



**Генеральная Ассамблея
Совет Безопасности**

Distr.: General
12 June 2015
Russian
Original: English

**Генеральная Ассамблея
Шестьдесят девятая сессия
Пункт повестки дня 115
Меры по выполнению решений, принятых
в ходе Саммита тысячелетия ООН**

**Совет Безопасности
Семидесятый год**

**Письмо Постоянных представителей Австралии, Финляндии, Германии,
Греции и Швеции при Организации Объединенных Наций от 12 июня
2015 года на имя Генерального секретаря**

Настоящим имеем честь препроводить Вам сборник материалов обзора высокого уровня санкций Организации Объединенных Наций (см. приложение). Сборник материалов представляет собой доклад о проведении обзора, организованного при содействии правительств Австралии, Финляндии, Германии, Греции и Швеции; Организация Объединенных Наций приступила к обзору 28 мая 2014 года в целях рассмотрения методов обновления содержания санкций и повышения эффективности их применения.

Будем признательны за распространение текста настоящего письма и приложения к нему в качестве документа Совета Безопасности по пункту повестки дня 115.

(Подпись) Джиллиан Бёрд
Посол, Постоянный представитель Австралии

(Подпись) Кай Сауэр
Посол, Постоянный представитель Финляндии

(Подпись) Харальд Браун
Посол, Постоянный представитель Германии

(Подпись) Д-р Катерине Бура
Посол, Постоянный представитель Греции

(Подпись) Олоф Скуг
Посол, Постоянный представитель Швеции



**Письмо Постоянных представителей Австралии, Финляндии,
Германии, Греции и Швеции при Организации Объединенных
Наций от 12 июня 2015 года на имя Председателя Совета
Безопасности***

**Сборник материалов обзора высокого уровня
санкций Организации Объединенных Наций**

Июнь 2015 года

* Настоящее приложение издается без официального редактирования.

Предисловие

Мировое сообщество все чаще полагается на санкции Организации Объединенных Наций как самую действенную из имеющихся в ее распоряжении невоенных мер реагирования на угрозы миру и безопасности во всем мире. При надлежащем применении и осуществлении санкции Организации Объединенных Наций выступают гибким и эффективным механизмом для реагирования на все более разнообразные угрозы и вызовы безопасности. Обзор высокого уровня санкций Организации Объединенных Наций являет собой последнее проявление неустанных усилий международного сообщества по оформлению и повышению эффективности этого инструмента в деле сдерживания распри, борьбы с терроризмом, пресечения грубых нарушений прав человека и поддержки процессов мирного перехода.

На основе предыдущих процессов — Интерлакенской, Боннско-Берлинской, Стокгольмской и Греческой инициатив — основное внимание в рамках обзора уделяется осуществлению санкций Организации Объединенных Наций. При поддержке со стороны правительств в ходе обзора были объединены усилия многих государств-членов, Секретариата и других органов Организации Объединенных Наций и международных организаций, а также специалистов-практиков и экспертов из государственного и частного секторов, все из которых приняли участие в обзоре и внесли свой вклад в составление этого обширного и исчерпывающего сборника.

150 рекомендаций, которые содержатся в сборнике, призваны служить в качестве отправной точки для инициатив и обсуждений в соответствующих органах в целях дальнейшего совершенствования санкций и их осуществления, с тем чтобы обеспечить более эффективную защиту государств и пострадавших общин, усилить превентивный эффект санкций и устанавливать параметры целенаправленных мер с еще большей степенью точности. Сборник служит напоминанием о том, что осуществление санкций не является ответственностью лишь некоторых, а представляет собой общую обязанность всех государств-членов в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. В тех случаях, когда обязательства по осуществлению санкций не по силам прифронтовым и прочим государствам, им необходимо обеспечивать эффективную помощь. Комплексные подходы к осуществлению санкций укрепляют способность мирового сообщества вести борьбу с новыми угрозами, которые неизбежно будут возникать и требовать решительных действий.

В начале обзора первый заместитель Генерального секретаря Ян Элиасон настоятельно призвал обратить особое внимание на три конкретных вопроса: о том, что в рамках обзора надлежит способствовать более глубокому и повсеместному пониманию санкционной деятельности Совета Безопасности; о том, что обзор призван укрепить поддержку, оказываемую Организацией Объединенных Наций в деле разработки, осуществления и регулярной корректировки режимов санкций; о том, чтобы физическим и юридическим лицам и государствам, подпадающим под действие санкций, обеспечивалось соблюдение надлежащих правовых процедур в подтверждение призыва Всемирной встречи на высшем уровне 2005 года. В связи с обзором были проведены десятки семинаров и консультаций с участием сотен специалистов и тем самым был внесен значительный вклад в достижение этих и прочих целей. Благодаря консолидирующему эффекту обзора высокого уровня было налажено более

тесное сотрудничество и взаимопонимание между органами Организации Объединенных Наций, миссиями и программами, которые в противном случае не взаимодействовали бы в вопросах осуществления санкций. Более широкое внедрение особо эффективных методологий, транспарентности и подотчетности всеми теми, кто задействован в разработке санкционной политики, будет способствовать упрочению приверженности Организации Объединенных Наций обеспечению защиты прав человека и надлежащих процессуальных норм, в том числе в отношении лиц, к которым применяются санкции.

От имени спонсоров и организаторов мы хотели бы выразить нашу признательность многочисленным участникам этого процесса обзора высокого уровня. Мы надеемся, что этот сборник практических рекомендаций и идей станет ценным ресурсом для тех, кто отвечает за соблюдение санкций, и послужит основой для дальнейших усилий, направленных на повышение эффективности санкций Организации Объединенных Наций как средства укрепления международного мира и безопасности.

(Подпись) Джиллиан **Бёрд**
Посол, Постоянный представитель Австралии

(Подпись) Кай **Сауэр**
Посол, Постоянный представитель Финляндии

(Подпись) Харальд **Браун**
Посол, Постоянный представитель Германии

(Подпись) Д-р Катерине **Бура**
Посол, Постоянный представитель Греции

(Подпись) Олоф **Скуг**
Посол, Постоянный представитель Швеции

Выражение благодарности и отказ от ответственности

В настоящем сборнике приводятся результаты изучения и обсуждения адресных санкций Организации Объединенных Наций; изучение и обсуждение проводились в 2014 году в течение более полугода. Несмотря на то, что обзор высокого уровня санкций Организации Объединенных Наций проводился при содействии, в том числе финансовом, правительств Австралии, Германии, Греции, Финляндии и Швеции, содержание настоящего сборника материалов не удостоверяется правительствами этих государств. Правительства указанных государств оказали содействие исследовательской работе, провели целый ряд семинаров и консультаций, посвященных обзору высокого уровня, а также внесли свой вклад в подготовку настоящего документа. Сборник материалов подготовлен организаторами обзора высокого уровня: Сью Эккерт, Институт международных исследований им. Уотсона, Лорэн Рикар-Мартен и Энрико Карриш, «Комплайэнс энд кэпэсити скилз интернешнл», при поддержке Аликс Бушер.

При проведении обзора высокого уровня три рабочие группы провели консультации с целым рядом заинтересованных сторон и прочих субъектов, участвующих в применении санкций Организации Объединенных Наций. В частности, проведены консультации с членами Совета Безопасности; председателями комитетов по санкциям; прочими государствами-членами (особое внимание уделялось государствам-членам, непосредственно затронутым санкциями Организации Объединенных Наций); национальными должностными лицами; Секретариатом Организации Объединенных Наций; органами, департаментами, управлениями, программами Организации Объединенных Наций; координаторами и членами групп экспертов Совета Безопасности; Омбудсменом; Контактным центром для приема запросов на исключение из санкционного перечня; профильными международными организациями и структурами; региональными организациями; группами гражданского общества; частным сектором; научно-образовательными кругами и экспертами. Насколько это возможно, с учетом временных ограничений, при проведении обзора высокого уровня применялся максимально открытый и всеобъемлющий подход.

Сборник материалов обзора высокого уровня санкций Организации Объединенных Наций не опирается на консенсус и не выражает единое видение участников обзора и консультаций. В сборнике материалов приводятся ценные по мнению большинства участников дискуссий идеи, заслуживающие более подробного изучения. Адресованные различным субъектам рекомендации (например, рекомендации Совету Безопасности, государствам-членам, Секретариату, комитетам по санкциям⁵, группам экспертов и т. д.) носят совещательный характер и не являются посягательством на полномочия указанных структур.

Деятельность рабочих групп и подготовка сборника материалов завершены, однако процесс обзора высокого уровня, как мы надеемся, будет продолжаться в целях подготовки основы для принятия мер по выявленным проблемным вопросам. Будет обеспечена поддержка веб-сайта обзора высокого уровня, который станет источником информации о санкциях Организации Объединенных Наций, а организаторы приглашают принять участие в дальнейшем обсуждении связанных с санкциями тем. Предполагается, что до представления сборника материалов широкой общественности в середине 2015 года будут

проведены дополнительные совещания и семинары по различным проблемам, выявленным в ходе обзора.

От имени спонсоров и организаторов обзора мы благодарим всех участников процесса обзора высокого уровня за их ценный вклад в подготовку обзора, затраченное ими время, важные идеи и взгляды. Мы убеждены, что приведенный далее сборник материалов по результатам обзора высокого уровня станет подспорьем для совместной работы над повышением эффективности санкций Организации Объединенных Наций.

Сокращения

АГ	Австралийская группа
ДТО	Договор о торговле оружием
АС	Африканский союз
КТК	Контртеррористический комитет
ИДКТК	Исполнительный директорат Контртеррористического комитета
ДПВ	Департамент по политическим вопросам
ДОПМ	Департамент операций по поддержанию мира
КНДР	Корейская Народно-Демократическая Республика
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
ЕС	Европейский союз
ФАТФ	Группа разработки финансовых мер
ОВУ	Обзор высокого уровня (санкций Организации Объединенных Наций)
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МРГ	Межучрежденческая рабочая группа по санкциям Организации Объединенных Наций
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
МУС	Международный уголовный суд
МГП	Международное гуманитарное право
ИМО	Международная морская организация
ММР	Механизмы мониторинга и реагирования
РКРТ	Режим контроля за ракетной технологией
ГЯП	Группа ядерных поставщиков
УКГВ	Управление по координации гуманитарных вопросов
УВР	Управление по вопросам разоружения (Организации Объединенных Наций)
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
УЛР	Управление людских ресурсов (Секретариат Организации Объединенных Наций)

ОДСБ	Отдел по делам Совета Безопасности
СГН	Сексуальное и гендерное насилие
СПГС	Специальный представитель Генерального секретаря
ТКС	Технический комитет по санкциям
КФТ	Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма
ООН	Организация Объединенных Наций
КПК ООН	Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции
СБ	Совет Безопасности Организации Объединенных Наций
КПТОП ООН	Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности
ЮНСКАР	Целевой фонд Организации Объединенных Наций в поддержку сотрудничества в сфере регулирования вооружений
Резолюция СБ	Резолюция Совета Безопасности Организации Объединенных Наций
ВД	Вассенаарские договоренности
ВТАО	Всемирная таможенная организация

Содержание

	<i>Стр.</i>
Предисловие	3
Выражение благодарности и отказ от ответственности	5
Сокращения	7
Краткое резюме	12
I. Введение	15
А. Обзор высокого уровня	16
В. Мандаты рабочих групп и используемые ими методы	17
С. Содержание сборника материалов	20
II. Осуществление	20
А. Обоснование соблюдения санкций	22
В. Информирование о требованиях к осуществлению	25
С. Сквозная оценка режимов санкций и накопленный опыт	30
III. Контроль осуществления и соблюдения	30
А. Группы экспертов	31
В. Комитеты по санкциям	33
С. Государства-члены	34
D. Упоминание о физических и юридических лицах в докладах групп экспертов	35
IV. Процедура принятия решений комитетом	36
А. Воздействие на государства-члены	37
В. Воздействие на физические и юридические лица	37
1. Соблюдение законности	37
2. Освобождение от финансовых санкций/запрета на поездки	40
3. Стратегическое использование процедуры исключения из санкционного перечня	42
V. Поддержка инфраструктуры санкций	43
А. Председатели комитетов по санкциям	43
В. Группы экспертов	45
1. Административные процедуры, назначение и оценка	46
2. Оперативная поддержка	49
С. Омбудсмен	50
D. Секретариат	51
E. Генеральный секретарь	53

VI.	Интеграция санкций и прочих мер реагирования организации объединенных наций . . .	53
A.	Операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, специальные политические миссии и специальные представители Генерального секретаря	54
B.	Посредничество	56
C.	Правозащитные агентства и агентства по охране	57
D.	Гуманитарная деятельность	59
VII.	Санкции организации объединенных наций и смежные учреждения и структуры	61
A.	Общие вопросы сотрудничества с внешними учреждениями и структурами	62
1.	Общее сотрудничество с внешними учреждения	62
2.	Обмен информацией между Организацией Объединенных Наций и смежными организациями и учреждениями	63
3.	Взаимодействие и коммуникация на всех этапах процесса осуществления санкций	64
4.	Стандартизированные определения широко используемых терминов	65
5.	Информация об осуществлении санкций и руководящие указания	66
B.	Санкции Организации Объединенных наций и соглашения о контроле вооружений, нераспространении и экспортном контроле	66
1.	Сотрудничество между системой санкций Организации Объединенных Наций и соответствующими режимами контроля вооружения и экспортного контроля, а также всеобъемлющее рассмотрение предметной области	67
2.	Контрольные списки и положения о всеобъемлющем контроле	68
C.	Санкции Организации Объединенных Наций и механизмы финансового контроля и контроля сырьевых товаров, а также приведения в исполнение	69
1.	Практика международных учреждений, связанная с осуществлением санкций Организации Объединенных Наций	70
2.	Координация и обмен информацией относительно введения санкций и судебных разбирательств	71
3.	Контактное лицо по взаимодействию с МУС и прочими судами по вопросам санкций	72
D.	Санкции Организации Объединенных Наций и международное уголовное судопроизводство	73
1.	Расследования групп экспертов и расследования/судопроизводство в системе международного уголовного правосудия	73
2.	Координация и обмен информацией относительно введения санкций и судебных разбирательств	74
3.	Контактное лицо по взаимодействию с МУС и прочими судами по вопросам санкций	75
E.	Региональные организации	76

F.	Национальные субъекты	77
1.	Взаимодействие и коммуникация	78
2.	Осуществление санкций частным сектором	79
3.	Роль гражданского общества и НПО	80
VIII.	Содействие оказанию технической помощи	81
A.	Повышение информированности о наличии помощи	81
B.	Интеграция с другими типами помощи	83
C.	Координация технической помощи, связанной с применением санкций	83
1.	Оценка и оказание помощи	83
2.	Финансирование	85
3.	Помощь системе Организации Объединенных Наций, частному сектору и гражданскому обществу	85
IX.	Текущие и новые задачи	86
A.	Оценка воздействия санкций	88
B.	Природные ресурсы	89
C.	Женщины и дети	91
D.	Интернет и цифровые технологии	92
Приложение I. Санкции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций (1990–2015 годы)		94

Краткое резюме

Справочная информация

В мае 2014 года Австралия, Германия, Греция, Финляндия и Швеция приступили к обзору высокого уровня (ОВУ) санкций Организации Объединенных Наций в целях рассмотрения возможностей обновления содержания санкций и повышения эффективности их применения. Санкции Организации Объединенных Наций включены в систему коллективной безопасности Организации Объединенных Наций и все чаще применяются в ответ на все более разнообразные угрозы международному миру и безопасности, включая терроризм, распространение оружия массового уничтожения, нарушение прав человека, акты жестокости и сексуальное и гендерное насилие, а также используются в качестве средства защиты мирного населения и миротворцев в условиях вооруженного конфликта, выполняя превентивную и защитную функцию. Эффективное применение санкций Совета Безопасности не только может, но и действительно способствует построению мира и обеспечению безопасности. По мере развития и совершенствования состава и механизмов применения санкций Организации Объединенных Наций расширяется и перечень субъектов, обеспечивающих выполнение санкций: так, сегодня, помимо государств-членов к таким субъектам относятся все больше учреждений системы Организации Объединенных Наций, международные организации технической направленности, частный сектор и гражданское общество, а также региональные и субрегиональные организации — каждый из них вносит свой вклад в повышение эффективности этого инструмента, введенного в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций.

Совместно с Институтом им. Уотсона при Брауновском университете и «Комплайэнс энд кэпэсити скилз интернешнл, ЛЛК» три рабочие группы ОВУ, в которые вошли представители многих государств-членов и прочих заинтересованных сторон системы Организации Объединенных Наций, провели обширные консультации, целью которых была оценка санкций Организации Объединенных Наций и разработка практических методов повышения эффективности применения санкций. Интенсивное исследование заняло более полугода, и по его результатам был подготовлен *«Сборник материалов обзора высокого уровня санкций Организации Объединенных Наций»*, в котором объединены выводы и рекомендации рабочих групп. В приведенном далее резюме перечисляются темы, рассмотренные при подготовке 150 специализированных рекомендаций по итогам процесса ОВУ.

Повышение информированности о санкциях

Повышение информированности о целях и требованиях режимов санкций в системе Организации Объединенных Наций, международном сообществе, затронутых регионах и среди общественности необходимо для того, чтобы улучшить понимание целей и требований режимов санкций, обеспечить надлежащее выполнение санкций и повысить эффективность достижения целей Совета Безопасности. Следует представлять понятные и подробные сведения, касающиеся обоснования, характера и сферы применения санкций, а также уделять первостепенное внимание регулярному взаимодействию с членами Организации Объединенных Наций и заинтересованными сторонами. Заинтересованные стороны, включая региональные организации и группы частного

сектора, должны проходить профессиональную подготовку по вопросам применения санкций, которая позволит повысить их информированность и улучшить соблюдение санкций.

Содействие интеграции и координации в системе Организации Объединенных Наций

Координация деятельности различных учреждений в системе Организации Объединенных Наций может быть улучшена. Санкции должны применяться в комплексе с другими мерами реагирования Организации Объединенных Наций (например, миссиями по поддержанию мира и политическими миссиями), а деятельность отделений на местах должна дополнять меры, принимаемые центральными учреждениями, равно как и работу групп экспертов. Регулярные инструктажи, профессиональная подготовка и обмен опытом и информацией между учреждениями Организации Объединенных Наций способствуют сотрудничеству и более согласованному применению режимов санкций. Необходимо сформировать новый технический комитет по санкциям, который будет заниматься управлением межучрежденческой координацией; анализом и контролем за применением санкций и их соблюдением; разработкой руководящих указаний, передовой практики и предложений по повышению эффективности применения санкций; стандартизацией деятельности комитетов; организацией обсуждения сквозных вопросов и тематических дискуссий, посвященных санкциям; а также рассмотрением рекомендаций групп экспертов по различным режимам санкций.

Укрепление инфраструктуры санкций

Необходимо усовершенствовать процедуры найма, назначения и поддержки (административной и основной) групп экспертов и Омбудсмана, соответствующей их особой роли, имеющей независимый характер. В целях содействия эффективному контролю за применением и соблюдением санкций группам экспертов необходимо усовершенствовать доказательственную и исследовательскую методологию, используя как компетенцию в предметной области, так и применимые в настоящий момент прочими исследовательскими органами оперативные процедуры, равноуровневые обзоры и более убедительные совместные исследования; а также получить необходимые ресурсы, профессиональную подготовку и поддержку. Вводная и учебная программа для председателей комитетов и миссий способствует росту эффективности деятельности комитетов по санкциям.

Вовлечение соответствующих международных учреждений, структур и субъектов

Сотрудничество с целым рядом учреждений и механизмов, не входящих в систему санкций Организации Объединенных Наций (например, действующими в сфере контроля над вооружениями, нераспространения, контроля экспорта, финансового контроля, сырьевых товаров, транспортного/пограничного контроля, в судебной системе), но обладающих ценным опытом и знаниями, может быть полезным для обеспечения применения санкций. Необходимо применить концепцию «портфельного подхода» в отношении соответствующих организаций, более тесное взаимодействие и обмен информацией с которыми позволит получить эффект синергии в обеспечении соблюдения санкций. Сле-

дует устранить ограничения, препятствующие взаимодействию Организации Объединенных Наций и прочих учреждений с соответствующим кругом полномочий и сферой компетенции, наладить более активное консультирование, контакты и партнерство.

Ориентация на применение санкций на национальном уровне

Условием успешного применения санкций является их трансформация в меры, принимаемые на национальном уровне, что может быть сложной задачей, сопряженной с различными трудностями. Необходимо улучшить взаимодействие лиц, ответственных за разработку политики в Организации Объединенных Наций, определяющих состав санкций, и национальных субъектов, ответственных за применение национальных мер, — органов нормативно-правового регулирования и частного сектора. В результате систематической информационно-пропагандистской работы и взаимодействия с частным сектором, нацеленных на разъяснение трудностей, связанных с соблюдением санкций, к которым, в частности, относятся необходимость в стандартных определениях и руководящих указаниях, введение улучшенных идентификаторов и обновление перечней, применение всеобъемлющих положений и процедур снижения риска, а также недостаточная информированность, приводящая к чрезмерно широкому применению санкций, и методы уклонения, может быть разработано практическое руководство по применению санкций.

Обеспечение объективности санкционных процедур в целях учета соображений, связанных с соблюдением законности и прав человека

В сфере обеспечения объективности и прозрачности процедур определения физических/юридических лиц, подпадающих под действие санкций, проведены важные реформы, и ОВУ призвал Совет продолжить деятельность в этом направлении при помощи регулярного пересмотра сферы действия санкций, повышения транспарентности решений и включения в мандат Омбудсмена полномочий, касающихся не только санкций против «Аль-Каиды» и «Талибана», но и других режимов санкций, а также расширения мандата Контактного центра.

Улучшенное содействие укреплению потенциала и совершенствование профессиональной подготовки

На протяжении всего процесса ОВУ последовательно рассматривалась тема наращивания потенциала учреждений Организации Объединенных Наций и государств-членов, необходимого для улучшения понимания и повышения эффективности применения санкций Организации Объединенных Наций. Существующая помощь в отношении санкций используется не в полной мере и должна оказываться более эффективно. Необходимо применить концепцию «портфельного подхода» и на его основании обеспечить комплексную оценку имеющейся помощи и определить порядок приоритетности оказания помощи нуждающимся в ней государствам. В целях выделения необходимых ресурсов и реализации целенаправленных мер по укреплению потенциала следует создать целевой фонд.

Существующие и новые задачи

В целях улучшения реагирования на угрозы следует уточнить критерии внесения в санкционный перечень, изучить тематические санкции и оценить потенциальное воздействие санкций на гуманитарную деятельность, включая проведение предварительной оценки и консультаций с гуманитарными организациями. К новым задачам, требующим повышенного внимания, относятся взаимосвязь между природными ресурсами и вооруженными конфликтами, бедственное положение женщин и детей, выступающих в качестве жертв, необходимость в применении мер в отношении нарушителей режима санкций и использование интернет- и цифровых технологий в целях вербовки, а также разжигания и финансирования насилия и экстремизма.

I. Введение

Один из самых действенных инструментов Совета Безопасности основывается на положениях статьи 41 Устава Организации Объединенных Наций. Санкции позволяют предотвратить неконституционные изменения, сдержать распространение терроризма, содействуют нераспространению и защите прав человека, а также поддерживают мирные переходные процессы. Санкции использовались Организацией Объединенных Наций 25 раз, и почти во всех этих случаях применение санкций входило во всеобъемлющую стратегию, составляющими которой были поддержание мира, миротворчество и миростроительство... Мы знаем, что санкции — это действенная мера, при условии их правильной разработки и применения, а также поддержки государствами-членами, как входящими, так и не входящими в состав Совета Безопасности¹.

– Первый заместитель Генерального секретаря Организации Объединенных Наций Ян Элиассон

Поскольку глобальные угрозы международному миру и безопасности претерпевают изменения, Совет Безопасности Организации Объединенных Наций неустанно работает над развитием важнейшего компонента системы коллективной безопасности — адресных санкций Организации Объединенных Наций. Из грубого механизма, применение которого приводило к гуманитарным последствиям, санкции Организации Объединенных Наций, структура и применение которых были усовершенствованы, превратились в более адресную меру, направленную на определенные товары или услуги, конкретных лиц или организации.

За последнюю четверть века Совет Безопасности все чаще применял санкции в ответ на постоянно меняющиеся угрозы международному миру и безопасности². Сегодня при поддержке 12 групп по наблюдению за санкциями, в состав которых входит 71 эксперт, работает 16 комитетов по санкциям, на деятельность которых затрачивается более 32 млн. долл. США в год. Санкции

¹ Ян Элиассон, Первый заместитель Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, замечания по обзору высокого уровня санкций Организации Объединенных Наций, 28 мая 2014 г., <http://www.hlr-unsanctions.org/statements/dsg>.

² Обзор санкций Организации Объединенных Наций за 1990—2015 гг. приведен в приложении I.

используются для борьбы с международным терроризмом и распространением оружия массового уничтожения, нарушениями прав человека и международно-го гуманитарного права, а также защиты гражданского населения; противодействия угрозам миру и содействия национальному примирению; предотвращения нападений на сотрудников Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и публичного разжигания ненависти и насилия; недопущения незаконной эксплуатации природных ресурсов, таких как дикая природа и полезные ископаемые, с целью финансирования конфликтов. Кроме того, санкции стали инструментом поддержки правительств и регионов, способствующим мирному переходу и восстановлению государственных активов, обеспечивающим защиту и сдерживающим насилие. Совет Безопасности, как и прежде, применяет санкции в новых ситуациях, руководствуясь инновационными подходами.

При этом значительно возросла численность смежных учреждений, инициатив и структур, работающих над устранением многих угроз, относящихся также к компетенции Совета Безопасности. Все чаще используются другие инструменты Организации Объединенных Наций, предназначенные для разрешения кризисов: поддержание мира и политические миссии, посредничество и деятельность специальных представителей, а также международные судебные процедуры, которые вкупе с применением санкций региональными организациями поднимают вопросы координации и взаимодополняемости. Развитие международных партнерств, ориентированных на различные аспекты санкций Организации Объединенных Наций, достигло самого значительного в истории масштаба. Сегодня Организация Объединенных Наций взаимодействует не только с государствами-членами и региональными организациями, но и с Интерполом, Международным уголовным судом, Группой разработки финансовых мер, Всемирной таможенной организацией и прочими функциональными структурами (например, Международная организация гражданской авиации, Международная морская организация, режимы экспортного контроля и др.). Государства-члены, частный сектор и гражданское общество также играют крайне важную роль в применении санкций Организации Объединенных Наций.

Такая институциональная динамика и развитие свидетельствуют о том, что Совету Безопасности, Секретариату и учреждениям Организации Объединенных Наций, государствам-членам и соответствующим международным субъектам и органам приходится постоянно адаптировать санкционный механизм, исходя из сложного характера новых угроз международному миру и безопасности. Следует изыскать новые подходы к наиболее эффективному использованию санкционного механизма, основывающегося на Уставе Организации Объединенных Наций, с учетом ограничений, применимых к отдельным элементам международного инструментария.

А. Обзор высокого уровня

Обзор высокого уровня санкций Организации Объединенных Наций представляет собой инициативу, спонсорами которой выступили Австралия, Германия, Греция, Финляндия и Швеция, а организаторами — Институт им. Уотсона при Брауновском университете и «Комплайэнс энд кэпэсити скилз интернешнл, ЛЛК»; инициатива нацелена на *повышение эффективности при-*

менения санкций Организации Объединенных Наций, которое позволит усовершенствовать меры реагирования на угрозы международному миру и безопасности за счет улучшения уровня интеграции с сетью внутренних и внешних учреждений и смежных правовых структур.

Обзор проводился с мая 2014 года до конца того же года тремя рабочими группами, которые изучали, соответственно, интеграцию и координацию в системе Организации Объединенных Наций; взаимосвязь санкций и внешних учреждений и структур; смягчение гуманитарных последствий применения санкций Организации Объединенных Наций и возникающие задачи. Представители членов Совета Безопасности, Секретариата, комитетов по санкциям и относящихся к ним групп экспертов, прочих соответствующих организаций в системе Организации Объединенных Наций и за ее пределами, прочих государств-членов, гражданского общества и частного сектора входили в состав рабочих групп либо консультировали их по широкому спектру вопросов в целях оценки текущей санкционной практики. Спонсоры инициативы, руководствуясь идеей создания более эффективного, действенного и отвечающего современным нуждам режима санкций Организации Объединенных Наций, поставили перед рабочими группами следующую задачу — разработка практических, ориентированных на выработку политики вариантов повышения эффективности санкций.

Помимо рабочих групп ОВУ, возглавляемых государствами-членами, Департамент Организации Объединенных Наций по политическим вопросам сформировал Межучрежденческую рабочую группу по санкциям Организации Объединенных Наций (МРГ), целью которой была консолидация вклада Организации Объединенных Наций в ОВУ. МРГ, в состав которой вошли 20 учреждений, определила основные проблемы и представила письменные материалы для ОВУ, подготовленные по итогам многомесячных дискуссий. МРГ по-прежнему выполняет функцию внутреннего форума Организации Объединенных Наций, предназначенного для обсуждения проблем и задач, связанных с санкциями.

В. Мандаты рабочих групп и используемые ими методы

В качестве отправной точки все рабочие группы использовали действующие санкции Организации Объединенных Наций, утвержденные Советом Безопасности посредством принятия резолюций. В рамках обзора не изучался вопрос сроков применения санкций Совета Безопасности в конкретных ситуациях, а уделялось внимание последствиям решения Совета о введении санкций. При изучении в процессе обзора соответствующих внешних организаций предложения о внесении изменений в мандат подобных учреждений не выносились, поскольку целью обзора было повышение эффективности санкций Организации Объединенных Наций за счет усовершенствования механизмов сотрудничества и обмена информацией.

Рабочая группа I

В сферу компетенции Рабочей группы I под председательством Австралии входило исследование способов взаимодействия внутри системы Организации Объединенных Наций и с соответствующими государствами в области

осуществления санкционных резолюций Совета. Целью Рабочей группы I была разработка плана оптимального осуществления решений Совета о применении санкций, включая определение механизма, не только обеспечивающего коллективное обсуждение вопросов применения санкций, охватывающих несколько режимов санкций, но и содействующего оказанию технической помощи соответствующим государствам.

Помимо представителей четырех поручившихся государств, в состав Рабочей группы I вошли представители всех членов Совета Безопасности в 2014 году, а также департаментов, управлений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, входящих в МРГ. Рабочая группа I провела консультации с основными заинтересованными сторонами режимов санкций Организации Объединенных Наций при помощи запросов о представлении письменных материалов и ряда тематических семинаров, прошедших в Нью-Йорке с июля по октябрь 2014 года. Все члены рабочей группы получили приглашение к участию в тематических семинарах. Всего 57 государств, не входящих в рабочую группу, получили запросы о представлении письменных материалов и приглашение к участию в семинарах; из них 32 государства приняли участие в цикле из пяти семинаров и/или представили письменные материалы.

Помимо этого, проведены семинары с заинтересованными сторонами в системе Организации Объединенных Наций, включая председателей комитетов по санкциям Совета Безопасности; координаторов групп экспертов Совета Безопасности; Омбудсмана и Контактный центр для приема запросов на исключение из перечня; Секретариат и организации, предоставляющие техническую помощь. Участники обсудили их вовлеченность в существующую систему санкций (комитеты по санкциям, группы экспертов и Секретариат, поддерживающий структуры обоих этих типов), а также обменялись взглядами относительно эффективности координации санкций как таковых и как части системы, а также их дополнения прочими мерами реагирования Организации Объединенных Наций и соответствующими региональными инициативами. Участники рассмотрели способы поддержки эффективного применения санкций на местах, а также усовершенствования помощи, которую система Организации Объединенных Наций оказывает государствам-членам в области выполнения их обязательств по применению санкций³.

Рабочая группа II

Рабочая группа II под председательством Швеции сконцентрировала внимание на взаимодействии и интеграции деятельности соответствующих департаментов Секретариата Организации Объединенных Наций, а также работы Организации Объединенных Наций и смежных внешних учреждений, структур и механизмов, занимающихся вопросами санкций, включая частный сектор. Кроме того, Рабочая группа II стремилась выявить возможности укрепления потенциала и определить требования указанных учреждений, а также пути содействия устранению пробелов в последовательности осуществления санкций. В частности, группа изучила потребности субъектов, отвечающих за осу-

³ Во время председательства в Совете Безопасности в ноябре 2014 года Австралия, в своем национальном качестве, подготовила проект резолюции для рассмотрения членами Совета Безопасности на основании некоторых выводов и рекомендаций Рабочей группы 1. Резолюция не была вынесена на голосование Совета.

шествование санкций на национальном уровне, то есть национальных учреждений нормативно-правового регулирования и экономических операторов.

Рабочая группа II изучила вопросы взаимодействия в трех областях: международный контроль над вооружением, нераспространение и экспортный контроль; финансовый контроль; и международное уголовное правосудие. В трех этих проблемных областях различные средства контроля и меры, принимаемые прочими органами, действуют наряду с санкциями Организации Объединенных Наций.

Поскольку штаб-квартиры большинства соответствующих организаций расположены за пределами Нью-Йорка, для проведения консультаций и выяснения взглядов таких организаций на точки соприкосновения принимаемых ими мер и санкций Организации Объединенных Наций и возможности интенсификации взаимовыгодного сотрудничества председатели группы провели ряд поездок. Были получены консультации таких организаций, как Вассенаарские договоренности, Группа ядерных поставщиков, МАГАТЭ, ОДВЗЯИ и УНП ООН (СПТ), расположенные в Вене; ФАТФ и ОЭСР (по вопросу должной осмотрительности при осуществлении торговых операций с определенными видами природных ресурсов), находящиеся в Париже; различные подразделения Европейской комиссии и Европейской внешнеполитической службы, СВИФТ и Европейская банковская федерация в Брюсселе; а также МУС и МТБЮ в Гааге. Также проведены консультации с группой старших должностных лиц по вопросам выполнения рекомендаций крупных финансовых учреждений Соединенных Штатов. Итоги консультаций, большинство которых было ориентировано на установление фактов и носило предварительный характер, были представлены рабочей группе посредством публикации на веб-сайте проекта и в устной форме в ходе нескольких заседаний, которые были проведены в Нью-Йорке в целях выяснения мнений представителей учреждений Организации Объединенных Наций и государств-членов.

К участию в заседаниях рабочей группы II приглашались представители всех государств-членов; ценный вклад внесли принявшие активное участие в заседаниях представители таких органов Организации Объединенных Наций, как ДПВ, УВР и УПВ, а также несколько групп экспертов по санкциям и ряд внешних организаций и учреждений, включая Интерпол. Посещение штаб-квартиры Интерпола в Лионе внести в план не представлялось возможным, однако должностные лица из Интерпола присутствовали на заседаниях в Нью-Йорке. Заседания рабочей группы также могли посещать представители заинтересованных групп частного сектора и научно-образовательных кругов, которые представили письменные материалы, размещенные на веб-сайте проекта. Рабочая группа изучила три проблемные области, используя с этой целью формат пленарного заседания и подгруппы, а резюме дискуссий впоследствии были опубликованы на веб-сайте проекта. Германия организовала ориентированный на практические результаты семинар, который посетило большое число участников, посвященный реализации экспортного контроля на национальном уровне и осуществлению санкций национальными органами нормативно-правового регулирования и частным сектором. И наконец, при помощи процедуры «отсутствия возражений» принявшие активное участие в деятельности группы представители одобрили ряд выводов — как общего характера, так и относящихся к трем предметным областям. В ходе этого процесса приняты во внимание дополнительные ценные замечания. Позже председатель рабочей

группы на основании данного документа подготовил доклад группы, представленный на веб-сайте ОВУ.

Рабочая группа III

Рабочая группа III, председателем которой является Греция, изучала способы минимизации гуманитарных последствий санкций, развития сотрудничества с региональными организациями и рассмотрения текущих и новых задач и возможностей в области осуществления режимов санкций Организации Объединенных Наций.

Германия в качестве сопредседателя содействовала Греции в проведении семинара, прошедшего в Афинах в октябре 2014 года и посвященного исключительно минимизации гуманитарных последствий санкций. На заседаниях рабочей группы рассматривались способы развития сотрудничества и обмена информацией между организациями, осуществляющими наблюдение за применением санкций, и гуманитарными организациями, включая проведение предварительной и прочих видов оценки предотвращения нежелательных последствий санкций, надлежащего характера текущей системы освобождения от санкций по гуманитарным соображениям и средств управления наложением мандатов в целях развития сотрудничества и совместного достижения и укрепления общих целей. Рабочая группа III также рассмотрела вопрос взаимодействия Организации Объединенных Наций и региональных организаций, включая обмен информацией между комитетами по санкциям Организации Объединенных Наций и их партнерами, а также прочие механизмы повышения эффективности осуществления санкций Организации Объединенных Наций.

В ходе своей работы группа провела консультации с широким кругом лиц, включая членов Совета Безопасности, Секретариата Организации Объединенных Наций и учреждений Организации Объединенных Наций, представителями прочих государств-членов, группами экспертов Организации Объединенных Наций, Омбудсменом, региональными организациями и гражданским обществом (в частности неправительственными организациями (НПО) и научно-образовательными кругами). По запросу рабочей группы представлены письменные материалы, содержащие оценку текущей санкционной практики, которые опубликованы на веб-странице группы. Заседания рабочей группы проводились на основе широкого участия и сотрудничества, с привлечением специалистов-практиков, обладающих обширным опытом в области осуществления санкций Организации Объединенных Наций и выполнения гуманитарных мандатов, а также бывших и действующих членов групп экспертов. Практический опыт участников в области решения трудных задач, способных усложнить взаимодействие организаций, обеспечивающих выполнение санкций, и гуманитарных и правозащитных организаций, стал ценным источником оригинальных идей, поставивших под сомнение устоявшееся мнение по значимым вопросам.

Рабочая группа III также рассмотрела текущие и новые задачи и сферы, на которые могут благотворно повлиять санкции, а именно: природные ресурсы и окружающая среда; использование цифровых технологий и сети Интернет для распространения агрессивной речи, содействие терроризму при помощи сбора средств и вербовки; защита женщин и девочек и прочие текущие задачи, такие как соблюдение законности и соображения, связанные с исключением из перечня санкций. Доклад рабочей группы III представлен на веб-сайте ОВУ.

С. Содержание сборника материалов

Настоящий сборник материалов подготовлен по итогам полугодового интенсивного исследования адресных санкций Организации Объединенных Наций, проведенного тремя рабочими группами ОВУ. В сборнике материалов приведено структурированное обобщение выводов и рекомендаций рабочих групп, при этом воспроизведение дискуссий, проведенных каждой группой, не предусмотрено. Резюме заседаний и консультаций, доклады, заявления и сопутствующая информация представлены на веб-сайте проекта: <http://www.hlr-unsanctions.org/> — где можно найти важные дополнительные ресурсы, на которых основываются выводы и рекомендации ОВУ. В отмеченных заливкой текстовых блоках перечислены рекомендации, подготовленные по итогам обсуждений и выводов различных рабочих групп.

В ходе ОВУ в многочисленных заседаниях и консультациях приняло участие значительное количество человек, некоторые из них выступали от собственного имени, а не в качестве представителей учреждений. Многочисленные участники, представлявшие Совет Безопасности, Секретариат Организации Объединенных Наций и учреждения Организации Объединенных Наций, прочие государства-члены, группы экспертов Организации Объединенных Наций и Омбудсмана, Контактный центр для приема запросов на исключение из перечня, международные и региональные организации, частный сектор, научно-образовательные круги и организации гражданского общества, выразили свои взгляды по ряду вопросов, связанных с санкциями. Мы выражаем им признательность за их активное участие, уделенное ОВУ время и вклад в его подготовку. Однако содержание настоящего доклада не всегда отражает обобщенные взгляды участников, скорее в докладе представлены идеи, которые, по мнению многих, заслуживают дальнейшего рассмотрения. Ответственность за содержание доклада лежит на организаторах ОВУ, которые консультируются с поручившимися государствами.

Наконец, несмотря на то, что обзор высокого уровня санкций Организации Объединенных Наций проведен при поддержке, включая финансовую, правительств Австралии, Германии, Греции, Финляндии и Швеции, содержание настоящего сборника материалов не удостоверяется правительствами этих государств.

II. Осуществление

Самым важным условием эффективности санкций является их полное и справедливое осуществление государствами-членами. Введение санкций Советом Безопасности на основании статьи 41 Устава Организации Объединенных Наций в целях поддержания или восстановления международного мира и безопасности представляет собой неотъемлемую часть системы коллективной безопасности, созданной в соответствии с Уставом. В соответствии со статьей 25 Устава каждый член Организации Объединенных Наций обязан подчиняться решениям Совета Безопасности, связанным с санкциями, и выполнять их.

Однако обязательная юридическая сила санкций Совета сама по себе не приводит к эффективному осуществлению и приведению их в исполнение государствами-членами. Политический характер санкций порой отодвигает на задний план важность их практического итога. В части А изучается, какое влияние политический контекст может оказать на восприятие легитимности санкций, а также насколько убедительно система санкций обосновывает режимы санкций, в особенности в глазах основных заинтересованных сторон, от которых в наибольшей степени зависит эффективное применение режима. Техническая направленность санкций также может затруднить их осуществление, поскольку включение санкций в национальные правовые системы может быть непростой задачей. В части В изучается эффективность системы санкций с точки зрения представления информации о связанных с санкциями технических требованиях, необходимой для соблюдения и приведения санкций в исполнение государствами.

А. Обоснование соблюдения санкций

По своей сути санкции — политическая мера. Решение о введении санкций в каждой конкретной ситуации, определение товаров, физических и юридических лиц, подпадающих под действие санкций, а также предполагаемый результат введения санкций представляют собой политическое решение Совета в ответ на кризис: и, безусловно, кризису также характерна собственная политическая динамика, влияющая на санкции и испытывающая их влияние. Для достижения цели введения санкций Совету Безопасности необходимо, чтобы государства, испытывающие непосредственное воздействие кризиса, однако не участвующие в принятии решений о введении санкций, сотрудничали друг с другом и учреждениями Совета, сформированными в целях администрирования санкций.

Неудивительно, что в ходе обзора выявлено, что, по крайней мере в отдельных случаях, решения Совета и его вспомогательных органов в связи с введением санкций воспринимаются как политически мотивированные, а не продиктованные соображениями безопасности, в связи с чем считаются несправедливыми. Кроме того, наблюдается тенденция формировать суждение о санкциях, ориентируясь на наименее эффективный их элемент или пример применения. Санкции по-прежнему воспринимаются как мера, направленная «против государства», даже в тех случаях, когда целью санкций была поддержка соответствующего государства, а их осуществление протекало в условиях партнерства с таким государством. Наконец, чем ниже вовлеченность государства, напрямую испытывающего влияние режима санкций, в управление санкциями, тем выше степень неприятия санкций на государственном уровне, что отрицательно сказывается на желании государства поддерживать и соблюдать санкции.

Еще одним фактором, осложняющим принятие обязательств по соблюдению санкций, являются реальные или воображаемые финансовые расходы на осуществление санкций. Для эффективного осуществления санкций требуются потенциал и ресурсы национальных органов нормативно-правового регулирования, выделение которых, как правило, представляет сложности для небольших государств, но это особо сложная задача для государств, на чьей территории санкции применяются по причине конфликтов, источником которых может

быть ранее существовавшая институциональная слабость. В ходе обзора выявлено, что санкции, даже несмотря на их целенаправленный характер, могут сказаться на законной торговле с подпадающим под действие санкций государством по причине задержек платежей и доставки, обусловленных мерами по соблюдению санкций, что приводит к снижению конкурентоспособности такого государства в сравнении с государствами, менее строго придерживающимися режима санкций.

В ходе обзора также рассмотрены политические последствия, связанные с восприятием санкций, обусловленные потенциальными противоречиями между ориентированными на определенных физических и юридических лиц санкциями и национальными законами и политикой по защите гражданских экономических и социальных прав. В отсутствие объективных и прозрачных процессов введения санкций в отношении физических или юридических лиц, а также возможности участия в содержательной дискуссии с органом, вводящим санкции, о причинах их применения (либо «доказательствах невиновности» и обязательствах по изменению образа действий, на основании которых санкции могут быть отменены), может привести к снижению заинтересованности государства соблюдать принятые меры. Конфликт такого рода может воспрепятствовать осуществлению санкций на национальном уровне, а также помешать сотрудничеству и обмену информацией с другими государствами-членами, комитетами по санкциям и группами экспертов относительно осуществления или приведения в исполнение подобных мер.

По полученной в ходе обзора информации эффективность санкций в области поддержания или восстановления международного мира и безопасности в условиях их применения зависит от наличия в соответствующем регионе уверенности в том, что санкции являются справедливой мерой, способствующей установлению мира и стабильности в регионе и укрепляющей безопасность отдельно взятых государств. Единодушное признание легитимности санкций в регионе не является чем-то само собой разумеющимся, а относится к задачам, требующим работы и внимания. С момента введения санкций и на протяжении всего срока действия режима санкций важно обеспечить информирование затронутого санкциями региона о причинах и целях санкций. В связи с этим целесообразно улучшить интеграцию санкций Организации Объединенных Наций в деятельность соответствующих региональных учреждений и инициатив, что также будет способствовать повышению эффективности и поддержке санкций.

Это особенно актуально в свете важности сотрудничества государств-членов между собой, а также с соответствующими региональными организациями и субъектами Совета Безопасности, необходимого для эффективного осуществления санкций. В регионах, для которых характерны проницаемые границы и слабое управление, а охрана запасов оружия недостаточно эффективна, национальная и региональная безопасность тесно взаимосвязаны. Консультации показали, как региональное сотрудничество помогает устранить эти факторы уязвимости посредством обмена информацией и совместной работы, а также как межгосударственная вражда подрывает сотрудничество и создает условия для возникновения конфликтов. Комитетам по санкциям необходимо более активно содействовать сотрудничеству в сфере осуществления санкций, предоставляя руководящие указания по межгосударственному сотрудничеству,

особенно в связи с вопросами, касающимися границы, или в случае ненадлежащих двусторонних отношений заинтересованных государств.

Представители ряда государств отметили важность региональных учреждений и инициатив, заинтересованных в урегулировании кризиса, приведшего к введению санкций Организации Объединенных Наций, и принятии ответных мер, которые являются потенциальными партнерами комитетов по санкциям в сфере улучшения вовлеченности региона в осуществление санкций и координации деятельности Совета и региона. Региональные организации могут стать политической и технической платформой, на базе которой будет обеспечено участие в применении режима санкций, способствующей как повышению информированности, так и, возможно, оказанию помощи в их осуществлении.

Согласно мандату, полученному от Совета Безопасности, комитет по санкциям выступает в качестве главного связующего звена между системой санкций Организации Объединенных Наций и государствами-членами. Таким образом, важным фактором для обеспечения легитимности санкций и мобилизации поддержки в целях их эффективного осуществления является метод взаимодействия комитета по санкциям с государствами, напрямую затронутыми режимом санкций (государство, на территории которого применяются санкции, прилегающие страны, региональные и субрегиональные организации).

Отдельные комитеты по санкциям прилагают все больше усилий к установлению взаимодействия с заинтересованными государствами, необходимого для укрепления легитимности соответствующего режима санкций. Сейчас стандартной практикой является приглашение комитетами основных заинтересованных сторон — государств, на территории которых действуют санкции, государств и организаций из соответствующих регионов — к участию в заседаниях комитета по санкциям в целях выражения взглядов национальных или региональных субъектов на осуществление и эффективность санкций, рассмотрения вопросов, вызывающих обеспокоенность комитета, и обсуждения докладов групп экспертов. Председатели комитетов наносят больше полевых визитов (по приглашению государств-членов, при условии приемлемой обстановки в плане безопасности), которые позволяют получить представление о ситуации из первых рук и продемонстрировать принимающей стране транспарентный характер санкций, основанных на идее сотрудничества (а не наказания), а также установить контакты на местах в целях урегулирования проблем, стоящих перед комитетом.

Комитеты также работают над улучшением подотчетности перед более широким кругом государств — членов Организации Объединенных Наций, заинтересованных в управлении со стороны Совета санкциями, которые такие государства обязаны осуществлять. Количество комитетов по санкциям, публикующих доклады Совету Безопасности в открытом доступе, увеличилось: до мая 2014 года к такой мере прибегали только три комитета (Комитет 1267 по санкциям против «Аль-Каиды», комитет 1737 по иранской ядерной программе и комитет 1970 по Ливии); с тех пор еще четыре комитета приступили к публичному представлению докладов (комитет 1572 по Кот-д'Ивуару, комитет 2127 по Центральноафриканской Республике, комитет 2140 по Йемену и комитет 2206 по Южному Судану). Ожидается, что этому примеру последует больше комитетов. Комитеты по санкциям также более активно выпускают пресс-релизы, касающиеся деятельности комитета (не относящиеся к пресс-

релизам, информирующим об уточнении санкционных перечней, руководящим указаниям и уведомлениям об оказании помощи в осуществлении).

1. *Все комитеты по санкциям должны представлять доклады Совету Безопасности в ходе открытых сессий.* Инструктажи не только позволяют государствам-членам получать актуальную информацию о санкциях, но и используются для мобилизации соответствующих учреждений государств-членов в целях улучшения понимания ими требований к осуществлению и повышению вовлеченности в работу комитетов, что достигается при помощи направления докладов об инструктажах постоянными представительствами, расположенными в Нью-Йорке, в столицы соответствующих государств.
2. *Председатели комитетов по санкциям, действующих в аналогичных сферах* (нераспространение, борьба с терроризмом) или географических регионах (Западная Африка, Африканский Рог) *должны организовывать регулярные совместные совещания* (в том числе в регионе) в целях улучшения понимания схожих проблем и задач. Аналогичным образом, Секретариат должен проводить специализированные совещания, посвященные сложным задачам, связанным с осуществлением санкций и возможной помощью в осуществлении, с участием расположенных в Нью-Йорке региональных групп.
3. Секретариат, по согласованию с Советом, должен *реализовать просветительскую программу для общественности в целях улучшения понимания и повышения информированности о санкциях Организации Объединенных Наций*, в ходе которой необходимо опубликовать руководящие указания о характере санкций, их целях и задачах, а также функциях различных субъект

В. Информирование о требованиях к осуществлению

Осуществление санкций — непростая задача. Включение санкций в национальную систему нормативно-правового регулирования может быть сопряжено с различными трудностями. Для осуществления санкций государства должны обладать институциональным потенциалом и ресурсами, необходимыми для контроля границ, товаров и финансовых операций. Особенно сложной ситуация является для государств, оказывающих самое значительно влияние на эффективность санкций, которая зависит от осуществления ими санкций и приведения их в исполнение — государств, на территории которых действуют санкции, а также стран их региона. Отсутствие нормативно-правового потенциала или его дефицит могут стать фактором, способствующим эскалации кризиса, что в свою очередь приведет к усилению санкций Совета.

Как отмечалось в ходе консультаций ОВУ, первым шагом на пути к содействию осуществлению является повышение информированности о применении режима санкций и улучшение понимания необходимых мер. Резолюции о введении санкций, принятые Советом, зачастую являются пространными и сложными и, как правило, представляют собой результат длительного процесса до-

полнения и внесения поправок. Отсутствие четкой формулировки санкций сказывается на их осуществлении, и не в последнюю очередь потому, что многим государствам в целях осуществления санкций требуется перевод резолюций о введении санкций на государственный язык. Государства-члены регулярно призывают к упрощению и обеспечению согласованности порядка осуществления санкций.

В ходе консультаций также установлено, что среди государств-членов бытует мнение о том, что помощь в осуществлении санкций предоставляется несвоевременно или нерегулярно. Только пять из шестнадцати комитетов по санкциям подготавливают общедоступные руководящие указания по осуществлению мер, находящихся в их ведении, и многие руководящие указания скорее относятся к процедурам комитета, а не разъясняют меры. Получение консультации непосредственно в комитете занимает слишком много времени; группы экспертов выполняют функции контроля и исследования, что зачастую ограничивает их возможности по предоставлению государствам руководящих указаний относительно осуществления; а ряд государств-членов воздерживается от получения консультаций Секретариата в связи с конфиденциальным характером информации. Государства-члены противопоставляют эту ситуацию четкости и своевременности информирования, которые обеспечиваются Исполнительным директором Контртеррористического комитета в связи с выполнением обязательств Совета по борьбе с терроризмом.

Участники также выразили обеспокоенность относительно несогласованности руководящих указаний по осуществлению санкций. Поскольку для каждого комитета характерна своя динамика, а члены комитета специализируются на вопросах политического, а не технического характера, руководящие указания для разных режимов санкций, посвященные техническим аспектам осуществления, могут содержать расхождения. Кроме того, отмечено, что комитеты применяют различные подходы к основным административным вопросам — начиная от публикации и распространения информации о санкциях и заканчивая сотрудничеством с прочими международными органами по осуществлению санкций. В настоящее время отсутствует механизм, позволяющий применять рекомендации или процедуры, разработанные группой экспертов одного комитета, в рамках других режимов санкций в целях обеспечения согласованного подхода к осуществлению.

Одной из тем обсуждения стало неравномерное распределение ресурсов между комитетами по санкциям. При организации поддержки Сектор по делам вспомогательных органов (сектор Секретариата, в ведении которого находятся санкции) ориентируется на отдельные комитеты (т. е. предоставляет персонал отдельным комитетам). Это может привести к несогласованному управлению различными режимами санкций и несоответствию деятельности комитета техническим требованиям самого режима. Кроме того, это не позволяет Секретариату выполнять координацию практической деятельности комитета.

Техническая несогласованность не отвечает потребностям государств-членов, которым необходимы четкие руководящие указания по осуществлению санкций. Действующей системой предусмотрены несколько источников порой несогласованной консультативной информации и различная трактовка мер одного типа. Еще более усложняет ситуацию то, что система приобретает собственную политическую динамику. Различные процедуры комитетов, например

касающиеся длительности отсрочки принятия решений, приводят к формированию представления, что некоторые санкции важнее, чем другие.

В ходе консультаций установлено, что два аспекта управления санкциями — политический (вовлеченность государств-членов, принятие решений) и технический (распространение информации о санкциях и руководящие указания по осуществлению) — требуют разного подхода. «Политический аспект» каждого режима санкций диктует необходимость в принятии специализированным комитетом по санкциям следующих мер: управление взаимоотношениями с заинтересованными государствами и организациями, контроль осуществления, рассмотрение мер реагирования на несоблюдение санкций, а также принятие решений, исходя из установленных Советом целей соответствующего режима. В качестве примера подобных решений можно привести освобождение от санкций либо применение санкций к физическим или юридическим лицам.

«Технический аспект», под которым подразумеваются требования к осуществлению на национальном уровне и методы информирования о об этих требованиях государств-членов и прочих соответствующих субъектов, не поддерживается текущей структурой комитетов по режиму санкций и их секретариатом. На национальном уровне осуществление санкций, которые применяются в шестнадцати сложных политических ситуациях, сводится к трем-четырем постановлениям, на основании каждого из которых вводится один из стандартных типов санкций Совета (запрет на поездки, замораживание активов и эмбарго в отношении оружия). Органы, ответственные за управление этими постановлениями, уделяют больше внимания согласованному руководству данными типами санкций, чем политическим условиям и безопасности, которые стали основной причиной введения режима санкций. Руководящие указания по осуществлению должны быть адресованы таким органам, и их содержание должно определяться соответствующим образом: то есть следует разрабатывать руководящие указания для каждой конкретной меры, а не для каждого режима. Единое руководящее указание Совета к примеру, по применению эмбарго в отношении оружия, допускает, тем не менее, действие в рамках каждого режима различных условий освобождения от санкций.

В целях содействия эффективному осуществлению санкций Совета на национальном уровне Совету требуется механизм коллективного, сквозного обсуждения и принятия решений по техническому управлению режимами санкций, в том числе по вопросу выпуска руководящих указаний по осуществлению.

4. *Совету Безопасности следует сформировать постоянный Технический комитет по санкциям (ТКС), в который войдут эксперты по санкциям, представляющие миссии каждого члена Совета. Поскольку к сфере ответственности ТКС будет относиться согласованное толкование и осуществление руководящих указаний по реализации определенных санкций в различных режимах, ТКС обеспечит единообразное управление санкциями Организации Объединенных Наций на основе передовой практики и станет форумом по рассмотрению рекомендаций, подготовленных группами экспертов для различных режимов санкций. ТКС определит стандартный перечень ру-*

ководящих указаний для всех комитетов по санкциям, и комитеты по санкциям будут вправе допускать отклонения от таких руководящих указаний только в том случае, если того требуют положения соответствующей резолюции.

5. Совместно с комитетами по санкциям ТКС должен подготовить и опубликовать сводную информацию о каждом типе санкций в ясном и общеупотребительном формате, регулярно обновлять эту информацию и рассмотреть возможность принятия руководящих указаний, подкрепляющих сводную информацию о каждом типе санкций.

6. Сектор по делам вспомогательных органов должен организовывать поддержку комитетов по санкциям, руководствуясь функциональным подходом, в целях обеспечения согласованности управления мерами, принимаемыми в рамках различных режимов, и улучшения аналитической поддержки государств-членов и групп экспертов. Отдельные группы будут заниматься вопросами эмбарго в отношении оружия, замораживанием активов, запретами на поездки и ведением санкционного перечня (включение/исключение физических и юридических лиц из санкционного перечня всех комитетов). Сектор принял меры по ведению/публикации/распространению единого сводного перечня физических и юридических лиц, подпадающих под санкции Совета Безопасности.

7. Сектор по делам вспомогательных органов должен сформировать контактные группы по сферам компетенции (например, оружие, финансовые операции, природные ресурсы), при помощи которых группы экспертов смогут обмениваться идеями и разрабатывать рекомендации по улучшению технического аспекта осуществления санкций. При помощи контактных групп будет также осуществляться обмен информацией и методами.

В ходе консультаций также выявлена очевидная и повсеместная потребность в более полной информации о санкциях в формате, доступном для национальных и частных субъектов. Уведомления об оказании помощи в осуществлении, выпускаемые комитетами по санкциям, должны быть стандартизированы и обобщены в целях учета сквозных вопросов, общих для всех режимов санкций Организации Объединенных Наций. Исходя из соображений легитимности, выпускаемые руководящие указания должны содержать символику и отличительные признаки документации Организации Объединенных Наций, даже в том случае, если они касаются технической компетенции и передовой практики прочих учреждений, действующих в смежной сфере (например, договоренности об экспортном контроле, ФАТФ). Прочие организации, обладающие специальными знаниями и опытом в сфере применения санкций, как описано в разделе VII, могут использоваться в качестве источника сведений при разработке практических руководящих указаний Организации Объединенных Наций.

В ответ на многочисленные жалобы государств-членов в конце 2014 года Секретариат опубликовал Сводный санкционный перечень Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, в котором с соблюдением единого формата перечислены все физические и юридические лица, подпадающие под действие санкций Организации Объединенных Наций. В связи с тем, что к физическим и юридическим лицам применяются одинаковые меры, независимо от того, в компетенции какого комитета находятся санкции или по каким причинам санкции были введены, национальные органы были вынуждены разрабатывать собственные сводные перечни на основании разобщенных списков различных комитетов. Эту задачу существенно затрудняло то, что комитеты использовали различные форматы как бумажных, так и электронных перечней.

К еще одной широко распространенной проблеме, касающейся осуществления санкций Организации Объединенных Наций, относится потребность в более подробной информации о физических и юридических лицах, включенных в перечни целенаправленных санкций. Отсутствие идентификационных данных, таких как дата и место рождения, регистрационный номер или адрес для юридических лиц, паспортные данные и т. д. затрудняет осуществление на национальном уровне целенаправленных санкций финансового характера и запрета на поездки. Ориентируясь на успехи Комитета 1267 и его группы по наблюдению, комитеты по санкциям должны продолжить деятельность по подготовке и представлению более конкретизированных сведений и обновленных идентификационных данных всех физических и юридических лиц, подпадающих под действие санкций Организации Объединенных Наций.

8. Секретариат должен продолжать публикацию сводного перечня на всех официальных языках Организации Объединенных Наций (и в случае необходимости — на других языках) и регулярно обновлять его. При обновлении перечня необходимо переиздавать перечень заново, а не выпускать уведомления о внесении изменений.

9. Уведомления об оказании помощи в осуществлении и прочие виды руководящих указаний должны быть стандартизированы в целях учета сквозных вопросов, общих для всех режимов санкций Организации Объединенных Наций. Необходимо разработать дополнительные типы руководящих указаний по осуществлению для государств-членов и представителей частного сектора, которые должны содержать символику и другие отличительные признаки документации Организации Объединенных Наций.

10. Комитеты по санкциям при поддержке групп экспертов должны интенсифицировать деятельность в целях представления более точной информации и обновленных идентификационных данных всех физических и юридических лиц, подпадающих под действие санкций Организации Объединенных Наций.

С. Сквозная оценка режимов санкций и накопленный опыт

Как описано в следующем разделе, группы экспертов в соответствии с мандатом, полученным от Совета Безопасности, представляют доклады о нарушении санкций. О «несогласованном» подходе, который применяется Советом к санкциям, свидетельствует то, что систематическая оценка этих докладов в целях сопоставления моделей и тенденций в сфере нарушений санкций практически не проводится. Подобный анализ, особенно в случае его соотношения с аналогичным анализом, проведенным другим учреждением, например с типологической работой ФАТФ (несмотря на то, что тематикой такой работы является противодействие финансированию терроризма и распространения, накопленный опыт может использоваться при применении других санкций финансового характера), Всемирной таможенной организации (ВТО) по незаконной торговле оружием или механизмам экспортного контроля, может способствовать пониманию сферы действия и последствий санкций, увеличению эффективности приведения санкций в исполнение и повышению информированности государств об обязательствах, налагаемых санкциями Организации Объединенных Наций. Необходимо также учитывать опыт, накопленный Комитетом 1540 в области содействия принятию национальных планов по осуществлению, развития межучрежденческого взаимодействия на национальном уровне, повышения синергии деятельности международных и региональных организаций и формирования партнерств с основными заинтересованными лицами, включая гражданское общество и промышленные круги

11. Совету необходимо провести анализ накопленного опыта в сфере осуществления санкций, который должен основываться на всеобъемлющем исследовании и изучении случаев нарушения и уклонения от санкций в различных режимах. Следует использовать данные исследований других учреждений, тематика которых позволяет использовать их для определения моделей и тенденций нарушений, а также предотвращения и выявления незаконного движения товаров, людей и средств через государственные границы.

12. В рамках этого исследования и впоследствии на регулярной основе Сектор по вопросам вспомогательных органов должен провести тематическое обсуждение с участием функциональных контактных групп и заинтересованных сторон, в том числе частного сектора, в целях определения сложных задач, воздействующих на соблюдение режима санкций.

III. Контроль осуществления и соблюдения

В соответствии с резолюциями Совета Безопасности в полномочия комитетов входит контроль осуществления санкций, необходимый для усиления, содействия и улучшения осуществления санкций государствами-членами; изучение информации о предполагаемом нарушении или несоблюдении санкций и принятие надлежащих ответных мер; развитие диалога между комитетами и заинтересованными государствами-членами (а также международными, регио-

нальными и субрегиональными организациями), в том числе посредством проведения встреч с участием их представителей и членов комитетов в целях обсуждения вопросов, связанных с осуществлением.

Совет Безопасности поручает группам экспертов содействовать выполнению мандатов комитетов посредством сбора, изучения и анализа информации государств, соответствующих органов Организации Объединенных Наций, региональных организаций и прочих заинтересованных сторон, касающейся осуществления мер и, в частности, о случаях несоблюдения санкций. Как отметил один из участников ОВУ, группы экспертов — «это глаза и уши Совета Безопасности, благодаря которым мы получаем важнейшую информацию о критических и щекотливых вопросах на местах».

А. Группы экспертов

Информация, сбор которой ведут группы экспертов от имени комитетов, содержит крайне важные сведения политического характера, касающиеся государства, на которое распространяется режим санкций, и любых прочих государств, упомянутых в докладе, а также репутационные сведения о физических и юридических лицах, подпадающих под действие санкций. К самым насущным вопросам, с точки зрения принявших участие в консультациях ОВУ заинтересованных государств, относится обеспечение объективности и использование доказательной базы при подготовке докладов группами экспертов, проведение консультаций с соответствующими государствами до публикации сформулированных в рамках доклада выводов, а также возможности обновления информации или внесения изменений в отчетные материалы после их публикации. Кроме того, заинтересованные государства сообщили о необходимости более четкого разъяснения полномочий групп экспертов, связанных с посещением или запросом информации в учреждениях сектора безопасности, отметив при этом, что потребности групп экспертов в информации не должны ущемлять интересы государств-членов в сфере безопасности. Согласно полученным рекомендациям, стандартизированная методология и руководящие указания относительно критериев и условий ведения деятельности группами экспертов, включая обработку конфиденциальной информации, должны быть общедоступными.

Представители групп экспертов сообщили, что для отдельных областей (включая критерии доказательности и основные процедуры) желательно разработать четкую общедоступную методологию по ведению деятельности группами экспертов, не в последнюю очередь потому, что это позволит государствам-членам чувствовать себя более уверенно при взаимодействии с группами экспертов и, следовательно, более охотно предоставлять информацию. Несколько экспертов назвало ценным руководством такого рода доклад Неофициальной рабочей группы Совета Безопасности по общим вопросам, касающимся санкций, за 2006 год⁴. Ссылаясь на то, что мандаты и характеристики групп экспертов неодинаковы, равно как и политические условия и обстановка в

⁴ Доклад Неофициальной рабочей группы Совета Безопасности по общим вопросам, касающимся санкций (S/2006/997): http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2006/997.

плане безопасности, характерные для каждого режима санкций, несколько экспертов отметило, что более масштабные меры по стандартизации деятельности групп экспертов могут ограничить их функциональные возможности, а также отрицательно сказаться на качестве работы и независимости.

Отдельные группы экспертов должны и далее разрабатывать рекомендации по повышению эффективности осуществления санкций, основываясь на своих наблюдениях и опыте на местах. Рекомендации групп экспертов способствовали существенному улучшению системы управления санкциями Совета Безопасности; на основании рекомендаций сформированы партнерства с международными организациями, благодаря системам и сетям которых повысилась операционная эффективность санкций. Технический комитет по санкциям станет форумом для рассмотрения целесообразности применения рекомендаций групп экспертов к осуществлению в рамках других режимов.

13. *Группы экспертов, в консультации с органами Организации Объединенных Наций с аналогичными мандатами инспекционного характера, такими как Канцелярия Омбудсмана и органы по правам человека Организации Объединенных Наций, должны разработать критерии доказательности и стандарты инспекционной деятельности, используя в качестве отправной точки Доклад 2006 года (S/2006/997).*

14. *Секретариат должен оказать содействие проведению профессиональной подготовки по стандартам среди групп экспертов, в которую необходимо включить изучение кодекса ведения расследований, управления и защиты респондентов и информации, при этом проведение подготовки следует поручить следователям-специалистам, представляющим такие органы Организации Объединенных Наций, как Канцелярия Омбудсмана или международные уголовные трибуналы (по бывшей Югославии и Руанде), или Секретариат, включая Управление по правовым вопросам, или Управление служб внутреннего надзора.*

15. *Группы экспертов должны разработать стандартные процедуры взаимодействия с государствами-членами при подготовке докладов, предусматривающие проведение группами экспертов в ходе подготовки докладов интерактивного обсуждения предварительных выводов с представителями государства, в отношении которого действует режим санкций, и любых других государств, упомянутых в докладе; график представления отчетности, который будет определен стандартными процедурами, должен предусматривать приемлемые сроки подачи государствами дополнительной информации по определенным выводам. В случае если соответствующее государство оспаривает какой-либо вывод, в докладе следует изложить мнение государства. Данная мера не только позволит соблюсти законность, но и, возможно, приведет к повышению качества взаимодействия с государствами-членами, включая качество предоставляемой ими информации.*

В. Комитеты по санкциям

Группа экспертов представляет выводы и рекомендации соответствующему комитету по санкциям, который принимает ответственность за реализацию мер на основании доклада, включая меры по усилению, содействию или повышению эффективности осуществления государствами-членами и меры реагирования на предполагаемое несоблюдение санкций. Переход ответственности от группы экспертов к комитету представляет собой смену аспекта контроля осуществления и соблюдения санкций: с технического (сбор информации, расследование) на политический (взаимодействие с государствами-членами, реагирование).

Некоторые данные свидетельствуют о том, что смена аспекта не всегда протекает так эффективно, как того требует система. Как показал ОВУ, некоторые государства-члены полагают, что комитеты предоставляют затронутым государствам недостаточно возможностей изложить свое мнение о противоречивых выводах доклада. Не принимая ответственность за содержание доклада, комитеты фактически делегировали все свои обязанности в области наблюдения за осуществлением и соблюдением санкций группам экспертов.

Интересно, что это было отмечено и группами экспертов: по их сообщениям, если комитет ненадлежащим образом взаимодействовал с государствами-членами, оспаривающими выводы групп экспертов, государства-члены обращались непосредственно к группам экспертов, как правило, при помощи корреспонденции, адресованной Совету. Эксперты отметили, что комитетам, получающим поддержку групп экспертов, необходимо оказывать ответную политическую поддержку, принимая на себя ответственность за урегулирование политических вопросов, поднятых затронутым санкциями государством в связи с содержанием доклада. В отсутствие политической поддержки эксперты находятся в сложном положении: в то время как определенные резолюциями мандаты групп экспертов четко предусматривают разработку подробных докладов о проблемах осуществления и соблюдения санкций, члены Совета, по всей видимости, не придают докладам политического веса.

С другой стороны, мнение о том, что комитеты перекладывают свои обязательства в области контроля соблюдения санкций на экспертные группы, не вполне справедливо, особенно в свете текущей практики. Как говорилось ранее, комитеты проводят регулярные консультации неофициального характера с представителями государств, рассматриваемых докладом, либо по рекомендации группы экспертов взаимодействуют с соответствующими государствами посредством корреспонденции, а также принимают меры в соответствии с прочими рекомендациями, относящимися к осуществлению и соблюдению санкций. Тем не менее комитеты действительно чаще всего не применяют упреждающий подход — в частности к докладам группы экспертов, которые подготавливаются в соответствии с резолюцией Совета Безопасности, определяющей мандат группы. Комитеты редко отдают указания о подготовке группой экспертов особых докладов; и еще реже сообщают затронутым санкциями государствам о своих ожиданиях в области осуществления в начале отчетного периода.

Возможная модель более упреждающего подхода может быть основана на практике, к которой периодически прибегает Совет: поручение Секретариату

или соответствующей группе экспертов провести оценку потребностей в наращивании потенциала затронутого санкциями государства и прилегающих к нему государств. В резолюции 2142 (2014 г.) Совет просит Генерального секретаря представить варианты и рекомендации относительно оказания технической помощи Федеральному правительству Сомали в связи с выполнением требований к отчетности, которая представляется в соответствии с резолюцией о введении санкций, а также наращивания потенциала Федерального правительства Сомали в области безопасного и транспарентного управления вооружениями. Позднее Председатель Совета по запросу председателя комитета по санкциям в отношении Либерии обратился к Генеральному секретарю с просьбой о проведении миссии по оценке хода осуществления положений резолюции 1521 (2003 г.), определяющих условия отмены санкций, и предоставлении рекомендаций относительно оказанию правительству Либерии помощи в наращивании потенциала в области надлежащего управления вооружениями и боеприпасами, а также содействия эффективному мониторингу и контролю приграничных районов на границе Либерии и Кот-д'Ивуара (см. документ Совета Безопасности S/2014/504 от 17 июля 2014 г.).

16. В целях повышения согласованности функций комитетов и групп экспертов *комитеты по санкциям должны применять более упреждающий подход к управлению взаимоотношениями с государствами, попадающими под действие санкций, и основными заинтересованными государствами*. Одной из мер такого подхода может быть документальное оформление ожиданий комитета от сотрудничества и обмена информацией, а также требований к осуществлению. Основанная на таком «плане действий» роль комитета, который является форумом для обсуждения вопросов осуществления и соблюдения санкций, будет четко определена, а понимание мандата группы экспертов на проведение расследования будет улучшено. Комитет сможет взаимодействовать с затронутым санкциями государством по вопросам освобождения от санкций и надлежащей технической помощи.

С. Государства-члены

Периодически возникающие в связи с докладами групп экспертов разногласия отодвигают на второй план то обстоятельство, что, как правило, группами экспертов и государствами-членами устанавливаются взаимоотношения тесного сотрудничества. Несколько заинтересованных государств сообщило о тесном сотрудничестве между группами экспертов и национальными органами, в условиях которого протекали также важные расследования, связанные с обработкой конфиденциального материала. В ходе консультаций также установлено, что государства-члены крайне заинтересованы в более интенсивном и активном взаимодействии с группами экспертов при участии как постоянных представительств в Нью-Йорке, так и соответствующих национальных органов, расположенных в столицах таких государств. В письменных материалах группам экспертов предлагалось расширить двустороннюю и региональную

информационную деятельность, которая позволит развить сотрудничество и обеспечить обмен опытом в области осуществления.

Деятельность комитетов по санкциям опирается на рекомендации экспертов, а работа групп экспертов зависит от представления государствами-членами важной информации, которая используется экспертами для подготовки докладов. В письменных материалах, представленных в рамках ОВУ, эксперты призывают систему Организации Объединенных Наций расширить меры по повышению информированности об обязательствах и обязанностях по представлению отчетности государств-членов; Сектор по вопросам вспомогательных органов — нарастить свой потенциал народной дипломатии в этих целях, в частности посредством создания более современного, информативного и понятного веб-сайта; председателей комитетов по санкциям — проводить больше открытых инструктажей, посвященных санкционным требованиям, а также взаимодействовать с государствами-членами, особенно неохотно сотрудничающими с группами экспертов в ходе поездок или представления информации. Члены групп экспертов по Ирану и КНДР, а также группы по наблюдению Комитета по санкциям против «Аль-Каиды» и «Талибана» регулярно участвуют в национальных, региональных и международных семинарах и рабочих совещаниях, которые проводятся в целях повышения информированности о соответствующем режиме санкций и повышения эффективности осуществления и представления отчетности государствами. Все больше членов групп экспертов, расположенных в странах, затронутых санкциями (в случае если в резолюции не уточняется местоположение группы экспертов), участвуют в аналогичных информационных мероприятиях. Подобная деятельность оставляет меньше времени на выполнение мандата в области расследования, однако позволяет установить контакты и сформировать сети, а также обсудить сотрудничество непосредственно с компетентными национальными органами, что оправдывает такие меры.

17. В целях расширения информационной деятельности, нацеленной на государства-члены, *группам экспертов следует рассмотреть возможность проведения открытых инструктажей и принимать более активное участие в региональной просветительской деятельности, пропагандируя важность осуществления санкций и обмена информацией.*

D. Упоминание о физических и юридических лицах в докладах групп экспертов

В ходе консультаций ОВУ также рассматривался вопрос упоминания физического или юридического лица в докладе группы экспертов в связи с нарушением санкций или в качестве кандидатов на включение в санкционный перечень комитетом. В отличие от лиц, внесенных в санкционный перечень, физические и юридические лица, имена которых упоминаются в докладах, не могут опротестовать представленную в докладе информацию, несмотря на то, что простое упоминание в докладе группы экспертов может нанести серьезный урон репутации и финансовому положению такого лица (так, упомянутые в до-

кладе лица могут быть включены в коммерческие базы данных, контролирующие и отслеживающие информацию по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма). Были высказаны разные мнения относительно того, следует ли обязать группы экспертов предоставлять «право ответа» таким физическим и юридическим лицам. Предоставление права ответа не должно быть условием упоминания физического и юридического лица в докладе, учитывая то, что связаться со многими подобными лицами затруднительно (например, в случае их принадлежности к повстанческим группам) либо невозможно по политическим причинам.

Вопрос упоминания физических и юридических лиц в докладе не так ясен, как в случае с государствами-членами. В действительности, встает вопрос о практической целесообразности упоминания физических и юридических лиц в докладе группы экспертов. Как правило, резолюции Совета Безопасности не налагают обязательств на негосударственных субъектов, которые подпадают под действие санкций посредством национального законодательства государств-членов. Если физическое или юридическое лицо подозревается в нарушении санкций, существует риск, что уведомление таких лиц о предполагаемом нарушении и представление доказательств может повредить ходу расследования на национальном уровне либо ведущимся против них процессам, поскольку по сути представляет собой информирование подозреваемых о ведении расследования. Разумеется, Совет или комитет могут принять решение о введении санкций для физических и юридических лиц, в случае если последние соответствуют критериям внесения в санкционный перечень. Заблаговременное уведомление о возможности включения в санкционный перечень посредством упоминания в докладе группы экспертов может нанести ущерб целенаправленным финансовым санкциям, поскольку кандидат на внесение в санкционный перечень может скрыть свои активы до фактического внесения.

enabling the possible target to conceal their assets in advance of the listing.

18. *Имена физических и юридических лиц, подозреваемых в нарушении санкций либо выдвинутых группами экспертов в качестве кандидатов на внесение в санкционный перечень, необходимо сообщать комитету с соблюдением конфиденциальности, не включая их в подлежащий публикации доклад. Комитетам и группам экспертов следует связываться с органами государств-членов, обладающими соответствующей юрисдикцией, в целях обмена информацией, подкрепляющей внесение в санкционный перечень либо обосновывающей судебное преследование в соответствии с национальным законодательством.*

IV. Процедура принятия решений комитетом

При установлении режима санкций Совет Безопасности делегирует значительную часть своих полномочий комитету по санкциям, который принимает решения, влияющие на сферу действия и применение подобных мер. Полномочия комитета по принятию решений затрагивают государства-члены, а также физических и юридических лиц, при этом каждая из перечисленных категорий

влияет на вопросы стратегического воздействия, эффективности и объективности решений.

А. Воздействие на государства-члены

Способность реагирования комитета при принятии решений, воздействующих на условия режима санкций, например в связи с запросами об освобождении от санкций определенных операций, может привести к сложным ситуациям, связанным со своевременностью и разъяснением отказов. В рамках обзора получена информация о том, что непредставление комитетом разъяснений отказов, касающихся, в частности, эмбарго в отношении оружия и освобождения от санкций вооружений, которые подпадающее под действие санкций государство считает критически важным элементом своей системы безопасности, может привести к формированию отрицательного восприятия санкций и ослаблению политической поддержки режима санкций в целом.

Решения комитета, затрагивающие государства-члены, станут более эффективными и менее спорными в случае организации непрерывного диалога между комитетом и государством, посвященного сфере действия санкций и процедуре освобождения от санкций. Так, комитет может проводить консультации с государством, подчиняющимся эмбарго в отношении оружия, в целях заблаговременного определения перечня оружия и другой боевой техники, подпадающих под освобождение от санкций, и уточнения категорий, удовлетворяющих критериям освобождения от санкций.

19. Комитеты по санкциям должны взаимодействовать с основными заинтересованными сторонами и проводить обсуждение в том числе технических и процедурных вопросов.

В. Воздействие на физические и юридические лица

Четырнадцать из шестнадцати комитетов по санкциям применяют запреты на поездки физических лиц, а тринадцать комитетов применяют целенаправленные финансовые санкции к физическим и юридическим лицам в соответствии с критериями, установленными Советом. По состоянию на дату настоящего доклада, целенаправленные санкции были введены в отношении более 600 физических лиц (620) и более 400 юридических лиц (423). [Примечание: В соответствии с режимом санкций, действующим в отношении Ирака, 296 физических и юридических лиц, внесенных в санкционный перечень, не подпадают под действие целенаправленных финансовых санкций или запрета на поездки. Перечень предусматривает возвращение активов за пределами Ирака, находившихся в собственности или контролируемых этими лицами до 22 мая 2003 года].

1. Соблюдение законности

Многие рабочие группы ОВУ столкнулись с мнением, что процедуры комитета по введению санкций в отношении физических или юридических лиц

не соответствуют фундаментальным принципам Устава Организации Объединенных Наций по причине отсутствия надлежащей законной процедуры. Международное право прав человека и договоры предусматривают введение мер, непосредственно затрагивающих права физических лиц, которые поддерживаются компетентными органами, однако в целях учета мнения физических лиц и эффективной защиты их прав меры должны вводиться на основании справедливой процедуры. Противоречия между такими процедурами и обязательствами государств-членов по защите гражданских и экономических прав создают препятствия правового и политического характера на пути осуществления санкций Организации Объединенных Наций.

Правовые сложности, связанные с введением санкций на территории Европейского союза, с которыми сталкиваются Совет Европы и национальные суды, подтолкнули Совет Безопасности к реформированию процедур внесения и исключения из санкционного перечня (так, созданы Контактный центр для приема запросов на исключение из перечня в составе Секретариата и Канцелярия Омбудсмана). Контактный центр для приема запросов на исключение из перечня создан в 2006 году в целях рассмотрения петиций в адрес Совета Безопасности о снятии санкций от физических и юридических лиц, однако не ведет интенсивную деятельность. Совет Безопасности учредил Канцелярию Омбудсмана, в ведение которой входит режим санкций против «Аль-Каиды», а именно: независимое рассмотрение петиций об исключении из санкционного перечня; рекомендация Канцелярии об исключении из санкционного перечня может быть отменена только единогласным решением Комитета по санкциям против «Аль-Каиды» либо решением Совета Безопасности; со временем Канцелярия Омбудсмана укрепила свои позиции благодаря нескольким последовательным резолюциям.

Изучая, насколько эффективно механизмы Организации Объединенных Наций обеспечивают судебную защиту, некоторые суды заявили, что единственной формой эффективной защиты прав является судебный контроль. Сложно судить, получит ли это мнение более широкую поддержку, однако судебные разбирательства в связи с введением санкций Организации Объединенных Наций могут подорвать доверие к санкциям Организации Объединенных Наций и отрицательно сказаться на осуществлении санкций государствами-членами. Поэтому многие участники ОВУ посчитали важным продолжить деятельность по обеспечению объективности и транспарентности санкционных процедур и урегулированию вопросов, связанных с защитой прав человека и соблюдением законности на уровне Организации Объединенных Наций.

В ходе консультаций ОВУ выяснилось, что, несмотря на реформы Совета Безопасности, некоторые убеждены в необходимости принятия дополнительных мер, которые позволят улучшить защиту процедурных прав физических и юридических лиц, попадающих под действие санкций. Многие призвали расширить юрисдикцию Канцелярии Омбудсмана и включить в нее все петиции, связанные с решениями комитетов по санкциям о внесении в санкционный перечень. Некоторые предложили передавать на рассмотрение Омбудсмана решения о внесении в перечень до их принятия. Приняты к сведению предложения неформальной группы государств, придерживающихся одинаковых взглядов на адресные санкции, о постепенном расширении компетенции Омбудсмана и включении в нее других соответствующих режимов санкций. В ходе обзора также были заслушаны противоположные политические и процедурные

взгляды на перечисленные предложения. В ходе консультаций выяснилось, что на национальном/региональном уровне процедуры также нуждаются в улучшении, а Европейский союз рассматривает возможность совершенствования институтов и процедур ЕС в целях эффективного отстаивания решений Совета Безопасности о составе санкционного перечня.

В ходе обзора также рассматривалось, приведет ли к более эффективному соблюдению законности наделение Контактного центра дополнительными полномочиями — по сбору информации, наподобие полномочий Омбудсмана (запрос информации у нескольких соответствующих государств и групп экспертов, получение мнения соответствующего комитета после поступления петиции, передача вопросов государствам, групп экспертов и комитета петиционеру), но исключая такие полномочия Омбудсмана, как направление вопросов государствам, анализ запрошенной информации и вынесение рекомендаций. В отношении Контактного центра также были вынесены следующие предложения: введение требования о принятии официального решения в отношении петиции комитетом по санкциям; определение сроков принятия решений; представление петиционеру обоснования принятого решения; а также наделение Контактного центра полномочиями по получению и передаче запросов на освобождение от санкций по гуманитарным соображениям и информации физических/юридических лиц в отношении вопросов, касающихся всех режимов санкций, связанных с применением санкций после исключения из перечня и ошибочным установлением личности⁵.

Повышение транспарентности информации/доказательств, лежащих в основании санкционного перечня, а также интенсификация и развитие сотрудничества с комитетами по санкциям и Омбудсменом помогут усовершенствовать санкционные процедуры и решить задачи, связанные с соблюдением законности. Помимо этого, в целях повышения качества информации, обосновывающей решения о внесении в санкционный перечень, Совет может принять такие дополнительные меры, как периодическое рассмотрение санкционных перечней, необходимое для обеспечения актуальности и соответствующего характера приведенной в нем информации, повышение транспарентности обоснования внесения в санкционный перечень за счет представления физическим и юридическим лицам соответствующих резюме, а также расширение деятельности по информированию физических и юридических лиц об освобождении от санкций на основании соответствующих резолюций и возможности подачи петиции об исключении из санкционного перечня.

⁵ Резолюция 2161 (2014 г.) Совета Безопасности ООН определяет порядок представления запросов на освобождение от финансовых санкций и запретов на поездки (не относящихся к запросам, рассматриваемым в рамках петициях Омбудсмену), а также рассмотрения случаев ошибочного установления личности или продолжения применения санкций после исключения из санкционного перечня. В случае применения этих мер в рамках других режимов санкций объективность процесса в целом будет значительно повышена. Возможность получения освобождения от санкций и отмены ненадлежащим образом применяемых или ошибочно введенных мер имеет большое значение для затронутых санкциями физических и юридических лиц, и в ходе консультации ОВУ прозвучали рекомендации относительно применения данных процедур в рамках всех режимов адресных санкций.

20. Совету необходимо продолжить работу над повышением объективности и прозрачности санкционных процедур в целях урегулирования вопросов соблюдения прав человека и соблюдения законности, включая разработку критериев достаточности и транспарентности информации, лежащей в основании санкционного перечня.

21. Комитетам необходимо направлять полученные при помощи Контактного центра петиции на рассмотрение соответствующих групп экспертов и государств-членов. Комитетам следует прилагать все усилия к удовлетворению петиций, а в случае отказа — представлять обоснование.

22. Даже в отсутствие петиций комитетам следует проводить плановое рассмотрение санкций, действующих в отношении физических/юридических лиц, в целях подтверждения обоснованности внесения в перечень. При рассмотрении следует не только производить обновление резюме, в котором изложено обоснование внесения в перечень, но и запрашивать у соответствующих государств-членов (страны постоянного места жительства, регистрации или гражданской принадлежности и т. д.) актуальную информацию об имевших место контактах государства-члена с внесенным в перечень физическим/юридическим лицом; кроме того, в ходе рассмотрения необходимо удостовериться в том, что внесенные в перечень лица осведомлены о возможности освобождения от санкций и подачи петиций об исключении из санкционного перечня.

23. Совету следует рекомендовать всем комитетам по санкциям представлять обоснование решений, касающихся внесения и исключения из санкционного перечня, освобождения и отказа в освобождении от действия санкций соответствующим государствам-членам, национальным и региональным судебным и прочим органам в целях улучшения координации между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями.

24. Совету следует рассмотреть возможность включения в мандат Канцелярии Омбудсмана других режимов санкций, а также принять предложения группы государств, придерживающихся одинаковых взглядов на адресные санкции, касающиеся повышения объективности и прозрачности процедур.

2. Освобождение от финансовых санкций/запрета на поездки⁶

При применении как всеобъемлющих, так и адресных санкций Организации Объединенных Наций всегда предусматривалась возможность освобождения от санкций по гуманитарным соображениям, и со временем стандартизация и согласованность применения этой меры были повышены. В случае запрета на поездки освобождение, как правило, предоставляется по медицинским и религиозным причинам, в связи с участием в мирном процессе или су-

⁶ См. также раздел VII.D.2.

дебном разбирательстве. В случае замораживания активов освобождение от санкций распространяется на обычные и чрезвычайные расходы. Процедуры освобождения от санкций предполагают утверждение каждого случая комитетом по санкциям либо уведомление комитета, при этом освобождение от санкций считается утвержденным, в случае если решение об отказе не принято в установленный срок.

Несмотря на то, что освобождение от санкций по гуманитарным соображениям применяется в течение длительного времени, в ходе консультаций ОВУ высказаны опасения относительно того, насколько хорошо физические и юридические лица, попадающие под действие санкций, информируются о возможности освобождения от санкций и процедурах его получения. Отсутствуют упрощенные процедуры, которыми могут воспользоваться непосредственно физические лица и прочие субъекты в целях подачи запроса об освобождении от санкций, и в большинстве случаев запрос на освобождение от санкций вправе подать только правительство. Комитеты по санкциям расширили деятельность по информированию физических/юридических лиц о возможности освобождения от санкций, однако требование, в соответствии с которым запрос на освобождение может быть подан только через правительство, устанавливает неоправданные ограничения, а отсутствие у международных трибуналов полномочий по оформлению запросов об освобождении от санкций уже привело к критике системы.

Многие заявки об освобождении от санкций внесенных в перечень физических лиц, подаваемые государствами-членами, связаны с поездками и финансированием юридического представительства в судебных процессах. В одном из письменных материалов ОВУ поднимается вопрос о международных судах и трибуналах, таких как Международный уголовный суд, которые, как правило, действуют независимо от органов власти государства, на территории которого они находятся. Было предложено, чтобы в таких случаях комитет по санкциям при принятии решений относительно физических лиц, содержащихся под стражей или вынужденных посещать судебные заседания в соответствующем государстве, взаимодействовал непосредственно с компетентным судом или трибуналом. Компетентные суды или трибуналы также могут направлять запросы информации, касающиеся лиц, находящихся под стражей, напрямую, без привлечения государственных органов. В резолюциях о введении санкций могут быть предусмотрены особые положения, касающиеся поездок внесенных в санкционный перечень лиц в связи с выполнением мандата международного суда или трибунала, как в случае с резолюцией о введении санкций в отношении Демократической Республики Конго (ДРК)⁷.

25. Совету следует рассмотреть все типы освобождения от санкций с точки зрения их обоснованности, качества распространения информации и осуществления и провести стандартизацию освобождения от санкций и соответствующих процедур для всех режимов, возможно, посредством принятия сводной резолюции. Необходимо принять постоянно действующее освобождение для гуманитарных организаций⁸.

⁷ Пункт 10 резолюции S/RES/2078 (2012).

⁸ См. пункт 41 резолюции S/RES/2182 (2014) — освобождение от санкций по гуманитарным соображениям в рамках режима санкций на территории Сомали в качестве образца.

26. Каждому комитету следует привести понятную и точную информацию о наличии освобождений от санкций на главной странице веб-сайта комитета, сопроводив его доступным разъяснением, основанным на соответствующей резолюции и руководящих указаниях комитета, в котором необходимо указать: кто вправе просить об освобождении от санкций, каков порядок подачи заявки, какие документы представляются для обоснования запроса, куда подавать заявку и в какие сроки комитет принимает решение об освобождении от санкций.

27. Совету следует применительно ко всем режимам санкций разрешить внесенным в санкционный перечень физическим/юридическим лицам подавать запросы об освобождении от санкций по гуманитарным соображениям, а также представлять и запрашивать информацию.

28. Комитетам по санкциям следует рекомендовать государствам-членам представлять международным правоохранительным органам информацию об освобождении физического лица от запрета на поездки⁹.

3. Стратегическое использование процедуры исключения из санкционного перечня

В ходе обзора также рассматривался стратегический аспект процедуры исключения из санкционного перечня. Целью адресных санкций является не только предупреждение определенных действий физических и юридических лиц, но и изменение образа действий, не соответствующего международным нормам; адресные санкции также призваны выступать в качестве сдерживающего фактора для других субъектов. Учитывая цели санкций, важно обеспечить отмену санкций после выполнения критериев, установленных резолюцией, и после изменения образа действий, например в случае отказа от военных мер и принятия обязательств по мирному урегулированию на основе переговоров.

При обсуждении процедуры исключения из санкционного перечня чаще всего предполагается, что петиционеры, обращающиеся в Канцелярию Омбудсмана или Контактный центр, заявляют, что были внесены в перечень ошибочно, то есть ни сами петиционеры, ни их действия не подпадают под критерии резолюции. Мысль о том, что петиционер основывает свой запрос на изменении образа действий или обстоятельств, высказывается редко, несмотря на то, что такие основания четко предусмотрены процессом, организуемым Омбудсменом (пункт 7(b) приложения II к резолюции 2161 (2014 год) предусматривает представление петиционером по запросу Омбудсмана письменного заявления за подписью, в котором петиционер заявляет об отсутствии каких-либо текущих связей с «Аль-Каидой», ее ячейками, филиалами, отколовшимися группами и ответвлениями и обязуется не вступать в какие-либо связи с «Аль-Каидой» в будущем). Процедура исключения из санкционного перечня

⁹ См. также раздел VII. D. 2.

Контактным центром, описанная в приложении к резолюции 1730 (2006 г.), не ссылается на обоснование заявки петиционера. Одной из мер обеспечения эффективности санкций является степень давления, которую оказывают санкции на внесенных в перечень лиц, и тщательность расследования (поощряющие недопущение вызвавшего применение санкций образа действий в будущем).

29. *Комитетам следует обеспечить (при помощи групп экспертов) постоянный контроль деятельности физических и юридических лиц, внесенных в санкционный перечень, с целью подтверждения, что причины внесения в перечень не устранены, и перечень является обоснованным.* Регулярные контакты с подпадающими под действие санкций физическими/юридическими лицами способствуют повышению информированности о цели санкций и поощряют изменение образа действий лиц, в отношении которых применяются санкции.

V. Поддержка инфраструктуры санкций

A. Председатели комитетов по санкциям

Потенциал комитета в области взаимодействия с заинтересованным государством и другими государствами — членами Организации Объединенных Наций влияет на общую рабочую нагрузку комитета. Рабочая нагрузка разных комитетов может отличаться очень значительно и зависит от ситуации на местах, динамики деятельности Совета и консенсуса (либо его отсутствия) относительно мер реагирования Совета. На объем работы комитета также влияет качество работы группы экспертов и ее рекомендаций.

В ходе консультаций ОВУ выяснилось, что при подготовке к выполнению обязанностей председателя комитета по санкциям новый член Совета Безопасности должен учитывать три основных фактора: (1) длительность периода между выбором члена и началом выполнения функций нового члена Совета (при этом необходимо учитывать, что назначение председателя Советом окончательно оформляется после начала выполнения функций члена Совета); (2) хорошая осведомленность постоянного представительства председателя о геополитической обстановке, приведшей к применению режима санкций, управление которым осуществляет комитет (следует учитывать, что Совет передает режимы санкций, действующие на определенной географической территории, в ведение членов, не принадлежащих к соответствующему региону); и (3) наличие у членов постоянного представительства специальных знаний и опыта в области стратегического, правового и технического аспектов санкций.

В ходе консультаций определены пять информационно-консультационных источников, наиболее полезных для подготовки к выполнению функции председателя комитета по санкциям: (1) инструктажи, проводимые покидающим пост председателем, позволяют получить уникальные сведения о функции председателя, политических аспектах санкций, взаимоотношениях с членами прочих комитетов, заинтересованными государствами-членами и Секретариатом; (2) заблаговременный инструктаж Сектора по вопросам вспомогательных

органов — важнейший источник информации о порядке функционирования комитета и общих сведений о санкциях Организации Объединенных Наций в целом; (3) заблаговременные совещания с соответствующей группой экспертов помогают получить крайне важные сведения о положении на местах; (4) специализированные инструктажи прочих структур системы Организации Объединенных Наций, связанных с применением санкций, к примеру, ДОПМ и региональные отделы ДПВ; и (5) встречи с представителями государства, на территории которого действуют санкции, а также прочих важнейших государств региона, позволяют получить важные сведения о режиме санкций.

«Профессиональная подготовка» новых членов Совета, например финский практикум (предназначенный для старших руководителей новых представительств) и вводный инструктаж ЮНИТАР (для рядовых сотрудников), как правило, позволяет получить только основные сведения о ежедневной поддержке председателей Секретариатом. Практикум организации «Секьюрити Каунсил Рипорт» целенаправленно посвящен санкциям, однако для надлежащей подготовки к выполнению функций председателя такого практикума недостаточно.

В ходе ОВУ Сектор по вопросам вспомогательных органов сообщил о своих планах по применению поэтапной процедуры введения в должность председателей комитетов и членов их представительств, которая будет состоять из следующих компонентов: i) общий инструктаж по санкциям; за которым следует ii) специализированный инструктаж по функциям председателя комитета по санкциям, включающий общее обсуждение рабочей программы и документации комитета, а также управления рекомендациями группы экспертов после распределения обязанностей председателей комитетов; iii) индивидуальные инструктажи для каждого представительства, осуществляющего функции председателя, по отдельным вопросам деятельности комитетов по санкциям; и наконец, iv) промежуточный последующий инструктаж, который проводится после трех-шести месяцев выполнения мандата. В целях улучшения понимания мандата комитета при проведении инструктажей будет использоваться относящаяся к работе комитета информация, предоставленная прочими департаментами и подразделениями, а также автором соответствующей резолюции.

Передача полномочий председателя является отдельной процедурой, не включенной в вводный курс. Как отметил один из участников ОВУ, ненадлежащая передача полномочий выбывающим председателем комитета новому председателю может привести к тому, что критически важные вопросы останутся незамеченными, что в свою очередь станет причиной несвоевременного информирования заинтересованных государств, не входящих в Совет Безопасности, об итогах деятельности. В ходе консультаций подчеркивалась важность официального оформления процедуры передачи полномочий, в которую должны быть включены подготовка передаточной памятки и личная встреча с выбывающим председателем.

30. В целях увеличения подготовительного периода Совету следует распределять обязанности председателя среди новых членов в кратчайшие возможные сроки после их избрания.

31. В состав представительства государств-членов, присоединяющихся к Совету, необходимо включать специалиста по санкциям, который будет выполнять функцию координатора по санкциям. Отделу по делам Совета Безопасности следует оказывать поддержку сетей координаторов по санкциям в целях содействия координации деятельности вспомогательных органов по санкциям и работы Совета.

32. Сектору по вопросам вспомогательных органов следует организовывать личные встречи выбывающих и вступающих в должность председателей, в ходе которых будет обсуждаться работа комитета, а также рекомендовать выбывающему председателю подготавливать письменную передаточную памятку.

33. Сектору по вопросам вспомогательных органов следует разработать всеобъемлющую вводную программу для новых председателей и их заместителей, посвященную вопросам управления и процедурным аспектам деятельности комитетов по санкциям. Для того чтобы обеспечить дополнение вводной программы информацией о санкциях, Сектору необходимо консультироваться с ЮНИТАР, постоянным представительством Финляндии и организацией «Секьюрити Каунсил Рипорт». В вводную программу также необходимо включить понятную информацию об основной и административной поддержке, оказываемой Секретариатом.

34. В качестве справочной информации новым членам Совета следует предоставлять краткое практическое руководство (в формате предписаний и запретов) для председателей вспомогательного органа, которое должно быть основано главным образом на опыте членов комитета и бывших председателей режимов санкций.

35. Необходимо предусмотреть углубленную профессиональную подготовку по определенным режимам санкций и рабочим методам комитетов по санкциям новых рядовых делегатов, обеспечивающих поддержку председателей, а также членов комитетов по санкциям. В профессиональную подготовку необходимо включить ознакомительную информацию о месте санкционных механизмов в системе Организации Объединенных Наций. По возможности, следует проводить аналогичную профессиональную подготовку новых делегатов любого члена Совета по их прибытии в Центральные учреждения Организации Объединенных Наций.

В. Группы экспертов

Группы экспертов — «глаза и уши Совета Безопасности», благодаря которым Совет получает информацию о положении на местах, — осуществляют

деятельность в сложных политических условиях и обстановке в плане безопасности. Помимо сложных условий ведения деятельности, в силу особенностей их мандата группы экспертов сталкиваются с временными ограничениями: эксперты обязаны представлять доклады Совету в фиксированные сроки, независимо от того, на каком этапе находится расследование и изменилась ли обстановка в плане безопасности, которые являются предметом доклада. Как это часто бывает во многих учреждениях Организации Объединенных Наций, выделенных им ресурсов недостаточно для выполнения всех предусмотренных мандатом требований.

Вклад группы экспертов в повышение эффективности санкций Совета Безопасности зависит от личных и профессиональных качеств экспертов. Эксперты должны быть не только настоящими специалистами в своей области, но и сильными личностями, способными работать в тяжелых, зачастую опасных, условия на местах и противостоять политическому давлению, сохраняя независимость взглядов. Таким образом, критическое значение для ведения группой экспертов объективной и эффективной работы имеют привлечение, выбор и удержание лучших экспертов на основе подотчетности и транспарентности. При этом система Организации Объединенных Наций должна также оказывать группам экспертов оперативную поддержку, соответствующую их функции независимых экспертов при Совете Безопасности.

1. Административные процедуры, назначение и оценка

Роли и характеру деятельности групп экспертов, как предусмотрено резолюциями Совета Безопасности, явно не соответствуют договорные и административные процедуры, в соответствии с которыми они осуществляют свою деятельность. Группы экспертов — независимые структуры, которые, тем не менее, осуществляют деятельность от имени Совета Безопасности и комитетов по санкциям, то есть группы экспертов одновременно и включены в систему, и действуют за ее пределами. Это противоречие присуще всем аспектам деятельности групп экспертов — от порядка назначения и характеристик контрактов с экспертами, взаимоотношений с Секретариатом и условий ведения деятельности на местах до оценки их работы. Ситуацию еще более усложняет персональный риск, воздействующий на некоторых экспертов во время работы на местах. В ходе обзора возник вопрос о том, приводит ли этот комплекс факторов к снижению эффективности деятельности групп экспертов и, вследствие этого, к сужению возможностей Совета в области обеспечения контроля воздействия и осуществления режимов санкций.

Несколько членов групп экспертов высказали опасения, что выбор и оценка деятельности экспертов Секретариатом отрицательно сказывается на их независимости и подрывает взаимоотношения между комитетами и группами экспертов. Согласно действующему подходу, Секретариат управляет процессом выбора, в котором комитетам отводится незначительная роль, сводящаяся к направлению протеста Секретариату до окончательного оформления назначения. Эксперты признают, что реформы процедуры отбора благотворно сказались на профессиональном уровне специалистов, однако эксперты по-прежнему не уверены в том, что группы по отбору обладают необходимой квалификацией для оценки специальных знаний и опыта кандидатов, и с обеспокоенностью отмечают, что применение критериев отбора, разработанных без

участия комитетов, приводит к тому, что характеристики групп экспертов определяются Секретариатом, а не комитетами.

Государства-члены, поделившиеся своими взглядами с ОВУ, были больше обеспокоены вопросами назначения на основании компетенции и достижений, применением согласованных стандартов к компетенции экспертов во всех группах и недопущения конфликта интересов у назначенного на должность сотрудника. В то время как эксперты высказывались в пользу более активного участия комитетов в процессе отбора, государства-члены были обеспокоены тем, что постоянные члены Совета и так оказывают чрезмерное влияние на процесс отбора.

36. *Генеральному секретарю следует обеспечить, чтобы назначение экспертов основывалось на их компетенции и достижениях, в отношении к компетенции экспертов во всех группах действовали согласованные стандарты, а конфликты интересов были исключены.*

37. *Совету следует обратиться к Генеральному секретарю с просьбой о рассмотрении действующих процедур и рекомендовать создание устойчивой системы назначения и поддержки экспертов, действующих в соответствии с мандатом, полученным от Совета Безопасности. Необходимо создать условия службы, способствующие выполнению функций экспертов, обеспечить привлечение и удержание самых лучших профессионалов, а также своевременно предоставлять экспертам высококачественную административную поддержку и материально-техническое обеспечение.*

38. *Следует консультироваться с ДПВ, УЛР и представителями групп экспертов в целях обеспечения соответствия условий особенностям их важной роли.*

39. *Совету Безопасности следует обратиться к Генеральному секретарю с просьбой о предоставлении группам экспертов необходимой административной и основной поддержки, которая позволит группам экспертов эффективно, безопасно и своевременно выполнять их мандаты, при этом необходимо принимать во внимание стандарты должной заботы, применимые в условиях, связанных с высокой степенью риска.*

40. *Совету Безопасности следует обеспечить усовершенствование системы оценки эффективности работы группы экспертов, в которую необходимо включать как собственно оценку деятельности групп экспертов, так и оценку качества административной поддержки и материально-технического обеспечения, предоставляемых Организацией Объединенных Наций группам экспертов, основанную на структурированной обратной связи с группами экспертов.*

Условия контракта, физическая безопасность и риски

В ходе обзора также обсуждался вопрос надлежащего характера текущих условий контракта с членами экспертных групп. Экспертные группы осуществляют деятельность на основании типового контракта с консультантами Организации Объединенных Наций. Управление людских ресурсов (УЛР) в консультации с членами Совета Безопасности адаптировало условия контракта, однако респонденты Обзора сообщали, что итоговые условия не учитывают уникальные функции экспертов и поэтому снижают эффективность их деятельности. Некоторые эксперты утверждали, что условия контрактов отрицательно сказываются на возможностях Организации Объединенных Наций в сфере привлечения высококвалифицированных специалистов, учитывая высокий спрос на экспертов в отдельных областях; Секретариат отметил, что не сталкивался с этой проблемой, а все позиции экспертов (общей численностью более 70) в настоящий момент укомплектованы.¹⁰

Секретариат предлагает экспертам контракты на год, которые в значительной степени зависят от сроков мандата, предоставленного Советом Безопасности соответствующей группе экспертов. Проведение повторного собеседования в целях продления контракта на следующий год упрощает оценку эффективности деятельности отдельных экспертов (и позволяет освобождать от должности экспертов, выполняющих работу недостаточно эффективно), однако некоторые эксперты считают, что эта процедура подвергает риску независимость и результативность деятельности групп экспертов.

Члены групп экспертов, принявшие участие в Обзоре, обращали особое внимание на угрозы физической безопасности, с которыми связано выполнение их должностных обязанностей. В зависимости от характера расследования, угрозы, с которыми сталкиваются группы экспертов, не всегда ограничиваются стандартными рисками, связанными с работой на местах в зонах конфликта: так, эксперты получают прямые угрозы личной безопасности от физических или юридических лиц, в отношении которых ведется расследование (например, от террористических организаций). Эксперты убеждены, что работа на местах должна осуществляться в условиях обеспечения Организацией Объединенных Наций должной заботы на местах, поскольку эксперты работают в небезопасной обстановке, принимая на себя большую часть риска.

¹⁰ Как следует из одного из письменных материалов, «[э]кспертов направляют для работы в самых опасных и сложных точках мира, [при этом] условия их поездок хуже, чем любого другого сотрудника Организации Объединенных Наций». Условия найма экспертов не предусматривают предоставление им дипломатического статуса, пропусков, поездок в бизнес-классе и медицинской страховки. Условия контракта предусматривают оказание помощи при эвакуации, однако с последующим возмещением затрат. «[У]словия контракта лишают свободы в распоряжении своим временем и не дают возможности вести работу так, как того требует мандат», а также не предусматривают компенсацию расходов на переезд, в случае если должность предполагает выполнение обязанностей в определенном месте службы. В отношении поездок в других письменных материалах отмечалась парадоксальная ситуация: сотрудникам Организации Объединенных Наций, путешествующим вместе с группами экспертов, предоставлялись лучшие условия, чем экспертам, поддержку которых они обеспечивали.

Поддержка секретариата

В ходе обзора некоторые эксперты с обеспокоенностью отмечали, что уровень технической и административной поддержки, оказываемой Секретариатом группам экспертов, отрицательно сказывается на эффективности и независимости групп экспертов. Согласно полученным сообщениям, персонал Организации Объединенных Наций, выделенный группам экспертов, не обладал необходимыми специальными знаниями и опытом исследовательской деятельности, относился к разделяемым, а не специально выделенным ресурсам, а в связи с политикой мобильности Организации Объединенных Наций сотрудники могут быть назначены на другую должность в ущерб институциональной памяти. Некоторые эксперты также выразили озабоченность отсутствием у групп экспертов официального способа участия в оценке выделенного им персонала Организации Объединенных Наций, в то время как такой персонал предоставляет Секретариату обратную связь относительно деятельности экспертов. По мнению этих экспертов, это усложняет рабочие взаимоотношения между группами экспертов и персоналом Секретариата.

Эксперты также обеспокоены отсутствием у них контроля над бюджетными средствами, выделяемыми на их деятельность, в связи с чем группы экспертов зависят от решений Секретариата относительно доступа к ресурсам и условий поездок. Один из экспертов рассказал о случае, когда финансирование участия группы экспертов в семинаре было отменено Секретариатом (без консультации с соответствующим комитетом). Как считают заинтересованные эксперты, это приводит к тому, что деятельностью группы экспертов руководит Секретариат, несмотря на то, что это прерогатива комитетов по санкциям, как предусмотрено соответствующими резолюциями Совета Безопасности.

2. Оперативная поддержка

В ходе консультаций ОВУ прозвучали призывы в адрес Секретариата внедрить стандартизированную процедуру введения новых экспертов в должность, учитывая различный профессиональный опыт и сферу компетенции экспертов. В вводном курсе необходимо предусмотреть четкое определение ролей и обязанностей экспертов, уделив особое внимание разъяснению понятия «независимость» эксперта, пояснению отличий различных режимов санкций, описанию имеющихся ресурсов для ведения расследования, а также процедурных требований и ожиданий. В ходе процедуры введения в должность также следует более подробно разъяснять условия контрактов экспертов.

Эксперты также подчеркивали, что официальная процедура передачи полномочий новому эксперту его непосредственным предшественником имеет критически важное значение. Сейчас выбывающие эксперты обязаны подготовить доклад по завершению срока контракта, а Секретариат ведет архив материалов экспертов, предназначенных для их преемников, однако эксперты подчеркивали важность личной встречи для определения контекста, в котором готовился материал, а также указывали на необходимость поддержания постоянной связи с предшественниками в целях получения консультации по определенным делам и другим направлениям работы группы. Непрерывность процесса также обеспечивалась за счет использования институциональных и технических знаний, накопленных вспомогательным персоналом Организации Объединенных Наций с большим стажем.

Признавая ценность поддержания регулярной связи со своими коллегами в других группах, эксперты приветствовали предложенное Сектором по вопросам вспомогательных органов проведение ежегодных тематических совещаний экспертов. Учитывая взаимосвязь кризисов в области безопасности, обосновывающих введение режимов санкций в смежных странах региона, поддержание регулярных контактов зачастую требуется в силу рабочей необходимости. Кроме того, это возможность поделиться оперативным опытом, методологией расследования, тактикой и нововведениями в своей сфере компетенции, провести равноуровневый обзор, а также наметить рекомендации, связанные с осуществлением санкций, сразу для нескольких режимов санкций. Помимо обмена передовым и накопленным опытом, эта мера поможет экспертам за счет улучшения сотрудничества применять более согласованный подход к осуществлению санкций в рамках разных режимов.

Респонденты Обзора сообщали, что у экспертов отсутствует комплексная система управления знаниями и судопроизводством, а также, чаще всего, доступ к конфиденциальной информации Организации Объединенных Наций, такой как политические сводки Организации Объединенных Наций (шифротелеграммы) или каналы ДОБ, посвященные соответствующей стране, несмотря на то, что все эксперты заключают соглашение о соблюдении конфиденциальности. Некоторые эксперты сообщили, что их доступ к коммерческим информационным базам данных также ограничивается, — либо по причине отсутствия у Организации Объединенных Наций пользовательских лицензий, либо в связи с нежеланием Секретариата оформлять подписку. С другой стороны, Секретариат сообщил, что подписка на базы данных используется не в полной мере, что указывает на недостатки коммуникации между группами экспертов и Секретариатом.

41. Генеральному секретарю следует по запросу предоставлять группам экспертов доступ к системной отчетности о соответствующей ситуации, включая шифротелеграммы и канал ДОБ, при условии что такая информация будет использоваться исключительно для справки и не будет вноситься в общедоступные доклады без предварительного согласия отправителя.

С. Омбудсмен

Договорные условия, административные процедуры и порядок укомплектования штата Канцелярии Омбудсмана не соответствуют институциональному значению и необходимости в обеспечении независимости Омбудсмана. Обеспеченность воздействием договорных условий и административных процедур на деятельность Омбудсмана отмечается в полугодовых докладах Омбудсмана Совету Безопасности¹¹.

¹¹ См. письмо от 2 февраля 2015 г. (S/2015/80, пункты 52–53) и от 31 июля 2014 г. (S/2014/553, пункты 50–51): «Напротив, применимые административные процедуры, установленные для Омбудсмана, особенно в том, что касается бюджета, кадров, управления персоналом и использования ресурсов, лишены важнейших элементов

Несмотря на значительные отличия функций Омбудсмена от обязанностей групп экспертов, с Омбудсменом заключается контракт, условия которого идентичны условиям контракта с отдельными членами групп экспертов. В отличие от экспертов Омбудсмен не подчиняется указаниям комитета; более того, независимость Омбудсмена от комитета и Совета является одним из основных показателей легитимности его деятельности. Не менее важными для обеспечения независимости Омбудсмена являются срок пребывания в должности и обеспечение его безопасности, как отмечает Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом.

42. Совету следует обеспечить, чтобы срок назначения Омбудсмена соответствовал периоду продления мандата Канцелярии Омбудсмена.

43. Всем субъектам следует уважать независимость Омбудсмена, а решения о назначении или продлении назначения Омбудсмена относятся исключительно к компетенции Генерального секретаря, который при принятии таких решений не прибегает к помощи комитетов и Совета Безопасности.

44. При рассмотрении условий назначения и поддержки экспертов, действующих в соответствии с полученным от Совета Безопасности мандатом, Генеральному секретарю следует предложить административные и договорные условия, а также процедуры поддержки, учитывающие специфику роли Омбудсмена, и применить институциональные средства защиты независимого характера должности.

D. Секретариат

В ходе консультаций ОВУ с обеспокоенностью обсуждались вопросы отсутствия политики Секретариата в отношении санкций, в связи с чем сотрудничество санкционных структур и полевых миссий по вопросам санкций не опирается на соответствующую доктрину или политику. Секретариату необходимо определить стратегические рамки межучрежденческого сотрудничества и координации по вопросам санкций с учетом многоаспектного характера этой меры.

Информация МРГ, представленная Обзору, подтверждает необходимость в определении четких и согласованных политических указаний по поддержке и взаимодействию учреждений Организации Объединенных Наций и санкционного механизма Совета Безопасности. Помимо директив в отношении опера-

самостоятельности. Далее, контрактные процедуры, касающиеся работы Омбудсмена, не соответствуют мандату, предоставленному Советом Безопасности, и не предусматривают достаточных гарантий независимости... в срочном порядке необходимо рассмотреть вопрос о разработке контрактных процедур и структуры, которые обеспечили бы выполнение мандата, возложенного Советом Безопасности на Канцелярию Омбудсмена, и гарантировали бы институциональную независимость Омбудсмена и Канцелярии...»

тивной деятельности и стандартизированных процедур обмена информацией и сотрудничества с различными субъектами, следует повысить уровень информированности за счет непрерывного диалога со старшими руководящими сотрудниками как в Центральных учреждениях, так и на местах, посвященного характеру и сфере действия санкций Организации Объединенных Наций и вопросам взаимодействия санкционного механизма с деятельностью различных структур Организации Объединенных Наций. Развитию сотрудничества в системе Организации Объединенных Наций будет способствовать регулярное проведение инструктажей, профессиональной подготовки, обмена опытом в Центральных учреждениях и на местах, а также подготовка руководящих указаний по вопросам применения санкций, в частности в отношении обмена ценной и конфиденциальной информацией¹².

Секретариат официально утвердил МРГ в статусе форума по укреплению взаимодействия с режимами санкций и их поддержке. В целях улучшения понимания вопросов санкций в системе Организации Объединенных Наций МРГ разработала для общего пользования документ, описывающий сферу компетенции и программу работы, включая инструктажи, профессиональную подготовку и обмен опытом.

45. Секретариату Организации Объединенных Наций следует разработать четкую и согласованную общесистемную политику взаимодействия с санкциями Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, включая директивы в отношении оперативной деятельности, определяющие методы и допустимость взаимодействия различных учреждений Организации Объединенных Наций с санкционным механизмом.

46. ДПВ следует повысить информированность национальных правительств и предоставить миссиям и учреждениям Организации Объединенных Наций политические указания в области целей, характера и сферы применения санкций Организации Объединенных Наций.

47. ОДСБ следует сформировать потенциал по накоплению сведений о передовой практике, определить систему взаимосвязи режимов санкций и докладов групп экспертов, выявить и мобилизовать специальные знания и опыт в системе Организации Объединенных Наций и обеспечить ведение и разработку новых руководящих указаний по вопросам осуществления санкций. В качестве модели для формирования потенциала могут быть использованы имеющиеся руководящие указания ДОПМ по передовой практике и группы планирования политики.

¹² См. доклад, финансирование которого обеспечила Канада, «Интеграция санкций Организации Объединенных Наций в интересах мира и безопасности» (2010 г.), за которым последовала первая в истории Организации Объединенных Наций общесистемная профессиональная подготовка по повышению эффективности санкций Организации Объединенных Наций, проведенная ККИС в 2012–2013 гг., финансирование которой также обеспечила Канада, утвержденная заместителем Генерального секретаря в Департаменте по политическим вопросам Б. Линном Пэскоу, в которой приняли участие несколько сотен участников, представляющих государства-члены, Секретариат Организации Объединенных Наций и ее различные учреждения, средства массовой информации и гражданское общество.

Е. Генеральный секретарь

Генеральный секретарь играет ведущую роль в обеспечении признания и руководства общесистемным осуществлением санкций Организации Объединенных Наций. Совет Безопасности может пожелать рассмотреть проведение трехгодичного обзора всех санкций Организации Объединенных Наций в целях повышения эффективности их осуществления. Обзор может основываться на докладе Генерального секретаря, в котором будут обозначены основные тенденции в области применения санкций, проведена оценка проблем осуществления и анализ взаимосвязи режимов санкций и прочих видов деятельности, санкционированных Советом, а также рассмотрено воздействие санкций на права человека, соблюдение законности и гуманитарную деятельность. Генеральный секретарь также может посвятить один из основных разделов регулярных докладов Совету Безопасности вопросам санкций и их осуществления.

48. *Генеральному секретарю следует представить доклад об основных тенденциях в области применения санкций, проблемах осуществления, взаимосвязи режимов санкций и прочих видов деятельности, санкционированных Советом, а также о предусмотренном и непредусмотренном влиянии санкций на права человека, соблюдение законности и гуманитарную деятельность.*

49. *Основываясь на докладе Генерального секретаря, Совету Безопасности следует запросить проведение регулярного обзора всех санкций Организации Объединенных Наций в целях повышения эффективности их осуществления либо отмены режима санкций.*

50. *Совету Безопасности следует обратиться с просьбой к Генеральному секретарю, в случае если это целесообразно и осуществимо, посвятить один из разделов доклада Совету Безопасности санкциям Организации Объединенных Наций.*

VI. Интеграция санкций и прочих мер реагирования организации объединенных наций

Стратегическое рассмотрение роли санкций и условий совместного или обособленного осуществления санкций и других видов деятельности Организации Объединенных Наций требует от Организации Объединенных Наций проведения общесистемной координации. Участники дискуссий ОВУ постоянно обращались к теме несогласованности санкций с прочими мерами реагирования Организации Объединенных Наций на одну и ту же кризисную ситуацию, при этом такая несогласованность наблюдается как на уровне Центральных учреждений, так и на местах. Интеграция санкций и других мер реагирования Организации Объединенных Наций необходима для использования эффекта синергии, недопущения противоречий между принимаемыми мерами и повышения эффективности системы безопасности Организации Объединенных Наций в целом.

Один из участников напомнил о предложении Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, касающемся введения должности общесистемного координатора по санкциям Организации Объединенных Наций, выдвинутом в 2004 году¹³ в целях улучшения интеграции санкционного механизма и других подходов к урегулированию конфликта. В ходе Обзора также рассматривалось использование Сахельской стратегии в качестве образца для организации стратегической координации различных мер реагирования Организации Объединенных Наций на кризисную ситуацию.

51. В докладе Генерального секретаря, представленном непосредственно перед потенциальным введением санкций, необходимо рассматривать вопросы стратегической связи между санкциями и прочими инструментами, а также определять место санкций в более широкой системе партнерства с государствами, находящимися в кризисной ситуации, и различными субъектами Организации Объединенных Наций, работающими над восстановлением международного мира и безопасности.

52. В доклады Генерального секретаря следует включать оценку возможных требований к технической помощи, необходимой для осуществления санкций.

А. Операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, специальные политические миссии и специальные представители Генерального секретаря

В случае введения Советом санкций в отношении государства, в котором развернута полевая миссия (операции по поддержанию мира или специальная политическая миссия), Совет требует, чтобы осуществление санкций протекало в условиях сотрудничества с полевыми миссиями. Как правило, в мандат полевых миссий входит содействие комитетам и группам экспертов, которое заключается в представлении необходимой информации в соответствии с возможностями полевых миссий. В мандат операций по поддержанию мира, если это целесообразно, может входить контроль за выполнением эмбарго в отношении оружия, в том числе при помощи инспекции оружия, боеприпасов и другой боевой техники, независимо от местоположения (ср. МИНУСКА, МООНСДРК, ООНКИ).

¹³ «Более безопасный мир: наша общая ответственность», доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам (2004 г.), http://www.un.org/en/events/pastevents/a_more_secure_world.shtml.

МРГ Секретариата рассмотрело взаимодействие на местах между полевыми миссиями и субъектами, ответственными на применение санкций. В целом, наблюдается хорошее понимание специфики режима санкций, его сферы действия и способов оказания миссией помощи в соблюдении режима; кроме того, консультации с группами экспертов показали, что полевые миссии оказывают крайне необходимое материально-техническое обеспечение деятельности групп экспертов, а оценка хода осуществления и расследования, как правило, проводится в условиях сотрудничества.

Однако в нескольких случаях полевые миссии либо не располагали информацией о роли групп экспертов или обязательствами по сотрудничеству с группами экспертов, либо не желали оказывать им содействие по причине возможных неблагоприятных последствий такого сотрудничества для полевых миссий, которое особенно остро может сказаться на взаимоотношениях с правительством соответствующего государства, в случае если полевая миссия будет ассоциироваться с режимом санкций Организации Объединенных Наций. Другие участники ОВУ отмечали несогласованность функций миссий по поддержанию мира и введенных Советом санкций, поскольку правила, установленные для полевых миссий Специальным комитетом по операциям по поддержанию мира (Комитет 34), учитывают нежелание стран, предоставляющих войска и полицейские силы, участвовать в осуществлении санкций. Таким образом, санкции воспринимаются скорее как обособленный элемент, а не составная часть миссии Организации Объединенных Наций.

В целях урегулирования этих вопросов было рекомендовано включить в профессиональную подготовку новых сотрудников перед развертыванием миссии информацию о функциях санкций либо предоставлять такую информацию перед вводом нового режима санкций. МРГ отметила, что работа по определению передовой практики на основании опыта групп наблюдения, входящих в миссии по поддержанию мира, почти не ведется, несмотря на то, что в мандат нескольких миссий по поддержанию мира входит проверка соблюдения эмбарго в отношении оружия и наблюдение за применением санкций. Подобный опыт может стать ценным подспорьем, например при определении стандартного шаблона записи данных об оружии и боеприпасах для последующего совместного использования миссиями и группами экспертов, а также при проведении миссиями по поддержанию мира периодических инструктажей по их полномочиям в области наблюдения за применением санкций для комитетов по санкциям. Таким образом, сотрудничество полевых миссий и групп экспертов может быть полезно для обеих сторон. Обеспечение раннего доступа к докладам группы экспертов позволит полевым миссиям Организации Объединенных Наций внести вклад в подготовку доклада, а также учесть наблюдения и выводы при принятии решений в области планирования, включая управление информацией, которая может повлиять на оперативную обстановку. Полевые миссии призвали к официальному определению порядка коммуникации и назначению в Центральных учреждениях координатора по вопросам, связанным с санкциями.

В рамках обзора также рассматривалась роль специальных представителей Генерального секретаря, возглавляющих полевые миссии Организации Объединенных Наций и координирующих деятельность соответствующих государств. Участники отметили, что установление взаимоотношений между специальными представителями и системой санкций необходимо для оказания

миссиями надлежащей поддержки в осуществлении санкций. Вовлеченность специальных представителей значительно повышает эффективность санкций. Однако некоторые специальные представители воздерживаются от участия в осуществлении санкций, поскольку полагают, что это может помешать выполнению их более широкого мандата, несмотря на то, что существуют примеры поддержания комитетами по санкциям и группами экспертов благоприятных взаимоотношений как с правительством соответствующего государства, так и с местной полевой миссией Организации Объединенных Наций и специальным представителем Генерального секретаря (СПГС).

53. *ДПВ следует перед введением нового режима санкций реализовать миссию по оценке, приемлемым образом и в приемлемые сроки.*

54. *Полевым миссиям следует посвятить один из основных разделов регулярных докладов санкциям, если это целесообразно и осуществимо.*

55. *ДПВ и ДОПМ следует провести исследование, посвященное наблюдению за применением санкций, которое осуществляется миссиями по поддержанию мира, в целях определения передовой практики.*

56. *Совету Безопасности следует обеспечить включение требований по оказанию содействия применению санкций в мандаты СПГС, возглавляющих миссии Организации Объединенных Наций в странах, в отношении которых введены санкции.*

57. *Совету Безопасности и ДОПМ следует рассмотреть возможность создания групп по наблюдению за санкциями в составе соответствующих миссий и операций Организации Объединенных Наций (аналогичных интегрированной группе наблюдения за соблюдением эмбарго в составе Операции Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре).*

В. Посредничество

Как подчеркивается в *Руководстве Организации Объединенных Наций по эффективному посредничеству* (A/66/811), в основе эффективности посредничества лежит беспристрастность посредника и поддержанием посредником согласия сторон. Посредничество также должно быть инклюзивным, поскольку при инклюзивном процессе с большей долей вероятности будут определяться и устраняться первопричины конфликта и снижается вероятность того, что не участвующие в процессе субъекты воспрепятствуют его осуществлению.

При осуществлении посредничества параллельной с применением санкций Совета Безопасности может потребоваться четкое определение основной цели вмешательства Организации Объединенных Наций. Введение санкций может повлиять на взаимодействие отдельных сторон с процессом посредничества. Таким образом, посредникам необходимо четко знать цели и задачи санкций, а также уметь разъяснить условия исключения из санкционного пе-

речня, послабления и отмены санкций. В случае если исключение из санкционного перечня зависит от сотрудничества сторон, однако такое сотрудничество не приводит к исключению из перечня либо откладывается, это может неблагоприятно повлиять на посредническую деятельность. Важно обеспечить применение освобождения от запрета на международные поездки к лицам, внесенным в санкционный перечень, в случае если целью поездки является участие в процессах посредничества.

Групповая принадлежность сторон конфликта зачастую быстро меняется, особенно в случае если вооруженные субъекты контролируют значительные участки территории. При участии внесенных в перечень адресных санкций лиц в поиске политического решения достигается более высокая степень гибкости, позволяющая учесть особенности посреднического процесса.

58. *Секретариату следует улучшить координацию в системе Организации Объединенных Наций, в том числе между СПГС и посредниками, а также обмен информацией о цели и задачах санкций и предлагаемых ими преимуществах в случае их использования в качестве стимулирующей или сдерживающей меры в процессе переговоров.*

59. *В отношении соответствующих режимов санкций Совету Безопасности следует предусмотреть освобождение от запрета на поездки в связи с участием в посреднических процессах¹⁴.*

С. Правозащитные агентства и агентства по охране

В связи с ростом численности режимов санкций, предусматривающих применение к физическим или юридическим лицам запрета на поездки или финансовых санкций по причине нарушения прав человека, взаимоотношения между системой санкций и правозащитными агентствами и агентствами по охране, действующими на основании мандата Совета, стали более эффективными и развитыми. Консультации ОВУ показали, что правозащитные агентства и агентства по охране, как правило, выступают за более интенсивное сотрудничество с субъектами, участвующими в применении санкций, в целях более эффективного выполнения своего мандата в области представления отчетности о нарушениях международного гуманитарного права и права прав человека. Правозащитные агентства и агентства по охране используют все имеющиеся инструменты предотвращения запрещенных действий и усиления ответственности за нарушение прав человека. Санкции являются одним из таких механизмов, в связи с чем агентства, как правило, обменивались информацией с комитетами по санкциям и группами экспертов и оказывали им поддержку иного рода. Однако, им требуется обратная связь относительно применения такой информации.

Канцелярии Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о детях и вооруженных конфликтах (СПГС/ДВК) и Специального пред-

¹⁴ См. раздел IV. В 2, посвященный освобождению от санкций.

ставителя Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта систематически проводят соответствующие их сфере компетенции инструктажи для комитетов по санкциям, в ходе которых выдвигаются предложения о внесении в санкционные перечни физических и юридических лиц. Комитеты по санкциям приветствуют организацию подобных инструктажей. Помимо этого, ряд правозащитных агентств и агентств по охране пополнили базу знаний групп экспертов, предоставив свои реестры и контакты. Так, структура «ООН-женщины» в партнерстве с проектом «Быстрое реагирование правосудия» ведет реестр экспертов в области расследования случаев сексуального и гендерного насилия как международных преступлений (реестр экспертов в области расследования сексуального и гендерного насилия проекта «Быстрое реагирование правосудия» и «ООН-женщины»).

Описанное взаимодействие показало важность сбора согласованной информации и ее обмена субъектами, выполняющими два разных мандата, в целях использования такой информации для анализа тенденций, но и указало на необходимость уточнения собственника информации и порядка ее использования. Учреждения Организации Объединенных Наций по правам человека и охране также выразили озабоченность вопросами соблюдением законности и охраны благополучия свидетелей, жертв и опрашиваемых в ходе процесса расследования и представления отчетности о потенциальных кандидатах на включение в санкционный перечень.

С этой целью группам экспертов и агентствам по правам человека и охране необходимо добиться взаимопонимания относительно механизмов мониторинга и реагирования (ММР). В соответствии с ММР определяется, какой тип информации, входящей в материалы дела, не подлежит раскрытию. Применение этих принципов позволит не допустить поиск и предоставление определенной информации. Так, группам экспертов в рамках поддержки деятельности СПГС/ДВК была предоставлена сводная информация из базы данных ЮНИСЕФ, подтверждающая факты нарушений, но не позволяющая установить личность свидетелей или жертв. Благодаря этой информации лица, виновные в нарушении прав человека, были отнесены к кандидатам на включение в санкционный перечень, а соответствующие комитеты по санкциям получили необходимый инструктаж.

60. Секретариату следует обратить внимание групп экспертов на роль правозащитных и гуманитарных организаций, а также обратить внимание руководства правозащитных и гуманитарных организаций на роль санкций, особенно в области принятия мер в связи с неверным пониманием целей и задач санкций.

61. Секретариату следует определить условия обмена информацией с группами экспертов, определив типы информации и возможных получателей, а также порядка ее использования.

62. ДПВ следует взять на себя функцию посредника или координационного центра в Центральном учреждении, через который будет осуществляться передача ценной информации группам экспертов. Группы экспертов, запрашивающие информацию определенного гуманитарного учреждения, должны обратиться прежде всего в управление такого учреждения при помощи Центральных учреждений Организации Объединенных Наций, а не через отделение на местах.

63. *Правозащитные и гуманитарные организации и группы экспертов должны повысить качество диалога, который должен проводиться в неофициальном и конфиденциальном порядке. Состав условий и требования к раскрытию информации будут зависеть от соответствующего агентства.*

D. Гуманитарная деятельность¹⁵

Рабочие группы ОВУ рассмотрели опасения, связанные с неблагоприятным воздействием комплекса санкций на деятельность гуманитарных организаций. Так, при введении финансовых санкций в определенных сферах наблюдалось сужение возможностей по привлечению финансирования на нужды гуманитарной помощи в регионе. Обсуждался также такой атрибут санкций, как «назови и заклейми», сказывавшийся на возможностях доступа гуманитарных организаций на территории, контролируемые физическими или юридическими лицами, внесенными в санкционные перечни, по причине того, что гуманитарные организации (ошибочно) причислялись к представителям системы санкций (например, предполагалось, что гуманитарные организации определяют кандидатов на включение в санкционный перечень).

МРГ Секретариата отметила необходимость в более высокой степени вовлеченности старших руководителей Центральных учреждений и полевых отделений, а также в повышении уровня информированности об основных характеристиках санкций и их взаимосвязи с другими мероприятиями Организации Объединенных Наций при помощи регулярных инструктажей. Кроме того, следует обеспечить более широкое распространение информации о том, что функцию координационного центра по санкциям выполняет ДПВ, который структуры Организации Объединенных Наций в Центральных учреждениях и на местах могут использовать в качестве источника информации о санкциях. Гуманитарные и правозащитные организации могут систематически оказывать содействие ДПВ, предоставляя оценку воздействия санкций Организации Объединенных Наций.

Мандаты в области наблюдения за применением санкций и гуманитарной деятельности дополняют и укрепляют друг друга, несмотря на потенциальную напряженность, которая может осложнять сотрудничество. Недостаточное понимание целей санкций может затруднить сотрудничество субъектов, осуществляющих наблюдение за применением санкций, и гуманитарных организаций. Группы экспертов также могут не вполне понимать фундаментальные принципы, применимые к определению и управлению гуманитарной деятельностью, и не всегда четко отличают гуманитарные организации от прочих субъектов, таких как операции по поддержанию мира, специальные политические миссии и правозащитные организации.

Гуманитарные организации, выполняющие свои мандаты на местах, периодически сталкиваются с ограничениями, обусловленными действием санкций на соответствующей территории. В отсутствие надлежащего понимания сферы действия санкций гуманитарные организации могут «перевыполнять»

¹⁵ См. также разделы IV.B.2, VII.C.3 и IX.A.

меры, что необоснованно препятствует доставке предметов снабжения, поставляемых в рамках гуманитарной помощи. Кроме того, требования к гуманитарным организациям, которые вводятся государствами в рамках осуществления санкций на национальном уровне, могут препятствовать сохранению под-разумеваемого нейтрального характера деятельности гуманитарных организаций и деятельности по привлечению средств, необходимых для реализации их мероприятий. Определение стандартных условий освобождения от санкций для гуманитарных организаций и их партнеров по осуществлению создаст более благоприятные условия для ведения деятельности гуманитарными организациями в зонах конфликта, подпадающих под действие санкций, нацеленных на урегулирование конфликтов. Гуманитарным организациям следует совершенствовать свои меры предотвращения перенаправления помощи.

Принявшие участие в консультациях Обзора гуманитарные организации сообщали о сложностях, связанных с привлечением средств и их переводом в определенные страны, в отношении которых действуют санкции Организации Объединенных Наций. Гуманитарные организации считают, что определенные оперативные сложности, связанные с применением санкций, сужают их возможности взаимодействия с учреждениями на местах. Представители некоторых гуманитарных организаций отметили, что не вполне понимают, препятствуют ли санкции взаимодействию с учреждениями на местах и в какой мере непредусмотренное перенаправление средств или материальной помощи подобным учреждениям приводит к нарушению режима санкций. Они также выразили обеспокоенность тем, что подобные учреждения могут ассоциировать гуманитарные организации с режимом санкций, вследствие чего доступ гуманитарных организаций в сообщества, нуждающиеся в помощи, будет ограничен, а представители гуманитарных организаций могут даже столкнуться с угрозой физической безопасности.

Не вполне понятно, в какой мере трудности, отмеченные гуманитарными организациями, связаны непосредственно с действием санкций Организации Объединенных Наций, а не с прочими факторами. Обстоятельства, в которых Организация Объединенных Наций прибегает к введению санкций, всегда обуславливают применение автономных мер Соединенными Штатами и Европейским союзом; сфера действия таких мер значительно шире, чем у санкций Организации Объединенных Наций, и они также могут влиять на деятельность гуманитарных организаций. Необходимо уточнить требования к гуманитарным организациям, что предусматривается также пунктом VI.D, и улучшить понимание вероятного воздействия санкций на важные типы гуманитарной деятельности.

64. Совету необходимо включить в мандаты групп экспертов требования по оценке и представлению отчетности о воздействии санкций на гуманитарную деятельность.

65. Группам экспертов и специалистам по гуманитарной деятельности необходимо повысить качество ведущегося ими диалога, в том числе по вопросам потенциального воздействия санкций на гуманитарную деятельность, например вследствие осуществления финансовых санкций на национальном уровне. Насколько это возможно, группам экспертов следует консультировать гуманитарные ор-

ганизации по вопросам предварительной оценки результатов применения санкций на местах.

66. В целях рассмотрения степени влияния предложенных мер на гуманитарные инициативы необходимо проводить регулярную, стандартизированную оценку, основанную на доказательствах. В случае если предполагается, что санкции окажут влияние на гуманитарную деятельность, Совету следует рассмотреть введение постоянно действующего освобождения от санкций для субъектов гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций и их партнеров по осуществлению.

67. Совету Безопасности и комитетам по санкциям следует применять стандартизированные условия и руководящие указания в целях снижения уровня неопределенности и предотвращения превышения мер, предусмотренных санкциями Организации Объединенных Наций.

VII. Санкции организации объединенных наций и смежные учреждения и структуры

В сферу компетенции многочисленных международных организаций, структур и инициатив входит целый ряд угроз, для предотвращения которых вводятся санкции Организации Объединенных Наций. Поскольку прочие инструменты, включая нормативную базу, не связанную с санкциями, и систему международного правосудия, применяются все чаще, возникают вопросы, связанные с обеспечением координации и взаимодополняемости этих мер. Применение санкций учреждениями, не входящими в систему Организации Объединенных Наций, включая региональные организации и органы отдельных стран, приводит к появлению сложных политических задач.

В ходе консультаций ОВУ выяснилось, что существует целый ряд учреждений и механизмов, не относящихся к системе санкций Организации Объединенных Наций, и при этом уже выполняющих важные для осуществления санкций Организации Объединенных Наций функции или обладающих таким потенциалом. Полномочия определенных учреждений необязательно предполагают или предусматривают сотрудничество с системой санкций Организации Объединенных Наций в официальном порядке, однако такие организации предоставляют инструменты, дополняющие санкции и даже играющие крайне важную роль в их осуществлении. Улучшение сотрудничества и обмена информацией с этими организациями и структурами может способствовать эффективному использованию всех соответствующих специальных знаний, опыта и ресурсов в целях формирования более интегрированного подхода к применению санкций Организации Объединенных Наций.

Сотрудничество и координация связанных с санкциями Организации Объединенных Наций вопросов распространяются не только на государства-члены и региональные организации, но и на широкий спектр международных организаций и механизмов, национальных субъектов нормативно-правового регулирования и частный сектор. В ходе обзора особое внимание уделялось

трем категориям функциональных вопросов, включенных в мандат рабочей группы II: международный контроль над вооружениями, нераспространение и экспортный контроль; финансовый контроль; и международное уголовное правосудие¹⁶. В данном разделе каждая категория рассматривается отдельно.

А. Общие вопросы сотрудничества с внешними учреждениями и структурами

Для осуществления санкций Организации Объединенных Наций имеет значение целый ряд внешних учреждений, при этом степень их взаимодействия с Организацией Объединенных Наций и системой санкций может отличаться очень значительно. Интерпол, крупнейшая в мире международная организация уголовной полиции, благодаря которой полиция 190 стран сообща ведет оперативную деятельность, заключил всеобъемлющее соглашение о сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций и подписал соглашения о направлении специальных уведомлений с десятью из шестнадцати комитетов по санкциям. Вот всего несколько примеров сотрудничества с Интерполом: базы данных Интерпола используются при обнаружении и отслеживании вооружений, а специальные уведомления по линии Интерпола упрощают применение запретов на поездки и замораживание активов. Органы, входящие в систему Организации Объединенных Наций, также заключили соглашения и меморандумы о понимании с Евроконтролем — организацией по безопасности воздушной навигации, действующей далеко за пределами Европы. Прочие организации с крайне специализированными полномочиями, которые могут иметь значение для применения санкций, такие как Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), в целом, почти не взаимодействуют с системой санкций Организации Объединенных Наций и не принимали участие в их обсуждении; с ними не установлены официальные связи, исключая случаи, когда взаимодействие основывалось на особом поручении Совета Безопасности¹⁷. Как выяснилось в ходе консультаций ОВУ, систематическая процедура рассмотрения существующих договоренностей либо оценки учреждений, которые могут способствовать применению санкций или вносить вклад в осуществление санкций на более регулярной основе, отсутствует. Необходимо улучшить понимание возможностей партнерства в связи с применением санкций.

1. Общее сотрудничество с внешними учреждениями

Следует изучить возможности тесного взаимодействия с международными организациями в области накопления необходимых специальных знаний, опыта и информации учреждениями Организации Объединенных Наций, необ-

¹⁶ К прочим категориям, которые не рассматривались отдельно Рабочей группой II, относятся транспортные организации (ВТО, ИКАО, ИАТА) и организации, действующие в сфере природных ресурсов (Кимберлийский процесс, ИПДО, ОЭСР). Рабочая группа II рассматривала вопросы, связанные с региональными организациями (АС, МКРВО, ЭКОВАС и др.).

¹⁷ МАГАТЭ представляет Организации Объединенных Наций сведения об осуществляемой им деятельности и доклады Генеральной Ассамблее, а также, в соответствующих случаях, Совету Безопасности. МАГАТЭ сотрудничает с Советом Безопасности, предоставляя по запросу информацию и помощь, необходимые Совету Безопасности для выполнения его обязательства по поддержанию и восстановлению международного мира и безопасности.

ходимых для эффективного осуществления и приведения в исполнение санкций. Возможности сотрудничества субъектов, задействованных в применении санкций Организации Объединенных Наций, и смежных международных организаций и структур следует расширить за счет создания стратегических партнерств и принятия специализированных технических договоренностей.

Необходимо включить в применение концепции «портфельного подхода» соответствующие экспортные режимы в целях использования их общепризнанной компетенции в области оружия массового уничтожения и обычных вооружений¹⁸. Кроме того, следует также опираться на опыт специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, таких как Международная организация гражданской авиации (ИКАО), Международная морская организация (ИМО) и Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ); а также, помимо прочих, Всемирная таможенная организация (ВТО), Международный уголовный суд (МУС) и ОЭСР (руководящие принципы должной осмотрительности ОЭСР), Кимберлийский процесс и ФАТФ (ограничительные меры в финансовой сфере).

68. ДПВ следует провести всеобъемлющую оценку либо применить концепцию «портфельного подхода» к смежным организациям, имеющим особое значение для применения санкций Организации Объединенных Наций в целях изучения методов содействия сотрудничеству по вопросам санкций и развития стратегических партнерств либо подписания технических договоренностей, а также в целях повышения эффективности существующих партнерств и договоренностей, необходимых для оказания помощи осуществлению санкций.

2. Обмен информацией между Организацией Объединенных Наций и смежными организациями и учреждениями

Несогласованность действий на местах и организационная разобщенность препятствуют надлежащему пониманию и эффективному сотрудничеству и осуществлению санкций. Важным шагом на пути к улучшению понимания и координации связанных с санкциями вопросов в Секретариате стало создание МРГ, как сообщалось ранее. Предложенное в пункте II В формирование постоянного технического комитета по санкциям, в ведении которого будет находиться обсуждение вопросов осуществления и потребностей в наращивании потенциала в рамках отдельных режимов санкций, также будет способствовать более эффективному обмену информацией. Кроме того, за пределами Организации Объединенных Наций и учреждений, расположенных в Нью-Йорке, следует устранить факторы, препятствующие взаимодействию субъек-

¹⁸ К таким организациям относятся Группа ядерных поставщиков (ГЯП), Режим контроля за ракетной технологией (РКРТ), Австралийская группа (АГ) и Вассенаарские договоренности (ВД). Помимо этого, соответствующими специальными знаниями и опытом обладают Комитет Цангера (комитет ядерных экспортеров) и Международный кодекс поведения по предотвращению распространения баллистических ракет (Гаагский кодекс поведения).

тов, ответственных за осуществление санкций, и учреждений, обладающих соответствующим кругом полномочий и специальными знаниями и опытом, важными для эффективного осуществления санкций.

69. ДПВ следует рассмотреть возможность определения контактных лиц и создания механизмов координации сотрудничества с соответствующими организациями, которые будут способствовать повышению эффективности обмена информацией и уровня информированности.

70. Совету Безопасности следует инициировать и провести тематические дискуссии, посвященные межрежимным вопросам, с участием широкого круга организаций, участвующих в применении санкций.

3. Взаимодействие и коммуникация на всех этапах процесса осуществления санкций

Для эффективного осуществления санкций Организации Объединенных Наций необходимо, чтобы на всех этапах процесса осуществления соответствующие субъекты — в системе Организации Объединенных Наций, смежные международные организации, региональные организации, государства-члены, национальные должностные лица частный сектор — действовали в условиях понимания и сотрудничества. Регулярное взаимодействие лиц, ответственных за введение санкций Организации Объединенных Наций, и субъектов, обеспечивающих применение мер на национальном уровне — органов нормативно-правового регулирования и частного сектора — представляется особенно важным и должно поощряться. Организации Объединенных Наций следует усовершенствовать свои меры информирования и вовлечения государств-членов, региональных организаций и частного сектора.

71. ДПВ и комитетам по санкциям следует организовывать периодические встречи с должностными лицами, ответственными за применение санкций, в системе Организации Объединенных Наций и на региональном и национальном уровнях в целях обсуждения проблем осуществления.

72. В целях улучшения понимания трудностей осуществления, ДПВ, комитетам по санкциям и группам экспертов следует усовершенствовать меры по информированию и диалог с частным сектором (по образцу Висбаденского процесса¹⁹), особенно с заинтересованными промышленными секторами.

¹⁹ Висбаденский процесс — это ежегодная встреча, которую организует правительство Германии для представителей частного сектора, государственных органов и Организации Объединенных Наций в целях привлечения промышленных кругов к участию в международной деятельности, направленной на противодействие распространению оружия массового уничтожения и средств его доставки негосударственным субъектам.

73. ДПВ, комитетам по санкциям и группам экспертов следует обеспечить вовлеченность гражданского общества (например, научных кругов и неправительственных организаций (НПО)) в целях содействия всеобъемлющему взаимодействию, повышения информированности и улучшения понимания санкций.

4. Стандартизированные определения широко используемых терминов

В ходе консультаций ОВУ выяснилось, что терминология и формулировки обязательств, налагаемых режимами санкций, должны быть уточнены и согласованы. Это касается как санкционных резолюций, так и руководящих указаний комитетов по санкциям, предназначенных для субъектов, осуществляющих санкции на национальном уровне, в частности органов нормативно-правового регулирования и экономических операторов, таких как финансовые учреждения и экспортные компании. Поскольку Совет Безопасности по своему характеру является политическим органом, зачастую в резолюциях используются не вполне однозначные, компромиссные термины, а для обозначения одних и тех же понятий порой используются несколько разные наименования. Кроме того, со временем термины меняют свое значение и по-разному употребляются в отношении разных режимов санкций. Следует приложить все усилия к устранению этих факторов, приводящих к отсутствию четкости, что в свою очередь обуславливает несогласованность в области осуществления и недопонимание.

В частности, следует привести определение широко используемых терминов, наподобие термина «оружие и другая боевая техника», который часто встречается в резолюциях о введении эмбарго в отношении оружия. Как правило, под этим термином понимают все виды оружия, комплектующие, запасные детали, боеприпасы/боевую технику, а также вспомогательное оборудование²⁰.

Для того чтобы оказать содействие лицам, ответственным за осуществление — органам нормативно-правового регулирования и частному сектору — следует как можно ближе придерживаться определений, содержащихся в действующих международных документах, имеющих обязательную юридическую силу, либо использовать терминологический словарь, разработанный специализированными организациями, осуществляющими деятельность в аналогичной сфере.

²⁰ Это определение гораздо шире, чем используемое Договором о торговле оружием или Протоколом против незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия. Несмотря на то, что эмбарго в отношении оружия чаще вводится в отношении обычных вооружений, под этим термином также подразумевается оружие массового уничтожения.

74. ДПВ, комитетам по санкциям и группам экспертов следует разработать стандартизированные определения и руководящие указания, касающиеся используемой в связи с применением финансовых мер терминологии. Уточнение терминологии благотворно скажется на субъектах, деятельность которых связана с финансовыми активами, экономическими ресурсами, запрещенной финансовой помощью в области экспорта, импорта и запретов на транспортировку, мер предосторожности и запретами, действующими в отношении сырьевых товаров. В случае замораживания активов следует принять во внимание Конвенцию о транснациональной организованной преступности, Конвенцию по борьбе с коррупцией и Конвенцию о финансировании терроризма, а также руководящие принципы ФАТФ.

75. ДПВ, комитетам по санкциям и группам экспертов следует разработать и использовать четкие стандартные определения и исходные условия в резолюциях Совета Безопасности применительно к таким терминам, как «оружие и другая боевая техника» и «перевод», с учетом определений, используемых в действующей документации и в ходе работы технического характера, ведущейся такими структурами, как Вассенаарские договоренности.

76. В случае необходимости ДПВ, комитетам по санкциям и группам экспертов следует уточнять недостаточно полно определенные термины, содержащиеся в санкционных резолюциях, например определять, что относится к предметам роскоши или что из себя представляет «применение мер предосторожности».

5. Информация об осуществлении санкций и руководящие указания

В ходе консультаций неоднократно обсуждался вопрос, крайне важный для субъектов, ответственных за осуществление санкций на национальном уровне — национальных органов нормативно-правового регулирования и частных экономических субъектов — а именно: необходимость улучшения качества информации об осуществлении санкций и руководящих указаний. Обсуждение руководящих указаний по осуществлению и соответствующие рекомендации приведены в пункте II. В.

В. Санкции Организации Объединенных наций и соглашения о контроле вооружений, нераспространении и экспортном контроле

Введение и применение ограничительных мер в сфере вооружений и нераспространения представляет собой особо сложную задачу по причине связанных с такими мерами технических трудностей и политической деликатности вопроса. Необходимые специальные знания и опыт могут быть найдены как в Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами, в зависимости от предметной области. Санкции применяются одновременно с другими мерами международных организаций и структур нормативно-правового регулиро-

вания, включая соглашения об экспортном контроле, которые действуют как на территории всего мира, так и в отдельных регионах. Действующие соглашения требуют создания на национальном уровне органов нормативно-правового регулирования и систем контроля, к компетенции которых не всегда относится применение ограничительных мер Организации Объединенных Наций. При этом национальные органы нормативно-правового регулирования и субъекты частного сектора обязаны соблюдать действующую нормативно-правовую базу и специализированные ограничительные меры, применимые в рамках соответствующих режимов санкций.

Консультации показали, что опора на руководящие указания по осуществлению, разработанные за пределами системы Организации Объединенных Наций, и особенно форумами с ограниченным членским составом, например ФАТФ или режимами экспортного контроля, не всегда оправданно. Тем не менее, как признали участники Обзора, Организации Объединенных Наций следует прибегать к знаниям и опираться на работу других организаций в целях получения актуальных специальных знаний и ознакомления с накопленным опытом, и периодически Организация Объединенных Наций пользуется этой мерой.

Участники также отметили, что терминологическая и методологическая работа в одной из сфер может способствовать осуществлению в другой сфере, что приведет к усилению эффекта синергии, насколько это возможно. Степень соответствия не входящих в систему Организации Объединенных Наций организаций и структур требованиям к взаимодействию с Советом Безопасности и его органами и Секретариатом будет в конечном счете зависеть от утверждений руководящих органов.

Некоторые терминологические проблемы, имеющие отношение к данному блоку вопросов, рассматриваются в приведенном выше пункте VII.A.4. В данном разделе приведены рекомендации по более специализированным вопросам.

1. Сотрудничество между системой санкций Организации Объединенных Наций и соответствующими режимами контроля вооружения и экспортного контроля, а также всеобъемлющее рассмотрение предметной области

Деятельность по осуществлению в рамках режимов санкций не должна сводиться к определенным режимам санкций и ограничительным мерам, а должна быть как можно более всеобъемлющей. В рамках экспортного контроля и прочих режимов, связанных с вооружением, разработаны испытанные на местах методы, определения и механизмы, которые могут повысить эффективность осуществления санкций Организации Объединенных Наций в соответствующих областях. Следует изыскивать возможности обоюдовыгодного сотрудничества, основываясь на модели, созданной Комитетом 1540.

77. ДПВ следует повысить качество диалога по вопросам осуществления посредством обсуждения функциональных блоков вопросов (например, по эмбарго в отношении оружия, нераспространению), и в этом диалоге необходимо принимать участие всем организациям.

78. Совету Безопасности следует поощрять сотрудничество между субъектами, ответственными за применение санкций, и учреждениями, обеспечивающими соблюдение режимов нераспространения и контроля вооружений. Государствам-членам следует поощрять и при необходимости уполномочивать руководящие органы режимов контроля вооружений и экспортного контроля обсуждать вопросы, связанные с применением санкций, с соответствующими органами Организации Объединенных Наций.

2. Контрольные списки и положения о всеобъемлющем контроле

Резолюции Организации Объединенных Наций зачастую содержат или ссылаются на списки сырьевых товаров, включенные в соглашения об экспортном контроле. ГЯП, РКРТ и Австралийская группа регулярно обновляют свои контрольные списки, но обновления не всегда своевременно включаются в резолюции Организации Объединенных Наций либо не включаются вовсе.

Более того, положения о всеобъемлющем контроле и списки товаров двойного назначения, включенные в резолюции Организации Объединенных Наций, могут способствовать достижению целей режима санкций, однако их осуществление сопряжено со сложными задачами.

79. Соответствующим комитетам по санкциям следует регулярно обновлять санкционные списки сырьевых товаров (посредством принятия решений или резолюций и включения их в руководящие указания), и такое обновление должно проводиться регулярно с представлением информации на веб-сайте Организации Объединенных Наций.

80. Совету Безопасности следует повысить эффективность положений о всеобъемлющем контроле, содержащихся в резолюциях, уточнив, что необходимо руководствоваться не только контрольными списками, но ориентироваться прежде всего на контроль за конечным использованием, по образцу использования положений о всеобъемлющем контроле в рамках многосторонних режимов нераспространения.

81. *Комитетам по санкциям и группам экспертов следует разработать руководящие указания по управлению рисками в цепи поставок с привлечением транспортных и подставных компаний и т. д., используя передовые методы, разработанные соответствующими международными организациями и структурами.*

82. *Совету Безопасности следует рассмотреть возможность расширения списка товаров двойного назначения, попадающих под действие санкций, включив в него товары, незначительно отклоняющиеся от критериев отнесения к запрещенным товарам, установленным действующими режимами нераспространения, при этом следует предусмотреть возможность внесения изменений в списки на основании опыта осуществления и новых знаний о тенденциях закупок.*

83. *Государствам-членам следует поощрять соответствующие режимы экспортного контроля пересматривать существующие средства контроля передачи технологии в целях обеспечения их соответствия техническому прогрессу (например, 3D-печать оружия и боеприпасов, модульное оружие), а также отслеживать наличие научно-технических знаний по производству оружия в сети Интернет.*

84. *Совет Безопасности, ДПВ и прочие субъекты Организации Объединенных Наций в консультации с соответствующими комитетами по санкциям и группами экспертов должны разработать всеобъемлющую стратегию эффективного осуществления санкций в рамках существующей международной и национальной нормативно-правовой базы, основываясь на деятельности соответствующих международных организаций и структур, в целях содействия принятию законодательства, разработке механизмов нормативно-правового регулирования и эффективного информирования промышленного и транспортного секторов, а также повышению качества коммуникации и обмена информацией среди государств-членов.*

С. Санкции Организации Объединенных Наций и механизмы финансового контроля и контроля сырьевых товаров, а также приведения в исполнение

ФАТФ представляет собой межгосударственный орган, не входящий в систему Организации Объединенных Наций, содействующий эффективному применению правовых, регуляторных и оперативных мер, направленных на борьбу с отмыванием денежных средств, финансированием терроризма и распространения. ФАТФ определяет стандарты применения финансовых санкций, в частности замораживания активов и запрета финансирования определенных физических и юридических лиц, а также оценивает соблюдение этих стандартов членами ФАТФ. Стандарты приняты региональными органами, созданными по примеру Группы разработки финансовых мер, и упоминаются в различных резолюциях, утвержденных Советом Безопасности.

ФАТФ предоставляет руководящие указания финансовым учреждениям и правительствам, и при помощи посредничества органов, созданных по примеру ФАТФ, руководящие указания действуют на территории всего мира. Формальные договоренности между Организацией Объединенных Наций и ФАТФ отсутствуют, исключая выполнение Организацией Объединенных Наций функций наблюдателя в ФАТФ, однако на практике ФАТФ сотрудничает комитетами по санкциям, в ведении которых находятся нераспространение (комитеты по Ирану и КНДР) и борьба с терроризмом, а также с Комитетом 1540. Применение стандартов и руководящих указаний ФАТФ в сфере финансовых санкций позволило накопить солидный опыт, который может использоваться в том числе при введении финансовых мер в ситуации конфликта, возможно, в рамках режимов санкций в странах Африки, связанных с контролем природных ресурсов.

Прочие международные организации, наподобие Интерпола или ОЭСР, также предлагают модели и способы повышения эффективности применения санкций. «Руководящие принципы должной осмотрительности для ответственного управления цепочкой поставок полезных ископаемых из районов, затронутых конфликтом, и районов повышенного риска», разработанные ОЭСР, содержат подробные рекомендации для компаний, содействующих соблюдению прав человека и предотвращению участия в конфликте посредством принятия решений и мер, связанных с покупкой минеральных ресурсов; это одна из нормативных систем ОЭСР, которая помогает компаниям выполнять требования к представлению отчетности о должной осмотрительности. Подобные процедуры могут также содействовать более эффективному осуществлению санкций Организации Объединенных Наций.

1. Практика международных учреждений, связанная с осуществлением санкций Организации Объединенных Наций

85. *ДПВ и комитетам по санкциям следует применять стандарты, руководящие указания и передовые методы, разработанные ФАТФ в связи с мерами финансового контроля²¹, в качестве основы для разработки руководящих указаний Организации Объединенных Наций, касающихся более широких финансовых санкций, действующих в условиях конфликта, а также прочих мер финансового контроля (например, учет на основе видов деятельности, меры предосторожности и т. д.).*

86. *Группам экспертов следует применять руководящие указания Интерпола относительно выявления, отслеживания и конфискации активов.*

87. *Совету Безопасности следует рассмотреть возможность включения в резолюции, в случае если это целесообразно, требований к должной осмотрительности, основанных на разработанных ОЭСР руководящих принципах должной осмотрительности, действу-*

²¹ Помимо этого, особые рекомендации ФАТФ №№ 6 и 7 направлены преимущественно на введение санкций и замораживание активов лиц, ответственных за финансирование терроризма и распространения.

ющих в отношении полезных ископаемых из районов, затронутых конфликтом, которые распространяются на всю цепочку поставок.

88. *ДПП следует рассмотреть возможность более систематического взаимодействия комитетов по санкциям и соответствующих организаций, наподобие ФАТФ и ОЭСР.*

2. Незаконная финансовая деятельность и санкции

Методы, способы и инфраструктура, используемые преступными предприятиями для получения незаконной прибыли от обычной преступной деятельности, могут использоваться и приспосабливаться для финансирования терроризма, распространения и других видов деятельности, связанных с конфликтами. Точно так же преступники используют аналогичные методы и сети для обхода санкций Организации Объединенных Наций. Кроме того, все более распространяются неофициальные методы финансирования деятельности, подпадающей под действие санкций Совета Безопасности Организации Объединенных Наций (вместо официальных финансовых учреждений используются альтернативные системы перевода средств, такие как «хавала», природные ресурсы и т. д.). Следует изыскать возможности тесного взаимодействия с организациями и структурами наподобие Международной информационной сети по проблеме отмывания денег и Специального комитета экспертов по оценке мер борьбы с отмыванием денег Совета Европы, активно участвующим в борьбе с экономическими преступлениями.

89. *Финансовые эксперты, входящие в состав групп экспертов, в сотрудничестве с ФАТФ должны разработать типологию нарушений санкций и незаконных финансовых методов в целом, необходимых для улучшения понимания и предотвращения подобной деятельности.*

90. *Финансовым экспертам, входящим в состав групп экспертов, следует совместно изучить проведенный ФАТФ и аналогичными организациями анализ неофициальных методов финансирования в целях определения, в какой мере данные методы используются для уклонения от санкций.*

91. *Совет Безопасности и государства-члены в консультации с соответствующими органами, научными кругами и НПО должны изучить возможности применения новых инструментов противодействия эволюционирующим способам финансирования конфликтов (например, похищение людей в целях получения выкупа, вымогательство и другие способы получения дохода) и рассмотреть возможность применения санкций в целях борьбы с финансированием конфликтов.*

3. Превышение мер, предусмотренных финансовыми санкциями

Как обсуждалось несколькими рабочими группами ОВУ, адресные санкции могут повлечь за собой непредусмотренные последствия. Некоторые субъекты частного сектора, приведенные в замешательство различными односторонними и региональными санкциями, а также санкциями Организации Объединенных Наций, либо избегающие риски и стремящиеся к минимизации расходов на осуществление, применяют политику, приводящую к превышению предусмотренных санкциями мер (включая отказ от ведения законной коммерческой деятельности с юридическими лицами, не подпадающими под действие санкций Организации Объединенных Наций, либо прекращение любых коммерческих отношений с определенной страной). Гуманитарные организации сообщают, что вследствие введения санкций доноры отказываются от оказания помощи определенным регионам (см. раздел VI.D), независимо от цели санкций и имеющихся послаблений. В целях ограничения непредусмотренной широкой интерпретации сферы действия санкций Организации Объединенных Наций и непреднамеренных последствий их применения важно обеспечить четкое понимание требований, налагаемых санкциями Организации Объединенных Наций.

92. *ДПВ следует разработать и распространить руководящие указания, поясняющие требования финансовых санкций Организации Объединенных Наций и определяющие понятные и выполнимые меры по осуществлению, а также, в соответствующих случаях, указывающих на условия освобождения от санкций.*

93. *Комитетам по санкциям и группам экспертов следует провести среди представителей частного сектора информационную работу, направленную на повышение информированности о конкретных требованиях санкций Организации Объединенных Наций, которая позволит более точно определить факторы риска, методы защиты данных и соображения конфиденциальности, приводящие к превышению предусмотренных санкциями мер.*

94. *Организации Объединенных Наций в лице ДПВ, соответствующих комитетов по санкциям и групп экспертов, необходимо обеспечить готовность к участию в запланированных ФАТФ на ближайшие годы международных дискуссиях, посвященных избеганию и устранению рисков.*

95. *Секретариату следует наладить диалог с ФАТФ по вопросам минимизации воздействия национальных санкций на гуманитарную помощь. Секретариату и ФАТФ следует разработать руководящие указания по мерам осуществления, представляющим собой компромисс между снижением риска перенаправления помощи и сохранением возможностей гуманитарных организаций в области реагирования на гуманитарные кризисы при поддержании их нейтральности и беспристрастности.*

D. Санкции Организации Объединенных Наций и международное уголовное судопроизводство

Санкции Организации Объединенных Наций все чаще вводятся в отношении виновных в поступках, которые приравниваются к преступлениям в юрисдикции МУС и других судов — геноцид, преступления против человечности, военные преступления, в том числе нападение на гражданских лиц, вербовка детей-солдат, сексуальное и гендерное насилие, а также серьезные нарушения прав человека. В некоторых случаях в отношении одних и тех же лиц ведется судебное разбирательство и действуют санкции Организации Объединенных Наций. Было высказано опасение, что санкции и связанные с ними расследования могут отрицательно сказаться на международных уголовных расследованиях и процессах; с другой стороны, для предоставления группам экспертов доступа к информации они должны приравниваться к участникам уголовного расследования. Пересечение деятельности системы санкций Совета Безопасности и международного уголовного правосудия указывает на необходимость в повышении информированности о соответствующих ролях и мандатах, на которых основывается такая деятельность, а также в координации, сотрудничестве и обмене информацией между субъектами, ответственными за применение санкций, и органами международного уголовного правосудия, такими как МУС, в случае если это возможно, однако при этом следует помнить, что речь идет о двух разных системах.

Координация, сотрудничество и обмен информацией между субъектами, ответственными за применение санкций, и органами международного уголовного правосудия, должны быть усовершенствованы. В связи с этим целесообразно повышать осведомленность, устанавливать более тесные контакты и чаще проводить совместные совещания, а также применять улучшенные процедуры и стандарты сбора доказательств.

Соглашение о взаимоотношениях между Организацией Объединенных Наций и Международным уголовным судом представляет собой основу сотрудничества и координации между этими двумя учреждениями. Согласно статье 3 соглашения, Организация Объединенных Наций, включая группы экспертов, обязана сотрудничать с МУС в соответствующих случаях, и обе организации должны консультировать друг друга по вопросам, представляющим взаимный интерес.

1. Расследования групп экспертов и расследования/судопроизводство в системе международного уголовного правосудия

Различные стандарты сбора доказательств и регистрации данных, действующие в системе международного уголовного правосудия и системе санкций Организации Объединенных Наций должны побудить организации повысить уровень информированности, установить более тесные контакты и усовершенствовать процедуры в целях содействия координации и обмену информацией. Такие меры также должны быть ориентированы на деятельности на местах. Управление по правовым вопросам (УПВ) обеспечивает некоторую профессиональную подготовку групп экспертов в рамках вводного курса, однако такую подготовку необходимо расширить в целях определения возможностей для обмена информацией и координацией между группами экспертов и системой международного уголовного правосудия. В целях упрощения обмена

информацией и использования критериев доказательности следует разработать соответствующие руководящие указания и протоколы, а также провести сопроводительную подготовку.

Для улучшения сотрудничества, координации и обмена информацией, а также управления потенциальными проблемами, в отношении расследований и разбирательств, связанных с системой санкций и международным уголовным правосудием, рекомендуется следующее²².

96. *Субъектам международного уголовного правосудия следует разработать руководящие указания и протоколы для следователей системы уголовного правосудия в целях решения сложных задач, связанных с обменом информацией и координацией с группами экспертов.*

97. *Субъектам международного уголовного правосудия следует рассматривать доклады групп экспертов по уголовным делам в целях получения полезной информации.*

98. *ДПВ и соответствующим субъектам международного уголовного правосудия следует определить контактные лица на местах для групп экспертов и соответствующих правовых организаций.*

2. Координация и обмен информацией относительно введения санкций и судебных разбирательств

Поскольку цели внесения в санкционный перечень отличаются от целей разбирательства уголовных преступлений, формулировка обоснования также может быть различной, даже если обе меры применяются в отношении одних и тех же действий. Более того, обоснование внесения в санкционный перечень может по-разному определяться разными режимами санкций. Далее, информация о введении санкций является общедоступной, в то время как ордер на арест может выдаваться в конфиденциальном порядке. Это обстоятельство, а также сроки принятия двух этих типов решений в некоторых случаях неблагоприятно влияют на исполнение ордера на арест, учитывая юрисдикцию соответствующего суда, и оперативное прибытие свидетелей. Во избежание недопониманий и в целях разграничения мер, принимаемых в связи с действием санкций и судебными разбирательствами, а также для предотвращения практических проблем требуется улучшить координацию и обмен информацией о лицах, внесенных в санкционные перечни, и лицах, подлежащих аресту/в отношении которых ведется расследование, при этом координация и обмен информацией не должны ограничиваться выпуском пресс-релизов.

Зачастую в интересах расследования или в целях оценки финансового состояния подозреваемого, или в связи с выполнением ордера Палаты предварительного производства, выданного на основании ордера об аресте либо приказа о вызове в суд, МУС нуждается в информации об отслеживании и выявлении активов, их замораживании или конфискации. В целях представления такой

²² См. также пункт III.A.

информации следует по возможности улучшить заблаговременную коммуникацию Суда и органов Совета Безопасности.

99. Совету Безопасности следует рассмотреть возможность разработки стандартизированных критериев внесения в санкционный перечень лиц, виновных в геноциде, преступлениях против человечности и военных преступлениях, и определить подробное обоснование внесения в санкционный перечень по данным критериям для каждого соответствующего режима санкций.

100. Ориентируясь на МУС, комитетам по санкциям следует рассмотреть возможность автоматического внесения в санкционный перечень лиц, находящихся в розыске, после выдачи ордера на арест Палатой предварительного производства в связи с предполагаемым преступлением, находящимся в юрисдикции Суда, особенно в тех случаях, когда соответствующая ситуация рассматривалась Советом Безопасности.

101. Субъектам международного уголовного правосудия, наподобие МУС, следует разработать процедуры уведомления соответствующих комитетов по санкциям относительно выдачи ордера на арест или замораживание активов.

102. Комитетам по санкциям следует прилагать усилия к заблаговременному уведомлению субъектов международного уголовного правосудия и координации деятельности в связи с определением кандидатов на внесение в санкционный перечень, замораживанием активов и отменой действующих в отношении активов санкций.

103. Совету Безопасности и комитету по санкциям следует упростить процедуры подачи заявки об освобождении от запрета на поездки, связанные с судебными разбирательствами²³. Следует определить стандартную процедуру подачи заявки об освобождении от санкций.

3. Контактное лицо по взаимодействию с МУС и прочими судами по вопросам санкций

В качестве контактного лица по общеправовым вопросам действует УПВ, которое периодически оповещает комитеты по санкциям о связанных с санкциями вопросах. Таким образом, на пути получения помощи в связи с санкциями появляется еще один этап, который вынуждены проходить в том числе субъекты международного уголовного правосудия.

²³ См. пункт IV.B.2.

104. УПВ следует определить единое контактное лицо по оказанию помощи, непосредственно связанной с применением санкций и деятельностью групп экспертов. Контактное лицо также может оказывать содействие в связи с освобождением от санкций, взаимодействуя с Контактным центром.

Е. Региональные организации

Санкции Совета Безопасности и региональных организаций все больше сближаются. В некоторых случаях санкции Организации Объединенных Наций основываются на деятельности региональных организаций и наоборот. Однако разнообразие режимов санкций может вводить в заблуждение, в том числе лиц, попадающих под действие санкций, и представителей частного сектора, что иногда приводит к превышению предусмотренных санкциями мер и усложняет осуществление. В связи с этим необходимо провести работу по информированию населения и принять руководящие указания по особенностям санкционных мер.

В связи с одновременным действием различных санкций важно различать i) санкции Организации Объединенных Наций; ii) меры по осуществлению санкций Организации Объединенных Наций на региональном и национальном уровнях; и iii) автономные санкции, введенные государствами-членами или региональными организациями. В ходе ОВУ рассматривались только две первые категории и не уделялось внимание автономным санкциям, введенным отдельными государствами или региональными организациями.

В целях повышения эффективности осуществления санкций Организации Объединенных Наций на национальном и региональном уровнях важно обеспечить информирование соответствующих региональных организаций относительно причин, целей и характера принимаемых в рамках санкций мер. Сотрудничество государств-членов, соответствующих региональных организаций и комитетов по санкциям Совета Безопасности может способствовать повышению эффективности применения санкций Организации Объединенных Наций.

Отсутствие информирования и структурированных взаимоотношений между комитетами по санкциям, может привести к утрате политической воли группами экспертов Организации Объединенных Наций и региональными и субрегиональными организациями, а также нежеланию региональных и национальных субъектов участвовать в осуществлении санкций Организации Объединенных Наций.

Необходимо улучшить обмен информацией о деятельности по поддержанию мира и безопасности региональных и субрегиональных организаций и мерах, принимаемых Советом Безопасности Организации Объединенных Наций в целях повышения эффективности осуществления санкций Организации Объединенных Наций на региональном и национальном уровнях.

105. Совету Безопасности следует укрепить взаимоотношения между группами экспертов и региональными и субрегиональными организациями в целях повышения эффективности осуществления санкций Организации Объединенных Наций.

106. Комитетам по санкциям следует развивать сотрудничество и обмен информацией с региональными организациями и определить передовые методы отслеживания и наблюдения за применением санкций, в особенности в отношении физических и юридических лиц, внесенных в санкционные перечни.

107. Совету Безопасности и ДПП следует укрепить роль региональных организаций и государств-членов в области осуществления санкций Организации Объединенных Наций при помощи мер по наращиванию национального потенциала и назначения сотрудников во вопросам взаимодействия в Секретариате.

108. В случае если в состав региональной или субрегиональной организации входит лицо или лица, в отношении которых введены санкции Совета Безопасности, таким организациям необходимо назначить сотрудника по вопросам взаимодействия в области санкций в целях взаимодействия как с соответствующим комитетом по санкциям, так и с государством-членом и прочими членами организации, что позволит повысить согласованность деятельности региональных инициатив и Совета Безопасности, обеспечить наблюдение за осуществлением мер и упростит оказание технической помощи.

109. Региональные и субрегиональные организации могут оказать содействие повышению транспарентности адресных санкций Совета Безопасности при помощи представления дополнительных сведений для изложения обстоятельств дела внесенных в санкционный перечень физических и юридических лиц, находящихся на территории их государств-членов, а также обеспечения подготовки государствами-членами, предлагающими введение адресных санкций в рамках соответствующего режима санкций, подробного изложения дела, предназначенного для соответствующего комитета по санкциям.

Е. Национальные субъекты

Осуществление санкций Организации Объединенных Наций основывается на деятельности местных правовых органов и требует принятия регулирующих мер государствами-членами; национальные органы должны на основании требований, продиктованных санкциями Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, принять соответствующие положения, которые зачастую оформляются в виде документов, регулирующих экспортный контроль на национальном уровне. Кроме того, как обсуждалось в ходе многочисленных консультаций ОВУ, частные компании должны понимать и применять финансовые и экспортные ограничения, применимые к товарам двойного назначения и

вооружениям. Таким образом, частные экономические субъекты играют важную роль в осуществлении санкций Организации Объединенных Наций, а также в применении подхода должной осмотрительности к цепочкам поставок. В связи с тем, что соблюдение санкций Организации Объединенных Наций в значительной степени зависит от частного сектора, необходимо обеспечить систематическое взаимодействие и сотрудничество с субъектами частного сектора.

Как сообщали участники ОВУ, национальные должностные лица и представители промышленности сталкиваются с практическими трудностями при осуществлении санкций Организации Объединенных Наций. Выявлены следующие особые потребности: использование более четкой и согласованной терминологии в резолюциях Организации Объединенных Наций; предоставление подробных идентификационных данных внесенных в санкционный перечень физических и юридических лиц; создание сводного перечня, объединяющего данные всех режимов санкций Организации Объединенных Наций; и разработка руководящих указаний по осуществлению. Улучшение обмена информацией и расширение взаимодействия с лицами, ответственными за принятие решений в связи с введением санкций, также будет способствовать осуществлению санкций национальными субъектами и частным сектором. Основопологающее требование — нарастить потенциал поддержки осуществления санкций государствами-членами. От пограничного контроля до контроля экспорта товаров двойного назначения и вооружения и финансовых санкций — все сферы остро нуждаются в технической помощи, а государствам и частному сектору требуется потенциал по осуществлению санкций Организации Объединенных Наций.

1. Взаимодействие и коммуникация

Следует поощрять регулярное взаимодействие и диалог лиц, ответственных за введение санкций Организации Объединенных Наций, и субъектов, обеспечивающих соблюдение мер на национальном уровне, — органов нормативно-правового регулирования и частного сектора.

110. *Государствам-членам следует содействовать проведению национальными органами регулярных дискуссий по вопросам осуществления санкций Организации Объединенных Наций и экспортного контроля в целях устранения функциональной несогласованности и обмена опытом.*

111. *Государствам-членам следует улучшить информирование частного сектора по вопросам санкций (по образцу Висбаденского процесса) в целях обеспечения соблюдения санкций, контроля товаров двойного назначения, применения положений о всеобъемлющем контроле за конечным использованием и руководящих указаний по контролю цепочки поставок.*

112. *Государствам-членам и ДПВ следует обеспечить вовлеченность гражданского общества в целях содействия всеобъемлющему взаимодействию, повышения информированности и улучшения понимания санкций Организации Объединенных Наций.*

2. Осуществление санкций частным сектором

Комитеты по санкциям, группы экспертов и частный сектор должны работать сообща в целях улучшения понимания и решения сложных задач в области соблюдения санкций. Субъекты Организации Объединенных Наций должны использовать практический опыт частного сектора, разрабатывая более эффективные и осуществимые меры по замораживанию активов и прочие финансовые меры.

113. *ДПВ следует определить контактное лицо в Секретариате для связи с предприятиями частного сектора и их организациями, на коммерческую деятельность которых влияют санкции, а также проводить регулярные встречи в целях улучшения понимания трудностей осуществления.*

114. *Комитетам по санкциям следует предоставлять как можно больше идентификационных данных (имена, местоположение, регистрационные номера коммерческих предприятий, прозвища и т. д.).*

115. *ДПВ следует подготовить и распространить практическое руководство по трансформации санкций Организации Объединенных Наций в понятные и осуществимые меры.*

116. *Государствам-членам и ДПВ следует реализовать целенаправленные инициативы по повышению информированности частного сектора, разъясняющие требования и предоставляющие сведения о рисках, защите данных и соображениях конфиденциальности, которые могут приводить к превышению предусмотренных санкциями мер.*

117. *Совету Безопасности следует поощрять государства-члены принимать национальное законодательство, разрабатывать механизмы нормативно-правового регулирования и информировать соответствующие промышленные и транспортные секторы в целях повышения эффективности осуществления санкций Организации Объединенных Наций.*

118. *Совету Безопасности и государствам-членам следует обращать особое внимание на результаты и эффективность действия санкций при наблюдении за их осуществлением и соблюдением, а не ориентироваться на техническое соответствие.*

3. Роль гражданского общества и НПО

Ряд НПО пристально следит за работой комитетов по санкциям Совета Безопасности и активно участвует в решении вопросов, связанных с санкциями. Многие НПО входят в Рабочую группу НПО по вопросам Совета Безопасности, которая осуществляет деятельность с 1997 года и проводит встречи с Советом Безопасности и Секретариатом Организации Объединенных Наций в целях обсуждения вопросов, включенных в повестку дня Совета Безопасности. Учитывая разнообразие членского состава рабочей группы, она не занимает какую-то определенную позицию, а скорее является форумом НПО и членов Совета Безопасности, в рамках которого участники обмениваются информацией и налаживают взаимоотношения для обеспечения двусторонней поддержки. При этом НПО и прочие субъекты гражданского общества, выступая от своего собственного имени либо в составе тематических коалиций, занимают активную позицию, в том числе в отношении санкций, и предоставляют сведения о нарушении санкций.

Самыми активными коалициями НПО являются группы, посвященные «тематическим» пунктам повестки дня Совета Безопасности. «Уотчлист: дети и вооруженные конфликты» представляет собой сеть международных неправительственных организаций, обеспечивающую сбор и распространение сведений о нарушении прав детей по всему миру, которые используются в целях ведения информационно-пропагандистской деятельности, нацеленной на изменения. Сеть предоставляет техническую поддержку и консультирует входящих в нее членов в целях расширения их возможностей по отслеживанию нарушений, отстаиванию прав детей в их сообществах и принятия мер реагирования на безотлагательные потребности жертв. Сеть направляет всем членам Совета Безопасности ежемесячный вестник, содержащий рекомендуемые меры по соответствующим пунктам повестки дня Совета в текущем месяце.

Рабочая группа НПО по вопросам, касающимся женщин, мира и безопасности выступает за равное и всестороннее участие женщин во всех типах деятельности, нацеленных на построение и поддержание международного мира и безопасности, и выступает в качестве связующего звена между защитниками прав женщин, работающими в затронутых конфликтом ситуациях, и лицами, ответственными за разработку политики, в Совете Безопасности и Секретариате. Рабочая группа была сформирована в результате проведения кампании в поддержку резолюции Совета Безопасности по вопросам мира, женщин и безопасности и с тех пор занимается вопросами осуществления всех резолюций Совета Безопасности, посвященных этой теме, включая резолюции, вводящие санкции в отношении виновных в актах насилия против женщин и девочек в ситуации конфликта. Кроме того, рабочая группа ежемесячно распространяет среди членов Совета Безопасности план действий, содержащий рекомендуемые меры по соответствующим пунктам повестки дня Совета в текущем месяце.

В ежемесячные бюллетени обеих коалиций на регулярной основе включаются рекомендации, касающиеся санкций и более эффективного их применения, необходимого для защиты сообществ в поле внимания коалиции. Бюллетени содержат ссылки на ценные источники информации для экспертов постоянных представительств членов Совета Безопасности. Рабочие группы НПО сами по себе являются ценным источником информации, особенно для постоп-

янных представительств избираемых членов Совета Безопасности, поскольку имеющиеся у них сведения и проводимые ими исследования предлагают базу институциональных знаний о действиях Совета за длительный период, и такие знания избираемые члены Совета могут получить только из этого источника.

119. *Советам Безопасности, комитетам по санкциям, группам экспертов и государствам-членам следует обеспечивать вовлеченность гражданского общества, с тем чтобы использовать свой потенциал в области исследовательской и информационно-пропагандистской работы для повышения информированности и содействия более глубокому пониманию соответствующими субъектами целей применения санкций Организации Объединенных Наций.*

VIII. Содействие оказанию технической помощи

Одной из постоянных тем дискуссий всех рабочих групп ОВУ было наращивание потенциала в системе Организации Объединенных Наций и, что наиболее важно, потенциала государств-членов в области понимания и осуществления санкций Организации Объединенных Наций. Недостаток такого потенциала по-прежнему создает трудности, воздействуя как на осуществление санкций на национальном уровне, так и на международное сотрудничество в области соблюдения санкций, наблюдения за их осуществлением и приведения в исполнение. В конечном счете эффективность санкций Организации Объединенных Наций в существенной степени зависит от содействия оказанию технической помощи, необходимой для наращивания потенциала государств-членов в области осуществления санкций.

Принявшие участие в консультациях поставщики помощи выразили желание адаптировать соответствующие типы помощи и предоставить свой потенциал для использования как в системе Организации Объединенных Наций, так и государствами-членами в целях поддержки навыков, необходимых для осуществления санкций. В случае использования такого потенциала в рамках всех режимов санкций и при условии координации оказания помощи можно добиться эффекта синергии. Необходимо сформировать более четкое понимание того, кто относится к потенциальным поставщикам помощи и какого рода дефицит потенциала необходимо восполнить.

A. Повышение информированности о наличии помощи

Ряд учреждений Организации Объединенных Наций проводит профессиональную подготовку для государств-членов по наращиванию общего потенциала нормативно-правового регулирования, необходимого для осуществления санкций (например, пограничный/таможенный/миграционный контроль, отслеживание финансовых потоков и т. д.). ИДКТК и Комитет 1540, а также Сектор по предупреждению терроризма УНП ООН предоставляют или оказывают содействие предоставлению технической помощи по борьбе с терроризмом и распространением оружия массового уничтожения, однако, как правило, эти

меры не распространяются на другие режимы санкций. Последовательная система связи между существующими поставщиками помощи и осуществлением санкций не установлена. В то время как действующие поставщики помощи выражают готовность и желание по соответствующему запросу адаптировать оказываемые ими услуги к особым требованиям, связанным с применением санкций, такие запросы поступали к ним редко, если поступали вовсе. В целом, о помощи, связанной с потенциалом в области применения санкций, знают недостаточно.

МРГ Секретариата отметила, что поставщики помощи Организации Объединенных Наций оказали ценное содействие проведению оценки, связанной с санкциями, в Сомали и Либерии, инициированной Генеральным секретарем. И тем не менее, существующие в системе Организации Объединенных Наций специальные знания и опыт по наращиванию потенциала и технической помощи в связи с применением санкций используются не в полной мере, несмотря на то, что соответствующие учреждения готовы предоставить свои возможности системе Организации Объединенных Наций и на национальном уровне. В связи с этим необходимо повысить уровень информированности об имеющейся помощи в связи с применением санкций.

Государства-члены, принявшие в консультациях обзора, признались, что ожидали от групп экспертов более значительной консультативной и технической поддержки. Один участник отметил, что тесное сотрудничество с комитетами и группами экспертов на двусторонней основе существенно содействовало осуществлению соответствующих резолюций; по мнению другого участника, группы экспертов не обладают опытом, необходимым для консультирования по вопросам развития; третий участник сообщил, что группы экспертов уделяют внимание исключительно выполнению мандата в области проведения расследования в ущерб их мандату по оказанию помощи. В действительности, учитывая то, что мандат экспертов распространяется на расследование, наблюдение и подготовку отчетности, их участие в оценке помощи может привести к тому, что некоторые государства могут испытывать замешательство в связи с дефицитом потенциала.

120. Сектору по вопросам вспомогательных органов, комитетам по санкциям и группам экспертов следует содействовать повышению осведомленности о наличии помощи, связанной с санкциями.

121. Сектору по вопросам вспомогательных органов следует обеспечивать координацию технической помощи, пользуясь существующими ресурсами (до проведения оценки источников и потребностей).

122. Существующие программы технической помощи для финансового и/или экспортного контроля необходимо по возможности адаптировать в целях оказания помощи по осуществлению санкций.

В. Интеграция с другими типами помощи

Участники отметили, что помощь по осуществлению санкций может принести преимущества в области развития, не относящиеся непосредственно к санкциям (так называемая двойная выгода). Общее содействие регулированию движения товаров и людей через границы (например, в целях предотвращения незаконного оборота товаров или торговли людьми, содействия взиманию сборов, тарифов и налогов, а также выполнения международных обязательств в сфере контроля за наркотиками) также будет способствовать осуществлению санкций (эмбарго на определенные товары, запреты на поездки); аналогичным образом, существующие программы финансового регулирования могут содействовать осуществлению финансовых санкций.

Комитет 1540 в настоящий момент содействует оказанию помощи в связи с пограничным контролем (в целях нераспространения), равно как и ИДКТК и комитет по санкциям против «Аль-Каиды» и группа по наблюдению, однако следует добиться суммарного эффекта для всех режимов санкций Организации Объединенных Наций и обеспечить соответствующую координацию. Наличие в системе санкций такого компонента, как наблюдение, представляет собой важное преимущество как для поставщика, так и для получателя помощи. Поскольку санкции Организации Объединенных Наций предусматривают действие системы наблюдения и присутствие на местах, поставщик помощи и государство-получатель могут, работая в условиях партнерства, использовать систему наблюдения для обеспечения эффективного оказания помощи в наращивании потенциала.

С. Координация технической помощи, связанной с применением санкций

Система Организации Объединенных Наций — Сектор по вопросам вспомогательных органов, комитеты по санкциям и экспертные группы — располагает необходимыми структурами для начала координации помощи, связанной с применением санкций, с использованием существующих ресурсов, и в случае если принять ряд рекомендаций, потенциал системы в этой области будет еще более расширен. Предложенный постоянный технический комитет (ТКС) при поддержке МРГ может сыграть важную роль в области координации технической помощи (наподобие роли КТК и Комитета 1540 в сфере оказания помощи по борьбе с терроризмом и нераспространению).

1. Оценка и оказание помощи

Сектор по вопросам вспомогательных органов (или ТКС при поддержке МРГ) может составить *приоритетный перечень государств-членов для оценки технического потенциала по осуществлению санкций* по итогам консультации с соответствующими комитетами по санкциям, группами экспертов, полевыми миссиями Организации Объединенных Наций и поставщиками помощи системы Организации Объединенных Наций. При определении приоритетов необходимо уделять основное внимание государствам, в отношении которых введены санкции, и граничащим с ними странам, а также торговым, финансовым и туристическим центрам региона, на территории которого действуют санкции.

Кроме того, при определении приоритетов в области оценки будет учитываться преобладающая обстановка в плане безопасности и степень осуществления санкций соответствующим государством. Затем Сектор по вопросам вспомогательных органов (или ТКС) обеспечит координацию деятельности миссий по оценке в соответствии с перечнем приоритетов. Подобные миссии будут осуществлять деятельность с разрешения оцениваемого государства и, в случае если это возможно и целесообразно, при участии соответствующих региональных организаций.

Сектор по вопросам вспомогательных органов (или ТКС) обеспечит ведение реестра поставщиков помощи, значимой для применения санкций, включая поставщиков помощи системы Организации Объединенных Наций. УВР — для регулирования вооружений, ЮНМАС — для управления запасами оружия, УНП ООН — для пограничного контроля, ЦГОКМ — для замораживания активов, а также специализированные учреждения Организации Объединенных Наций, такие как ИКАО и ИМО, и прочие международные организации, наподобие ВТО, Интерпола, ОЭСР, региональных органов ФАТФ и Кимберлийского процесса.

Соответствующие комитеты по санкциям при поддержке Сектора по вопросам вспомогательных органов обеспечат надзор над оказанием помощи на основании доклада миссии по оценке, реестра поставщиков помощи и особых предпочтений заинтересованных государств. В случае если комитет по санкциям ведет план действий с соответствующим государством, программа помощи будет включена в такой план.

123. Следует применить концепцию «портфельного подхода» в отношении помощи по наращиванию потенциала в целях проведения всеобъемлющей оценки, которая позволит выявить, какие организации/структуры, учреждения Организации Объединенных Наций и государства-члены могут оказывать помощь или выполнять функции информационного центра. Сектору по вопросам вспомогательных органов или ТКС следует вести реестр поставщиков помощи, значимой для применения санкций.

124. Сектору по вопросам вспомогательных органов следует составить приоритетный перечень государств-членов для оценки технического потенциала по осуществлению санкций (по итогам консультаций с соответствующими комитетами по санкциям, группами экспертов, полевыми миссиями Организации Объединенных Наций и поставщиками помощи системы Организации Объединенных Наций).

125. Сектору по вопросам вспомогательных органов следует организовать и обеспечить координацию деятельности миссий по оценке в соответствии с приоритетным перечнем, и определить, могут ли существующие программы помощи (или возможна ли их адаптация) восполнить дефицит потенциала либо требуются новые инициативы по наращиванию потенциала.

2. Финансирование

Техническая помощь невозможна без финансирования. Существующие программы и условия финансирования могут охватывать некоторые аспекты оказания помощи в связи с осуществлением санкций (либо могут быть скорректированы с включением посвященного санкциям содержания). Однако в целях обеспечения надлежащего финансирования и приоритетного внимания в долгосрочной перспективе Совету Безопасности следует учредить целевой фонд. Такая инициатива может использовать в качестве образца Целевой фонд Организации Объединенных Наций в поддержку сотрудничества в сфере регулирования вооружений (ЮНСКАР), руководство которым осуществляет УВР, распределяющее средства на основании соглашений с вкладчиками фонда. Кроме того, система Организации Объединенных Наций уже располагает системой наблюдения за оказанием технической помощи. Система наблюдения должна стимулировать государство-получателя использовать и распределять предоставленную помощь надлежащим образом; кроме того, система позволит решать последующие проблемы.

126. Совету Безопасности следует обеспечить надлежащее финансирование и уделить особое внимание наращиванию потенциала в сфере применения санкций посредством создания целевого фонда по осуществлению санкций. Управление целевым фондом для технической помощи в связи с применением санкций следует осуществлять ДПВ

127. Группы экспертов и миссии Организации Объединенных Наций на местах в целях содействия деятельности соответствующих комитетов или групп экспертов в рамках существующих мандатов должны представлять обратную связь о статусе осуществления в партнерстве с основным поставщиком помощи и задействованными региональными организациями.

128. ТКС необходимо обеспечить координацию помощи с региональными и субрегиональными группами, осуществляющими деятельность в сфере соблюдения санкций и осуществления соответствующего контроля.

3. Помощь системе Организации Объединенных Наций, частному сектору и гражданскому обществу

Регулярная профессиональная подготовка по вопросам санкций и содействие в наращивании потенциала принесет пользу не только государствам-членам, но и системе Организации Объединенных Наций, поскольку сотрудники Секретариата, группы экспертов и прочие лица не получают соответствующие ресурсы на регулярной основе. Укрепление связей с организациями гражданского общества и повышение информированности, а также улучшение понимания целей санкций Организации Объединенных Наций и требований осуществления также представляются целесообразными. Поскольку осуществление санкций Организации Объединенных Наций, действующих в сфере финан-

сов, сырьевых товаров и товаров двойного назначения, зависит от их соблюдения компаниями частного сектора, целесообразно улучшить координацию деятельности, которая позволит удостовериться в том, что таким компаниям оказывается надлежащая помощь в области понимания и соблюдения санкций Организации Объединенных Наций. В качестве образца можно использовать руководящие принципы должной осмотрительности, действующие в отношении полезных ископаемых из районов, затронутых конфликтом, разработанные ОЭСР.

129. При помощи Сектора по вопросам вспомогательных органов или ТКС Совету Безопасности следует организовать регулярную общесистемную подготовку в Организации Объединенных Наций, посвященную ролям и навыкам, необходимым различным субъектам для осуществления санкций Организации Объединенных Наций, включая профессиональную подготовку персонала Секретариата, в частности секретарей комитетов, поддерживающих деятельность группы экспертов.

130. При помощи Сектора по вопросам вспомогательных органов или ТКС Совету Безопасности следует работать с региональными органами и группами частного сектора в целях повышения информированности о санкциях Организации Объединенных Наций и повышения эффективности их соблюдения, а также предоставления помощи в области наращивания потенциала по осуществлению санкций Организации Объединенных Наций.

IX. Текущие и новые задачи

Помимо обсуждения текущих задач, в рамках ОВУ были рассмотрены несколько дополнительных тематических вопросов, которые необходимо учитывать системе Организации Объединенных Наций в контексте применения санкций. К ним относятся сложные задачи, неизменно стоящие перед системой санкций Организации Объединенных Наций, которые могут повлиять на эффективность осуществления санкций: в частности, речь идет о непредусмотренных гуманитарных последствиях санкций и текущих правовых проблемах; ситуациях, пока не входящих в поле внимания Совета Безопасности, на которые может благотворно повлиять введение санкций Организации Объединенных Наций; а также проблемы, в отношении которых уже действуют санкции, однако требующие больше внимания к роли санкций, применимых для борьбы с определенными угрозами, в целом, и определение лиц, не соблюдающих интересы международного мира и безопасности, в частности.

Как показали консультации ОВУ, следует провести более согласованное рассмотрение вопросов, связанных с женщинами и детьми, природными ресурсами, использованием Интернета и цифровых технологий. К более специфическим вопросам, отмеченным в ходе дискуссий рабочих групп, относятся противодействие коррупции и организованной преступности; использование Интернета для распространения агрессивной речи и содействия терроризму (при помощи заказа и планирования нападений; представления информации о

создании бомб, сбора средств и вербовки); роль командиров среднего звена в создании условий для нарушения прав человека; сексуальное насилие и прочие формы преступлений по признаку пола, а также целенаправленные нападения на женщин; использование детей в ситуации конфликта; несоблюдение ответственности по защите; проблема иностранных боевиков; кибербезопасность; незаконный оборот диких животных и растений и полученной из них продукции; развитие сотрудничества между террористами и прочими организованными криминальными элементами, приводящее к финансированию конфликтов за счет незаконных финансовых потоков. Следует рассмотреть возможность более широкого применения санкционных инструментов в целях урегулирования текущих и новых сложных задач таких типов²⁴.

131. Если это целесообразно, Совету Безопасности следует расширить критерии включения в санкционные перечни в целях повышения эффективности урегулирования существующих и новых угроз, возникающих в ситуации, в отношении которой введены санкции, например посредством отнесения к критериям определенных нарушений прав человека, не включенных в сферу действующего режима санкций. В целом, Совету Безопасности следует более эффективно использовать действующие режимы санкций в целях урегулирования тематических приоритетных вопросов, в том числе повестки дня по вопросам детей в условиях вооруженного конфликта, а также женщин, мира и безопасности.

132. Совету Безопасности следует рассмотреть возможность введения тематических режимов санкций в дополнение к санкциям, ориентированным на определенное государство, в целях урегулирования глобальных угроз, таких как подстрекательство к геноциду, сексуальное насилие в условиях конфликта, торговля людьми и грубые нарушения прав женщин.

133. Секретариату и Совету Безопасности следует работать с международными и региональными организациями, включая Интерпол, в целях расширения обмена информацией и использования существующих инструментов и баз данных для изучения связей между источниками финансирования (например, различные виды преступной деятельности, такие как незаконный оборот оружия и природных ресурсов и торговля людьми) и использованием Интернета в целях нарушения санкций Организации Объединенных Наций.

²⁴ Совет Безопасности объявил, что вспышка Эболы представляет собой угрозу международному миру и безопасности (резолюция 2177 (2014)), и препятствование оказанию медицинской и гуманитарной помощи может повлечь за собой введение санкций. В заявлении председателя Совета Безопасности (PRST/2014/23) от 19 ноября 2014 года Совет Безопасности «заявляет о своей решимости изучить возможность включения в перечень в соответствии с резолюцией 2161 (2014) связанных с «Аль-Каидой» лиц, групп, предприятий и организаций, занимающихся финансированием, вооружением, планированием или вербовкой для них или иным образом поддерживающих их акты или деятельность, в том числе через средство информационно-коммуникационных технологий, таких как интернет, социальные сети, или любым иным способом».

134. Следует обратиться с просьбой к Генеральной Ассамблее о выделении дополнительных ресурсов в целях удовлетворения потребностей в технической, языковой и основной поддержке, необходимой для наращивания потенциала Секретариата в области оказания содействия санкционным органам и группам экспертов.

А. Оценка воздействия санкций²⁵

В течение последних 25 лет среди различных субъектов и в обществе в целом наблюдается кризис доверия к санкциям Совета Безопасности по причине их гуманитарных последствий. Впервые кризис доверия к санкциям Совета Безопасности был вызван введением всеобъемлющих санкций Организации Объединенных Наций в отношении Ирака в 1990 году; за ним последовал кризис, спровоцированный вопросами соблюдения законности в связи с внесением и исключением физических и юридических лиц, в отношении которых введены целенаправленные санкции, в санкционный перечень, преимущественно в рамках режима санкций, находящегося в ведении Комитета 1267 (ранее — комитет по «Аль-Каиде» и «Талибану»).

Постепенный переход от всеобъемлющих санкций к адресным в 1990-е годы и поступательное уточнение санкций по итогам интерлакенского, боннского-берлинского и стокгольмского процессов позволили решить значительную часть задач, связанных с непредусмотренными гуманитарными последствиями введения санкций для населения. Одна из первых мер, ориентированных на изменение ситуации, была принята непосредственно Советом Безопасности: пять постоянных членов Совета в 1995 году подготовили рабочий документ по гуманитарным последствиям введения санкций²⁶.

Со временем Управление по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), порой в сотрудничестве с другими департаментами Организации Объединенных Наций, стало проводить оценку и предварительную оценку гуманитарных последствий санкций. Кроме того, ведется работа над стандартизацией освобождения от санкций по гуманитарным соображениям (освобождение от санкций позволяет внесенным в санкционный перечень лицам получать в отдельных случаях содействие в связи с особыми гуманитарными потребностями). Данную работу возглавляет Комитет 1267, и постепенно к ней подключаются прочие комитеты по санкциям. Начиная с Гаити (1994 год) все санкции Совета Безопасности имеют адресный характер и представляют собой комплекс мер, предусматривающий введение эмбарго в отношении оружия, запрет на поездки и полеты, замораживание активов и запреты в отношении сырьевых товаров.

Однако оценка потенциальных непредусмотренных последствий адресных санкций проводится редко; как правило, считается, что адресные санкции не влекут за собой существенных последствий, воздействуя только на лиц, в

²⁵ См. также пункты VI.D. и VII.C.3.

²⁶ S/1995/300, апрель 1995 г.

отношении которых они введены²⁷. Например, последствия целенаправленного замораживания активов действительно ограничены, однако экономический эффект более широких финансовых санкций, наподобие тех, что были введены в отношении Ливии в 2011 году, гораздо шире, чем изначально предусматривается. Участники ОВУ обсудили проблемы, связанные с санкциями против Ливии, оказавшими воздействие на центральный банк страны и нефтяной сектор и инвестиции. В случае с Ливией секторальные санкции Организации Объединенных Наций были менее целенаправленными, чем замораживание активов или запреты на поездки, и поэтому их последствия были более значительными.

135. Совету следует проводить периодическую оценку воздействия мер, в том числе при помощи консультаций с гуманитарными организациями и прочими учреждениями, работающими в этой сфере, включая, в случае необходимости, принимающее государство. Результаты оценки должны находиться в открытом доступе.

136. При рассмотрении возможности введения более широких секторальных или финансовых санкций Совету Безопасности следует по возможности проводить предварительную оценку их гуманитарных и социально-экономических последствий.

В. Природные ресурсы

Санкции Организации Объединенных Наций, вводящие запрет на импорт определенных природных ресурсов, не являются новой мерой. В 1966 году в отношении Южной Родезии впервые введен режим санкций, распространяющийся на природные ресурсы, в соответствии с которым устанавливалось эмбарго на экспорт и импорт сырья. Кимберлийский процесс работает над пресечением торговли алмазами из зон конфликтов. В связи с санкциями против Демократической Республики Конго на всех субъектов торговли определенными минералами из Восточного Конго, наложены обязательства должной осмотрительности. В 2014 году Совет утвердил введение дополнительных мер против физических и юридических лиц, оказывающих незаконную поддержку вооруженным группировкам посредством незаконной торговли дикими животными и растениями и полученной из них продукцией в Центральноафриканской Республике.

Введение санкций в отношении торговли природными ресурсами должно производиться крайне осторожно во избежание непредусмотренных последствий. За редким исключением, такие санкции нацелены прежде всего на негосударственных субъектов и вооруженные оппозиционные группы. Природные ресурсы могут быть единственным источником дохода затронутых стран, и вполне вероятно, что введение санкций может сказаться в том числе на законной торговле природными ресурсами. Негосударственные субъекты, использу-

²⁷ Работа «Targeted Sanctions: The Impact and Effectiveness of UN Action» («Адресные санкции: последствия и эффективность санкций Организации Объединенных Наций») под редакцией Томаса Бирштейкера, Сью Эккерт и Маркоса Туриньо, «Кэмбридж Университи Пресс», 2015 год, содержит описание непредусмотренных последствий адресных санкций.

ющие доходы от торговли природными ресурсами для финансирования конфликта, как правило, используют для доступа к ресурсам и их продажи традиционные сообщества и региональные экономические структуры, зачастую с применением силы. Таким образом, есть риск, что направленные на весь сектор санкции приведут к тому, что подобные сообщества окажутся «меж двух огней». Режимы санкций, ориентированные на добычу природных ресурсов, должны быть адаптируемыми и гибкими.

С другой стороны, тенденция уточнения санкционных стратегий в области незаконной торговли природными ресурсами и дикими животными и растениями указала на наличие потенциала в области ускорения реформ и усовершенствования ответственного ведения дел всеми заинтересованными сторонами затронутых стран и регионов. Таким образом, при надлежащем применении санкции могут укрепить экономическое положение страны, поскольку природные ресурсы направляются на развитие национальной экономики, а не используются в качестве источника финансирования конфликтов и нестабильности. Поскольку санкции требуют от государства ужесточения регулирования природных ресурсов, санкции также могут предотвратить использование природных ресурсов в качестве источника конфликта.

137. Совету Безопасности следует более эффективно использовать существующие механизмы (например, критерии включения в санкционные перечни, руководящие принципы должной осмотрительности и отчетность групп экспертов) в целях установления связей между управлением природными ресурсами, субъектами частного сектора, финансированием подпадающих под действие санкций юридических лиц и вооруженными конфликтами.

138. Совету Безопасности следует применить подход, основанный на должной осмотрительности и тщательном наблюдении, в соответствии с которым участникам законной торговли предоставляются благоприятные условия ведения деятельности, а незаконные вооруженные группировки и организованная преступность не получают доступа к торговле природными ресурсами.

139. Принимая решение о введении мер должной осмотрительности, Совету Безопасности следует рассматривать воздействие санкций на легитимные средства к существованию.

140. Совету Безопасности и комитетам по санкциям следует разработать систему оказания специализированной помощи по наращиванию потенциала в области соблюдения санкций, связанных с природными ресурсами.

С. Женщины и дети

Признавая бедственное положение женщин и девочек, которые чаще всего становятся жертвами изнасилований и других форм сексуального насилия, при этом их роль в сообществах зачастую ставит их в условия повышенного риска, Совет Безопасности уделяет значительно внимание теме «женщины, мир и безопасность». По вопросу женщин и специализированным аспектам гендерного и сексуального насилия в условиях конфликта ежегодно проводятся открытые дискуссии. В 2013 году Совет Безопасности рассмотрел повестку дня по женщинам, миру и безопасности в тематических резолюциях, посвященных стрелковому оружию (S/RES/2117), борьбе с терроризмом (S/RES/2129) и поддержанию мира (S/RES/2086). Совет Безопасности включил более чем в половину адресных режимов санкций гендерное и сексуальное насилие в качестве критериев внесения в санкционный перечень, а мандат в области «женщин, мира и безопасности» предоставлен 11 миссиям по поддержанию мира и специальным политическим миссиям. Кроме того, над этой областью работает эффективная рабочая группа НПО, распространяющая среди всех членов Совета «Ежемесячный план действий», призванный повлиять на процесс принятия решений Советом.

Специальный представитель Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по вопросу о детях и вооруженных конфликтах и ЮНИСЕФ работают совместно с другими партнерами в рамках МНО за шестью тяжкими нарушениями прав детей в ситуации конфликта, включая вербовку детей и их использование в качестве участников боевых действий и для выполнения вспомогательных функций, что подвергает детей серьезной опасности. Стороны конфликта, виновные в таких преступлениях против детей, перечисляются в приложениях к годовому докладу Генерального секретаря о детях и вооруженных конфликтах.

Однако, как часто случается с мерами реагирования на угрозы международному миру и безопасности, сильные нормативные меры осуществляются несогласованно и не вполне эффективно. Следует улучшить защиту женщин и детей посредством усовершенствования координации со всеми поставщиками помощи в регионах, затронутых конфликтом, а также подкрепить такую координацию убедительной угрозой применения санкций к лицам, препятствующим выполнению этого мандата.

141. Совету Безопасности следует создать механизм координации деятельности специальных представителей и консультантов по защите прав женщин и детей, входящих в операции по поддержанию мира и специальные политические миссии, в целях улучшения обмена информацией между соответствующими субъектами относительно сторон вооруженных конфликтов, обоснованно подозреваемых или несущих ответственность за изнасилования и прочие формы сексуального насилия, а также вербовку и использование детей в конфликтах.

142. Совету Безопасности следует и далее включать в мандат специальных представителей в регионах, затронутых конфликтом, защиту женщин и детей, в особенности от изнасилований и прочих

форм сексуального насилия. В свою очередь Секретариату следует улучшить координацию общесистемных мер Организации Объединенных Наций в области защиты женщин и детей; проводить больше информационно-пропагандистских кампаний и увеличить объем профессиональной подготовки; внедрить подход, в большей степени ориентированный на результаты, и обеспечить более регулярное представление корректной отчетности, а также информирование о защите источников информации и жертв.

143. Совету Безопасности следует включить в мандат и существующие механизмы защиты женщин и девочек обязательство представлять сведения о виновных и их военных и политических лидерах группам экспертов и соответствующим комитетам по санкциям.

144. Секретариату и миссиям по поддержанию мира следует информировать персонал и сотрудников по поддержанию мира о гендерных стандартах Организации Объединенных Наций и обеспечивать их профессиональную подготовку с учетом этих стандартов, испытывать такой персонал на местах и обеспечивать представление отчетности о нарушениях.

145. В соответствии с тремя основными компонентами повестки дня по женщинам, миру и безопасности, принятой на основании резолюции 1325 (2000 г.) Совета Безопасности (предупреждение, защита и участие), а также резолюцией 65/69 Генеральной Ассамблеи и ее последующими редакциями (женщины, разоружение, нераспространение и контроль вооружений) следует уделять больше внимания деятельности по улучшению представленности женщин в процессах принятия решений по предотвращению и борьбе с конфликтами.

D. Интернет и цифровые технологии

Основная задача в этой сфере — предотвращение использования Интернета и информационно-коммуникационных технологий в целях пропаганды, распространения агрессивной речи, а также вербовки и финансирования насильственного экстремизма, и одновременное соблюдение права на неприкосновенность частной жизни и свободы выражения мнений. Поскольку интернет-провайдеры и интернет-пользователи имеются в большинстве стран, для решения этого вопроса необходимо улучшить координацию и сотрудничество, в частности в сфере блокирования частными компаниями веб-сайтов, используемых для распространения пропаганды, связанной с терроризмом.

Транснациональный характер кибербезопасности усложняет приведение в исполнение взаимосвязанных законов и проведение расследований. Принятые Советом Европы в 2001 году концептуальные рамки, основанные на Конвенции о киберпреступности, могут сыграть важную роль в противодействии новым угрозам, однако предстоит обеспечить их всеобщее признание или гармонизацию странами, осуществляющими Конвенцию. Учитывая то, что использование террористами Интернета не ограничивается государственными границами, важно содействовать применению координированных международных мер реа-

гирования по борьбе с этой угрозой. Нарращивание следственного потенциала и укрепление международного сотрудничества будут способствовать выявлению стран и/или лиц, ответственных за киберпреступления, и, таким образом, создаст условия для введения санкций Организации Объединенных Наций.

Группы экспертов Организации Объединенных Наций добились незначительного прогресса в области урегулирования вопросов киберпреступности, что обусловлено отсутствием у групп экспертов технических знаний и лингвистических возможностей, а также ресурсов для оплаты услуг консультантов. В отдельных случаях маршруты незаконной торговли оружием используются для других видов серьезных транснациональных преступлений, таких как торговля людьми и контрабанда.

146. *Государствам-членам следует, используя существующие стратегические рамки, в том числе определенные резолюциями 2161 и 2178 Совета Безопасности, противодействовать транснациональным угрозам и использованию новых технологий, включая Интернет, для осуществления незаконной деятельности. Следует привлечь прочие заинтересованные стороны, в том числе интернет-пользователей и индустрию информационных технологий, к противодействию таким угрозам в рамках осуществления санкций.*

147. *Совету Безопасности следует нарастить следственный потенциал и усилить международное сотрудничество в целях выявления стран и/или физических и юридических лиц, ответственных за ненадлежащее использование кибернетического пространства, воздействующее на международный мир и безопасность, и, таким образом, создать условия для введения санкций Организации Объединенных Наций.*

148. *Совету Безопасности следует поощрять принятие соответствующего национального законодательства, вводящего уголовную ответственность за использование Интернета в террористических целях (например, вербовки, сбора средств и т. д.), а также оказывать содействие посвященному этому вопросу международному сотрудничеству государств-членов и межгосударственных организаций.*

149. *Совету Безопасности следует расширить и включить в состав прочих режимов санкций предусмотренные санкциями против «Аль-Каиды» и «Талибана» запреты на выделение финансовых и экономических ресурсов для размещения материалов в сети Интернет и связанных с этим услуг в целях содействия терроризму и прочим противоправным действиям, а также нарушению условий замораживания активов.*

150. *Совету Безопасности следует выделить дополнительные ресурсы для удовлетворения потребностей в технических и основных знаниях и опыте, необходимых для наращивания потенциала Секретариата по оказанию поддержки субъектам, ответственным за применение санкций, включая группы экспертов, а группы экспертов должны располагать ресурсами и техническими знаниями, необходимыми для удовлетворения растущих потребностей их мандатов.*

Приложение I

Санкции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций (1990–2015 годы)

Дело	Всеобъемлющие санкции	Адресные санкции								Группа экспертов	Численность физических/юридических лиц, в отношении которых в настоящий момент введены санкции ⁱ
		Вооружение	Финансы	Поездки	Авиация	Нефть	Алмазы	Лесоматериалы	Прочее		
Иракⁱⁱ (1990–	[✓]	✓	✓ ⁱⁱⁱ								86 физических лиц, 208 юридических лиц
[Бывшая Республика Югославия] (1991–1996)	[✓]	[✓]	[✓]	[✓]	[✓]						Н/д
Сомали/Эритрея (1992–		✓	✓	✓					✓ ^{iv}	✓	13 физических лиц, 1 юридическое лицо
[Ливия I] (1992–2003)		[✓]	[✓]		[✓]				[✓] ^v		20 физических лиц, 2 юридических лица
Ливия II (2011–		✓	✓	✓		✓				✓	21 физическое лицо, 30 юридических лиц
Либерия (1992–		✓	✓	✓			[✓]	[✓]		✓	Н/д
[Гаити] (1993–1994)	[✓]	[✓]	[✓]	[✓]	[✓]	[✓]					Н/д
[Ангола (УНИТА)] (1993–2002)		[✓]	[✓]	[✓]		[✓]	[✓]		[✓] ^{vi}	[✓]	Н/д
[Руанда] (1994–2008)		[✓]								[✓] ^{vii}	Н/д
[Судан I] (1996–2001)				[✓]	[✓]				[✓] ^{viii}		4 физических лиц, 0 юридических лиц
Судан II (2004–		✓	✓	✓						✓	Н/д
[Сьерра-Леоне] (1997–2010)		[✓]		[✓]		[✓]	[✓]			[✓]	Н/д
«Аль-Каида»/ «Талибан»^{ix} (1998–		✓	✓	✓	[✓]				✓	✓	230 физических лиц, 71 юридическое лицо

Дело	Всеобъемлющие санкции	Адресные санкции								Численность физических/юридических лиц, в отношении которых в настоящий момент введены санкции ¹	
		Вооружение	Финансы	Поездки	Авиация	Нефть	Алмазы	Лесоматериалы	Прочее		
[Эритрея/Эфиопия] (2000–2001)		[✓]									Н/д
Демократическая Республика Конго (2003–		✓	✓	✓	✓					✓	31 физическое лицо, 9 юридических лиц
Кот-д’Ивуар (2004–		✓	✓	✓			✓			✓	6 физических лиц, 0 юридических лиц
Ливан/Сирия ^x (2005–			✓	✓							0 физических лиц, 0 юридических лиц
Корейская Народно-Демократическая Республика (2006–		✓	✓	✓					✓ ^{xi}	✓	12 физических лиц, 20 юридических лиц
Иран (2006–		✓	✓	✓						✓	43 физических лица, 78 юридических лиц
«Талибан» ^{xii} (2011–		✓	✓	✓						✓	135 физических лиц, 5 юридических лиц
Гвинея-Бисау (2012–				✓							11 физических лиц, 0 юридических лиц
Центральноафриканская Республика (2013–		✓	✓	✓						✓	2 физических лица, 0 юридических лиц
Йемен (2014–		✓	✓	✓						✓	5 физических лиц, 0 юридических лиц
Южный Судан (2015–			✓	✓						✓	0 физических лиц, 0 юридических лиц

Квадратные скобки [] обозначают, что действие санкций Организации Объединенных Наций прекращено.

- ⁱ По состоянию на 1 июня 2015 г. С. Эккерт, Институт им. Уотсона.
- ⁱⁱ К 296 лицам, внесенным в санкционный перечень в рамках режима санкций в отношении Ирака, не применяются адресные финансовые санкции или запреты на поездки. Перечень предусматривает возвращение активов за пределами Ирака, находившихся в собственности или контролируемых этими лицами до 22 мая 2003 года.
- ⁱⁱⁱ Замороженные активы переведены в Фонд развития Ирака.
- ^{iv} Экспорт и импорт древесного угля.
- ^v Оборудование для нефтяной промышленности.
- ^{vi} К санкциям против УНИТА относятся дипломатические меры (закрытие представительств), запрет на поставку летательных аппаратов, запасных деталей к ним и обслуживание, запрет на оборудование для добычи полезных ископаемых/услуги по добыче ископаемых и запрет на транспортировку моторных транспортных средств, плавсредств и оказание услуг наземной и водной транспортировки в регионы Анголы.
- ^{vii} Комиссии по расследованию необходимо собрать информацию об эмбарго в отношении оружия (первый механизм по типу группы экспертов).
- ^{viii} К дипломатическим мерам относится ограничение численности и класса сотрудников в суданских представительствах.
- ^{ix} Резолюция 1988 Совета Безопасности (июнь 2011 г.) разграничила меры, принимаемые в отношении «Талибана» и «Аль-Каиды» и ввела новый режим санкций в отношении «Талибана».
- ^x В соответствии с резолюцией 1636 Совета Безопасности утверждены меры, направленные против физических лиц, отнесенных Международной независимой комиссией по расследованию и правительством Ливана к подозреваемым в участии в актах бомбового терроризма в Бейруте, Ливан, имевших место 14 февраля 2005 года, в результате которых погиб бывший премьер-министр Ливана Рафик Харири и еще 22 человека. Ни одно физическое лицо не было внесено в санкционный перечень.
- ^{xi} Предметы роскоши.
- ^{xii} Резолюция 1988 Совета Безопасности (июнь 2011 г.) разграничила меры, принимаемые в отношении «Талибана» и «Аль-Каиды» и ввела новый режим санкций в отношении «Талибана».