

Государственная политика по применению санкций: на международном уровне необходимо действовать совместно и скоординированно

Джастина Уокер

Джастина Уокер — руководитель глобального подразделения по вопросам санкций, их применения и сопутствующих рисков в Ассоциации сертифицированных специалистов по противодействию отмыванию незаконных доходов.

Аннотация

В данной статье разъясняются трудности соблюдения санкций при оказании гуманитарной помощи на территориях, находящихся под жесткими санкциями. Подчеркиваются значительные трудности в достижении такой цели, как осуществление гуманитарной деятельности, несмотря на то что такую цель поставили перед собой органы, которые ввели эти санкции. Освещаются ключевые трудности и вопросы, требующие немедленного прояснения. Особое внимание уделено необходимости пересмотреть подход к оказанию критически важной гуманитарной помощи в условиях применения санкций ООН и односторонних санкций. В завер-

шение подчеркивается, что правительства и органы, которые налагают санкции, должны учитывать их последствия, а также действовать совместно и скоординированно на международном уровне.

Ключевые слова: санкции, односторонние меры, борьба с терроризмом, лицензирование, управление рисками, гуманитарная помощь, восстановление.

: : : : : :

В последние годы наблюдается беспрецедентное увеличение количества санкций, как и более инновационный подход к применению их различных видов¹. Особенно необходимо отметить рост экономических и торговых ограничений, направленных на решение широкого круга глобальных проблем, в том числе нарушений прав человека, конфликтов, киберугроз, коррупции, терроризма и распространения оружия массового поражения. Увеличивается масштаб финансовых санкций, что приводит к более пристальному изучению их нежелательных последствий, особенно в связи с оказанием гуманитарной помощи.

И хотя эта проблема не нова, более активное обсуждение нежелательных последствий вызвано сложностью современных длительных конфликтов, например в Сирии, и целым рядом новых проблем, вызывающих обеспокоенность, в том числе приходом к власти талибов в Афганистане. Более того, пандемия COVID-19 ставит вопросы о том, в какой степени санкции могут помешать чрезвычайным мерам для решения глобального кризиса системы здравоохранения².

Столкнувшись с необходимостью безотлагательно остановить пандемию COVID-19, власти, введшие санкции, нарастили усилия по информированию общественности о том, насколько жизненно важна поддержка гуманитарной деятельности. В свою очередь, органы власти приняли определенные меры по этому поводу, в том числе опубликовали руководящие разъяснения, введя ряд исключений гуманитарного и медицинского характера, а в отдельных случаях выдали лицензии, содействующие мерам по борьбе с пандемией COVID-19³. Однако, несмотря на эти усилия, все еще остаются трудности при применении санкций одновременно с оказанием гуманитарной помощи.

1 Подробный обзор целей санкций в цифрах см. в информационной рассылке Центра за новую безопасность Америки, www.cnas.org/sanctions-by-the-numbers (все интернет-ресурсы были доступны в декабре 2021 г.).

2 В марте и апреле 2020 г. множество стран обращались к Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций (ООН) Антониу Гутерришу с призывами «полного и немедленного» снятия санкций. См., например: “COVID-19 and Sanctions: Letter of 18 Governments to the UN Secretary-General”, 18 April 2020, www.uspeacecouncil.org/4955-2/. Кроме призывов к фактическому снятию санкций, звучали и призывы к «ослаблению санкций» со стороны Верховного комиссара ООН по правам человека Мишель Бачелет и Специального докладчика ООН по вопросу о праве на питание Хилал Элвер. См.: UN Office of the High Commissioner for Human Rights, “Bachelet Calls for Easing of Sanctions to Enable Medical Systems to Fight COVID-19 and Limit Global Contagion”, 24 March 2020, www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25744&LangID=E.

3 Например, в контексте борьбы с пандемией COVID-19 и США, и Европейская комиссия опубликовали несколько документов, касающихся освобождений от санкций и лицензий. См., например: US Department of the Treasury, “Provision of Humanitarian Assistance and Trade to Combat

Влияние санкций на гуманитарную деятельность

Международное сообщество сталкивается с многочисленными чрезвычайными ситуациями гуманитарного характера в различных обстоятельствах применения санкций. Влияние санкций на гуманитарную деятельность наиболее очевидно в таких юрисдикциях и на таких территориях, как Сирия, Афганистан, Иран, Северная Корея, Йемен, Венесуэла, сектор Газа и Мьянма⁴. Однако вызванные этим трудности выходят далеко за рамки собственно юрисдикций, подвергнутых жестким санкциям, затрагивая и другие территории, где определяющими факторами являются конфликты и санкции. Еще больше осложняет ситуацию расширение границ определения термина «терроризм» тем самым создаются иного вида трудности в применении санкций.

Когда последствия всеобъемлющих односторонних санкций сочетаются с угрозой терроризма и проблемами обеспечения безопасности, все стороны, причастные к гуманитарной деятельности, сталкиваются с невероятными трудностями. Например, международные неправительственные организации (НПО), работающие в Дамаске, проанализировали препятствия оперативной деятельности в Сирии и выявили значительные трудности при переводе средств в юрисдикции, попавшие под жесткие санкции. В 2020 г. применительно к одной только Сирии международные банковские учреждения сразу же отвергли 12% заявок на перевод средств в гуманитарных целях. 12% оставшихся переводов не прошли, а 32% прошли с существенными задержками от трех до десяти месяцев⁵. А диалог, организованный рабочей группой по соблюдению международных санкций при Ассоциации сертифицированных специалистов по борьбе с отмытием незаконных доходов, показал, что в случае Ирана таких отказов может быть значительно больше, чем в случае Сирии⁶.

Однако возможно, что в последние несколько лет взаимосвязь между гуманитарной деятельностью и санкциями нигде не проявилась с такой разительной очевидностью, как в Афганистане, где после прихода к власти талибов были заморожены международные резервы страны,

COVID-19”, fact sheet, 16 April 2020 (обновлено 17 июня 2021 г.), https://home.treasury.gov/system/files/126/covid19_factsheet_20200416.pdf; European Commission, “Sanctions: Commission Issues Additional Guidance on Providing COVID-19-Related Humanitarian Aid in Sanctioned Environments”, August 2021, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/210813-humanitarian-aid-guidance-note-statement_en.pdf.

4 Для того чтобы квалифицировать ситуацию как «вооруженный конфликт» согласно международному праву, она должна отвечать нескольким условиям. Некоторые из приведенных случаев могут не отвечать необходимым для этого условиям (Венесуэла и Северная Корея). Тем не менее их включение позволяет извлечь важные уроки из применения санкций, а также еще раз показывает масштабы чрезвычайных гуманитарных ситуаций, возникающих в различных обстоятельствах при их применении.

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

6 Дополнительную информацию о деятельности данной рабочей группы см.: ACAMS Sanctions Space, “ACAMS International Sanctions Compliance Task Force: Humanitarian-Sanctions Technical Dialogue Forum”, 1 March 2021, www.acams.org/en/media/document/16941.

в том числе банковские депозиты и средства центрального банка. В результате были парализованы финансовая и банковская системы страны, люди бросились забирать деньги из банков, была ограничена выдача наличных, упала ликвидность, предсказывался полный коллапс банковского сектора⁷. Социально-экономические последствия оказались разрушительными, а гуманитарные организации немедленно столкнулись с серьезными задержками в переводах и платежах. Приостановились корреспондентские отношения с международными банками, а из-за отсутствия ликвидности доходившие до Афганистана средства нельзя было перевести в наличные.

Задержки или отказы в оплате средств в гуманитарных целях приводят к реальным последствиям для программ гуманитарной помощи. Среди них неспособность выплачивать заработную плату, приостановка или прерывание программ и возросшие риски для сотрудников гуманитарных организаций из-за невозможности выполнять в стране финансовые обязательства⁸. Более того, трудности связаны не только с фактическим переводом средств, но и с иными разнообразными проблемами, например в условиях действия жестких санкций невозможно закупать и перевозить критически важные товары, получить страховку, добиться доступа для гуманитарных организаций к жизненно необходимым службам (то есть облачного хранения данных, обновления программного обеспечения и пользования интернетом). Увеличение масштабов отслеживания интернет-трафика для предотвращения нарушения санкций может, как ожидается, привести к отказу в доступе к цифровым продуктам и службам для многих программ гуманитарной помощи, реализуемых в юрисдикциях, подвергнутых жестким санкциям⁹.

Важно отметить, что санкции наложены не только на переводы средств, гуманитарные организации могут столкнуться с ними и при оказании гуманитарных услуг, и при доставке различных грузов, при этом даже ничего не оплачивая. Это особенно касается санкций США, когда гуманитарным организациям приходится учитывать множество факторов, приводящих к их применению, в том числе оплату в долларах США, переводы средств через корреспондентский банк в США, участие резидентов США (страховых и транспортных/логистических компаний или производителей), необходимость получать разрешение на экспорт в зависимости от предмета экспорта, пункта назначения, конечного пользователя и (или) потребителя.

7 United Nations Development Program, *The Afghan Banking and Financial System Situation Report*, policy brief, 22 November 2021, www.af.undp.org/content/afghanistan/en/home/library/knowledge-products/Policy-brief-banking-crisis.html.

8 По результатам совещания, организованного Форумом для диалога по техническим вопросам влияния санкций на гуманитарную деятельность, в рамках рабочей группы по соблюдению международных санкций при Ассоциации сертифицированных специалистов по борьбе с отмыванием незаконных доходов. Дополнительную информацию о Форуме для диалога см.: ACAMS Sanctions Space (примечание 6 выше).

9 Дополнительную информацию о соответствующих проблемах цифровых технологий см.: Ashley Campbell, *How to Navigate the Digital and Technology Landscape*, Sanctions Masterclass Series Follow-Up Briefing Paper, ACAMS Sanctions Space, April 2021, www.acams.org/en/media/document/19051.

Что касается правил экспортного контроля, то определенное оборудование, компоненты которого изготовлены в США (например, компьютеры, медицинское оборудование и оборудование для дезинфекции воды), может попадать под экспортный контроль США, даже если это оборудование находится за пределами США и не принадлежит резидентам США¹⁰. Для стран, на которые США наложили эмбарго, существует определенный минимальный порог для таких компонентов, в случае с Ираном он составляет 10%, то есть ограничивается экспорт любого иностранного оборудования, если доля его компонентов, произведенных в США, превышает 10%.

В результате чрезвычайно сложно уяснить суть запретов, порядок получения лицензий, нормы экспортного контроля, а также принимать меры для их должного соблюдения и учета вероятных рисков. Соблюдать санкции трудно как гуманитарным акторам, так и подрядчикам программ помощи из частного сектора, поскольку зачастую и тем и другим приходится тратить много средств на правовой анализ, что во многих случаях мешает своевременно и быстро оказывать гуманитарную помощь¹¹.

В поисках решения этих проблем необходимо признать, что масштабная отмена санкций в ближайшем будущем не предвидится, и что санкции останутся излюбленным инструментом многих западных правительств, которые считают их критически важным инструментом защиты международного права, мира и безопасности. И поэтому срочно необходимо здесь и сейчас устранить те препятствия, которые не позволяют эффективно применять исключения по гуманитарным соображениям.

Исключения из санкций по гуманитарным соображениям: почему трудно их добиваться?

Во многих случаях режимы санкций действительно предусматривают особое разрешение на гуманитарную деятельность. Даже в условиях самых жестких санкций, например против Ирана и Сирии, предусмотрено множество исключений и лицензий на перевозку гуманитарной помощи и медикаментов. Но несмотря на их цель — не прерывать экспорт медикаментов и продовольствия или работу критически важных гуманитарных служб, возникает большая проблема: как будет действовать и практически применяться данная система исключений. Причины здесь многообразны, но их можно свести к нескольким наиболее распространенным.

10 Ashley Campbell, *How to Navigate the Digital and Technology Landscape*, Sanctions Masterclass Series Follow-Up Briefing Paper, ACAMS Sanctions Space, April 2021, www.acams.org/en/media/document/19051.

11 Дополнительные сведения см.: Justine Walker, *Humanitarian Impact of Syria-Related Unilateral Restrictive Measures*, National Agenda for the Future of Syria, 16 May 2016, www.voltairenet.org/IMG/pdf/Humanitarian_Impact_of_Syria-Related_Unilateral_Restrictive_Measures.pdf.

Во-первых, механизмы получения исключений из санкций и лицензирования носят сугубо технический характер и зачастую требуют обширных знаний и опыта. Запрещенная деятельность и деятельность разрешенная, не требующая получения лицензии и (или) предварительного разрешения, существенно различаются в зависимости от страны, наложившей санкции, и в разных санкционных режимах. Зачастую банки, экспортеры и гуманитарные организации вынуждены изучать множество различных законодательных норм. Это приводит к задержкам и путанице, нередко ведет к непоследовательности и влияет на принятие прагматического решения. В запутанном лабиринте взаимосвязанных запретов, норм лицензирования, требований экспортного контроля и вызванных ими проблем учета рисков сотрудникам, отвечающим за соблюдение санкций, приходится работать в некоей «серой зоне», так как отдельные принятые ими решения могут зачастую толковаться достаточно широко.

Во-вторых, центральное место в процессе принятия решений стал занимать выбор необходимых мер для должного соблюдения санкций, чтобы снизить риск их нарушений. Точный масштаб таких мер не прописан в законодательстве, вместо этого указывается диапазон таких факторов, как тип проекта гуманитарной помощи и партнеры в его реализации, которые могут навлечь санкции на соответствующего актора со всеми вытекающими последствиями. Зачастую первой необходимой мерой в должном соблюдении режима санкций становится проверка того, что вы ни напрямую, ни косвенно не работаете с физическим или юридическим лицом, попавшим под санкции. При этом в условиях жестких санкций может быть трудно со всей определенностью предусмотреть все необходимые меры для их должного соблюдения¹².

В-третьих, само понятие «право собственности и распоряжения» еще больше усложняет меры для должного соблюдения санкций. Причина здесь в том, что подобные понятия зачастую относятся не только к отдельным людям или категориям людей, на которые наложены санкции. В самом простом виде режим санкций запрещает прямо или косвенно передавать средства (обычно имеются в виду наличные и иные финансовые средства в любой форме) или экономические ресурсы (обычно подразумевается любое имущество, например автомобили) перечисленным физическим и юридическим лицам. В качестве примеров косвенного нарушения санкций можно назвать закупку необходимого для гуманитарной деятельности оборудования у отсутствующей в санкционных списках компании, конечный владелец которой внесен в эти списки, либо аренду здания для программы гуманитарной помощи у компании, конечный владелец которой попал под санкции. Один из самых трудных вопросов — как избежать

12 О возможных мерах для их должного соблюдения, в том числе о правовых рамках, связанных с «правом собственности и распоряжения», см.: Justine Walker, *Risk Management Principles Guide for Sending Humanitarian Funds into Syria and Similar High-Risk Jurisdictions*, ACAMS, May 2020, www.acams.org/en/media/document/10691.

такой опасности? При этом не стоит недооценивать риски для гуманитарных акторов, не принявших всех должных мер.

В-четвертых, по мнению специалистов по соблюдению санкций можно по-разному толковать даже те виды гуманитарной помощи, для которой могут понадобиться разрешения или лицензии. Эту ситуацию еще больше осложняет тот факт, что зачастую уполномоченные органы различных юрисдикций могут придерживаться разных точек зрения на порядок выдачи одних и тех же разрешений. Короче говоря, даже у уполномоченных органов может быть разное мнение о том, что именно относится к гуманитарной помощи. Такой подход к санкциям особенно заметен в Европейском союзе, где различные уполномоченные органы ЕС могут по-разному толковать порядок применения одних и тех же норм регулирования, например, может ли потребоваться лицензия или нет.

Последствия сдерживающего эффекта

Даже если та или иная деятельность разрешена, зачастую возникают опасения, что закупленные товары или средства оплаты могут использоваться в каких-либо иных целях, либо что попавшие под санкции физические или юридические лица могут извлечь из нее какую-либо выгоду, например когда подрядчик программы раздачи продовольствия попал под санкции, либо когда может потребоваться перевести поставщику оплату на счет в государственном банке, попавшем под санкции. Такие опасения создают сдерживающий эффект, который иногда еще называют «чрезмерным соблюдением режима санкций». Международные банки, гуманитарные акторы и частный сектор опасаются неумышленных формальных нарушений режима санкций, когда фактическая деятельность разрешена, но нарушения происходят из-за различных факторов, возникающих при ее реализации¹³.

Сдерживающий эффект усугубляется неопределенностью по поводу новых или обсуждаемых санкций. Наглядным примером таких сложностей является принятый США в 2020 году «закон Цезаря» по защите гражданского населения Сирии¹⁴, который стал законом одновременно с утверждением ежегодного оборонного бюджета. Данный закон, названный по имени человека, подготовившего документы о пытках гражданских лиц со стороны правительственных структур Башара Асада, ограничивает перевод значительных средств иностранных компаний и физических лиц сирийскому правительству и связанным с ним отраслям промышленности, где влияние правительства может представлять повышенную опасность, например топливной и строительной.

Несколько успокаивает, что так называемые «санкции Цезаря» не распространяются на гуманитарную деятельность, но они все-таки

13 Justine Walker, *Navigating Humanitarian Exceptions*, ACAMS Sanctions Compliance Occasional Paper, April 2020, www.acams.org/en/media/document/10686.

14 US Department of State, “Caesar Syria Civilian Protection Act”, информационный бюллетень, 17 June 2020, <http://2017-2021.state.gov/caesar-syria-civilian-protection-act/index.html>.

повлияли на работу НПО. Например, после принятия «закона Цезаря» экспортеры во многом прекратили поставку товаров в Сирию, лишив НПО доступа к критически важным для них товарам, которые нужны для повседневной работы. Аналогичным образом действуют и региональные банки, они стали осмотрительнее проводить определенные платежи и закрыли счета, связанные с сирийскими банками. По большей части такая реакция обусловлена боязнью «вторичных санкций» и трудностями в определении границ «крупных финансовых операций» (то есть операций, объем которых вводит санкции в действие)¹⁵.

Нормы лицензирования: их масштабы и распространение на «гуманитарную плюс» деятельность

Гуманитарным организациям также приходится реализовывать программы помощи, включающие «гуманитарную плюс» деятельность, то есть выходящие за строго определенные рамки гуманитарной помощи. Они могут называться «социально-экономическим развитием», «ранней стадией восстановления после чрезвычайной ситуации» или «гуманитарной плюс» деятельностью, но, по сути, они призваны обеспечить работу различных систем и объектов инфраструктуры. Например, для работы медицинского учреждения может потребоваться подключение к сети электроснабжения, что, в свою очередь, потребует восстановления объектов инфраструктуры. Таким же образом строительство объектов водоснабжения, канализации и жилья зачастую зависит от ремонта, восстановления или строительства определенных компонентов местной инфраструктуры. Более того, в отношении таких стран, как Афганистан, широко распространено мнение, что одной гуманитарной помощи недостаточно, чтобы предотвратить масштабный гуманитарный кризис, поэтому программы такой помощи финансируют и иные меры, например создание источников средств к существованию и содействие в социально-экономическом развитии¹⁶.

В Сирии строительные и восстановительные работы в рамках гуманитарной деятельности порождают два ключевых вопроса: (1) в какой степени санкции будут/могут предусматривать исключения для указанных работ, которые приносят пользу в первую очередь нуждающемуся в гуманитарной помощи населению, и (2) как при этом избежать поощрения или укрепления власти виновных в ущербе, причиненном во время вооруженного конфликта, и нарушений прав человека? Помимо Сирии развитие

15 За последние годы значительно возросла частота или угроза введения вторичных санкций, имеющих отношение к Ирану, Северной Корее, Сирии и т. д. Обзор соображений международного характера, касающихся нормативно-правовых положений и соблюдения санкций, см.: Samantha Sultoon and Justine Walker, *Secondary Sanctions' Implications and the Transatlantic Relationship*, Atlantic Council, Washington, DC, September 2019, www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/secondary-sanctions-implications-and-the-transatlantic-relationship/.

16 См., например: European Commission, "Afghanistan: Commission Announces E1 Billion Afghan Support Package", press release, Brussels, 12 October 2021, https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/ip_21_5208.

ситуации в Афганистане также показывает, насколько жизненно важно добиваться, чтобы лицензии выдавались на достаточно многообразные виды деятельности и было ясно, как их получать.

После того как талибы объявили о формировании нового правительства, сразу же возник вопрос — в какой мере толкование действующих санкций может затронуть разнообразие правительственных учреждений Афганистана¹⁷. Санкциям против талибов уже 20 лет, они включают санкции ООН и односторонние меры, в том числе и США. Однако, несмотря на столь длительный срок, так и не было выработано четкого определения, кто именно принадлежит к движению «Талибан». Ситуация еще больше осложнилась, когда выяснилось, что большинство руководителей переходного правительства, в том числе некоторые министры, находятся под санкциями Совета Безопасности ООН.

Включение указанных лиц в состав нового переходного правительства привлекло внимание к таким критически важным понятиям порядка соблюдения санкций, как «право собственности и распоряжения», а также возник вопрос о том, будет ли нарушением санкций «предоставление средств в распоряжение» нового переходного правительства. И здесь необходимо решить ключевой вопрос — как проводить различие между взаимоотношениями с министерствами и взаимоотношениями с министрами, попавшими под санкции. В силу сложившихся в Афганистане обстоятельств при реализации гуманитарных (и не только) программ потребуется перевод средств через учреждения правительства страны, а также работа с попавшими под санкции физическими и юридическими лицами¹⁸.

Следовательно, международному сообществу и вводящим санкции органам теперь приходится срочно решать, как режим санкций будет действовать в Афганистане в отношении взаимодействия с такими лицами в рамках оказания гуманитарной помощи. Некоторые юрисдикции, например Великобритания, придерживаются такой точки зрения: соответствующие резолюции ООН не предусматривают применимых исключений гуманитарного характера и поэтому не могут предоставлять необходимые лицензии¹⁹. В отличие от этого стандарты США, которые наложили на все движение «Талибан» (*движение запрещено в России. — Прим. пер.*) еще больше всеобъемлющих санкций, позволили выдавать лицензии, которые дали возможность заниматься ранее запрещенной деятельностью.

17 Обсуждение данных вопросов см.: Justine Walker, *Afghanistan and Risk Managing Permissible Payments: Key Aspects Requiring Clarification and Future Public-Private Dialogue*, Sanctions Rapid Response Briefing Paper, ACAMS International Sanctions Compliance Task Force, 9 September 2021, www.acams.org/en/sanctions-afghanistan-response-paper.

18 См.: ACAMS, “Sanctions Masterclass: Jurisdiction and Sanctions Regime: Rapid-Fire Update (Afghanistan)”, September 2021, www.acams.org/en/training/webinars/sanctions-masterclass-jurisdiction-and-sanctions-regime-rapid-fire-update-afghanistan.

19 См., например: Office of Financial Sanctions Implementation (OFSI), “OFSI Updates Charity Sector Guidance”, *OFSI Blog*, 1 November 2021, <https://ofsi.blog.gov.uk/2021/11/01/ofsi-updates-charity-sector-guidance/>.

Работа в Афганистане сопряжена с огромными сложностями, так как трудно понять, что разрешено, а что запрещено, и международный подход к выдаче лицензий не отличается единообразием. Необходимо безотлагательно разработать жизненно важный и исчерпывающий документ, одобренный уполномоченными органами, о взаимосвязи между санкциями и гуманитарной деятельностью применительно к экономической деятельности, в которой участвуют попавшие под санкции физические и юридические акторы. Особенно остро требует прояснения вопрос, какие из всех возможных программ считаются гуманитарными и (или) что считается «разрешенной деятельностью». Ситуация в Афганистане, Сирии, Йемене и похожие сценарии развития событий вызывают опасения, что узкое определение в санкционных режимах оснований для лицензирования гуманитарной или «разрешенной» деятельности и «передачи средств в распоряжение находящемуся под санкциями физическому или юридическому актору» может создать значительные трудности для международных гуманитарных организаций.

Доступность надежных каналов платежей

Помимо вышеуказанных проблем, касающихся терминологии и масштабов применения санкций, другой наиболее сложной проблемой может стать вопрос о том, как структурировать гуманитарную деятельность и проводить необходимые входящие и исходящие платежи в юрисдикциях, на которые наложены жесткие санкции. Это весьма реальная проблема как для финансовых учреждений, так и для тех, кто оказывает гуманитарную помощь. Санкции могут серьезно подорвать возможности банковской системы проводить международные переводы средств, а протекающий одновременно вооруженный конфликт может еще больше осложнить ситуацию.

Например, в Сирии коллапс банковской системы в районах, которые не контролирует правительство, на фоне санкций США, ЕС и других стран против сирийских государственных банков (в том числе и крупнейших банков страны) привел к ограничению доступных каналов перевода средств и возможностей безопасно хранить средства, поступающие в Сирию. Суммарные последствия санкций и отсутствие альтернативных банков обусловили чрезвычайные трудности при переводе в границах Сирии средств, деноминированных в евро и долларах США: возможностей, которые остались у нынешней банковской системы страны, было недостаточно²⁰. Для НПО и иных организаций, оказывающих гуманитарную помощь в Сирии, это превратилось в финансовое «узкое место», и даже если — теоретически — имеются финансовые средства и поддержка, трудно передавать эти средства в распоряжение тех, кто оказывает помощь на местах. Как сообщают учреждения ООН, в Афганистане почти 90% их партнеров из числа НПО с трудом переводят средства в страну. Эти проблемы представляются

20 См.: J. Walker (примечание 13 выше).

многогранными и многоуровневыми, так как банкам приходится принимать меры по снижению рисков, ждать разъяснений по поводу санкций или же они не могут получить доступ к ликвидным средствам в самом Афганистане²¹.

Кроме того, сокращение каналов перевода средств через банки-корреспонденты²² в юрисдикциях, на которые наложены жесткие санкции, сразу же отразилось на возможностях международных банков осуществлять трансграничные переводы для оплаты расходов на разрешенную гуманитарную деятельность. Как сообщают и банки, и гуманитарные акторы, значительное сокращение доступных каналов перевода средств через банки-корреспонденты в юрисдикции, попавшие под санкции, привело к осложнениям и задержкам при переводе средств и для оплаты оперативных расходов на гуманитарную деятельность. Таким образом, даже при желании переводить средства на гуманитарные цели, каналы их переводов либо недоступны, либо часто меняются. Более того, односторонние санкции могут вводить жесткие ограничения на новые корреспондентские отношения между банками или на банковские услуги. По этим причинам в некоторых юрисдикциях, попавших под жесткие санкции, очень трудно организовать постоянно работающие каналы связи между банками²³. Например, ограничительные меры ЕС в отношении Сирии включают запрет сирийским финансовым учреждениям открывать новые филиалы или дочерние компании на территории ЕС, создавать совместные предприятия или вступать в корреспондентские отношения с банками ЕС²⁴. Эти меры ЕС относятся ко всем сирийским финансовым учреждениям, независимо от того, находятся ли они под санкциями или нет. США наложили еще больше ограничений, запретив своим банкам оказывать финансовые услуги или предоставлять к ним доступ банкам, расположенным в Сирии²⁵.

Из-за совокупных последствий нынешних и в ожидании новых правовых, санкционных и нормативных требований, а также повышения операционных рисков банки стали разрывать корреспондентские отношения и сводить к минимуму работу в юрисдикциях, попавших под жесткие санкции.

21 Совещания на уровне экспертов рабочей группы по соблюдению международных санкций Ассоциации сертифицированных специалистов по противодействию отмыванию незаконных доходов с участием гуманитарных акторов, международных НПО и финансовых учреждений: первое совещание прошло в виртуальном формате в ноябре 2021 г., второе прошло также в ноябре 2021 г. в Вашингтоне, США, третье состоялось в декабре 2021 г. в Лондоне.

22 В рамках корреспондентских отношений один банк (банк-корреспондент) оказывает банковские услуги другому банку (банку-респонденту). Крупные международные банки обычно выступают в качестве корреспондентов для тысяч банков, разбросанных по всему миру. Банки той или иной страны скорее всего будут получать и направлять через банки-корреспонденты переводы в юрисдикции, где они физически не присутствуют. Корреспондентские банковские отношения считаются неотъемлемым элементом глобальной платежной системы, особенно для переводов средств между странами.

23 Justine Walker, *Examining Viable Banking and Payment Options for the Movement of International Humanitarian Funds into Syria*, National Agenda for the Future of Syria, 2017.

24 См.: EUR-Lex, "EU Restrictive Measures against Syria", 20 January 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A4336644>.

25 См.: J. Walker (примечание 23 выше).

В свою очередь это привело к необходимости переводить средства на гуманитарные цели альтернативными способами, а не через банки. Однако переход на такие способы оплаты через посредников, работа которых никак не регламентируется, и (или) наличными сопряжен со значительными рисками. Например, перевозка наличных средств не только дорого обходится, но и повышает риск для осуществляющих ее людей стать жертвой вымогателей и в целом представляет значительную физическую опасность. Перевод средств через вышеуказанных посредников связан с иными рисками, главным образом они касаются способности добиться сквозной прозрачности всего процесса оплаты и вероятности того, что акторы, которые хранят или переводят средства, могут находиться под санкциями и (или) быть причастны к такой преступной деятельности, как отмывание незаконно полученных доходов, наркоторговля или финансирование терроризма.

Государственная политика по применению санкций: приоритеты на будущее, учет различных факторов и руководящая роль

Чтобы избежать непредвиденных последствий для гуманитарной деятельности, обусловленных мерами по соблюдению санкций, нам придется всем вместе посмотреть в будущее и взять на себя руководящую роль. Также очевидно, что создание необходимых условий для эффективного оказания гуманитарной помощи в юрисдикциях, на которые наложены санкции, без сомнения требует, чтобы правительства, которые их накладывают, стали намного дальновиднее подходить к определенным мерам по их применению.

Во-первых, они должны занять более определенную и последовательную позицию. Нынешняя система санкций слишком запутанная, разрозненная, ее нормы могут по-разному толковаться. Даже эксперты по санкциям с трудом разбираются в неясностях их нынешней структуры и не всегда понимают трудности их соблюдения на местах.

Во-вторых, на передний план вышел целый ряд технических проблем, которые компетентные органы должны срочно решить. Для этого необходимо всем странам, вводящим санкции, упорядочить нормативно-правовое регулирование, чтобы добиться единообразного подхода к разрешенным видам гуманитарной помощи и включить в них всю необходимую деятельность. Например, компетентным органам следует предусмотреть, чтобы «предметы первой необходимости» можно было беспрепятственно экспортировать без каких-либо лицензий. Одинаково важно, чтобы данные органы устранили ключевое различие между регулированием экспортного контроля и финансовыми санкциями, в том числе многочисленные отличия в применении различных санкционных режимов к учреждениям ООН по сравнению с НПО и их местными частными подрядчиками.

В-третьих, чрезвычайно важно добиться, чтобы санкции учитывали, что гуманитарная деятельность намного шире, чем помощь, для которой предусмотрены нынешние исключения и лицензии (то есть продукты питания и определенные медикаменты). Органы, вводящие санкции, должны прямо заявить о новом подходе к ним и предусматривать исключения из них, чтобы в условиях жестких санкций можно было использовать в гуманитарных целях широкий круг необходимых средств и оборудования. В них можно включить компьютеры в местных подразделениях гуманитарных организаций, необходимое программное обеспечение, средства связи, доступ в интернет и телефонную связь, автомобили для перевозки людей и грузовики, основное офисное оборудование и расходные материалы, строительное оборудование, материалы и оборудование для оказания экстренной помощи и спасательных операций.

В-четвертых, органы, вводящие санкции, совместно с гуманитарными организациями и их донорами должны более согласованно решать спорные вопросы о том, может ли человек, на которого наложены санкции, каким-либо образом воспользоваться результатами гуманитарной деятельности. В ходе оказания гуманитарной помощи может оказаться невозможным избежать передачи каких-либо экономических ресурсов в распоряжение лица, находящегося под санкциями. Например, по соображениям безопасности гуманитарным работникам может понадобиться пользоваться попавшими под санкции авиалиниями, перевозить транзитом грузы через попавший под санкции морской порт или аэропорт, закупать топливо для гуманитарных программ у актора, находящегося под санкциями, оплачивать расходы на гуманитарные программы через банк, на который наложены санкции. В подобных случаях компетентным органам следует заранее предусмотреть возможность адаптировать порядок лицензирования, чтобы своевременно учитывать общие вероятные сценарии развития событий, когда гуманитарные организации не могут избежать экономических отношений с указанными акторами.

Наконец, абсолютный приоритет — обеспечить доступность надежных и прозрачных каналов оплаты. Правительствам не следует предполагать, что санкции против больших секторов финансовой системы страны не приведут к серьезным последствиям для законных финансовых операций, в том числе и в гуманитарных целях. Правительствам необходимо расширять совместную работу на международном уровне, чтобы сохранить возможность быстро осуществлять финансовые операции, необходимые для гуманитарной деятельности. Можно активнее задействовать особые механизмы, созданные для проведения таких финансовых операций. Правильная реализация государственной политики применения санкций, сохраняющая возможности для таких платежей, критически важна для международной безопасности, стабилизации ситуации на местах и гуманитарной деятельности.

В заключение следует отметить, что страны, вводящие санкции, как и другие участники процесса разработки и применения санкций, должны

активно сотрудничать для решения этих проблем и устранения неприемлемых последствий санкций, мешающих гуманитарной деятельности. Трудно переоценить важность диалога на международном уровне для достижения этих целей. Международные органы, правительства, банки, гуманитарные организации и другие стороны должны объединиться для обмена опытом, синергии и решения вопросов, освещенных в настоящей статье.

Однако сначала необходимо добиться тесной координации между соответствующими органами власти в рамках правительства одной страны. Государственный аппарат должен разработать систему координации действий между органами, ответственными за применение санкций, регулирующими органами, донорами, экспортерами и министерством иностранных дел. Эффективное применение санкций должно основываться на четком понимании способов реализации отдельных требований, а также вызванных ими проблем, последствий и накопленного опыта. Слишком очевидны нынешние сложности соблюдения санкций, проблемы их толкования и сферы применения, как и препятствия для реализации гуманитарных программ. Срочно необходимы коллективные скоординированные действия на международном уровне.