



## Совет Безопасности

Distr.: General  
29 December 2005  
Russian  
Original: English

---

### Записка Председателя Совета Безопасности

Имею честь препроводить письмо Председателя неофициальной Рабочей группы Совета Безопасности по общим вопросам, касающимся санкций, от 22 декабря 2005 года на имя Председателя Совета Безопасности, препровождающее доклад неофициальной Рабочей группы Совета Безопасности по общим вопросам, касающимся санкций, о ее деятельности в 2005 году (см. приложение).

---

\* Переиздан по техническим причинам.

## Приложение

### **Письмо Председателя неофициальной Рабочей группы Совета Безопасности по общим вопросам, касающимся санкций, от 22 декабря 2005 года на имя Председателя Совета Безопасности**

Имею честь настоящим препроводить доклад неофициальной Рабочей группы Совета Безопасности по общим вопросам, касающимся санкций, о ее деятельности в 2005 году (см. добавление). Этот доклад был утвержден 19 декабря 2005 года.

Буду признателен за распространение настоящего письма и добавления к нему в качестве документа Совета Безопасности.

*(Подпись)* **Августин П. Махига**  
Председатель  
Неофициальная Рабочая группа  
Совета Безопасности по общим  
вопросам, касающимся санкций

## Добавление

### **Доклад неофициальной Рабочей группы Совета Безопасности по общим вопросам, касающимся санкций**

#### **I. Введение**

1. В записке Председателя Совета Безопасности от 29 января 1999 года (S/1999/92) был изложен ряд практических предложений, принятых членами Совета Безопасности в целях улучшения работы комитетов по санкциям согласно соответствующим резолюциям; кроме того, члены Совета договорились продолжить рассмотрение этого вопроса. В записке Председателя Совета от 17 апреля 2000 года (S/2000/319) Совет постановил на временной основе учредить неофициальную рабочую группу Совета для разработки общих рекомендаций относительно путей повышения эффективности режимов санкций. Обзор деятельности Группы за период с 2000 по 2004 год содержится в дополнении к настоящему докладу.

#### **II. Деятельность Рабочей группы в 2005 году**

2. В записке Председателя Совета Безопасности от 5 января 2005 года (S/2005/4) сообщалось, что члены Совета приняли решение о том, что Постоянный представитель Объединенной Республики Танзании при Организации Объединенных Наций Августин Махига будет выполнять обязанности Председателя Рабочей группы в период, заканчивающийся 31 декабря 2005 года. Проведя при содействии Секретариата тщательный анализ ситуации, Председатель в начале 2005 года приступил к проведению обстоятельных двусторонних консультаций с членами Рабочей группы. В апреле 2005 года Рабочая группа в предварительном порядке утвердила свою программу работы, в которой основное внимание было уделено повышению уровня понимания Группой основных вопросов, касающихся санкций, благодаря брифингам, проводимым экспертами. В 2005 году Рабочая группа провела десять неофициальных заседаний, и на пяти из них выступили приглашенные эксперты, которые кратко осветили различные вопросы, касающиеся санкций.

3. На заседании Рабочей группы, состоявшемся 2 июня 2005 года, выступили пять приглашенных экспертов — Дэвид Кортрайт, Хуан Ларраин, Марья Лехто, Хорхе Лопес и Антониус де Врис, — которые затронули вопрос, касающийся осуществления и обеспечения соблюдения санкций. Председатель подчеркнул, что вопрос об осуществлении и обеспечении соблюдения санкций имеет существенно важное значение для успешного действия любого режима санкций. Д-р Кортрайт и профессор Лопес в рамках совместной презентации рассказали об истории формирования политики в отношении санкций и нынешних тенденциях. Профессор Лопес коснулся вопроса об эффективности санкций и более подробно рассказал об условиях, в которых санкции могут дать требуемый результат или оказаться безуспешными. Г-жа Лехто поделилась своим опытом в деле осуществления санкций Финляндией и отметила, что режимы санкций становятся все более сложными и комплексными, а работа комитетов по санкциям остается недостаточно транспарентной. Она отметила также, что механизмы наблюдения значительно способствовали более полному

соблюдению санкций благодаря представляемым ими всеобъемлющим докладам. Посол Ларраин поделился опытом своей работы на должности Председателя Механизма наблюдения за санкциями в отношении УНИТА и подчеркнул важность подкрепления утверждений о нарушении санкций вескими доказательствами. Основываясь на своем опыте работы в качестве координатора Европейской комиссии по вопросам санкций, г-н де Врис отметил, что успех или неудача того или иного конкретного режима санкций в конечном итоге зависит от качества разработки этого режима.

4. На своем заседании 22 июля 2005 года Рабочая группа заслушала краткие сообщения по вопросу о механизмах наблюдения, с которыми выступили пятеро экспертов по этому вопросу: Абдулайе Сиссоко, Жан-Люк Галле, Уилсон Калумба, Алекс Вайнс и Жан-Пьер Витти. Г-н Сиссоко и Жан-Люк Галле поделились своим опытом работы в составе Группы экспертов по Демократической Республике Конго, в частности в том, что касается применения эмбарго в отношении оружия. Г-н Калумба, финансовый эксперт в составе Группы по наблюдению за санкциями в отношении «Аль-Каиды» и движения «Талибан», подробно остановился на проблемах, касающихся применения финансовых санкций. Г-н Вайнс уделил особое внимание общим условиям, в которых действуют механизмы наблюдения, и призвал к усилению сотрудничества между ними. Он высказал также мнение о том, что задача, связанная с определением физических и юридических лиц, против которых должны быть применены целенаправленные санкции, должна возлагаться на комитеты по санкциям, а не на механизмы наблюдения.

5. На своем заседании 27 сентября 2005 года Рабочая группа заслушала краткие сообщения по вопросу о трех правительственных процессах (Интерлакенский, Боннско-Берлинский и Стокгольмский процессы), в которых пятеро экспертов — Томас Бирстекер, Элизабет Джойс, Майкл Брзоска, Петер Валленстен и Петер Маурер — уделили особое внимание целенаправленным финансовым санкциям. Все выступавшие коснулись результатов, достигнутых в рамках этих трех правительственных процессов, и последующих мер. Они отметили также, что новые проблемы, с которыми сталкиваются комитеты по санкциям, необходимо решать либо в рамках новых санкционных процессов, либо с помощью других инструментов.

6. На своем заседании 11 ноября 2005 года Рабочая группа заслушала краткое сообщение по вопросу о гуманитарных последствиях санкций, с которым выступил руководитель Группы по гуманитарным вопросам Управления по координации гуманитарной деятельности Мануэль Беслер, который участвовал в проведении нескольких гуманитарных оценок режимов санкций и внес вклад в разработку справочника по методологии оценки гуманитарных последствий санкций. Г-н Беслер отметил, что, хотя в тенденции произошел сдвиг — от применения всеобъемлющих санкций к применению целенаправленных санкций, методологии оценки гуманитарных последствий некоторых санкций сохраняют свою важность.

7. И наконец, на своем заседании 22 ноября 2005 года Рабочая группа заслушала краткие сообщения четырех экспертов — Сью Экерт, Эральдо Муньоса, Нико Схрейвера и Майкла Виценцатоса — по вопросу об использовании санкций в борьбе с терроризмом. Г-жа Экерт представила краткое резюме, посвященное развитию политики в отношении санкций и текущему обсуждению

будущих вызовов. Часть выступления была основана на результатах ее недавнего исследования усилий по борьбе с финансированием глобального терроризма. Профессор Схрейвер рассмотрел проблему санкций в свете международного права и прокомментировал два связанных с санкциями дела, которые рассматривались Европейским судом по правам человека и Европейским судом первой инстанции. Г-н Виценцатос говорил о полезности расширения сотрудничества между региональными международными организациями, упомянув о Европейском союзе как о партнере Организации Объединенных Наций в деле обеспечения соблюдения санкций и рассказав о практическом опыте и проблемах, связанных с таким сотрудничеством. Посол Муньос поделился своим опытом работы на должности Председателя Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 1267 (1999) по организации «Аль-Каида» и движению «Галибан» и связанным с ними лицам и организациям, и подчеркнул важную роль этого комитета в борьбе с терроризмом.

8. Как уже было отмечено выше, Рабочая группа приглашала для участия в проводимых ею обсуждениях четверых-пятерых экспертов по вопросам санкций, которые во многих случаях были самыми крупными специалистами по рассматриваемой проблеме и имели опыт работы в академических кругах, правительстве, международных и региональных организациях и органах по наблюдению за санкциями. Каждый раз после проведения брифинга выделялось время для ответов на вопросы. Рабочая группа проявляла интерес к новым событиям, касавшимся конкретной обсуждаемой темы, к связанным с этим проблемам и вызовам, к роли международных организаций и к практическим предложениям, касавшимся улучшения работы. Отобранные вопросы тщательно рассматривались с различных точек зрения в рамках интерактивного и оживленного диалога. Брифинги, проведенные экспертами, оказались очень полезными, поскольку они позволили членам Рабочей группы выяснить мнения профессионалов по соответствующим вопросам, касающимся санкций, что очень помогло Группе в проведении обсуждений и в выработке замечаний и рекомендаций в соответствии с ее мандатом.

### **III. Общие замечания и рекомендации**

9. Ниже приводятся общие замечания относительно путей повышения эффективности вводимых Советом Безопасности санкций, основанные на результатах рассмотрения Рабочей группой вышеуказанных тем.

10. Обсуждение Рабочей группой общих вопросов, касающихся санкций, совпало в 2005 году с работой над Итоговым документом Всемирного саммита 2005 года, в котором также затрагиваются вопросы, касающиеся санкций. Хотя Группа не прилагала особых усилий к рассмотрению вопроса о совершенствовании санкций в связи с Итоговым документом, некоторые делегации ссылались на некоторые связанные с санкциями вопросы, затронутые в этом документе, такие, как проведение периодических обзоров санкций, призыв к Совету Безопасности усовершенствовать механизм наблюдения за применением и действием санкций и создание механизма для рассмотрения особых экономических проблем, порождаемых применением санкций.

11. Санкции остаются одним из важных инструментов, которые Совет Безопасности может использовать для реагирования на угрозы миру и безопасно-

сти, включая новые и меняющиеся вызовы, не прибегая к применению силы. Подтверждением тому является рост числа санкционных режимов и соответствующих механизмов наблюдения. Было также отмечено, что Совет, вводя целенаправленные санкции, применяет подходы, являющиеся по своему характеру более новаторскими, чтобы усовершенствовать их концепцию и процесс осуществления. Члены Группы признали необходимость продолжения усилий в целях дальнейшего совершенствования концепции и усиления процесса осуществления целенаправленных санкций.

12. В качестве примера изменения характера целенаправленных санкций было отмечено, что списки физических и юридических лиц, составляемые комитетами по санкциям, играют все более важную роль в контексте задач, для решения которых применяются целенаправленные санкции. Поскольку они относительно недавно стали элементом санкционной политики, подобные списки часто порождают беспрецедентные по своему характеру технические и политические проблемы. Единственная цель составления санкционных списков состоит в том, чтобы четко определить круг физических и юридических лиц, в отношении которых санкционные меры должны быть применены для достижения целей, предусмотренных в соответствующих резолюциях Совета Безопасности. На уровне комитетов по санкциям и на уровне государств необходимо обеспечить более четкое понимание санкционных списков, их потенциала и связанных с ними ограничений. Учитывая различия в мандатах комитетов по санкциям в отношении определения круга физических и юридических лиц, подпадающих под действие санкций, важно, чтобы соответствующие комитеты по санкциям продолжали заниматься вопросами, касающимися включения в списки и исключения из них, а также вопросами изъятия из санкции, принимая новые или пересмотренные руководящие принципы.

13. Наблюдение за осуществлением санкций со стороны комитетов по санкциям и механизмов наблюдения согласно соответствующим резолюциям Совета может повысить эффективность санкций. Однако главную ответственность за осуществление санкций несут государства. Кроме того, Совет Безопасности продолжает получать подробную информацию об осуществлении режимов санкций от механизмов, которым поручено следить за соблюдением этих режимов государствами и расследовать предполагаемые нарушения санкций. Больше внимания необходимо уделять осуществлению рекомендаций этих механизмов наблюдения, с тем чтобы их усилия могли дать максимальный эффект. Необходимо наладить более тесную координацию, взаимодействие и обмен информацией между такими механизмами наблюдения, в том числе по каналам, которые необходимо официально оформить, в целях совершенствования методов их работы и повышения эффективности. Совет должен также быть способен определять пути усиления работы по наблюдению за санкциями, в том числе за счет повышения уровня координации и согласованности усилий в целях повышения действенности и обеспечения более эффективного использования ресурсов. Механизмы наблюдения должны также шире использоваться комитетами по санкциям для получения аналитической и технической информации, которая могла бы позволить более профессионально и более оперативно рассматривать конкретные вопросы. Оперативность и повышенная транспарентность в работе комитетов по санкциям могут оказать положительное воздействие на уровень готовности государств к осуществлению санкций. Неза-

менимую роль в этом отношении играет такой председатель комитета по санкциям, который действует активно и на опережение.

14. Следует добиваться дальнейшего укрепления сотрудничества с соответствующими международными, региональными и субрегиональными организациями и специализированными учреждениями, в том числе укреплять связанную с осуществлением санкций способность тех государств, которые в процессе осуществления сталкиваются с проблемами по иным причинам, чем отсутствие политической воли. Оказание такой помощи позволило бы Совету выявлять причины несоблюдения и предпринимать необходимые шаги для улучшения ситуации.

15. Интерлакенский, Боннско-берлинский и Стокгольмский процессы в значительной мере расширили понимание концепции и процесса осуществления санкционных мер. Хотя большинство рекомендаций, выработанных в рамках этих процессов, имеют непреходящую ценность, особый характер проблем, возникающих в контексте некоторых нынешних режимов целенаправленных санкций и в процессе их осуществления, может потребовать их дальнейшего совершенствования.

16. Целенаправленные санкции — в отличие от всеобъемлющих санкций — оказывают, как правило, минимальное негативное воздействие на гражданское население и третьи государства. Тем не менее, если целенаправленные санкции не будут разработаны и применены надлежащим образом, их легитимность может быть ослаблена, а их полезность поставлена под сомнение.

17. Совет Безопасности имеет в своем распоряжении целый набор инструментов реагирования на угрозы международному миру и безопасности. Санкции являются одним из таких инструментов. В этой связи Совет может пожелать рассмотреть вопрос о том, как укрепить превентивный характер санкций и повысить степень их полезности в контексте других, параллельных стратегий. Совету следует и далее применять комплексный подход к реагированию на угрозы международному миру и безопасности, включая те, в ответ на которые Совет использует санкции.

18. Члены Группы отметили также, что государства демонстрируют все большую усталость в том, что касается представления докладов и приема делегаций, направляемых различными механизмами наблюдения и другими органами, и указали на необходимость решения этой проблемы, возможно путем использования более гибкого подхода и установления прямых контактов с государствами.

#### **IV. Выводы**

19. В соответствии со своим мандатом Рабочая группа сконцентрировала внимание на том, как повысить эффективность режимов санкций, и в этой связи выработала ряд новых и полезных идей. Хотя усилия, предпринятые с целью обобщить эти идеи, осуществлялись не такими быстрыми темпами, как того хотелось бы, обмен мнениями, проведенный членами Совета на неофициальной основе с участием видных экспертов по вопросам санкций и другим вопросам, повысил уровень понимания различных аспектов санкций в целом и конкретных санкционных мер в частности. Он позволил также высветить во-

просы, касающиеся институциональной поддержки санкционных режимов со стороны комитетов по санкциям, Секретариата и механизмов наблюдения. Обмен мнениями способствовал также выявлению новых вопросов, вызовов и проблем, связанных с применением санкций.

20. Рабочая группа с признательностью отмечает вклад экспертов из академических и правительственных кругов, из Секретариата и других сфер, которые изложили четкие стратегии целенаправленного и эффективного применения санкций для противодействия новым вызовам международному миру и безопасности, в частности терроризму. Хотя состоявшиеся в рамках Рабочей группы первоначальные дискуссии показали важность продолжения обсуждения путей повышения эффективности вводимых Организацией Объединенных Наций санкций, Группа не сделала выводов, касающихся ее будущей роли в проведении таких обсуждений или в содействии их проведению.

21. До тех пор пока будут существовать угрозы международному миру и безопасности, санкции будут служить существенно важным инструментом, имеющимся в распоряжении Совета Безопасности, а непрерывный поиск путей их совершенствования будет приносить пользу. Вопрос о том, кто и каким образом должен возглавить деятельность в этом направлении, является вопросом, который Совет может пожелать рассмотреть.

## Дополнение

### Деятельность Рабочей группы в 2000–2004 годах

1. Рабочая группа под руководством своего первого Председателя посла Анварула Чоудхури (Бангладеш) начала процесс обсуждений в мае 2000 года и провела более 25 заседаний. Для участия во многих из этих заседаний приглашались специалисты в различных областях, которые проводили для членов Рабочей группы брифинги по соответствующим вопросам. На основе этих брифингов был подготовлен проект неофициального документа под названием «Итоговый документ, предложенный Председателем», в котором были определены возможные пути повышения эффективности санкций.

2. Под руководством своего второго Председателя посла Мартена Белинга Эбуту (Камерун) Рабочая группа в 2002–2003 годах продолжила свою работу в соответствии с тем же мандатом. Особое внимание было уделено ряду вопросов, сформулированных послом Чоудхури в его докладе Совету Безопасности от 16 февраля 2001 года, по которому консенсуса достигнуто не было. Несмотря на усилия, приложенные Председателем, не удалось достичь общего согласия по этим вопросам. 18 декабря 2003 года посол Белинга Эбуту кратко информировал об этом Совет Безопасности, а соответствующий доклад Рабочей группы был опубликован 22 января 2004 года (S/2003/1197, приложение).

3. Под председательством посла Жюэля В. Адеши (Бенин) Рабочая группа провела в 2004 году три неофициальных заседания. Ключевые вопросы, по которым не удалось достичь консенсуса, включали в себя: продолжительность действия санкций, т.е. вопрос о том, следует ли, в принципе, ограничивать санкции во времени; связанный с этим вопрос о критериях в отношении отмены санкций; принятие решений комитетом (консенсусом или на основе простого большинства); решение проблем третьих государств, пострадавших от применения санкций. Большинство делегаций высказалось за продолжение рассмотрения «Итогового документа, предложенного Председателем» (Rev.10). По крайней мере одна делегация высказала мнение о том, что этот проект устарел, поскольку в нем, хотя уже произошли события 11 сентября 2001 года, не затрагивается вопрос об использовании Советом Безопасности санкций как одного из ключевых инструментов политики в рамках международной борьбы с глобальной угрозой терроризма, в частности борьбы с финансированием терроризма.

4. Всесторонне обсудив и оценив практику Совета Безопасности в деле использования санкций, Рабочая группа пришла к выводу о том, что многие из рекомендаций, сформулированных в ходе ранее состоявшихся обсуждений и отраженных в «Итоговом документе, предложенном Председателем», в сочетании с идеями, выдвинутыми в рамках Интерлакенского, Боннско-берлинского и Стокгольмского процессов, привели к ощутимым конкретным изменениям, отмеченным в последние несколько лет. Эти изменения сказались на том, как Совет разрабатывает и вводит в действие режимы санкций, как государства применяют санкции и как работает Секретариат (особенно Сектор вспомогательных органов Совета Безопасности). Чтобы подчеркнуть важность таких усовершенствований, Рабочая группа особо выделила некоторые из изменений в письме бывшего Председателя на имя Председателя Совета Безопасности от 17 декабря 2004 года (см. S/2004/979, приложение).

5. Следует отметить, что с момента создания Рабочей группы вышеупомянутый «Итоговый документ, предложенный Председателем» 10 раз серьезно пересматривался в целях достижения консенсуса среди членов Рабочей группы. Разногласия между членами Группы по поводу очень ограниченного числа ключевых вопросов не позволили завершить работу над этим документом. С последним вариантом «Итогового документа, предложенного Председателем» (Rev. 10 от 26 сентября 2002 года), в котором содержится 65 рекомендаций, можно ознакомиться на веб-сайте Группы (<http://www.un.org/Docs/sc/committees/sanctions/index.html>).

6. В записке Председателя Совета Безопасности от 23 декабря 2004 года (S/2004/1014) Совет постановил продлить мандат Рабочей группы до 31 декабря 2005 года. В задачу Рабочей группы по-прежнему входила разработка общих рекомендаций относительно путей повышения эффективности санкций. Группе было также поручено — в этих рамках и при наличии консенсуса среди ее членов — рассмотреть ряд конкретных вопросов на основе открытого и неформального диалога с заинтересованными государствами, а также с международными, региональными, межправительственными и другими организациями. Совет указал также, что Рабочая группа должна использовать весь накопленный опыт, связанный с санкциями, в частности заслушивать на индивидуальной основе соответствующих экспертов.

---