

**Совет Безопасности**

Distr.: General  
8 September 2023  
Russian  
Original: English

**Осуществление резолюции 2664 (2022) Совета  
Безопасности****Доклад Генерального секретаря****I. Введение**

1. Настоящий доклад представляется в соответствии с пунктом 7 резолюции 2664 (2022) Совета Безопасности, в котором Совет просил Генерального секретаря подготовить письменный доклад о непреднамеренных негативных гуманитарных последствиях санкционных мер, введенных Советом. К таким мерам относятся запреты на поездки и оружейное эмбарго и меры, которые принимаются только в рамках определенных режимов санкций. Совет также просил включить в этот доклад рекомендации относительно способов сведения к минимуму и смягчения таких непреднамеренных негативных гуманитарных последствий санкций, в том числе путем предоставления дополнительных постоянных изъятий из таких мер.

2. В своем Обзоре гуманитарной ситуации в мире за 2023 год Управление по координации гуманитарных вопросов сообщило, что в 2023 году в гуманитарной помощи нуждаются 339 миллионов человек и что треть этого населения проживает в странах, в отношении которых действуют санкции Организации Объединенных Наций. К ним относятся страны, в которых лица, группы и организации подпадают под действие санкций Комитета Совета Безопасности в соответствии с резолюциями 1267 (1999), 1989 (2011) и 2253 (2015) по «Исламскому государству Ирака и Леванта» (ДАИШ), «Аль-Каиде» и связанным с ними лицам, группам, предприятиям и организациям; эти санкции представляют собой глобальный механизм принятия адресных мер против двух основных террористических групп. Управление отметило, что на эти страны приходится 67 процентов всех гуманитарных призывов на 2023 год (по состоянию на 10 августа 2023 года), в том числе 7 из 10 крупнейших межучрежденческих скоординированных гуманитарных призывов.

3. Санкционные меры часто применяются в очень сложной политической и нестабильной обстановке, характеризующейся затяжными конфликтами, хроническим отсутствием безопасности, а также проблемами в области экономики и управления, которые часто усугубляются тяжелыми гуманитарными ситуациями. В таких сложных условиях гуманитарные организации часто сталкиваются с множеством взаимосвязанных проблем. В этих условиях санкции, введенные Советом Безопасности, региональными организациями или отдельными странами, могут создавать дополнительные трудности в плане гуманитарного



реагирования как непосредственно в результате принятия самих санкционных мер, так и косвенно — в результате чрезмерно строгого соблюдения санкций (соблюдения сверх необходимого по закону) или принятия мер по снижению рисков (мер в целях устранения или избежания рисков, а не управления ими) различными участниками цепочки доставки гуманитарной помощи, такими как государства, которые обязаны соблюдать санкционные меры Совета, доноры, международные поставщики и представители финансового сектора. В какой степени проблемы, с которыми приходится сталкиваться при проведении гуманитарных операций, могут быть обусловлены исключительно санкциями Организации Объединенных Наций, трудно оценить, поскольку существуют и другие факторы, включая санкции, введенные в одностороннем порядке государствами-членами или региональными или субрегиональными организациями.

4. В настоящем докладе анализируется вопрос о том, каким образом санкции Организации Объединенных Наций могут повлечь за собой непреднамеренные негативные гуманитарные последствия, включая прямое и косвенное воздействие санкций на способность гуманитарных организаций оказывать помощь в соответствии с гуманитарными принципами, на компании и банки частного сектора, которые работают с гуманитарными организациями, на практику доноров и воздействие на государства-члены, в которых применяются санкции. Наряду с этим в докладе рассматриваются ситуации, когда находящиеся под санкциями лица или организации могут случайно получать выгоды в контексте осуществления мер гуманитарного реагирования, а также процессы управления рисками и процедуры обеспечения должной осмотрительности, призванные свести такие негативные последствия к минимуму. В целом в докладе заложена основа для рассмотрения Советом Безопасности, государствами-членами, гуманитарными субъектами и другими заинтересованными сторонами воздействия санкций Организации Объединенных Наций на операции по оказанию гуманитарной помощи и обсуждения мер по их смягчению.

5. В основу доклада положена информация, собранная системой Организации Объединенных Наций, прежде всего Управлением по координации гуманитарных вопросов и Департаментом по политическим вопросам и вопросам миростроительства. В нем также содержится информация, полученная в ходе консультаций с группами экспертов и другими экспертными органами, содействующими работе комитетов по санкциям Совета Безопасности, гуманитарными учреждениями и из других соответствующих источников, включая академические исследования.

## **II. Система санкций Организации Объединенных Наций**

6. Санкции вводит Совет Безопасности в порядке осуществления своих полномочий, предусмотренных главой VII Устава в отношении предпринятия таких действий, какие он сочтет необходимыми для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Внесение физических лиц в перечни, предусматривающие замораживание их активов, запрет на поездки или другие меры, представляет собой превентивные действия Совета, направленные на изменение поведения, например в поддержку мирных переходных процессов, в целях предупреждения насилия, борьбы с терроризмом, защиты прав человека, предотвращения неконституционной смены правительства или содействия нераспространению.

7. Введение режима санкций Организации Объединенных Наций предполагает создание комитета по санкциям в составе всех членов Совета Безопасности, на который возлагается общая задача по надзору за осуществлением

санкционных мер, рассмотрению и принятию решений по заявлениям и просьбам в отношении изъятий из режима санкций и включению в перечень лиц и организаций, отвечающих критериям, содержащимся в соответствующих резолюциях. Чтобы облегчить реализацию санкционных мер, комитеты по санкциям могут выпускать памятки по вопросам осуществления, которыми государства-члены и другие заинтересованные стороны будут руководствоваться при выполнении своих обязательств в соответствии с резолюциями Совета. Совет также часто создает экспертные органы (часто называемые группами экспертов), которые поддерживают работу комитетов по санкциям.

8. Режимы санкций Организации Объединенных Наций претерпели значительные изменения с момента их первого применения в 1966 году в отношении Южной Родезии, после чего вводились и другие режимы всеобъемлющих санкций. Так, в Ираке в результате введения в 1990 году всеобъемлющих санкций Организации Объединенных Наций сократился объем торговли, что существенно сказалось на гражданском населении, привело к ухудшению жизни людей и росту младенческой и детской смертности. В ответ на это Совет Безопасности ограничил применение всеобъемлющих санкций и с 2003 года стал использовать более адресные санкции с целью смягчить непреднамеренные гуманитарные последствия. Начиная с 2004 года все режимы санкций Организации Объединенных Наций предусматривают принятие более узконаправленных и адресных мер, призванных оказывать ограниченное, стратегическое воздействие на определенных лиц, организации, группы или предприятия.

9. Из 31 режима санкций, введенного Советом Безопасности по состоянию на 1 сентября 2023 года, продолжают действовать 14: в отношении «Аль-Каиды», «Аш-Шабааба» и ИГИЛ (ДАИШ), а также Гаити, Гвинеи-Бисау, Демократической Республики Конго, Ирака, Йемена, Корейской Народно-Демократической Республики, Ливана, Ливии, Судана, Центральноафриканской Республики и Южного Судана и «Талибана». Совет неоднократно подчеркивал, что санкционные меры не должны иметь негативных гуманитарных последствий для гражданского населения. Этот принцип был подтвержден в контексте резолюций, касающихся режимов санкций в отношении Корейской Народно-Демократической Республики, а также резолюций, касающихся режимов санкций в отношении Гаити, Демократической Республики Конго, Ливии, Мали, Центральноафриканской Республики и Южного Судана, а также «Аль-Каиды» и ИГИЛ (ДАИШ). Тем не менее, несмотря на этот давний принцип, адресные санкции Организации Объединенных Наций как способствовали гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций, так и иногда имели непреднамеренные негативные гуманитарные последствия.

### **III. Санкции Организации Объединенных Наций и ее гуманитарная деятельность**

#### **A. Преднамеренное положительное воздействие санкционных мер Организации Объединенных Наций**

10. Несмотря на то, что воздействие санкций Организации Объединенных Наций является предметом широких дискуссий, во многих случаях адресные санкции Организации Объединенных Наций позволяли ограничить негативное поведение и свидетельствовали о поддержке международных нормативных механизмов. Академические исследования показывают, что использование санкций для воздействия на поведение сторон иногда оказывается эффективным, как это было в Анголе, Либерии и Сьерра-Леоне. Например, в Демократической

Республике Конго угроза санкций Организации Объединенных Наций стала решающим фактором, способствовавшим освобождению детей некоторыми вооруженными группами. В Южном Судане угроза санкций способствовала принятию военных директив, запрещающих сексуальное насилие, и освобождению женщин, подвергавшихся насилию со стороны солдат. В ходе опроса, проведенного Университетом Организации Объединенных Наций, некоторые гуманитарные организации признали возможность положительного воздействия санкций Организации Объединенных Наций, в том числе в качестве фактора, сдерживающего нарушение норм международного гуманитарного права или повышающего информированность о конкретных гуманитарных проблемах (через доклады групп экспертов по санкциям).

11. Совет Безопасности также принял критерии для введения санкций, предназначенные для активного продвижения гуманитарных стандартов. Восемь действующих режимов санкций Организации Объединенных Наций — в отношении Демократической Республики Конго, Йемена, Ливии, Судана, Центральноафриканской Республики, Южного Судана, «Аль-Каиды» и ИГИЛ (ДАИШ), а также «Аш-Шабааба» — предусматривают использование связанных с защитой критериев включения в санкционные перечни, в том числе в отношении лиц, совершивших сексуальное насилие; нападений на гражданское население, гуманитарных субъектов и имущество; и воспрепятствования гуманитарному доступу. В соответствии с этими критериями были включены в санкционные перечни лица и организации, имеющие отношение в том числе к Йемену, Центральноафриканской Республике и Южному Судану.

12. Комитеты Совета Безопасности по санкциям используют критерии включения в перечень для ограничения деятельности лиц, препятствующих проведению гуманитарных операций. В случае Мали в июле 2019 года Комитет по санкциям внес в перечень лицо за действия, препятствовавшие гуманитарному доступу, затруднявшие доставку гуманитарной помощи и подрывавшие способность законных местных органов власти играть роль координаторов деятельности гуманитарных организаций (что также ставило под угрозу выполнение мирного соглашения). После включения в перечень этот человек был отстранен от занимаемой должности. Этот пример показывает, что санкционные меры Организации Объединенных Наций могут использоваться в поддержку мер гуманитарного реагирования и для защиты гуманитарного пространства.

## **В. Непреднамеренные негативные последствия санкций Организации Объединенных Наций для гуманитарной деятельности**

13. Санкционные меры Организации Объединенных Наций налагают прямые обязательства на подразделения Организации Объединенных Наций, участвующие в осуществлении мер гуманитарного реагирования, обязывая их обеспечивать, чтобы никакие средства или другие экономические ресурсы не предоставлялись прямо или косвенно субъектам, внесенным в санкционный перечень Советом Безопасности, или в их пользу в контексте их операций. Нарушение этого обязательства в некоторых случаях мешало деятельности подразделений Организации Объединенных Наций, их партнеров и поставщиков услуг, участвующих в оказании гуманитарной помощи.

14. Сложность соблюдения санкционных мер усугубляется принятием различных видов внутреннего законодательства, вводящего в действие санкционные меры Организации Объединенных Наций, которые гуманитарные организации, не входящие в систему Организации Объединенных Наций, по закону обязаны

соблюдать. В некоторых юрисдикциях меры по осуществлению санкций Организации Объединенных Наций распространяются на субъектов, которых они определяют в одностороннем порядке и которые не назначаются Советом Безопасности. В некоторых случаях в дополнение к санкционным мерам Совета применяются ограничительные меры иного типа, чем те, которые предусмотрены соответствующими режимами санкций Совета. Поскольку санкционные меры Организации Объединенных Наций, как правило, применяются не сами по себе, а в связи с другими политическими, экономическими и правовыми факторами, такими как применение односторонних санкций или внутреннего законодательства, такое сложное дублирование ограничительных мер затрудняет классификацию конкретных видов воздействия таких мер как вызванных исключительно санкционными мерами Организации Объединенных Наций. Остается неясным, в какой мере вредное воздействие может быть обусловлено, хотя бы частично, санкционными мерами Организации Объединенных Наций. Например, Группа экспертов, учрежденная резолюцией 1874 (2009), сообщила, что обострение гуманитарного кризиса в Корейской Народно-Демократической Республике оказывает непропорционально сильное воздействие на женщин, детей и другие уязвимые группы населения, в частности в плане получения доступа к продовольствию и медицинскому обслуживанию. Однако Группа также отметила, что санкционные меры Организации Объединенных Наций сложно отделить от других факторов (см. [S/2022/668](#)).

#### *Ограничения на гуманитарную деятельность*

15. Согласно результатам ряда исследований, боязнь нарушить санкционные меры, в том числе санкции Организации Объединенных Наций, и связанный с этим страх быть обвиненными в их несоблюдении приводят, как сообщается, к ограничению гуманитарной деятельности во многих гуманитарных контекстах. Как следует из академических исследований, ряд гуманитарных организаций в Сомали сообщают, что страх нарушить санкции или лишиться источников финансирования (в случае, если их деятельность будет косвенным образом приносить побочные выгоды субъектам, внесенным Организацией Объединенных Наций в санкционный перечень) часто приводит к снижению готовности сотрудничать с конкретными лицами или группами, а также работать в определенных районах. За последние 10 лет о подобном воздействии сообщалось и в ряде других регионов, включая Ближний Восток, район Великих озер, Афганистан и другие.

16. В некоторых случаях содействие оказанию гуманитарной помощи нуждающимся в ней людям предполагает различные виды прямого или косвенного взаимодействия с лицами и организациями, включенными в санкционный перечень Организацией Объединенных Наций. В некоторых районах такие субъекты обладают эффективным контролем, выступают в качестве фактических органов власти и выполняют правительственные функции, такие как контроль общественной безопасности и структур или передвижения в эти районы, внутри них или через них. В тех случаях, когда помощь оказывается населению, проживающему в районах, находящихся под контролем таких субъектов, гуманитарные организации за неимением альтернатив могут обращаться к услугам местных поставщиков, косвенно связанных с субъектами, включенными в санкционный перечень Организацией Объединенных Наций, или фактически находящимися под юрисдикцией таких субъектов. Такие услуги могут включать, в частности, услуги, связанные с коммунальным хозяйством, транспортом, денежными переводами и/или структурами безопасности. В некоторых случаях для реализации гуманитарных программ, охватывающих уязвимые группы населения, в необходимых масштабах и с требуемой срочностью не может быть другого выхода,

кроме как полагаться на структуры, действующие под руководством субъектов, включенных в санкционный перечень Организацией Объединенных Наций. Например, гуманитарные субъекты в Афганистане вынуждены осуществлять платежи за коммунальные услуги государственным компаниям, подотчетным де-факто министерствам, которые могут контролироваться лицами, находящимися под санкциями. Кроме того, в Афганистане местные подрядчики обязаны платить налоги властям де-факто, которые также действуют от имени включенных в перечень лиц или в качестве гражданского прикрытия включенных в перечень групп.

#### *Административная нагрузка и задержки*

17. Целью эмбарго на поставки оружия является предотвращение импорта или экспорта оружия правительству или вооруженной группе в качестве меры предотвращения конфликта. Оружейное эмбарго может также негативно сказываться на гуманитарной деятельности, препятствуя импорту предметов двойного назначения (например, товаров и технологий, которые могут использоваться как в гражданских, так и в военных целях). Например, эмбарго на поставки оружия может распространяться на оборудование и материальные средства (такие как взрывчатые вещества и детонаторы), которые необходимы для разминирования и удаления взрывоопасных пережитков войны на местах. Хотя для соответствующего субъекта противоминной деятельности могут предоставляться изъятия, этот процесс занимает много времени и может задержать проведение мероприятий по разминированию в рамках гуманитарных операций. Из-за существующего эмбарго на поставки оружия другие предметы двойного назначения, такие как защитная одежда и несмертоносное военное оборудование, необходимые для защиты работников гуманитарных организаций, могут подвергаться более пристальному вниманию в процессе закупок. Международные поставщики часто требуют предоставления дополнительной информации о конечном пункте назначения товаров и предметов снабжения, особенно если речь идет о товарах двойного назначения, предметах медицинского назначения и новых технологиях.

18. На гуманитарную деятельность в Корейской Народно-Демократической Республике негативно повлияло требование заблаговременно получать от Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 1718 (2006), специальное разрешение на экспорт ряда предметов, необходимых для деятельности гуманитарных организаций в стране, что, по сообщениям, создало значительную административную нагрузку и привело к задержкам. К таким предметам относятся некоторые металлы, содержащиеся в наборах средств гигиены и наборах медицинских инструментов и материалов для оказания помощи в области репродуктивного здоровья, удобрения, некоторые виды медицинского и телекоммуникационного оборудования и оборудования для очистки воды.

19. На способность гуманитарных организаций переводить средства на территории Корейской Народно-Демократической Республики по-прежнему влияют ограничения, введенные Советом Безопасности в отношении финансового сектора страны. Запрет Совета на поддержание любых банковских отношений между Корейской Народно-Демократической Республикой и иностранными финансовыми учреждениями (см. пункт 33 резолюции 2270 (2016)), если он не одобрен в каждом конкретном случае Комитетом Совета Безопасности, учрежденным резолюцией 1718 (2006), затрудняет, в частности, поиск гуманитарными организациями финансовых учреждений, которые могут и готовы осуществлять финансовые операции с местным персоналом и другими заинтересованными сторонами. Из-за невозможности использовать банковские каналы гуманитарные организации в Корейской Народно-Демократической Республике

прибегают к физическому ввозу наличных денег в страну, что делает их деятельность еще более опасной. При содействии заинтересованных государств-членов и финансовых структур гуманитарные учреждения Организации Объединенных Наций продолжают предпринимать шаги, направленные на восстановление надежного и эффективного банковского канала для финансирования гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций в Корейской Народно-Демократической Республике и на поиск временных решений.

*Чрезмерное соблюдение санкций гуманитарными организациями и другими участниками цепочки оказания помощи и принимаемые ими меры для снижения риска*

20. Одной из проблем, на которую указывают участники гуманитарной деятельности и которая нашла отражение в результатах академических исследований, является чрезмерное соблюдение санкций гуманитарными субъектами, банковским сектором и другими заинтересованными сторонами. В таких случаях гуманитарные субъекты могут отказываться от взаимодействия с тем или иным лицом или организацией, опасаясь, что такое взаимодействие может быть связано с юридическими или финансовыми рисками или может подорвать их репутацию. Подобные опасения могут озвучивать как организации, входящие в систему Организации Объединенных Наций, так и организации, не являющиеся частью системы Организации Объединенных Наций. В этом отношении Секретариат, где это возможно, мог бы бороться с этим потенциально широко распространенным явлением, повышая осведомленность о непреднамеренных неблагоприятных гуманитарных последствиях чрезмерно строгого соблюдения требований и принимая меры для снижения риска.

21. Чрезмерное соблюдение санкций и принятие мер в целях снижения риска наблюдались в связи с проведением гуманитарных операций во многих контекстах. Об опасениях нарушить санкции, в том числе санкции системы Организации Объединенных Наций, сообщили несколько гуманитарных организаций в ряде регионов. Помимо гуманитарных организаций, в деятельности по оказанию помощи гражданскому населению участвуют различные заинтересованные стороны, в том числе учреждения-доноры, банки и другие финансовые учреждения и поставщики товаров и услуг. Заинтересованные стороны, задействованные в цепочке оказания помощи, могут чрезмерно соблюдать санкции или принимать меры для снижения риска, чтобы свести к минимуму юридические и финансовые риски и риск подорвать свою репутацию при осуществлении транзакций, связанных с деятельностью гуманитарных организаций в странах, где действуют субъекты, находящиеся под санкциями.

22. Например, банки и операторы денежных переводов отказываются или резко прекращают предоставлять услуги гуманитарным организациям для осуществления их деятельности в некоторых странах из-за опасения нарушить санкции Организации Объединенных Наций или другие нормативные акты. В Афганистане и Сомали использование постоянных изъятий, известных как гуманитарные изъятия, является одним из необходимых условий для поддержания ограниченных каналов финансирования гуманитарных операций в рамках официальных финансовых секторов. В случае Сомали в 2010 году предоставление такого изъятия подтолкнуло, в частности, к налаживанию внутри страны диалога между государственными органами, банками и гуманитарными организациями, который принес результаты, поскольку транзакции, несколько недель находившиеся в подвешенном состоянии, были разблокированы в считанные дни. В Афганистане произошло то же самое: принятие резолюции [2615 \(2021\)](#) Совета Безопасности позволило гуманитарным организациям получать ограниченные объемы средств внутри страны, хотя для полноценной поддержки

гуманитарных операций эти средства все равно должны были дополняться денежной наличностью Организации Объединенных Наций.

23. Для сведения к минимуму риска того, что гуманитарные средства могут использоваться в интересах лиц или организаций, включенных в санкционные перечни Организации Объединенных Наций, учреждения-доноры, финансирующие гуманитарные операции, также могут осуществлять контроль и проводить мероприятия по снижению риска, некоторые из которых могут затрагивать организации-получатели. Например, некоторые доноры могут требовать, чтобы потенциальные бенефициары использовали специальные группы по управлению рисками в тех случаях, когда существует высокий риск перенаправления помощи на другие цели, что приводит к накладным расходам и тем самым к снижению доли средств из бюджета по программам, предназначенных для оказания прямой помощи нуждающимся лицам. Некоторые гуманитарные организации сообщают, что доноры не решаются финансировать обучение по вопросам международного гуманитарного права на местах, поскольку эта форма обучения связана с применением оружия и, следовательно, как они считают, является нарушением оружейного эмбарго Совета Безопасности. Принятие банками мер по снижению риска оказывает очевидное влияние на разработку и осуществление гуманитарных программ, поскольку гуманитарным организациям во избежание непреднамеренного нарушения режима санкций приходится отодвигать некоторые программы на второй план.

24. В некоторых случаях включение негосударственных вооруженных групп в санкционные перечни Совета Безопасности использовалось государствами-членами для обоснования ограничений, вводимых ими на взаимодействие гуманитарных организаций с этими группами в гуманитарных целях (например, для облегчения доступа), в том числе путем установления запрета на доступ в районы, где эти группы действуют и контролируют ситуацию. Подобные чрезмерные действия по соблюдению санкций включают создание запретных зон для гуманитарных организаций и строгое запрещение контактов с группами, включенными в санкционные перечни.

*Непреднамеренные выгоды для лиц и организаций, находящиеся под санкциями*

25. В пункте 3 своей резолюции [2664 \(2022\)](#) Совет Безопасности просил гуманитарные организации прилагать разумные усилия для сведения к минимуму получения любых запрещенных санкциями выгод, в том числе путем укрепления стратегий и процедур управления рисками и должной осмотрительности. Деятельность гуманитарных организаций действительно может приносить побочные выгоды организациям и лицам, находящимся под санкциями Организации Объединенных Наций, несмотря на проявление должной осмотрительности и принятие мер по снижению рисков. Такие побочные выгоды могут быть получены, например, в результате: а) оплаты коммунальных или административных расходов или уплаты налогов властям де-факто, находящимся под контролем лиц или групп, включенных в санкционный перечень Организацией Объединенных Наций; б) передачи товаров или средств структурам (например, больницам, фондам, властям де-факто и местным поставщикам услуг), находящимся под контролем лиц или вооруженных групп, включенных в санкционный перечень Организацией Объединенных Наций, для осуществления гуманитарных программ через эти структуры; в) оказания помощи сообществам, у которых средства могут конфисковываться субъектами, включенными в санкционный перечень Организацией Объединенных Наций, или которые могут подвергаться налогообложению или вымогательству со стороны таких лиц и организаций; и d) использования местных подрядчиков, поставщиков или осуществляющих денежные переводы компаний, которые могут подвергаться налогообложению со

стороны лиц и организаций, включенных в санкционный перечень Организацией Объединенных Наций.

26. В таких ситуациях, в том числе в случае Сомали, но не только, огромное значение для сведения к минимуму возможности получения любых побочных выгод имеет способность гуманитарных организаций напрямую взаимодействовать с организациями и лицами, включенными в санкционный перечень Организацией Объединенных Наций, в вопросах предоставления помощи. Крайне важно то, что это позволяет гуманитарным организациям проводить красную черту и договариваться насчет условий оказания помощи. Существует множество примеров установления субъектами, включенными в санкционный перечень Организацией Объединенных Наций, неприемлемых условий, которые отвергаются гуманитарными организациями, в частности использование включенных в санкционный перечень поставщиков услуг при наличии альтернативных вариантов и уплата международными сотрудниками непомерно высоких «налогов за выдачу въездных виз». Способность гуманитарных организаций таким образом взаимодействовать с вышеупомянутыми субъектами часто позволяет положить конец новым видам вымогательства, например постоянным требованиям оплачивать проезд через контрольно-пропускные пункты.

27. Приняты также меры для сведения к минимуму риска перенаправления средств или активов на другие цели или иного расхищения средств или активов в процессе оказания гуманитарной помощи нуждающимся лицам. Хотя эти меры могут приводить к задержкам с доставкой гуманитарной помощи и общему увеличению расходов, они служат своего рода защитой для обеспечения того, чтобы риск нецелевого использования средств сводился к минимуму. Все более широкое использование цифровых технологий и инновационных методов оказания помощи также способствует улучшению дистанционного отслеживания помощи, оказываемой как в натуральной, так и в денежной форме. Например, Управление по координации гуманитарных вопросов внедрило цифровые платежи и новые технологии для своей программы помощи наличными и ваучерами, а Всемирная продовольственная программа установила по крайней мере в 15 странах приложение для отслеживания платежных инструментов, чтобы заменить ручную раздачу карт и проверку личности.

#### *Отношение к гуманитарным субъектам, их репутация и управление рисками*

28. Введение санкций Организацией Объединенных Наций, направленных против организаций и лиц в районах, где проводятся гуманитарные операции, координируемые Организацией Объединенных Наций, также может повлиять на отношение к гуманитарным субъектам и гуманитарной деятельности и, следовательно, на их признание, безопасность и способность получать доступ ко всем нуждающимся лицам. Как сообщается, в некоторых ситуациях гуманитарные субъекты воспринимаются как агенты или сторонники санкционных мер Организации Объединенных Наций. Такое восприятие может вызываться или усиливаться множеством факторов, включая факторы, не имеющие отношения к причинам, в силу которых применяются санкции Организации Объединенных Наций, например то, что по соображениям безопасности гуманитарные субъекты находятся рядом с миротворцами Организации Объединенных Наций или государственными силами.

29. В гуманитарных организациях применяются строгие процедуры отбора партнеров-исполнителей и мониторинга их деятельности. Также применяются правила и процедуры, позволяющие документировать и расследовать случаи мошенничества или подозрения на этот счет, включая приостановку осуществления программ на время расследования. Подобные правила и процедуры

предусматривают принятие коррективных мер, таких как расторжение договорных отношений и взыскание неизрасходованных субсидий.

30. Для принятия более эффективных мер в целях снижения рисков в контексте международной деятельности по оказанию помощи, в том числе в контексте гуманитарного реагирования, в Афганистане были созданы подразделения по управлению рисками, которые используются гуманитарными организациями на основе модели, применяемой в Сомали. Эти подразделения предоставляют услуги, включая услуги по использованию инструментов управления рисками, наращиванию потенциала в области управления рисками, а также расширению регулярного обмена информацией, всем организациям, участвующим в гуманитарных операциях.

#### **IV. Меры, принимаемые Советом Безопасности в связи с непреднамеренными негативными гуманитарными последствиями**

31. Учитывая проблемы, о которых сообщает гуманитарное сообщество, Совет Безопасности и его вспомогательные органы в течение многих лет применяют практику изъятий из мер по замораживанию активов, эмбарго, запретов на поездки и секторальных ограничений в зависимости от того или иного режима, чтобы облегчить осуществление гуманитарной деятельности. Например, Совет подчеркнул важность содействия деятельности по оказанию гуманитарной помощи, когда постановил, что Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией [2140 \(2014\)](#) (по Йемену), имеет право в каждом конкретном случае разрешать в порядке исключения любой вид деятельности, который может нарушать любую из мер в рамках режима санкций в отношении Йемена, если он сочтет, что это необходимо для содействия работе гуманитарных организаций. Дополнительные примеры в контексте гуманитарных исключений из отдельных санкционных мер, предусмотренных соответствующим режимом санкций, приводятся ниже.

##### **A. Изъятия по гуманитарным соображениям из мер по замораживанию активов**

32. Для того чтобы не допустить необоснованного срыва поставок гуманитарной помощи, Совет Безопасности периодически вносит изменения в положения, регулирующие принятие мер по замораживанию активов. В 2010 году в соответствии с резолюцией [1916 \(2010\)](#) Совета для содействия беспрепятственной и своевременной доставке гуманитарной помощи в Сомали был введен ограниченный режим изъятий по гуманитарным соображениям. В пункте 4 этой резолюции Совет подчеркнул важность операций по оказанию гуманитарной помощи и осудил политизацию, ненадлежащее использование и присвоение гуманитарной помощи вооруженными группами.

33. В своей резолюции [2615 \(2021\)](#) Совет Безопасности постановил, что гуманитарная помощь и иная деятельность по поддержке удовлетворения основных потребностей людей в Афганистане не являются нарушением мер по замораживанию активов и что разрешаются обработка и выплата денежных средств и других финансовых активов или экономических ресурсов, равно как и предоставление товаров и услуг, необходимых для обеспечения своевременной доставки такой помощи или поддержки такой деятельности.

## **В. Изъятия по гуманитарным соображениям из оружейного эмбарго**

34. В режимах санкций Организации Объединенных Наций распространены следующие изъятия из оружейного эмбарго: а) постоянные изъятия в отношении защитного обмундирования, включая бронежилеты и каски, временно ввозимого Организацией Объединенных Наций для целей индивидуальной защиты ее персонала, представителями СМИ, работниками гуманитарных организаций и организаций, занимающихся вопросами развития, и связанным с ними персоналом — только для личного пользования (некоторые из них требуют уведомления соответствующего комитета по санкциям); и б) постоянные изъятия в отношении экспорта несмертоносного военного имущества, предназначенного исключительно для гуманитарных целей или целей защиты, и соответствующей технической помощи или обучения (некоторые из них требуют уведомления соответствующего комитета по санкциям).

35. Упомянутые выше постоянные изъятия из оружейного эмбарго были предусмотрены при введении Советом Безопасности оружейного эмбарго в отношении Южного Судана в 2018 году, а также в рамках первой серии корректировок оружейного эмбарго в отношении Центральноафриканской Республики при принятии Советом резолюции [2488 \(2019\)](#).

## **С. Изъятия по гуманитарным соображениям из запрета на поездки**

36. Изъятия по гуманитарным соображениям из запрета на поездки, в соответствии с которым запрещается выезд лиц, включенных в санкционный перечень, за пределы их страны, были предоставлены для того, чтобы разрешить поездки в определенных целях, в том числе по медицинским показаниям, для исполнения религиозного долга и для участия в судебных процессах, мирных процессах и процессах примирения. Некоторые гуманитарные субъекты выразили обеспокоенность по поводу того, что направление просьб о предоставлении изъятий из запрета на поездки, разрешающих транзит лиц, включенных в санкционный перечень, через территорию государств-членов или въезд на нее, может приводить к задержкам в тех случаях, когда необходимо срочно доставить комбатантов, раненных в ходе вооруженных конфликтов, в ближайшее медицинское учреждение. Они, в частности, выразили обеспокоенность тем, что медицинские перевозки могут быть истолкованы как запрещенные в соответствии с режимом санкций Организации Объединенных Наций, что может затруднить работу гуманитарных субъектов. Следует отметить, что в случае чрезвычайных ситуаций комитеты по санкциям, как правило, допускают направление уведомления задним числом, что избавляет от необходимости получения предварительного разрешения в случае возникновения медицинских или гуманитарных потребностей, а в некоторых случаях — в связи с форс-мажорными обстоятельствами.

## **Д. Изъятия по гуманитарным соображениям из секторальных санкций**

37. В целях содействия работе Организации Объединенных Наций и гуманитарных организаций в Корейской Народно-Демократической Республике Совет Безопасности предоставил постоянные изъятия из некоторых ограничений, связанных с транспортом, экспортом и финансовым сектором и применявшихся в рамках режима санкций в отношении Корейской Народно-Демократической

Республики. Совет также наделил Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 1718 (2006), правом предоставлять в каждом конкретном случае изъятия в отношении тех видов деятельности, которые запрещены в соответствии с некоторыми ограничениями, касающимися экспорта, транспорта и финансового сектора.

38. Кроме того, Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 1718 (2006), упорядочил процесс подачи запросов на предоставление изъятий и получение разрешений на осуществление гуманитарной деятельности в Корейской Народно-Демократической Республике и обязался сократить сроки принятия решений, чтобы в случае чрезвычайных ситуаций решения принимались Комитетом в течение не более пяти дней. Комитет также продлил стандартный срок действия изъятий с шести до девяти месяцев, чтобы обеспечить большую гибкость в процессе транспортировки грузов.

#### **Е. Режим изъятий по гуманитарным соображениям, предусмотренный в резолюции 2664 (2022) Совета Безопасности**

39. Признав ограниченность фрагментарных подходов к изъятиям по гуманитарным соображениям, предоставляемым на уровне отдельных комитетов, и некоторых гуманитарных мер, а также учитывая влияние более широких изъятий по гуманитарным соображениям на режимы санкций в отношении «Аш-Шабаба» и «Талибана», Совет Безопасности рассмотрел вопрос о введении режима изъятий, применимых ко всем видам ситуаций. 9 декабря 2022 года Совет принял резолюцию 2664 (2022), направленную на устранение непреднамеренных негативных гуманитарных последствий санкций путем установления режима изъятий по гуманитарным соображениям в отношении всех ситуаций, в которых действуют меры по замораживанию активов, за исключением режима санкций, введенного в 1988 году, в соответствии с которым пункт 1 резолюции 2615 (2021) остается в силе. Этот режим позволяет соответствующим гуманитарным организациям, перечисленным в пункте 1 резолюции 2664 (2022), и их донорам, банкам, поставщикам и другим субъектам осуществлять или обрабатывать платежи или предоставлять экономические ресурсы, товары и услуги, поскольку это разрешено в соответствии с пунктом 1 резолюции и более не считается нарушением мер по замораживанию активов, введенных Советом или его комитетами по санкциям.

40. После принятия резолюции 2664 (2022) некоторые гуманитарные организации сообщили, что теперь они способны более эффективно вести работу в соответствии с гуманитарными принципами в некоторых странах, где базируются организации и лица, включенные в санкционный перечень. Они отметили, что доноры теперь способны более гибко участвовать в осуществлении некоторых программ; повысилась готовность некоторых доноров идти на риск и расширился доступ международных банков к финансовым услугам по переводу средств для своих операций. Некоторые государства-члены включили в свое внутреннее законодательство положения, касающиеся изъятий по гуманитарным соображениям, а другие находятся в процессе разработки аналогичных законодательных мер. Принятие резолюции 2664 (2022) будет способствовать применению изъятий по гуманитарным соображениям и доставке гуманитарной помощи, на которой могут негативно отразиться санкционные меры Организации Объединенных Наций.

## V. Рекомендации

41. Выполнение резолюции [2664 \(2022\)](#) Совета Безопасности должно позволить устранить многие из тех проблем, о которых чаще всего сообщают гуманитарные субъекты в отношении реальных и предполагаемых рисков нарушения санкций в связи с передачей активов. В пункте 1 резолюции широкому кругу гуманитарных субъектов, действующих в условиях, когда нет альтернативы сделкам с лицами и организациями, включенными в санкционный перечень, предоставляются гарантии того, что такие сделки, переводы ресурсов и другие действия не представляют собой нарушения мер Организации Объединенных Наций по замораживанию активов. Однако, как представляется, пока рано судить о воздействии резолюции [2664 \(2022\)](#) на гуманитарную деятельность. Как предусматривается в пункте 5 резолюции, Координатор чрезвычайной помощи проведет для соответствующих комитетов по санкциям брифинг о воздействии этой резолюции через 11 месяцев с даты ее принятия и впоследствии будет каждые 12 месяцев организовывать брифинги о предоставлении гуманитарной помощи и проведении иной деятельности по поддержке удовлетворения основных людских потребностей в соответствии с настоящей резолюцией.

42. Санкции Организации Объединенных Наций, а также односторонние и региональные санкции применяются в сложных политических условиях и в серьезных ситуациях в плане безопасности и могут и далее иметь непреднамеренные гуманитарные последствия, несмотря на предусмотренный резолюцией [2664 \(2022\)](#) режим изъятий по гуманитарным соображениям. В результате гуманитарные субъекты по-прежнему могут сталкиваться с финансовыми трудностями и задержками в работе, в том числе из-за чрезмерного соблюдения санкций и принятия мер по снижению рисков банками и частным сектором. Поскольку санкции Организации Объединенных Наций могут усугубить эти проблемы, Совету Безопасности, возможно, придется вносить соответствующие дальнейшие корректировки при выработке и применении изъятий из режимов санкций по гуманитарным соображениям. Адаптация режима санкций Организации Объединенных Наций и его применение таким образом, чтобы уменьшить любые негативные гуманитарные последствия, будут оставаться одной из ключевых приоритетных задач. Приведенные ниже рекомендации относительно способов сведения к минимуму и смягчения таких непреднамеренных негативных последствий составлены с учетом этой задачи.

43. Государствам-членам рекомендуется обеспечить эффективное осуществление резолюций Совета Безопасности и в полной мере сотрудничать с соответствующими комитетами по санкциям. Государствам-членам также рекомендуется рассмотреть возможность ускоренного принятия мер для обеспечения выполнения в полном объеме резолюции [2664 \(2022\)](#) и применения других уже имеющихся изъятий по гуманитарным соображениям в рамках своего внутреннего законодательства. Напоминаем государствам-членам, что в пункте 2 резолюции к государствам обращен прямой призыв сотрудничать с Комитетом Совета Безопасности в соответствии с резолюциями [1267 \(1999\)](#), [1989 \(2011\)](#) и [2253 \(2015\)](#) по «Исламскому государству Ирака и Леванта» (ДАИШ), «Аль-Каиде» и связанным с ними лицам, группам, предприятиям и организациям.

44. Государствам-членам рекомендуется, в том числе посредством вынесения рекомендаций и ведения диалога со своими учреждениями-донорами и частным сектором (особенно банковским сектором), утвердить и проводить в жизнь политику управления рисками, которая обеспечивала бы условия, благоприятствующие гуманитарной деятельности, осуществляемой в соответствии с установленными принципами.

45. Совет Безопасности и его вспомогательные органы, возможно, пожелают рассмотреть возможность рекомендовать государствам-членам и другим заинтересованным сторонам, чтобы они в дополнение к брифингам Координатора чрезвычайной помощи сообщали о препятствиях в деле применения изъятий по гуманитарным соображениям.

46. Совет Безопасности и его вспомогательные органы, возможно, пожелают рассмотреть вопрос о том, чтобы способствовать последовательному толкованию и применению изъятий по гуманитарным соображениям, в том числе путем использования памяток по вопросам осуществления, о которых говорится в пункте 6 резолюции [2664 \(2022\)](#) Совета.

---