиться в том, что они не входят в перечни частных лиц и организаций, в отношении которых на международном или государственном уровне применяются соответствующие санкции или контртеррористические меры.

Что такое «проверка» и что такое «утверждение»?

Несмотря на то что термины «проверка» и «утверждение» часто используются как синонимы, их следует отличать друг от друга. Проверку осуществляют сами гуманитарные организации. Так они удостоверяются в том, что люди и организации, участвующие в финансируемых программах, не входят в перечни лиц, на которых распространяются санкции и контртеррористические меры, введенные ООН, ЕС и другими соответствующими акторами. Для этой цели существуют различные коммерческие программы.

Утверждение требует от гуманитарных акторов предоставления информации об определенных физических лицах и организациях донору, который самостоятельно проводит проверку. Утверждение предусмотрено лишь у небольшой части доноров и только в отношении грантов, предоставляемых для определенных ситуаций. Для подачи заявки на некоторые виды финансирования из государственного бюджета США в целях ведения деятельности в определенных местах требуется утверждение партнера, то есть предоставление персональной информации об определенных «ключевых лицах» в составе организации, претендующей на получение финансирования, в том числе об основных членах правления, директорах, должностных лицах и других сотрудниках, имеющих существенные должностные полномочия в отношении управления финансируемой программой. В некоторых случаях требуется и утверждение конечных получателей, которым выдается помощь сверх определенного объема или которые принимают участие в обучении⁸.

8 USAID, “ADS Chapter 319 — Partner Vetting”, revised January 2021, доступно по адресу: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/319.pdf>. В марте 2021 г. было введено требование об утверждении партнеров USAID в рамках заключения договоров и соглашений о предоставлении помощи в Афганистане, Ираке, Йемене, Ливане, Пакистане, Сирии, а также на Западном берегу и в Газе. USAID, *op. cit.*, Chapter 319.1. USAID может вводить дополнительные требования к процедуре утверждения. Например, в отношении Газы получатели средств также обязаны предоставлять информацию о получателях помощи, которым была выдана помощь сверх определенного объема или которые принимали участие в обучении.

Утверждение вызывает дополнительные вопросы — помимо тех, что возникают в случае проверки, — в том числе связанные с защитой информации и обеспечением конфиденциальности персональных данных, предоставляемых донору⁹. Кроме того, необходимость утверждения может пошатнуть представление о независимости гуманитарных акторов, сообщающих такие сведения, от государственных доноров, которые их требуют. Если донор представляет одну из сторон в вооруженном конфликте, то передача информации может также повлиять на восприятие нейтральности гуманитарных акторов, что может иметь серьезные последствия для обеспечения доступа и для безопасности персонала.

Усиливает путаницу тот факт, что термин «утверждение» иногда также употребляется в более общем смысле — как одна из мер обеспечения должной осмотрительности, которая может проявляться по различным причинам.

В свете этого важно использовать терминологию как можно точнее, чтобы определить, чего именно требуют доноры. В остальной части статьи речь пойдет преимущественно о проверке, как пояснялось выше.

Как формулируется требование о проверке и/или исключении конечных получателей помощи?

Хотя обсуждение, в том числе в рамках настоящей статьи, часто ведется с точки зрения проблем, возникающих при проверке конечных получателей помощи, эти проблемы связаны не с проверкой как таковой, а скорее с ее целью — исключить определенных лиц из участия в программах.

Требования о проведении проверки конечных получателей помощи и/или исключении их из финансируемых программ могут подразумеваться или выражаться в явной форме. Чаще всего такие требования подразумеваются в положениях, запрещающих получателям предоставлять денежные средства или иное имущество организациям, физическим лицам или группам лиц, в отношении которых применяются контртеррористические меры или санкции. Если в этих положениях отсутствуют явные указания на то, что данные требования не распространяются на конечных получателей помощи, существует реальный риск того, что донор может трактовать эти условия как включающие этих лиц. В некоторых ситуациях условия соглашений не оставляют пространства для сомнений в том, что в таком случае конечные получатели помощи также должны быть исключены из финансируемой деятельности, поскольку они упомянуты в явном виде.

9 Neal Cohen, Robert Hasty and Ashley Winton, Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project, “Implications of the USAID Partner Vetting System and State Department Risk Analysis and Management System under European Union and United Kingdom Data Protection and Privacy Law”, Research and Policy Paper, March 2014, доступно по адресу: <http://blogs.harvard.edu/cheproject/files/2013/10/CHE-Project-US-Partner-Vetting-under-EU-and-UK-Data-Protection-and-Privacy-Law.pdf>. С момента публикации этого материала конкретные параметры программ утверждения могли измениться, однако изложенные в нем опасения по поводу защиты информации сохраняются и, возможно, стали даже более актуальными после принятия в ЕС Общего регламента по защите данных.

Проверка конечных получателей помощи и исключение их из гуманитарных программ

Сама по себе проверка не представляет проблемы. Это просто инструмент, позволяющий установить, не фигурирует ли человек или организация в перечне лиц, к которым применяются контртеррористические меры или санкции в отношении определенной страны. Проверка ряда лиц и компаний, участвующих в реализации гуманитарных программ, в том числе субподрядчиков грантополучателей, исполнителей и поставщиков, — это допустимый способ убедиться в том, что при осуществлении деятельности денежные средства или иное имущество не попадут в руки людей или организаций, включенных в такие перечни.

Проблемы возникают в том случае, если в результате проверки люди исключаются из программ гуманитарной помощи, в которой они, как было установлено, нуждаются. Именно по этой причине гуманитарные организации не приемлют условий грантовых соглашений, которые в явной или скрытой форме предполагают проверку конечных получателей помощи в рамках гуманитарных программ.

Если на основании критериев отбора, разработанных гуманитарной организацией, — которые часто известны и донору, — установлено, что человек нуждается в гуманитарной помощи, то лишение его этой помощи создает более жесткое ограничение, нежели требуют соответствующие санкции, и нарушает МГП и гуманитарные принципы. Рассмотрим эти различные основания по порядку.

Превышение установленных ограничений

Требования о проведении проверки включаются в соглашения о финансировании с целью обеспечить соблюдение санкций и контртеррористических мер. Однако в самих этих мерах предусмотрены исключения, позволяющие лицам, входящим в перечни, иметь доступ к предметам жизненной необходимости, таким как медицинская помощь, продовольствие и жилье¹⁰. Это

10 Например, в режиме санкций Совета Безопасности ООН в отношении «Исламского государства» и «Аль-Каиды» (обе организации запрещены в России. — Прим. пер.), предусматривается исключение из финансовых мер для денежных средств и других финансовых активов или экономических ресурсов, которые «необходимы для покрытия насущных расходов, включая оплату продуктов питания, аренды жилья или ипотечного кредита, лекарств и медицинского лечения, уплату налогов и страховых взносов и оплату коммунальных услуг, либо исключительно для выплаты разумных гонораров специалистам и возмещения понесенных расходов, связанных с получением юридических услуг»: резолюция 2368 (2017), принятая Советом Безопасности ООН 20 июля 2017 г., док. ООН S/RES/2368 (2017), п. 81 (а). Это исключение распространяется на оба аспекта финансовых санкций. Оно позволяет использовать для этих целей замороженное имущество, а также предоставлять соответствующие товары или услуги.

В автономном режиме санкций, введенном ЕС в рамках борьбы с терроризмом, содержится аналогичное исключение «для удовлетворения базовых человеческих потребностей физического лица, включенного в перечень согласно ст. 2(3), или члена его семьи, включая, в частности, оплату продуктов питания, лекарств, аренды жилья или ипотечного кредита на жилье для семьи, а также расходов на медицинское лечение членов этой семьи»: Council Regulation (EC)

четко указывает на то, что цель подобных мер не состоит в лишении таких лиц базовых товаров и услуг.

То же касается и тех случаев, когда лица, включенные в перечень, не приобретают эти базовые товары и услуги самостоятельно, а получают их в виде гуманитарной помощи. В своей инструкции 2020 года Европейская комиссия в явной форме подтвердила свою четко сформулированную и последовательную позицию по поводу того, что санкции ЕС не предусматривают запрета на оказание гуманитарной помощи. Эта позиция была выражена в общих словах в виде повторного утверждения о том, что «ограничительные меры ЕС не должны препятствовать предоставлению гуманитарной помощи»¹¹, а также в виде ответа на конкретный вопрос по поводу необходимости проверки конечных получателей помощи:

Должны ли операторы гуманитарной деятельности проводить процедуру утверждения [sic] конечных получателей... гуманитарной помощи?

Нет. Согласно международному гуманитарному праву (статья 214(2) Договора о функционировании Европейского союза) и гуманитарным принципам гуманности, беспристрастности, независимости и нейтральности гуманитарная помощь должна оказываться без дискриминации. Определение лиц, нуждающихся в помощи, должно проводиться операторами гуманитарной деятельности на основе этих принципов. После определения таких лиц никакого утверждения [sic] конечных получателей помощи не требуется¹².

Таким образом, неоспоримо, что санкции не предполагают запрета на приобретение лицами, включенными в перечень, базовых товаров и услуг — продовольствия, медицинской помощи и крова — ни напрямую, на собственные средства, ни косвенно, посредством их предоставления в виде гуманитарной помощи. Несмотря на это, сформировалось разночтение между санкционными ограничениями и положениями соглашений о финансировании, якобы обеспечивающими их соблюдение. Если гранты на осуществление гуманитарной деятельности в явной или скрытой форме предполагают исключение конечных получателей помощи, входящих в перечень лиц, в отношении которых действуют санкции, то они выходят за рамки соответствующих санкций.

Кроме того, санкции и большинство контртеррористических мер включают в себя запрет на предоставление денежных средств или имущества лицам, включенным в такой перечень. Про обучение в них ничего

No 2580/2001 of 27 December 2001, on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism, Art. 5(2)(a).

Несмотря на то что здесь упоминаются только санкции, введенные в целях борьбы с терроризмом, аналогичные исключения для включенных в перечень лиц систематически предусматриваются в рамках финансовых санкций ООН и ЕС в отношении отдельных стран.

11 European Commission, *Commission Notice, Commission Guidance Note on the Provision of Humanitarian Aid to Fight the COVID-19 Pandemic in Certain Environments Subject to EU Restrictive Measures*, C(2021) 5944 final, 13 August 2021, pp. 7, 9, 13, 17, 19, 31, 41, 47–8 and 51.

12 *Ibid.*, pp. 13, 24, 33, 45 and 51.

не сказано¹³. Таким образом, требования о проведении проверки участников учебных программ, которая может привести к их исключению, также превышают пределы действующих мер.

Несоответствие международному гуманитарному праву и гуманитарным принципам

Конкретное содержание права на получение помощи в соответствии с МПП зависит от вида помощи, от ситуации, в которой находится человек (например, оккупация, лишение свободы, иные ситуации, не предполагающие участия в военных действиях), а также от его статуса: гражданское лицо или боец¹⁴.

Каждый раненый или больной, будь то гражданское лицо или боец, имеет право на медицинскую помощь, необходимую в его состоянии, без каких бы то ни было различий — за исключением медицинских соображений¹⁵. Каждый человек, лишенный свободы, будь то гражданское лицо или боец, имеет право на получение продовольствия, воды и одежды¹⁶. Даже в тех случаях, когда гражданские лица находятся на свободе, они имеют право на предметы первой необходимости, такие как продукты питания, вода, медицинские товары, одежда и постель. Если сторона в конфликте, которая лишает людей свободы или иным образом контролирует гражданских лиц, неспособна обеспечить такие базовые товары и услуги, они могут быть предоставлены в рамках гуманитарной помощи¹⁷. Дети имеют право на образование, в том числе в том случае, когда они лишены свободы¹⁸.

13 На обучение распространяется запрет об оказании поддержки, за нарушение которого предусмотрена уголовная ответственность в соответствии с законом США «О материальной поддержке», U.S.C. §2339A.

14 Термин «боец» не встречается в договорах, составляющих МПП, однако употребляется в разговорной речи для обозначения членов государственных вооруженных сил или организованных вооруженных групп. В соответствии с определением «раненых и больных» для целей МПП бойцы должны воздерживаться от участия в военных действиях: МККК. Комментарий к Женевской конвенции I: Конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях, 2021 (далее — Комментарий МККК), п. 1345.

15 Женевская конвенция (I) об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях от 12 августа 1949 г. (вступила в силу 21 октября 1950 г.) (ЖК I), ст. 12; Женевская конвенция (II) об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море от 12 августа 1949 г. (вступила в силу 21 октября 1950 г.) (ЖК II), ст. 12; Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов, от 8 июня 1977 г. (вступил в силу 7 декабря 1978 г.) (ДП I), ст. 10; Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера от 8 июня 1977 г. (вступил в силу 7 декабря 1978 г.) (ДП II), ст. 7.

16 Женевская конвенция (III) об обращении с военнопленными от 12 августа 1949 г. (вступила в силу 21 октября 1950 г.) (ЖК III), ст. 15 и 25–30; Женевская конвенция (IV) о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 г. (вступила в силу 21 октября 1950 г.) (ЖК IV), ст. 89–92; ДП II, ст. 5.

17 ЖК IV, ст. 55, 56 и 59; общие статьи 3 и 9/9/9/10 Женевских конвенций; ДП I, ст. 69–71; ДП II, ст. 18(2). См. в целом: Dapo Akande and Emanuela-Chiara Gillard, “Oxford Guidance on the Law Relating to Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict”, 2016, доступно по адресу: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Oxford%20Guidance%20pdf.pdf>.

18 ЖК IV, ст. 50 и 94; ДП II, ст. 4(3).

Если установлено, что лицо нуждается в той или иной помощи, гуманитарный принцип беспристрастности требует, чтобы такая помощь оказывалась без дискриминации — за исключением выстраивания порядка очередности в зависимости от остроты нужды. Лишение людей помощи, на получение которой они имеют право, на том основании, что к ним применяются санкции или контртеррористические меры, противоречит МГП и гуманитарным принципам.

Бойцы, не прекратившие принимать участие в военных действиях ввиду болезни, ранения, лишения свободы или по иным причинам, как говорится в статье 3(2), общей для всех четырех Женевских конвенций, — другое дело. Они не имеют таких же прав, как гражданские лица, на иные предметы, необходимые им для выживания, например продукты питания. Тем не менее это не означает, что проверку лиц, фигурирующих в санкционных списках, и исключение их из программ предоставления иных форм помощи можно считать допустимым.

С юридической точки зрения определение членов государственных вооруженных сил производится в соответствии с внутригосударственным законодательством, а для выявления членов организованной вооруженной группы, которые могут считаться целями в рамках применения норм МГП, регулирующих ведение военных действий, выработаны соответствующие критерии. Однако в отношении включения в санкционные списки это правило не действует. Основания для включения лица в такой список определяются самими инициаторами санкций и обусловлены угрозой, которую это лицо представляет для более масштабных стратегических целей, таких как международный мир и безопасность, а также соблюдение МГП и права прав человека; их способностью сорвать проведение мирных процессов и целями борьбы с терроризмом. Чаще всего включение в список предполагает запрет на предоставление таких видов поддержки, например политической и финансовой, которая не влияет на статус гражданского лица в соответствии с МГП. В текстах, где резюмируются основания для включения определенных лиц в санкционные списки, редко идет речь о таких действиях, которые могли бы привести к тому, что эти лица стали бы считаться «бойцами» с точки зрения МГП.

Следовательно, между статусом «бойца», лишеного права на получение определенных форм гуманитарной помощи, и присутствием в санкционных списках нельзя ставить знак равенства. Проведение проверки сопряжено с риском отказа в предоставлении гуманитарной помощи лицам, которые имеют право на ее получение в соответствии с МГП.

Кроме того, что более важно для практической деятельности, критерии выявления нуждающихся, разработанные гуманитарными организациями для своих программ, и надзор за их соблюдением на практике в значительной степени позволяют исключить оказание помощи группам бойцов. Несмотря на то что эти меры направлены на надлежащее планирование и осуществление гуманитарных программ, а не на недопущение предоставления ресурсов физическим лицам и организациям, в отношении которых

применяются санкции, они сыграли важную роль в том, чтобы развеять опасения некоторых доноров.

Позиции, которые занимают на данный момент гуманитарные организации и основные государства-доноры

По этим причинам, хотя гуманитарные организации и готовы соблюдать требования о проверке ключевых сотрудников, субподрядчиков по грантам, исполнителей и поставщиков, проверку конечных получателей помощи они считают «запретным приемом». В целом ключевые доноры, финансирующие гуманитарную деятельность, с ними согласны.

Например, в типовых соглашениях о финансировании, предоставляемом такими странами, как Ирландия¹⁹, Норвегия и Швейцария, отсутствуют положения, которые могли бы привести к исключению конечных получателей помощи из гуманитарных программ. Шведское агентство международного развития (СИДА) в явной форме удалило из грантовых соглашений о предоставлении гуманитарной помощи положения о соблюдении санкций, которые содержатся в его «Общих условиях»²⁰.

Что касается ЕС, то в общем типовом соглашении Генерального директората европейских операций по защите гражданского населения и оказанию гуманитарной помощи (ЕСНО) о предоставлении гранта на оказание гуманитарной помощи предусмотрено требование к грантополучателю обеспечить, чтобы грант ЕС не использовался «для получения выгоды какими-либо аффилированными структурами, ассоциированными партнерами, субподрядчиками или получателями финансовой поддержки третьих сторон», если на них распространяются санкции ЕС. Важно отметить, что в него в явной форме добавлено положение о «необходимости обеспечить, чтобы выполнение ограничительных мер ЕС не препятствовало эффективному оказанию гуманитарной помощи нуждающимся в соответствии с гуманитарными принципами и международным гуманитарным правом. Следовательно, нуждающиеся не должны проходить процедуру утверждения»²¹. (Здесь термин «утверждение» обозначает проверку силами гуманитарной организации.)

В том же ключе в 2019 году ЕС опубликовал письмо, в котором разъяснялось, что положения заключенного в 2018 году Финансового и административного рамочного соглашения между ЕС и ООН не предполагают запрета или ограничений на оказание гуманитарной помощи за счет средств

19 Irish Aid, “Irish Aid Programme Grant II (2017–2021) and HPP (2019–2021) Programme Cycle Management Guidelines 2019”, para. 41, доступно по адресу: <https://www.irishaid.ie/media/irishaid/whatwedo/respondingtoemergencies/Programme-Grant-II-and-Humanitarian-Programme-Plan-2019-PCM-Guidelines.pdf>.

20 SIDA, *Grant Agreement for Humanitarian Action*, September 2019, section 13.6. В архиве авторов.

21 European Commission, Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO), “Humanitarian Aid (HA) General Model Grant Agreement”, November 2020, Annex 5, pp. 76 and 77, доступно по адресу: <https://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/download/referencedocumentfile/162>.

ЕС нуждающимся, в том числе если эти нуждающиеся включены в списки лиц, на которых распространяется действие санкций ЕС²².

Агентство Соединенных Штатов по международному развитию (USAID) придерживается более сложной позиции. Оно заявляет о том, что не требует проведения проверки конечных получателей помощи в натуральном выражении в рамках финансируемых им гуманитарных программ. Однако на практике его подход не всегда столь однозначен. Конкретные параметры требований, включаемых в соглашения о финансировании в целях соблюдения санкций и контртеррористических мер, варьируются в зависимости от получателя и ситуации. В самом жестком варианте они учитываются в договорных отношениях тремя разными способами.

Во-первых, при подаче заявки на получение финансирования от USAID, неправительственные организации (НПО)²³ обязаны подписывать справку о соответствии требованиям по борьбе с терроризмом. В этой справке указывается, что, насколько им известно, в течение предыдущих трех лет они осознанно не совершали никаких операций с какими-либо физическими лицами или организациями, включенными на тот момент в перечень лиц, на которых распространяются контртеррористические меры США или санкции ООН, и не предоставляли им никакой материальной поддержки или ресурсов. USAID в явной форме заявляет о том, что это требование не действует в отношении

предоставления денежных средств, выделенных USAID, или товаров, приобретенных на средства USAID, или иной помощи, оказываемой конечным получателям гуманитарной помощи или поддержки в области развития за счет финансирования со стороны USAID, например в отношении получателей продуктов питания, непродовольственных товаров, медицинской помощи, микрокредитования предприятий или крова, *за исключением случаев, когда заявитель знал или имел основания полагать, что на одного или нескольких таких получателей помощи распространяются санкции США или ООН, направленные на борьбу с терроризмом*²⁴.

Это исключение предполагает, что оказание помощи конечному получателю может вызвать проблемы только на этапе сертификации, если НПО знала или имела основания полагать, что в отношении данного лица применяются санкции.

Во-вторых, проблема может возникнуть в тех случаях, когда USAID вводит требования в отношении утверждения партнеров. Как говорилось

22 European Commission Service for Foreign Policy instrument letter of 6 February 2019 to Deputy Controller, UN and Deputy Director of the UN Development Programme. В архиве авторов.

23 Справки о соответствии требованиям по борьбе с терроризмом не требуются в том числе для общественных международных организаций: US Government Accountability Office, *Report to Congressional Committees, West Bank and Gaza Aid*, GAO-21-332, March 2021, p. 11.

24 USAID, "Certifications, Assurances, Representations, and Other Statements of the Recipient: A Mandatory Reference for ADS Chapter 303", partially revised 18 May 2020, Part I.A, доступно по адресу: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/303mav.pdf> (*курсив наш*).

выше, некоторые получатели финансирования USAID в таких условиях вынуждены проходить процедуру утверждения конечных получателей денежных средств или помощи в натуральном выражении, если ее объем превышает установленный, а также участников учебных программ в зависимости от их продолжительности²⁵.

Это требование подразумевает утверждение конечных получателей помощи в рамках соответствующих программ, а не их автоматическое исключение. Тем не менее можно предположить, что доноры не санкционируют участие получателей в программе, если они включены в санкционные списки. При этом данное требование распространяется только на определенные виды деятельности: участие в учебных программах и совершение операций сверх установленной суммы. Судя по всему, здесь подразумевается согласие с тем, что никого нельзя исключать из гуманитарных программ, направленных на удовлетворение базовых потребностей.

Наконец, в самих соглашениях о финансировании в явном виде фигурируют положения о предоставлении ресурсов физическим лицам и организациям, включенным в санкционные списки. Точные требования могут существенно варьироваться в зависимости от того, является ли получатель денежных средств от USAID общественной международной организацией или НПО²⁶. К последним предъявляются более строгие требования. Соответствующие положения периодически пересматриваются, и в действующей редакции, принятой в мае 2020 года, содержится запрет для НПО осуществлять операции с любыми физическими лицами или организациями, на которые распространяются санкции ООН или США, либо предоставлять им ресурсы или поддержку. В этой формулировке, судя по всему, не предусмотрено никакого исключения для конечных получателей помощи.

Трудности, возникшие в последнее время

Несмотря на неоднозначность позиции USAID, гуманитарному сообществу — учреждениям ООН, Международному Комитету Красного Креста (МККК) и различным НПО — до сих пор удавалось избегать проверки

25 См., например, распоряжение №21 о миссии USAID в отношении Западного берега и Газы. Конкретные требования к утверждению кандидатов: US Government Accountability Office, *Report to Congressional Committees, West Bank and Gaza Aid*, GAO-21-332, March 2021, p. 8. Аналогичные требования распространяются и на деятельность, осуществляемую в Сирии: USAID, “Syria Vetting Standard Operating Procedures”, 25 May 2016, доступно по адресу: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/USAID_Syria_Vetting_Procedures_04-25-2016.pdf.

26 USAID, *Standard Provisions for Cost-Type Agreements with Public International Organizations (PIOs) — A Mandatory Reference for ADS Chapter 308*, partially revised 4 December 2020, pp. 15–16; USAID, *Standard Provisions for U.S. Nongovernmental Organizations — A Mandatory Reference for ADS Chapter 303*, partially revised 18 May 2020, section M12; USAID, *Standard Provisions for Non-U.S. Nongovernmental Organizations — A Mandatory Reference for ADS Chapter 303*, partially revised 31 March 2021, pp. 24–5. Несмотря на то что на НПО налагаются значительно более обременительные обязательства, характер обязательств, предусмотренных для общественных международных организаций, существенно варьируется.

конечных получателей помощи в рамках гуманитарных программ. Однако в течение последних двух-трех лет некоторые доноры стали оспаривать эту практику.

В США в соглашениях о финансировании, заключенных между USAID и некоторыми гуманитарными акторами в целях осуществления деятельности там, где функционируют определенные группы, признанные в США террористическими, в том числе «Боко харам» и «Западноафриканская провинция «Исламского государства»» в Нигерии, а также «Исламское государство» (*организация запрещена в России. — Прим. пер.*) в Сирии и Ираке, предусмотрены положения, требующие от получателей заблаговременно обращаться в USAID за разрешением на оказание помощи физическим лицам, в отношении которых получателю «точно известно», что они «ранее были связаны» с такими группами, независимо от того, «участвовали ли они в военных действиях»²⁷.

Это требование, которое иногда называют «положением о бассейне озера Чад», поскольку данный вопрос возник именно в связи с соглашениями о финансировании деятельности в том районе, создает многочисленные поводы для беспокойства²⁸. USAID не сформулировало никаких определений или инструкций по поводу того, как трактовать фразу «ранее были связаны» с группой, включенной в перечень. Однако есть вероятность, что речь идет о более широкой группе лиц, нежели те, кто входит в перечень, то есть из участия в гуманитарной программе могут быть исключены даже те люди, в отношении которых не применяются никакие санкции. USAID не дало разъяснений и по поводу того, что значит «точно известно» применительно к бывшим связям человека.

Такое требование о предварительном утверждении означает, что получатели финансирования обязаны каким-то образом определять и, возможно, исключать из гуманитарных программ еще более широкую категорию населения, нежели круг лиц, включенных в санкционные списки. Это усугубляет проблемы, связанные с проведением проверки.

Следует признать, что в данном положении не содержится требования к получателям средств предоставлять имена и другие персональные данные соответствующих лиц или автоматического запрета на предоставление помощи. Решение по поводу действий, которые следует предпринять в связи с каким-либо уведомлением, принимает USAID. Тем не менее существует вполне реальный риск того, что такое требование может привести к лишению людей возможности получить жизненно необходимую помощь,

27 Конкретные требования варьируются в зависимости от ситуации. Некоторые из условий предоставления финансирования для осуществления деятельности в Ираке/Сирии предусматривают исключение из правила предварительного утверждения для «гражданских лиц, которые только проживают в зонах, находившихся в какой-то момент времени под контролем данных групп». Из личных бесед, проведенных в ноябре 2020 г.

28 Obi Anyadiche, “Aid Workers Question USAID Counter-terror Clause in Nigeria”, *The New Humanitarian*, 5 November 2019, доступно по адресу: <https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2019/11/05/USAID-counter-terror-Nigeria-Boko-Haram>. См. также: Norwegian Refugee Council (NRC), Private Briefing Note, *Lake Chad Basin Clause*, May 2019.

в том числе связанную с лечением COVID-19 и предотвращением его распространения. Неоказание медицинской помощи, даже лишь на время ожидания разрешения, является нарушением МПП и противоречит медицинской этике.

Еще бóльшую тревогу вызывает недавняя практика ЕС в свете возможного числа ситуаций, к которым она может применяться. По состоянию на 2018 год в соглашения о финансировании, заключенные иными подразделениями Европейской комиссии, нежели Генеральный директорат европейских операций по защите гражданского населения и оказанию гуманитарной помощи (ЕЧНО)²⁹, среди прочего — Генеральным директоратом по международному сотрудничеству и развитию (DEVCO) и в рамках механизма содействия стабильности и миру (IcSP)³⁰, включалось положение о том, что получатели «обязаны обеспечить, чтобы никто из субподрядчиков, физических лиц, в том числе участников семинаров и/или обучения и получателей финансовой помощи для третьих лиц не находился» в санкционных списках ЕС³¹. Это условие фигурировало в грантовых соглашениях, касающихся Ирана, Ирака, Сирии и Судана, и ожидается, что в дальнейшем оно будет включаться в более широкий круг соглашений Европейской комиссии о финансировании деятельности в области международного сотрудничества и развития, за исключением проектов Генерального директората европейских операций по защите гражданского населения и оказанию гуманитарной помощи³².

Нет никаких оснований для того, чтобы на эти соглашения о финансировании не распространялась заявленная ЕС позиция о том, что применяемые ЕС санкции не должны препятствовать оказанию гуманитарной помощи и что если человек признан нуждающимся в помощи, то никаких дополнительных проверок конечных получателей помощи не требуется.

29 Генеральный директорат европейских операций по защите гражданского населения и оказанию гуманитарной помощи (ЕЧНО) отвечает за оказание гуманитарной помощи и защиту гражданского населения за рубежом.

30 В январе 2021 г. Генеральный директорат по международному сотрудничеству и развитию (DEVCO) был преобразован в Генеральный директорат по международным партнерствам (INTPA). Он формулирует зарубежную политику ЕС в области развития. Те же «Общие условия» применяют и другие структуры в составе Европейской комиссии, в том числе Генеральный директорат по европейской политике соседства и переговорам о расширении (DG NEAR), Служба инструментов внешней политики (FPI) и Генеральный директорат по поддержке структурных реформ (DG REFORM).

31 “Annex I: General Conditions Applicable to European Union-Financed Grant Contracts for External Actions Financed by the European Union or by the European Development Fund”, July 2019, Art. 7.4, доступно по адресу: <https://www.eucap-som.eu/wp-content/uploads/2020/01/B2-Annex-I-General-Conditions.pdf>.

32 Это положение включено в Практическое руководство по договорным процедурам в редакции 2020 г.; данное руководство применяется к финансированию, которое Европейская комиссия выделяет на деятельность в области международного сотрудничества и развития, за исключением деятельности в сфере защиты гражданского населения и оказания гуманитарной помощи, реализуемой Генеральным директоратом европейских операций по защите гражданского населения и оказанию гуманитарной помощи: правило 2.4, доступно по адресу: <https://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do?nodeNumber=1>.

«Направление финансирования» или подразделение в рамках межправительственной организации или государства, предоставляющих финансирование, не имеет значения. Определяющим фактором являются условия осуществления финансируемой деятельности. Применяется ли к ним МГП или для них более актуальны гуманитарные принципы, как бывает при устранении последствий техногенных катастроф или стихийных бедствий³³? Носит ли финансируемая деятельность гуманитарный характер? Направлена ли она на предотвращение и облегчение человеческих страданий, на защиту жизни, безопасности, достоинства, физического и психического благополучия людей³⁴? На все эти вопросы необходимо отвечать исходя из фактической обстановки, а не институциональной принадлежности донора.

В свете этого — совершенно справедливо — наблюдалось значительное сопротивление включению этого положения в тексты соглашений, особенно в отношении деятельности, осуществляемой в условиях конфликтов, как, например, в Сирии. Некоторые НПО расторгли грантовые соглашения, в которых содержалось это требование, и возвратили денежные средства. Некоторым удалось доказать, что данное условие распространяется только на ту часть гранта, которая связана с денежными выплатами, поскольку санкции ЕС применяются только к таким операциям; они возвратили соответствующую часть гранта и продолжили ведение остальных видов деятельности, не проверяя конечных получателей помощи.

Такая принципиальная позиция необходима для того, чтобы не нарушить запрет на проверку. Тем не менее прискорбно, что ради этого пришлось вернуть денежные средства, поскольку в результате некоторые люди не получили помощь, в которой, как было установлено, они нуждались.

Эти события вызывают тревогу. Они стали происходить относительно недавно, и ввиду обособленного характера межправительственных организаций есть вероятность, что данные меры были приняты без осознания масштаба проблем, создаваемых таким образом для осуществления гуманитарной деятельности в соответствии с установленными принципами. Возможно, сложившуюся ситуацию еще не поздно переломить. Для этого всему гуманитарному сообществу, затронутому данными мерами в определенных ситуациях, потребуется выработать согласованную позицию и от имени гуманитарных акторов и сочувствующих государств-членов обратиться к руководящим органам ЕС с призывом изменить этот подход.

Проверка конечных получателей помощи и исключение их из программ в области развития

Отказ гуманитарных акторов от проверки конечных получателей помощи прочно укоренен в МГП и гуманитарных принципах, применяемых в усло-

33 Good Humanitarian Donorship Initiative, *24 Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship*, Principle 1.

34 См.: Комментарий МККК (примечание 14 выше), п. 811.

виях вооруженного конфликта или в других ситуациях, в которых осуществляется гуманитарная деятельность. Но в какой мере и на каком основании можно аргументировать противодействие внедрению требования о проведении проверки и возможном исключении конечных получателей помощи в грантовые соглашения о реализации программ в области развития?

Ограничения, связанные с контртеррористическими мерами и санкциями, могут также применяться в рамках программ, направленных на развитие, и в последние годы положения об их соблюдении стали включаться в соглашения о финансировании со стороны государств, входящих в Комитет содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (КСР ОЭСР), и межправительственных организаций, таких как Генеральный директорат ЕС по международному сотрудничеству и развитию. Некоторые государства также включили подобные ограничения в свои двусторонние соглашения о финансировании. Например, Французское агентство по развитию начало добавлять требование о проверке конечных получателей помощи в условия финансирования программ, многие из которых реализуются в ситуациях, не соответствующих критериям гуманитарного кризиса.

Как видно из постоянных споров по поводу континуума оказания поддержки от гуманитарной помощи до содействия развитию или по поводу причинно-следственной связи между ними, на практике часто бывает невозможно провести четкую границу между двумя этими видами поддержки — кроме того, это нежелательно по принципиальным соображениям. Неизбежно будут возникать ситуации, особенно после конфликтов или стихийных бедствий³⁵, когда гуманитарная деятельность и деятельность в области развития будет осуществляться параллельно, и к ним одновременно будут применяться гуманитарные принципы и принципы содействия развитию. В таких условиях, как говорилось выше в связи с требованиями Генерального директората ЕС по международному сотрудничеству и развитию в отношении Сирии, продолжают действовать МПП и гуманитарные принципы. При этом институциональная принадлежность источника финансирования сама по себе не имеет значения, однако ввиду того что осуществляемые программы постепенно будут смещаться в сторону содействия развитию, гуманитарные принципы станут менее актуальными, и аргументацию придется выстраивать на основе принципов содействия развитию.

Проведение четкой границы между «гуманитарными» акторами и ситуациями и «содействием развитию» искусственно и зачастую неточно. Существует множество «гибридных» организаций, которые осуществляют оба вида деятельности, как часто делают национальные общества Красного Креста / Красного Полумесяца. Столь же искусственно, как показывают

35 При употреблении выражения «стихийные бедствия» следует проявлять осторожность. См., например: Ksenia Chmutina, Jason von Meding, J. C. Gaillard and Lee Boshier, “Why Natural Disasters Aren’t All That Natural”, *openDemocracy*, 14 September 2017, доступно по адресу: <https://www.opendemocracy.net/en/why-natural-disasters-arent-all-that-natural/>.

постоянные обсуждения тройной причинно-следственной связи, и разделение ситуаций на «гуманитарные» и «требующие содействия в области развития». Действительность гораздо более разнообразна и менее статична. На самом деле, одна из проблем состоит в необходимости точно определить, в какой момент МПП и гуманитарные принципы перестают быть надежной основой аргументации против введения требований о проверке конечных получателей помощи.

Тем не менее для простоты в этом разделе статьи речь пойдет об акторах, ситуациях и мерах в области «развития» в отличие от чисто гуманитарных акторов, ситуаций и мер, о которых говорилось выше.

Воздействию контртеррористических мер, санкций и ограничений на содержание соглашений о финансировании проектов в области развития уделялось меньше внимания, чем их последствиям для гуманитарной деятельности. Одна из причин состоит в том, что у акторов в области развития больше возможностей для выбора места реализации программ.

Новички в данной дискуссии

В отличие от гуманитарных программ, большинство проектов в области развития, как правило, не осуществляются в странах, в отношении которых применяются санкции или в которых активно действуют группы, включенные в санкционные списки; кроме того, в таких странах обычно нет острых гуманитарных потребностей.

При принятии стратегических решений по поводу сферы и охвата деятельности акторы в области развития принимают во внимание разнообразные факторы. Среди них можно отметить показатели нищеты, маргинализации, уязвимости и изолированности, а также ожидаемые конечные результаты. Диктует свои условия и необходимость обеспечить эффективность помощи: инициаторы проектов в области развития могут принять решение не работать в районах, слишком сильно страдающих от насилия и постоянных бедствий, поскольку результат оказания помощи в таких местах будет низким или нулевым. Наконец, свою роль играет и политическая воля на уровне государства, а также возможность работать совместно с крупными игроками в области развития, такими как Программа развития ООН, USAID, Генеральный директорат ЕС по международному сотрудничеству и развитию, Всемирный банк и региональные банки развития.

Это означает, что при принятии решения о местах осуществления деятельности акторы в области развития пользуются большей стратегической свободой, нежели гуманитарные акторы. У них отсутствует главный императив, определяющий место и способ осуществления деятельности. Такая гибкость дает актерам в области развития возможность придерживаться стратегии избегания районов высокой активности физических лиц и групп, включенных в санкционные списки, чтобы сократить возможные юридические последствия и обойтись без заключения соглашений о финансировании с ограничительными требованиями.

Кроме того, по этой причине в секторе содействия развитию еще не выработаны согласованный подход и общее понимание последствий контртеррористических мер и санкций.

Поскольку влияние контртеррористических мер и санкций начинает все сильнее ощущаться и в сфере содействия развитию, судя по всему, избежать их уже не получится. Однако на данный момент в организациях, осуществляющих несколько мандатов, отсутствует стратегическая позиция по данному вопросу. Как правило, он решается на операционном уровне: в каждой стране сотрудники программных офисов самостоятельно ищут способы справиться с соответствующими проблемами. В результате даже в рамках одной и той же организации может наблюдаться несогласованность, а найденные решения не всегда являются оптимальными. Позиция и политика организации должны приниматься на уровне штаб-квартиры и последовательно осуществляться на всех уровнях. Столь же важно выработать общую позицию для различных учреждений.

Таким образом, в секторе реализации проектов в области развития необходимо безотлагательно рассмотреть вопрос о том, как на основе принципов содействия развитию выработать коллективную позицию в отношении контртеррористических мер и санкций, которая позволит соответствующим акторам достигать своих целей в области сокращения нищеты и обеспечения социально-экономического развития.

Менее четкий и устоявшийся механизм регулирования

Для выражения несогласия с проблемными ограничениями в соглашениях о финансировании гуманитарные акторы могут опираться на устоявшийся и четко сформулированный регуляторный механизм — МГП и гуманитарные принципы. В тех условиях, в которых осуществляют свою деятельность акторы в области развития, эти нормы неприменимы; следовательно, необходимо искать аргументы в праве прав человека и принципах содействия развитию, однако ни один из этих механизмов не дает столь же твердых оснований для позиции несогласия.

С правовой точки зрения наиболее актуальным для деятельности в области развития является механизм обеспечения социальных и экономических прав, а также соответствующие обязательства государств. На данный момент вопрос о том, как ограничения, связанные с санкциями и контртеррористическими мерами, или условия соглашений о финансировании, направленные на их соблюдение, могут ущемить такие права, а также право на развитие, сформулированное Генеральной Ассамблеей в 1986 году³⁶, практически не анализировался.

Некоторые замечания общего порядка, принятые Комитетом ООН по экономическим, социальным и культурным правам, касались возмож-

36 Декларация о праве на развитие, принятая резолюцией 41/128 Генеральной Ассамблеи ООН 4 декабря 1986 г.

ного влияния санкций на охраняемые права, однако подробнее этот вопрос не рассматривался. В 1997 году Комитет принял Замечание общего порядка № 8 о связи между экономическими санкциями и уважением экономических, социальных и культурных прав. В нем Комитет отметил, что эти права «должны в полной мере учитываться при выборе соответствующего режима санкций» и что государство, вводящее санкции, обязано «в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять меры» для решения проблемы «несоразмерного ущерба, наносимого уязвимым группам в стране, ставшей объектом санкций»³⁷.

Позднее, в Замечании общего порядка № 14 о праве на здоровье, Комитет заявил о том, что государствам — участникам Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах следует «неизменно воздерживаться от введения эмбарго или принятия аналогичных мер, ограничивающих поставки в достаточном объеме медикаментов и медицинского оборудования в другие государства»³⁸.

Комитету по экономическим, социальным и культурным правам следует подробнее рассмотреть взаимосвязь между санкциями и охраняемыми правами: судя по всему, он еще не изучал последствия контртеррористических мер. Для проведения анализа регуляторной базы также может быть полезен Экспертный механизм по праву на развитие, учрежденный Советом по правам человека в 2019 году.

Помимо этого юридического механизма, принципы, положенные в основу деятельности в области развития, тоже не так четко сформулированы и не настолько устоялись, как гуманитарные принципы. Ясных и объединяющих принципов просто не существует. Вместо них действуют разноплановые критерии, инструкции и убеждения. В этой сфере также необходим более обширный анализ для выявления ключевых элементов, на которые можно опереться при формулировании возражений в отношении мер, неблагоприятно влияющих на проекты в области развития.

Первые критерии для осуществления программ в области развития выработал в 1961 году Комитет содействия развитию ОЭСР, перед которым была поставлена задача установить набор принципов для выявления стран и территорий, имеющих право на получение официальной помощи в области развития за счет КСР ОЭСР. С течением времени эти критерии менялись, а современное понимание помощи в целях развития сформировала Парижская декларация по повышению эффективности внешней помощи 2005 года. Декларация представляет собой практический, ориентированный на действия план повышения качества помощи

37 *Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам*. Замечание общего порядка № 8. Связь между экономическими санкциями и уважением экономических, социальных и культурных прав. Док. ООН E/C.12/1997/8, 12 декабря 1997 г., пп. 12 и 14.

38 *Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам*. Замечание общего порядка № 14. Право на наивысший достижимый уровень здоровья, док. ООН E/C.12/2000/4, 11 августа 2000 г., п. 41.

и ее результативности с точки зрения развития и в этом качестве предусматривает осуществление ряда конкретных мер и систему мониторинга для оценки достижений и взаимной подотчетности доноров и получателей в отношении исполнения своих обязательств. В Парижской декларации содержится пять «обязательств партнеров», принятых с целью повышения эффективности помощи, которые подчеркивают ключевое значение участия местных акторов и партнеров для достижения результатов в области развития³⁹. Контртеррористические меры и санкции могут отрицательно сказаться на участии местных акторов и партнеров, поскольку они лишают местное население возможностей вступить в партнерство и самостоятельно действовать.

Ведущим глобальным рамочным механизмом в сфере устойчивого развития на период до 2030 года являются цели в области устойчивого развития (ЦУР). Глобальные ЦУР были предложены в документе, принятом по итогам Конференции ООН по устойчивому развитию («Рио+20»), которая состоялась в июне 2012 года⁴⁰. В ходе саммита ООН по принятию повестки дня в области развития, прошедшего 25 сентября 2015 года, государства — члены ООН приняли Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, в рамках которой взяли на себя обязательство достичь всех 17 ЦУР.

Особую актуальность в связи с пересечением работы в области развития с санкциями и контртеррористическими мерами имеет ЦУР 16. Государства принимают на себя обязательство гарантировать «содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях». Контртеррористические меры и санкции могут помешать достижению этой цели, если они приведут к социальному, политическому и экономическому исключению некоторых людей и групп из общественной жизни.

39 Парижская декларация основана на пяти следующих обязательствах партнеров:

- Приверженность. Развивающиеся страны самостоятельно определяют стратегию сокращения нищеты, совершенствования своих институтов и борьбы с коррупцией.
- Согласование. Страны-доноры согласовывают задачи в рамках этой стратегии и используют местные системы.
- Гармонизация. Страны-доноры координируют и упрощают процедуры и обмениваются информацией во избежание дублирования.
- Результаты. Развивающиеся страны и доноры смещают акцент на результаты в области развития, результаты измеряются.
- Взаимная подотчетность. Доноры и партнеры несут ответственность за достижение результатов в области развития.

Доступно по адресу: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccredagendaforaction.htm#:~:text=The%20Paris%20Declaration%20on%20Aid%20Effectiveness&text=It%20gives%20a%20series%20of,other%20accountable%20for%20their%20commitments.>

40 Итоговый документ «Будущее, которого мы хотим», док. ООН A/RES/66/288, доступно по адресу: [https://digitallibrary.un.org/record/734344/files/A_RES_66_288-RU.pdf?ln=ru.](https://digitallibrary.un.org/record/734344/files/A_RES_66_288-RU.pdf?ln=ru)

Примеры пагубного влияния контртеррористических мер на решение задач в области развития

Ниже приводится несколько свежих примеров, которые позволяют понять, как внедрение в грантовые соглашения требований о проведении проверки может помешать достижению целей в области развития ввиду исключения получателей помощи из финансируемых программ, а также из политических процессов и диалога.

Участие местных акторов

В Парижской декларации подчеркивается, что участие местных акторов имеет основополагающее значение для достижения результатов в области развития. В основе ЦУР лежит принцип ответственности за реализацию повестки дня в области развития на местном уровне и активного участия местных деятелей гражданского общества, стремящихся к внедрению перемен. Проверка и исключение отдельных лиц может привести к тому, что определенные группы будут лишены прав и возможностей, а участие местных акторов будет поставлено под угрозу из-за механизма исключения, действующего сверху вниз.

Примером может послужить проект, реализованный в Буркина-Фасо. Религиозные лидеры на севере Сахельского региона Буркина-Фасо инициировали объединение для ведения внутррелигиозного диалога, чтобы решить проблему экстремистской религиозной риторики и обсудить понимание суфийского и салафитского учения в условиях Буркина-Фасо в целях содействия ненасильственному сосуществованию. Но когда некоторые религиозные лидеры были подвергнуты проверке и исключены из программы на основании своих связей с джихадистскими группами в Сахеле, сбор средств для финансирования этого объединения стал затруднителен. К участию в деятельности объединения были допущены лишь некоторые религиозные лидеры, в результате чего его состав стал менее разнообразным, а само оно отчасти утратило легитимность в глазах местных сообществ и, следовательно, результативность его работы снизилась.

Эффективность внешней помощи

Исключение групп, пользующихся поддержкой местных сообществ, на основании результатов проверки, навязанной донорами, пагубно сказывается на достижении целей программ, а иногда и более масштабных целей в области развития и миростроительства.

Более свежий пример — ситуация в Кабу-Делгаду (Мозамбик). В марте 2021 года Государственный департамент США добавил в перечень террористических организаций мозамбикское отделение «Исламского государства» — «Ансар ас-сунна»⁴¹. Это создало проблемы для реализации

41 U.S. Department of State, “State Department Terrorist Designations of ISIS Affiliates and Leaders in the Democratic Republic of the Congo and Mozambique”, 10 March 2021, доступно по адресу: <https://www.state.gov/state-department-terrorist-designations-of-isis-affiliates-and-leaders-in-the-democratic-republic-of-the-congo-and-mozambique/>.

многих проектов в области развития, финансируемых международным сообществом. Один из этих проектов осуществляется государственным агентством водоснабжения и канализации (AIAS), которое обеспечивает чистой питьевой водой в Кабу-Делгаду. При этом AIAS задействует молодежь, обучая ее техническим навыкам, необходимым для реализации проекта в сфере водоснабжения. Молодые люди оформляются как временный персонал AIAS и получают заработную плату. Ввиду добавления мозамбикской организации «Ансар ас-сунна» в перечень террористов агентству пришлось приостановить проект и провести проверку некоторых групп, участвовавших в его осуществлении. В некоторых районах агентство было вынуждено прекратить реализацию проекта из-за присутствия и косвенного влияния членов включенной в перечень группировки. Организация «Ансар ас-сунна» в Мозамбике использовала эту ситуацию для привлечения новых сторонников, приводя ее в качестве примера того, что в местных сообществах не оказываются необходимые услуги и не осуществляется надлежащее управление. В данном случае включение группы в перечень террористических организаций оказало обратное воздействие и, возможно, помешало достичь целей борьбы с терроризмом.

Принцип «не навреди» и учет конфликтной ситуации

В 1990-х годах в сфере содействия развитию был взят на вооружение принцип «не навреди». Недопущение причинения вреда — это минимальное требование к любым проектам или мерам содействия развитию, реализуемым в условиях конфликта и в целях его преодоления. Для этого при осуществлении деятельности в области развития необходимо активно стремиться избежать отрицательных последствий или уменьшить их влияние. Среди таких последствий может быть усугубление разногласий между конфликтующими сторонами, повышение риска для участников проектов в сфере развития, увеличение масштабов структурного или открытого насилия и лишение местного населения прав и возможностей.

С начала этого века, когда ООН и Всемирный банк стали заявлять о том, что достижение устойчивых результатов в области развития невозможно без мира и соблюдения прав человека, в число проектов, направленных на содействие развитию, стала входить трансформация конфликтов (миростроительство). Причинно-следственная связь между безопасностью и развитием стала сильнее и очевиднее. Развитие — неперемное условие для поддержания мира. Для устранения коренных причин конфликтов и содействия процессам трансформации конфликта в долгосрочной перспективе необходимы меры, направленные на устойчивое и всеобъемлющее развитие.

Включение в соглашения о финансировании требований о проведении проверки с возможным последующим исключением некоторых участников на основании предполагаемого членства в террористических организациях или предполагаемых связей с ними необходимо оценить с точки зрения соблюдения принципа «не навреди».

В качестве примера можно привести тот вред, который был причинен исключением некоторых групп из официального диалога. Недавно международное сообщество провело черту между теми вооруженными группами в Мали, которым было позволено подписать соглашения 2015 года, и группами, не подписавшими соглашения и связанными с «Аль-Каидой» (*организация запрещена в России. — Прим. пер.*) и «Исламским государством». Последние были исключены из переговоров и в дальнейшем стали вредить осуществлению мирного договора.

В целом, когда меры содействия развитию становятся или представляются инструментами западной повестки дня в области безопасности, они наносят ущерб, поскольку не воспринимаются как легитимные и могут разжигать существующие конфликты, ставя под угрозу сотрудников, занятых в проектах, и местные сообщества, в которых они реализуются.

Заключительные соображения

Юридически государства не обязаны финансировать гуманитарные программы, но если они это делают, то не должны ставить условия, несовместимые с МПП или не позволяющие гуманитарным организациям осуществлять свою деятельность в соответствии с установленными принципами или соблюдать медицинскую этику. Очевидно, что требования, способные привести к тому, что людям будет отказано в помощи, в которой они, как было установлено, нуждаются, именно таковы. У гуманитарных акторов есть твердые основания возражать против введения таких требований, и в некоторых удачных случаях доноры исключали такие проблемные положения в ответ на согласованную позицию гуманитарных акторов. Это чрезвычайно ценные прецеденты.

Несмотря на то что аналитический механизм для выявления противоречий между санкциями, контртеррористическими мерами и мерами содействия развитию еще не доработан, отрицательное влияние исключения отдельных категорий населения из реализуемых программ на эффективность деятельности в области развития и миростроительства становится все очевиднее. Это необходимо учесть при обсуждении тройной причинно-следственной связи. Создаваемую сейчас надлежащую практику осуществления гуманитарной деятельности следует распространить и на деятельность в области развития и миростроительства.