



Интервью с Янезом Ленарчичем,

Европейским комиссаром
по кризисному управлению*

В настоящее время Янез Ленарчич является Комиссаром по кризисному управлению Европейской комиссии, он был назначен на эту должность в декабре 2019 г. В Европейском союзе он отвечает за вопросы защиты гражданского населения и гуманитарной помощи. С 2016 по 2019 г. г-н Ленарчич работал в Брюсселе в должности посла и постоянного представителя Словении в Европейском союзе. С 2014 по 2016 г. занимал должность государственного секретаря в кабинете премьер-министра Словении. С 2008 по 2014 г. был директором Бюро по демократическим институтам и правам человека в Варшаве при Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). В 2007 г. был государственным секретарем по европейским делам и представлял Словению на переговорах по заключению Лиссабонского договора, а в 2008 г. представлял Словению в Европейском парламенте во время председательства Словении в Совете ЕС. В 2002 и 2003 гг. занимал должность государственного секретаря в кабинете премьер-министра Словении, а затем — посла Словении в ОБСЕ. В 2005 г. был председателем Постоянного совета ОБСЕ в Вене. В 2000 г. работал советником министра иностранных дел, а через год стал дипломатическим советником премьер-министра Словении. С 1994 по 1999 г. работал в постоянном представительстве Словении при Организации Объединенных Наций (ООН) в Нью-Йорке

* С Янезом Ленарчичем беседовал д-р Кнут Дёрман, глава делегации МЖКК в Европейском союзе, Организации Североатлантического договора и Королевстве Бельгия.

в должности зам. представителя Словении в Совете безопасности ООН. Университет Любляны присвоил г-ну Ленарчичу ученую степень в области международного права.

: : : : : :

Прежде всего расскажите, пожалуйста, о ваших функциях и обязанностях в качестве комиссара по кризисному управлению. Можете ли вы также кратко пояснить, какое место занимает Генеральный директорат по защите гражданского населения и операциям по оказанию гуманитарной помощи в рамках относительно сложной организационной структуры ЕС? Каковы масштабы гуманитарной деятельности Генерального директората?

Солидарность — одна из основополагающих ценностей Европейского союза. Моя деятельность на этом посту является выражением морального долга, который ЕС и международное сообщество совместно взяли на себя. Кратко обозначив мои функции и обязанности комиссара по кризисному управлению, можно сказать, что в кризисных ситуациях Европейский союз слова солидарности превращает в конкретные действия.

Договор о функционировании Европейского союза подробно объясняет суть нашего мандата. Наша работа направлена на «содействие сотрудничеству государств-участников в целях повышения эффективности мер по предотвращению и защите от стихийных бедствий и техногенных катастроф»¹ и на «оказание экстренной помощи, гуманитарной помощи и защиты жителям третьих стран, пострадавших в результате стихийных бедствий или техногенных катастроф, и для удовлетворения гуманитарных потребностей, вызванных этими различными ситуациями»². Таким образом, в кризисных ситуациях наш мандат охватывает как защиту гражданского населения, так и гуманитарную помощь.

Оба аспекта нашей деятельности регламентируются собственными документами и механизмами, то есть механизмом ЕС по защите гражданского населения и планами ЕС по оказанию гуманитарной помощи. В зависимости от масштабов гуманитарных потребностей и обстоятельств данные средства применяются самостоятельно или дополняют друг друга. В качестве конкретного примера могу привести нашу работу после взрыва в Бейруте в прошлом году, когда ЕС координировал отправку запрошенных Ливаном гуманитарной помощи и специализированных бригад, выделенных государствами-участниками и иными государствами в рамках механизма ЕС по защите гражданского населения. В то же время ЕС задействовал средства фонда на случай чрезвычайных ситуаций гуманитарного характера для оказания жизненно необходимой помощи пострадавшим

1 Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ L. 326/47-326/390. 26 October 2012, Art. 196.

2 Ibid., Art. 214.

и организовал три воздушных моста для ее доставки. Таким образом, наш мандат и доступные нам средства позволяют нам с разных сторон реагировать на последствия кризисных ситуаций.

Мы задействуем все средства, имеющиеся в распоряжении нашего Генерального директората по защите гражданского населения и гуманитарной помощи. Для людей, не знакомых со структурой Европейской комиссии, Генеральный директорат можно сравнить с министерством на уровне страны. Штаб-квартира Директората располагается в Брюсселе, но мы работаем по всему миру, а наши местные представительства открыты в более чем 40 странах. Мы также привлекаем 155 международных экспертов по гуманитарным вопросам, чтобы оценивать потребности в гуманитарной помощи на местах, приводить программы гуманитарной помощи в соответствие с выявленными потребностями и осуществлять мониторинг их реализации.

Что касается объемов гуманитарной помощи, то по этим показателям ЕС и государства-участники занимают лидирующие позиции в мире. Только в этом году исходный годовой бюджет Европейской комиссии на гуманитарные нужды составил 1,4 млрд евро. Эти средства направляются гуманитарным организациям, чтобы они помогали нуждающимся в помощи людям. В этом году их объем увеличился более чем на 60% в сравнении с исходным бюджетом на гуманитарные нужды в прошлом году. Мы стараемся распределять эти средства таким образом, чтобы вносить существенный вклад в решение гуманитарных задач по всему миру, а масштабы такой помощи постоянно возрастают.

Из-за пандемии COVID-19 люди, и без того живущие в неблагоприятных условиях, сталкиваются с новыми трудностями. Для их преодоления ЕС действует в нескольких направлениях. План борьбы с пандемией коронавируса, разработанный Всемирной организацией здравоохранения, ЕС поддержал одним из первых. Мы выделили дополнительные финансы для решения гуманитарных задач. Мы организуем гуманитарные воздушные мосты ЕС в неблагоприятные страны, чтобы разблокировать доставку жизненно необходимой гуманитарной помощи и перевозку гуманитарных работников, а также столь необходимых медикаментов и предметов медицинского назначения, доставка которых прервалась из-за транспортных ограничений. Вакцины уже доступны на данном этапе пандемии, поэтому в гуманитарных целях мы также выделили 100 млн евро для программ вакцинации в африканских странах, в которых недостаточно развиты системы здравоохранения и которые остро нуждаются в гуманитарной помощи. Кроме того, ЕС выделил инициативе COVAX значительные средства в размере 2,47 млрд евро на закупку до 100 млн доз вакцин против COVID-19, которые будут использоваться в гуманитарных целях.

Еще до вступления в должность в октябре 2019 г., отвечая на вопросы в Европейском парламенте, вы заявили: «Я буду решительно выступать за то, чтобы ЕС оказывал гуманитарную помощь в соответствии

с международным гуманитарным правом и гуманитарными принципами. Опыт работы Европейской комиссии ясно показывает, что соблюдение норм международного гуманитарного права и гуманитарных принципов является оперативной необходимостью, помогая сделать помощь доступной нуждающимся людям, защитить интересы наиболее уязвимых категорий населения и добиться безопасности для гуманитарных работников»³. Можете ли пояснить, почему вы настаивали на том, что соблюдение норм международного гуманитарного права (МГП) и гуманитарных принципов является оперативной необходимостью?

Соблюдение МГП и гуманитарных принципов сталкивается с различными трудностями, однако, по моему мнению, такие трудности не ставят под сомнение ни абсолютную актуальность этих принципов, ни их необходимость. Напротив, это некий призыв к нашей коллективной обязанности неустанно напоминать всем причастным сторонам, что эти принципы не только существуют, но и что их необходимо знать и соблюдать в интересах как жертв конфликтов и стихийных бедствий, так и гуманитарных работников.

Но один из парадоксов заключается в том, что нормы МГП слишком часто нарушаются, несмотря на широкое признание их важности и необходимости — ведь Женевские конвенции 1949 г. подписали наибольшее количество стран, а большинство их положений стали нормами обычного права. Последние несколько лет мы видим тревожную тенденцию — растет число грубых, вопиющих нарушений основополагающих принципов гуманитарного права. Намеренным нападениям подвергались больницы и школы, где укрывались больные, раненые и гражданское население. Все это критическим образом сказывается на гражданском населении, в том числе и на миллионах детей, страдающих от конфликтов. Нарушения норм МГП — еще одна причина голода во время конфликтов. На севере Сирии недавно были снова намеренно уничтожены грузовики, доставлявшие миллионам нуждающихся людей продукты питания и медицинское оборудование. Постоянное нарушение гуманитарных норм и принципов все больше осложняет доставку критически необходимой гуманитарной помощи и представляет все большую опасность для гуманитарных и медицинских работников. И сами гуманитарные работники подвергаются нападениям: в 2019 г. жертвами стали 481 человек.

В дополнение к МГП фундаментальные гуманитарные принципы беспристрастности, нейтральности и недопущения дискриминации гарантируют, что гуманитарная помощь направляется исключительно на решение гуманитарных задач⁴. Эти принципы — не просто декларация о намерениях. Ими руководствуются наши партнеры в своей повседневной

3 См.: Janez Lenarčič's Answers to the European Parliament Questionnaire, p. 7, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/lenarctic_en (все интернет-ресурсы были доступны в июле 2021 г.).

4 Эти гуманитарные принципы изложены, среди прочего, и в Европейском консенсусе по гуманитарной помощи, документ OJ 2008/C25/1 от 30 января 2008 г., часть 2.

деятельности на местах, они гарантируют защиту. Данные принципы имеют в ЕС высочайший правовой статус, они содержатся в статье 214 Договора о функционировании Европейского союза. Как донор, придерживающийся этих принципов, мы совместно с нашими партнерами реализуем данный мандат.

Поэтому я могу только повторить, что соблюдение МГП и гуманитарных принципов лежит в основе гуманитарной деятельности ЕС. Все обязаны уважать данные принципы: и стороны в конфликте, и доноры, и гуманитарные организации, поскольку они на практике гарантируют, что гуманитарная помощь будет оказана наиболее уязвимым категориям населения. С нашей стороны, мы продолжим применять имеющиеся у ЕС средства для защиты МГП, как это предусмотрено в отдельном Руководстве ЕС по МГП⁵, которым мы пользуемся уже более десяти лет. Мы также стремимся сделать МГП основой деятельности ЕС за пределами его территории и задействовать все доступные нам средства для соблюдения международного гуманитарного права. Это стало одним из ключевых положений Сообщения о гуманитарной деятельности ЕС, которое мы недавно одобрили⁶.

Директива (ЕУ) 2017/541 о борьбе с терроризмом содержит статью об исключениях, касающихся МГП: «Настоящая Директива не влияет на права, обязанности и ответственность государств-участников, вытекающие из международного права, в том числе международного гуманитарного права. Настоящая Директива не регламентирует действия вооруженных сил во время вооруженного конфликта, которые регламентирует международное гуманитарное право»⁷. Почему было решено включить эту оговорку?

За последние годы мы наблюдаем увеличение числа контртеррористических структур, как во всем мире, так и в ЕС. Это может быть оправдано обоснованными соображениями безопасности. Их целью должна быть защита безопасности гражданского населения, ради чего работают и гуманитарные организации. Но во многих случаях за все эти годы контртеррористические меры все больше осложняли гуманитарным организациям оказание помощи людям, которые больше всех в ней нуждаются. Потребность в ней зачастую наиболее высока в сложных обстоятельствах, когда организации, признанные террористическими, являются и сторонами в вооруженном конфликте. По разным оценкам более 60 млн человек живут в зонах,

5 EU, *Updated European Union Guidelines on Promoting Compliance with International Humanitarian Law*, OJ 2009/C303/06, 15 December 2009 (EU IHL Guidelines).

6 European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the EU's Humanitarian Action: New Challenges, Same Principles*, COM (2021) 110 final, Brussels, 10 March 2021 (Communication on the EU's Humanitarian Action).

7 Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council on Combating Terrorism and Replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and Amending Council Decision 2005/671/JHA, 15 March 2017, Recital 37.

контролируемых негосударственными акторами, в том числе и теми, с которыми контртеррористические структуры ведут борьбу.

Важно добиваться, чтобы все контртеррористические меры соответствовали международному праву, в том числе МГП, международному праву прав человека и международному праву беженцев. В этом отношении критически необходимо гарантировать гуманитарным организациям возможность работать в условиях вооруженного конфликта.

Именно поэтому для нас важно, что Директива (ЕУ) 2017/541 содержит исключения, вытекающие из международного гуманитарного права. Их цель — оградить от преследования в рамках контртеррористического законодательства ту деятельность, которая регламентируется и не запрещена МГП. Нам критически важно, чтобы нормы МГП соблюдались и действовали во всех обстоятельствах вооруженных конфликтов, чтобы эти нормы не размывались, чтобы гуманитарной деятельности не препятствовали, и чтобы беспомощные и незащитные люди, живущие на подконтрольных этим негосударственным группировкам территориях, могли получать гуманитарную помощь.

За последние годы на глобальном, региональном и местном уровнях вводится все больше международных санкций, в том числе и санкций ЕС, которые также называются «ограничительными мерами». В мае 2020 г. вы заявили: «Санкции не должны препятствовать гуманитарной помощи, в том числе медицинской, в соответствии с международным гуманитарным правом»⁸. Какие препятствия вы имели в виду?

Наши партнеры из числа как неправительственных и международных организаций, так и учреждений различных стран зачастую работают в странах, на которые наложены санкции, и в этих условиях им приходится соблюдать как данные санкции, так и гуманитарные принципы. И хотя санкции не нацелены на то, чтобы препятствовать оказанию гуманитарной помощи или затруднять этот процесс, они могут создавать серьезные трудности на местах, и об этом часто сообщают гуманитарные организации, в том числе и наши партнеры.

Многие гуманитарные организации подчеркивают, что санкции способны подорвать их возможности спасать людям жизнь. Они отмечают, что санкции могут затруднить необходимые для их деятельности финансовые операции, взаимодействие с негосударственными вооруженными группировками, закупку и импорт оборудования. Иные побочные пагубные последствия, такие как избыточные меры при соблюдении режима санкций, меры банков по снижению рисков и в целом негативное воздействие санкций, также могут препятствовать оперативной деятельности наших

8 См.: European Commission, “Commission Publishes Guidance on Coronavirus-Related Humanitarian Aid to Syria Despite Sanctions”, press release, Brussels, 12 May 2020, доступно по адресу: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_831.

партнеров на местах. Некоторые наши партнеры из числа гуманитарных организаций воздерживаются от работы на территориях, где действуют санкции, поскольку их работа становится более затратной, и они не знают, как санкции соблюдать; если же они продолжают там свою работу, то им приходится отвлекать значительные ресурсы на их соблюдение.

Эти опасения и трудности наших гуманитарных партнеров имеют для нас исключительно важное значение. Последовательное соблюдение режима санкций жизненно необходимо, чтобы не допускать использования не по назначению средств ЕС, например для финансирования незаконной или преступной деятельности, каковой и является терроризм. В то же время европейские институты намерены добиваться, чтобы самые уязвимые люди беспрепятственно получали гуманитарную помощь в полном соответствии с международным правом и гуманитарными принципами.

В 2020 г. Европейская комиссия опубликовала несколько важных руководящих документов⁹ о порядке соблюдения санкций ЕС при оказании гуманитарной, и особенно медицинской, помощи для борьбы с пандемией коронавируса. Гуманитарное сообщество высоко оценило их. Какие конкретные причины вызвали разработку данных руководящих документов? Каковы общие компоненты санкционной политики ЕС, направленные на минимизацию потенциальных препятствий гуманитарной деятельности? Расскажите, пожалуйста, и о других возможных мерах в помощь гуманитарным акторам, в том числе тем, которые финансируются ЕС и работают в странах, против которых ЕС ввел ограничительные меры?

Европейская комиссия серьезно относится к опасениям по поводу потенциальных препятствий для оказания быстрой и эффективной гуманитарной помощи и намерена сохранять гуманитарную практику. По этим причинам Европейская комиссия разработала данные руководящие документы, чтобы прояснить свои нормативные требования нашим партнерам.

Например, мы разработали руководство для гуманитарных организаций и участников экономической деятельности по оказанию гуманитарной помощи в рамках борьбы со вспышками пандемии COVID-19 в условиях ограничительных мер ЕС¹⁰. За прошедший год сфера применения данного документа постепенно расширялась, и в настоящий момент она охватывает Сирию, Иран, Венесуэлу и Никарагуа. Хочу особенно подчеркнуть принцип, запрещающий проверять наличие в санкционных списках

9 Европейская комиссия опубликовала, а затем расширила руководящие документы о порядке оказания гуманитарной помощи для борьбы с пандемией COVID-19 в странах и на территориях, на которые наложены ограничительные меры (санкции), а именно в Сирии (опубликованы в мае 2020 г.), Иране и Венесуэле (опубликованы в октябре 2020 г.), Никарагуа (опубликованы в ноябре 2020 г.). См.: 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, Brussels, 11 May 2020, 9 October 2020, 16 November 2020 (EU Guidance Note).

10 Ibid.

конечных получателей гуманитарной помощи. Наши партнеры положительно отозвались о нем, что позволило Европейской комиссии разработать новые руководства, например о применении Глобального режима санкций за нарушения прав человека (опубликовано в декабре 2020 г.) и об ограничительных мерах, касающихся ситуации в Мьянме/Бирме (опубликовано в мае 2021 г.). В настоящий момент разрабатывается общее руководство об оказании гуманитарной помощи, которое будет распространяться на все режимы санкций ЕС.

Однако наша поддержка деятельности гуманитарных организаций расширяется. В марте этого года на уровне ЕС был учрежден единый контактный орган по вопросам борьбы с пандемией COVID-19. Этому органу поручено направлять гуманитарные организации в те инстанции, которые имеют право устанавливать исключения из режима санкций для гуманитарной помощи.

Мы также можем направить нашим партнерам письма-подтверждения для предоставления в банки и финансовые организации, чтобы содействовать переводу средств для программ гуманитарной помощи, которые финансируются ЕС. Описание нашей поддержки партнерам и сопутствующая информация размещены на сайте партнеров Генерального директората по защите гражданского населения и гуманитарной помощи¹¹. Кроме того, мы содействуем постоянному диалогу между всеми заинтересованными сторонами, что помогает предоставлять гуманитарную помощь всем нуждающимся в ней людям и искать практические решения для устранения возникающих препятствий. Мы активно участвуем в различных кампаниях по защите общественных интересов, информационно-просветительских мероприятиях и постоянно взаимодействуем с нашими партнерами.

Директива (ЕУ) 2017/541 содержит статью, предусматривающую исключения по гуманитарным соображениям¹². Гуманитарные организации настойчиво призывают ЕС предусмотреть подобные исключения во всех режимах санкций ЕС. На языке ЕС термин «исключение» означает, что «ограничения не распространяются на деятельность, направленную на оказание гуманитарной помощи», и что гуманитарные организации могут беспрепятственно продолжать свою работу, поскольку ограничительные меры ЕС не будут распространяться на гуманитарную деятельность¹³. Можете ли вы сравнить подобные исключения с отступлениями, то есть с индивидуальными исключениями в каждом конкретном случае? Какова общая позиция ЕС по исключениям гуманитарного характера?

Режим санкций может предусматривать исключения по гуманитарным соображениям, чтобы сохранить возможность вести гуманитарную дея-

11 Доступно по адресу: <https://dgecho-partners-helpdesk.eu/sanctions/eu-restrictive-measures>.

12 См.: Directive (EU) 2017/541 (примечание 7 выше).

13 EU Guidance Note, 11 May 2020, Question 24 (примечание 9 выше).

тельность и гарантировать получение гуманитарной помощи нуждающимися в ней людьми. Ограничительные меры ЕС могут предусматривать два типа исключений: освобождение и отступление. Освобождение — как и положение статьи 38 Директивы (EU) 2017/541, — означает, что ограничения не распространяются на гуманитарную помощь. Конечно, для вступления в силу такого освобождения необходимо соблюдать все условия режима санкций, гарантирующие, что подобная деятельность будет носить действительно гуманитарный характер. В таких случаях гуманитарные организации могут продолжать свою работу без какого-либо предварительного разрешения. Если же предусмотрены отступления, то им можно будет продолжать работу, на которую наложены ограничения, только после получения разрешения компетентных органов.

При этом процедуры получения разрешений могут оказаться обременительными для гуманитарных организаций, начиная с того, что они могут не знать, в какие компетентные органы им нужно обращаться, и вплоть до задержек и приостановления их деятельности во спасение жизни людей. Для преодоления подобных трудностей ЕС сотрудничает со всеми необходимыми акторами, чтобы упростить и ускорить процесс получения разрешений на отступление от режима санкций по гуманитарным соображениям.

Исключения по гуманитарным соображениям являются одним из важнейших средств, сохраняющих возможности для гуманитарной деятельности. На сегодня только 7 из 42 действующих режимов санкций ЕС содержат различного рода исключения по гуманитарным соображениям. Среди них присутствуют и отступления, и освобождения, например отступления на закупку топлива для гуманитарных организаций, работающих в Сирии, и на применение санкций ООН против Сомали.

Европейская комиссия твердо намерена добиваться исключений по гуманитарным соображениям во всех режимах санкций ЕС и разработать эффективную систему применения таких исключений для всех наших партнеров, финансируемых ЕС. Данный подход ясно отражен в Сообщении о гуманитарной деятельности ЕС, одобренном Европейской комиссией в марте этого года. Конечно, решение о санкциях принимает не Европейская комиссия, а Совет ЕС, поэтому мы продолжим работать с ним, добиваясь внесения исключений по гуманитарным соображениям в режимы будущих санкций.

7 октября 2020 г. Совет ЕС принял решение и соответствующий регламент об учреждении Глобального режима санкций за нарушения прав человека¹⁴. Он предусматривает санкции против отдельных лиц, организаций и учреждений, причастных или связанных с серьезными нарушениями или ущемлениями прав человека по всему миру. Могут ли санкции

14 Council of the European Union, Council Decision (CFSP) 2020/1999 concerning Restrictive Measures against Serious Human Rights Violations and Abuses, 7 December 2020.

за нарушения МГП стать таким же эффективным средством, обеспечивающим их соблюдение? Отвечая на этот общий вопрос, можете ли вы также сказать, рассматривалась ли подобная возможность на уровне ЕС? Каковы основные причины, способствующие или препятствующие введению подобных санкций? Как их можно интегрировать в законодательство ЕС?

В упомянутом мною Руководстве ЕС по МГП прямо говорится, что санкции могут быть эффективным инструментом, помогающим соблюдать нормы этого права. Поэтому ЕС может накладывать их как на государственные и негосударственные стороны, вовлеченные в конфликт, так и на отдельных лиц. В последнем Сообщении о гуманитарной деятельности ЕС среди причин введения санкций ЕС также указываются серьезные нарушения МГП, что может существенным образом стимулировать соблюдение норм МГП, но при этом подчеркивается необходимость избегать любых негативных последствий для гуманитарной деятельности. Этим инструментом ЕС уже пользуется. На несколько стран уже наложены подобные санкции, в том числе для предотвращения нарушений МГП или реагирования на них. Здесь можно привести несколько стран: Бурунди, Демократическая Республика Конго, Сомали, Ливия и Мали.

В конце прошлого года ЕС учредил Глобальный режим санкций за нарушения прав человека. Впервые у ЕС появился гибкий и действенный инструмент влияния на отдельных лиц, организации и учреждения, включая государственных и негосударственных акторов, ответственные или связанные с серьезными нарушениями и ущемлениями прав человека по всему миру, где бы они ни случались. В рамках этого режима ограничительные меры могут быть введены за геноцид и преступления против человечности, а также за сексуальное и гендерное насилие. В этом качестве он может применяться и в гуманитарном контексте в случаях серьезных нарушений прав человека.

Средняя продолжительность самых масштабных программ гуманитарной помощи Международного Комитета Красного Креста (МККК) составляет 42 года¹⁵. Затяжные конфликты продолжаются уже много лет, они с трудом поддаются разрешению, постепенно изменяются, а их сложность размывает традиционные границы между гуманитарной деятельностью и сотрудничеством в целях социально-экономического развития. Сейчас ЕС полагается на подход, совмещающий гуманитарную помощь, социально-экономическое развитие и миротворчество. К каким первоначальным выводам пришел ЕС, воплощая его в жизнь? В некоторых комментариях звучат опасения, что такой подход не сможет должным образом соответствовать гуманитарным принципам и (или) интегрировать их. Что вы думаете по этому поводу?

15 См.: online introduction to the *International Review of the Red Cross* issue on “Protracted Conflict”, Vol. 101, No. 912, 2020, <https://international-review.icrc.org/reviews/irrc-no-912-protracted-conflict>.

Мы живем в сложном мире и продолжаем сталкиваться с серьезными кризисами. Потребность в гуманитарной помощи растет, и основная причина этого — вооруженные конфликты. Стихийные бедствия и последствия изменений климата осложняют и усугубляют кризис, вызванный пандемией COVID-19, и особенно его пагубные социально-экономические последствия. Учитывая масштаб, многогранность и сложность данных кризисов, мы просто обязаны работать сообща, решая вопросы гуманитарные, социально-экономические и миротворческие.

Выводы Совета ЕС, изложенные в документе по претворению в жизнь такого взаимосвязанного подхода¹⁶, опубликованные в мае 2017 г., призывают Европейскую комиссию и государства-участники к совместной работе по его внедрению в нескольких пилотных странах. Такая работа только что завершилась в шести странах¹⁷, и мы убедились в ее положительных результатах на уровне страны. Кроме этих пилотных стран, мы внедряем взаимосвязанный подход и во многих других обстоятельствах. Совместно с Верховным представителем Союза по иностранным делам и политике безопасности Жозепом Боррелем и комиссаром Юттой Урпилайнен мы оказали решительную политическую поддержку рекомендациям по разработке взаимосвязанного подхода в рамках Программы добрососедства, развития и международного сотрудничества. Установленный на сегодня срок реализации новой Программы развития станет отличной возможностью интегрировать данный подход в стратегические планы социально-экономического развития различных стран. Мы также призвали все делегации ЕС участвовать в его реализации. Суммируя, можно сказать, что мы уделяем пристальное внимание совершенствованию постоянного диалога между соответствующими подразделениями ЕС, его штаб-квартирой и программами на местах, а в каждой стране мы стремимся совместно анализировать текущую обстановку.

Большинство наших партнеров уже работают по-новому, в том числе учитывают взаимосвязь между решением гуманитарных вопросов, содействием социально-экономическому развитию и миротворчеством. Они накопили ценный опыт по оказанию помощи людям, которые оказались вне поля зрения гуманитарных организаций, по сокращению факторов уязвимости людей и снижению грозящих им рисков, по устранению исходных причин конфликтов, по обучению людей навыкам использования имеющихся у них средств, чтобы справиться с трудными жизненными обстоятельствами. С гуманитарной точки зрения мы будем и дальше требовать от наших партнеров, чтобы они уделяли приоритетное внимание людям, нуждающимся в срочной гуманитарной помощи. Однако это требование не должно препятствовать им обдумывать, каким образом гуманитарная деятельность встраивается в более широкий контекст ликвидации

16 Council of the European Union, “Operationalising the Humanitarian-Development Nexus”, Council Conclusions, Ref. No. 9383/17, 19 May 2017.

17 Шесть пилотных стран включали Ирак, Мьянму, Нигерию, Судан, Уганду и Чад.

последствий кризисов и, при необходимости, как добиваться более долгосрочных или устойчивых результатов. Например, вместо доставки воды автоцистернами можно подключиться к имеющейся инфраструктуре водоснабжения, предоставлять людям денежные средства, чтобы у них были достойные возможности для жизни, либо наладить сотрудничество между гуманитарными программами социальной помощи и государственными программами социальной защиты, но вся такая работа должна, конечно же, учитывать местные условия.

Взаимосвязанный подход, насколько это позволяют местные условия, подразумевает более согласованную координацию, реализацию и финансирование одновременно нескольких программ. Данный подход также открывает возможность финансировать программы по ходу их реализации из разных статей бюджета ЕС.

В целом же ЕС считает, что подход, основанный на тройственной взаимосвязи, определенно может помочь в условиях затяжных кризисов не в ущерб подходу, основанному на гуманитарных принципах.

10 марта 2021 г. Европейская комиссия обнародовала Сообщение о гуманитарной деятельности ЕС¹⁸. Каковы ее основные положения? Какие шаги предпримет Комиссия для достижения своих целей?

Во-первых, обнародовав Сообщение о гуманитарной деятельности ЕС, Европейская комиссия подчеркнула, какое важное место занимает гуманитарная помощь во всей внешней политике ЕС. В данном Сообщении говорится о необходимости придать новый импульс политике гуманитарной помощи ЕС на фоне высокой как никогда потребности в ней, которая еще и продолжает расти. Сталкиваясь сегодня с беспрецедентными трудностями при реализации программ гуманитарной помощи, к тому же осложненными пандемией COVID-19, мы нуждаемся как в дополнительных ресурсах для их реализации по всему миру, так и в более благоприятных условиях, чтобы эффективно помогать наиболее нуждающимся людям, соблюдая наши принципы. Однако, как подчеркивается в данном Сообщении, нам также нужно наращивать усилия для устранения исходных причин, то есть многообразных движущих сил конфликтов и кризисов. В этих целях мы должны и далее интегрировать программы помощи в чрезвычайных ситуациях в долгосрочные подходы, развивая тесное сотрудничество на системном уровне между гуманитарными организациями, программами социально-экономического развития и миротворчества.

Во-вторых, как говорится во вводной части данного Сообщения, несмотря на новые трудности в предоставлении гуманитарной помощи, ее основополагающие принципы остаются без изменений. Отправной точкой здесь служит положение, где ЕС вновь ясно подтвердил свою приверженность оказывать гуманитарную помощь, основываясь на данных прин-

18 Communication on the EU's Humanitarian Action (примечание 6 выше).

ципах и потребностях в ней, что соответствует положениям документа «Европейский консенсус по вопросам гуманитарной помощи», который остается основой нашей деятельности. В Сообщении также подчеркивается, насколько важно эффективно добиваться беспрепятственного и безусловного доступа к людям, нуждающимся в гуманитарной помощи, и стремиться сделать МГП основой гуманитарной деятельности Евросоюза и за его границами. Оно обязывает нас использовать все доступные ЕС средства, чтобы добиваться соблюдения МГП, в особенности призывая при необходимости включать серьезные нарушения МГП в обоснование режимов санкций ЕС. Как уже упоминалось, данное Сообщение содержит обязательство ЕС учитывать все нормы МГП в своей санкционной политике, в том числе всегда предусматривать исключения по гуманитарным соображениям в своих режимах санкций.

В-третьих, учитывая беспрецедентный масштаб потребностей в гуманитарной помощи и сокращение наших финансовых возможностей, данное Сообщение подчеркивает настоятельную необходимость расширять ресурсную базу программ гуманитарной помощи. Небольшая группа стран-доноров и сам ЕС просто не в состоянии из года в год практически полностью финансировать все программы гуманитарной помощи ЕС. Необходимо и на глобальном уровне, и в самой Европе расширять круг доноров, способных выделять ресурсы для данных программ.

Кроме того, данное Сообщение определяет, как мы можем повысить эффективность и результативность гуманитарной помощи ЕС, в том числе повышая качество и объемы финансирования программ в соответствии со Всеобъемлющим соглашением (заключено на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам в мае 2016 г. — *Прим. пер.*), шире применяя инновационные подходы, оказывая поддержку местным службам экстренного реагирования и действуя на опережение.

В-четвертых, данное Сообщение стремится повысить роль ЕС в активном содействии по эффективному оказанию гуманитарной помощи, основанной на гуманитарных принципах. Для этого в Сообщении предлагается выделить ЕС резервы для устранения временных трудностей при реализации программ гуманитарной помощи, в основном используя положительный опыт гуманитарных воздушных мостов¹⁹, которые были организованы для преодоления транспортных и логистических сбоев, вызванных пандемией COVID-19.

Такой амбициозный план можно реализовать только в тесном сотрудничестве государств — участников ЕС, других учреждений и служб ЕС, а также наших партнеров по гуманитарной деятельности. Мои сотрудники уже приступили к реализации предложений данного Сообщения. Уже идет определенная работа в этом направлении, например развивается партнерство по реализации программ, рассчитанное на многолетнюю перспек-

19 European Commission, “European Union Humanitarian Air Bridge”, https://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid/humanitarian-air-bridge_en.

тиву. Скоро мы приступим к реализации и других его положений, например будем постепенно совмещать наше финансирование с привлечением ресурсов частного сектора. В других случаях нам придется работать на более долгосрочную перспективу, например совместно с нашими партнерами и новыми донорами расширять ресурсную базу или более последовательно применять взаимосвязанный подход на практике.

В завершение нашей беседы скажите, пожалуйста, какие аспекты вашей работы — с момента вступления в должность — вызывают у вас ощущение, что вы не зря ею занимаетесь? А что самое трудное для вас? Что еще вы хотели бы сказать нашим читателям?

Больнее всего мне думать о человеческом измерении кризисов. Люди лишены средств к существованию, их жизнь и здоровье в опасности, они не способны преодолеть обрушившиеся на них трудности. Дети лишены будущего, поскольку в условиях гуманитарных кризисов они не могут получить качественного образования. Об этом мучительно даже говорить, но проработав более полутора лет, я убедился, что мы можем облегчить страдания людей, во многом благодаря настойчивости, знаниям и трудолюбию всех наших партнеров, а всего их у нас более 200, и многочисленных местных неправительственных организаций, с которыми они сотрудничают. Я твердо намерен содействовать сотрудничеству с нашими партнерами, координировать с ними реализацию наших программ гуманитарной помощи и повышать их потенциал.

Я также сердечно благодарю МККК — одного из наших ближайших партнеров, за его важную и трудную работу. Я надеюсь на дальнейшее сотрудничество с ним в деле достижения более строгого соблюдения МГП во всех конфликтных ситуациях.