

DOI: 10.48015/2076-7404-2023-15-2-116-152

Научная статья / Research paper

Оганисян Л.Д.*

ГУМАНИТАРНАЯ ПОМОЩЬ ПОД САНКЦИЯМИ: ОТ ПОСТАНОВКИ ПРОБЛЕМЫ К ПОИСКАМ РЕШЕНИЙ

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования*

*«Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»
119991, Москва, Ленинские горы, 1*

В условиях резкого обострения межгосударственного соперничества, ущажения природных катаклизмов, возникновения новых эпидемиологических вызовов особенно остро встает проблема своевременного оказания гуманитарной помощи населению наиболее пострадавших стран и регионов. Ее решение, и без того сопряженное с целым комплексом объективных экономических, политических и иных трудностей, дополнительно осложняется существующей практикой введения односторонних и международных санкций, которые к настоящему моменту превратились в один из ключевых инструментов ведущих субъектов мировой политики. И хотя формально санкционные режимы снабжены гуманитарными исключениями, призванными минимизировать их негативные последствия для населения целевых стран, их введение неизбежно оборачивается новыми препятствиями для оказания гуманитарной помощи нуждающимся. Данное исследование призвано выявить ключевые проблемы, с которыми сопряжена практика оказания гуманитарной помощи в условиях существующих санкционных ограничений, и оценить перспективы их преодоления. В первом разделе рассмотрены полемика в экспертных и политических кругах вокруг проблемы негативных гуманитарных последствий санкций и поиск подходов к ее решению. В частности, выявлены логика, стоявшая за переходом от всеобъемлющих к «умным» санкциям, а также специфика применения гуманитарных исключений. Во втором разделе показаны ключевые аспекты многопланового деструктивного влияния рестрикций на оказание гуманитарной помощи, включая технические и политические барьеры, возникающие в процессе реализации исключений по гуманитар-

* Оганисян Лида Давидовна — кандидат политических наук, доцент кафедры международных организаций и мировых политических процессов факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (e-mail: lidaoganisyan@gmail.com; ORCID: 0009-0000-8439-2352).



ным соображениям. Наконец, в третьем разделе выявлены современные тенденции в применении гуманитарных исключений ведущими субъектами ограничительных мер. В этом контексте особое внимание уделено резолюции № 2664 Совета Безопасности ООН, принятой в декабре 2022 г., которая предписывает включение в санкционные режимы ООН стандартизированных изъятий в целях минимизации воздействия ограничительных мер на оказание помощи и облегчения страданий нуждающихся. Автор заключает, что хотя к настоящему моменту пространство для решения проблемы негативных гуманитарных последствий санкций остается, для этого требуется осуществление международным сообществом решительных политических шагов.

Ключевые слова: гуманитарная помощь, гуманитарные исключения, гуманитарная деятельность, санкции, санкционные режимы, Совет Безопасности ООН, резолюция № 2664, оверкомплаенс

Для цитирования: Оганисян Л.Д. Гуманитарная помощь под санкциями: от постановки проблемы к поискам решений // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2023. Т. 15. № 2. С. 116–152. DOI: 10.48015/2076-7404-2023-15-2-116-152.

Lida D. Oganisyan

**HUMANITARIAN AID UNDER SANCTIONS:
FROM THE PROBLEM STATEMENT
TO THE SEARCH FOR SOLUTIONS**

*Lomonosov Moscow State University
1 Leninskie Gory, Moscow, Russia, 119991*

In the context of a sharp aggravation of interstate rivalry, an increase in natural disasters and the emergence of new epidemiological challenges, the problem of timely provision of humanitarian assistance to the population of the most affected countries and regions becomes especially acute. Its solution, already fraught with a whole complex of objective economic, political and other difficulties, is further complicated by the existing practice of imposing unilateral and multilateral or international sanctions, which have become one of the key instruments of the leading subjects of world politics. And although formally sanctions regimes are provided with humanitarian exceptions designed to minimize their negative consequences for the population of target countries, their imposition inevitably results in new obstacles to the provision of humanitarian

assistance to those in need. The paper identifies the key challenges associated with provision of humanitarian aid under the existing sanctions restrictions, and assesses the prospects for addressing them in the contemporary context. The first section examines political and academic debates on the negative humanitarian consequences of sanctions and possible ways to overcome them. In particular, the author identifies the logic behind the transition from comprehensive to 'smart' sanctions, as well as the specifics of applying humanitarian exceptions. The second section outlines key aspects of the complex disruptive impact of restrictions on humanitarian assistance, including the technical and political barriers faced in the implementation of humanitarian exceptions. Finally, the third section identifies current trends in the use of humanitarian exceptions by the main initiators of restrictive measures. In this context, particular attention is paid to the UN Security Council Resolution 2664, adopted in December 2022, which mandates the inclusion of standardized exemptions in UN sanctions regimes in order to minimize the impact of restrictive measures on the provision of assistance and to alleviate the suffering of those in need. The author concludes that although there still remain possibilities to address the negative humanitarian consequences of sanctions, this requires strong political will on the part of the international community.

Keywords: humanitarian assistance, humanitarian exceptions, humanitarian action, sanctions, sanctions regimes, UN Security Council, Resolution No. 2664, overcompliance

About the author: *Lida D. Oganisyan* — PhD (Political Science), Associate Professor at the Chair of International Organizations and World Political Processes, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University (e-mail: lidaoganisyan@gmail.com; ORCID: 0009-0000-8439-2352).

For citation: Oganisyan L.D. 2023. Humanitarian aid under sanctions: From the problem statement to the search for solutions. *Lomonosov World Politics Journal*, vol. 15, no. 2, pp. 116–152. DOI: 10.48015/2076-7404-2023-15-2-116-152. (In Russ.)

На фоне эпидемиологических вызовов, природных, социальных и политических катаклизмов, высокого уровня конфликтогенности и нестабильности во многих государствах мира широкие слои населения остро нуждаются в гуманитарной помощи¹. Дополнитель-

¹ Под гуманитарной помощью понимается деятельность государств, межправительственных или неправительственных организаций, направленная на обеспечение необходимой помощи в виде предоставления базовых товаров и услуг, включая продукты питания и медикаменты, жертвам гуманитарных катастроф, природных

ным фактором риска для доноров и гуманитарных операторов при взаимодействии с государствами, охваченными нестабильностью, являются односторонние и международные санкции². Масштабное расширение практики использования санкций ведущими субъектами международных отношений в последние годы вновь поставило в центр политического и академического дискурса проблему гуманитарных последствий применения рестриктивных мер, равно как и дилеммы оказания помощи населению подсанкционных государств. В современных реалиях, в условиях острого дефицита финансирования гуманитарного сектора, данная проблема приобретает поистине экзистенциальное значение.

Ключевые инициаторы ограничительных мер, прежде всего Соединенные Штаты Америки и Европейский союз, одновременно являются крупными донорами гуманитарной помощи. В их санкционной риторике и документах особый акцент делается на том, что рестрикции не направлены на препятствование доставке помощи нуждающимся³. Введение ограничительных мер их инициаторы сопровождают публичными заявлениями о своей приверженности оказанию гуманитарной помощи (*humanitarian aid*) и нежелании препятствовать осуществлению такой деятельности (*humanitarian action*). С этой целью санкционные режимы снабжены исключениями по гуманитарным соображениям, призванными минимизировать издержки от применения рестрикций и их негативное влияние на население целевых государств. Данные исключения являются

бедствий и вооруженных конфликтов. См.: Большая российская энциклопедия 2004–2017. Доступ: https://old.bigenc.ru/world_history/text/1935542?ysclid=llhw95v8st0993360466 (дата обращения: 11.07.2023).

²Международные, или многосторонние санкции (по терминологии ООН — «принудительные меры») вводятся Советом Безопасности Организации Объединенных Наций (СБ ООН) на основании главы VII ст. 41 ее Устава. Односторонние ограничительные меры применяются вне рамок ООН и вводятся отдельными странами или группами государств на основе собственного законодательства как в дополнение к международным санкциям, так и автономно.

³См., например: Department of the Treasury. Office of Foreign Assets Control. Fact Sheet: Provision of Humanitarian Assistance and Trade to Combat COVID-19. April 16, 2020. Available at: https://safety4sea.com/wp-content/uploads/2020/04/OFAC-Provision-of-Humanitarian-Assistance-and-Trade-to-Combat-COVID-19-2020_004.pdf (accessed: 11.07.2023); European Commission. Commission guidance note on the provision of humanitarian aid to fight the COVID-19 pandemic in certain environments subject to EU restrictive measures. 13.08.2021. Available at: https://finance.ec.europa.eu/system/files/2021-08/210813-humanitarian-aid-guidance-note_en.pdf (accessed: 11.07.2023).

основанием для освобождения лиц и организаций от санкций или приостановления рестрикций, прежде всего в случае нарушений фундаментальных прав человека, а также препятствования оказанию гуманитарной помощи нуждающимся. Введение исключений позволяет доставлять помощь и осуществлять коммерческие поставки в гуманитарных целях в подсанкционные страны. Однако на практике реализация гуманитарных исключений оказывается непростой задачей, решение которой наталкивается на целый ряд проблем технического, политического и иного характера.

Цель исследования — выявить ключевые проблемы и вызовы, с которыми сопряжена практика оказания гуманитарной помощи в условиях существующих санкционных ограничений, и оценить перспективы их преодоления.

Проблема гуманитарного ущерба от санкций в целом, а также их непосредственного негативного влияния на оказание гуманитарной помощи на протяжении многих лет вызывает большой интерес у зарубежных авторов [см., например: Weiss, 1999; Smart sanctions..., 2002; Craven, 2002; Gordon, 2011], что связано со спецификой и широтой применения рестрикций отдельными западными странами и Европейским союзом. Триггерами роста внимания к данной проблеме, как правило, становились обострение гуманитарной обстановки в подсанкционных странах, эпидемиологические вызовы и др. В последние годы пандемия SARS-CoV-2 стимулировала дискурс о деструктивном воздействии санкций на население в государствах-мишенях и оказание помощи наиболее уязвимым и незащищенным социальным группам [см., например: Walker, 2020a; Fazio et al., 2022]. На сегодняшний день в центре дискуссий о проблеме влияния санкций на оказание гуманитарной помощи находятся Сирия [см., например: Azar, 2020; U.S. and European sanctions on Syria, 2020; Walker, 2020b], Афганистан⁴ [см., например: Moret, 2023] и другие страны, в отношении которых действуют жесткие ограничительные меры.

Несмотря на то что западные исследователи по объективным причинам уделяют сравнительно больше внимания данной проблеме, отдельные ее аспекты изучены и в ряде работ отечественных авторов. В частности, влияние пандемии COVID-19 на использова-

⁴ Moret E. The role of sanctions in Afghanistan's humanitarian crisis // IPI Global Observatory. 14.10.2021. Available at: <https://theglobalobservatory.org/2021/10/the-role-of-sanctions-in-afghanistans-humanitarian-crisis/> (accessed: 15.07.2023).

ние санкций в качестве внешнеполитического инструмента было рассмотрено в работах генерального директора Российского совета по международным делам И.Н. Тимофеева [Тимофеев, 2020]. Исследуются отечественными учеными и особенности взаимного влияния международной помощи и санкционного давления, а также прямое и опосредованное воздействие санкций на продовольственную безопасность [см., например: Бартенев, 2022а, 2022b]. В статье директора Центра экспертизы санкционной политики ИМИ МГИМО Е.Я. Араповой и ведущего научного сотрудника того же центра А.С. Кудинова, раскрывающей специфику санкционного регулирования в США, ЕС и Великобритании, выявлено, что значение гуманитарных исключений в законодательной практике Евросоюза выше, чем в американской [Арапова, Кудинов, 2022]. Отдельные работы посвящены изучению гуманитарных последствий всеобъемлющих санкций, вызывавших наибольшие споры в экспертном сообществе [см., например: Агеева, 2022]. Кроме того, в статьях российских исследователей, посвященных анализу политики западных акторов, включая санкционную, в отношении отдельных государств также отмечается проблема гуманитарного ущерба от санкций, в том числе их негативного влияния на доставку помощи⁵ [Матвеев, 2022; Оганисян, 2023]. Однако, несмотря на определенный интерес отечественных исследователей к данной проблеме, отдельных работ, в которых рассматривались бы действия международного сообщества по смягчению или преодолению негативного влияния санкционных барьеров на оказание гуманитарной помощи в целом и практика применения гуманитарных исключений в частности, нет. Данная статья в известном смысле восполняет этот пробел.

В структурном отношении статья делится на три раздела. В первом рассмотрены полемика в экспертных и политических кругах вокруг проблемы негативных гуманитарных последствий санкций и поиск подходов к ее решению. В частности, проанализированы императивы, прежде всего гуманитарные, перехода от всеобъемлющих

⁵ Тимофеев И.Н. Афганистан в тисках санкций // Международный дискуссионный клуб «Валдай». 08.09.2021. Доступ: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/afghanistan-v-tiskakh-sanktsiy/?ysclid=lkftb7w395554015825> (дата обращения: 11.07.2023); Бочаров И. Сирия: гуманитарный кризис и стихийное бедствие // Международный дискуссионный клуб «Валдай». 10.02.2023. Доступ: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/o-linii-soprikosnoveniya/?ysclid=lkfte3opi9450244505> (дата обращения: 11.07.2023).

к «умным» санкциям, а также специфика применения гуманитарных исключений. Во втором разделе показаны ключевые аспекты многопланового деструктивного влияния рестрикций на оказание гуманитарной помощи, включая технические и политические барьеры, возникающие в процессе реализации исключений по гуманитарным соображениям. Наконец, в третьем разделе выявлены современные тенденции в применении гуманитарных исключений ведущими субъектами рестрикций. В этом контексте особого внимания заслуживает резолюция № 2664 Совета Безопасности ООН, принятая в декабре 2022 г., которая предписывает включение в санкционные режимы ООН стандартизированных изъятий в целях минимизации воздействия ограничительных мер на оказание помощи и облегчения страданий нуждающихся.

Гуманитарные последствия санкций: постановка проблемы

К настоящему моменту санкции превратились в ключевой инструмент внешней политики, активно используемый многими субъектами международных отношений. Одним из главных трендов в данной сфере является применение «умных» (точечных, адресных) санкций, более двух десятилетий выступающих важным средством экономического принуждения. И хотя, как отмечает И.Н. Тимофеев, вводимые с февраля 2022 г. ограничительные меры против России сигнализируют об изменении парадигмы «умных» санкций, на смену которым теперь приходит «санкционное цунами», или «ковровая бомбардировка экономики» [Тимофеев, 2022a], с технической точки зрения применяемые рестрикции остаются точечными, несмотря на явный отход от узкой адресности и их широкий охват.

Рождение парадигмы «умных» санкций, пришедших на смену всеобъемлющим рестрикциям, стало кульминацией многолетнего сотрудничества представителей политического и научного сообществ. Так, на рубеже XX–XXI вв. развернувшаяся между учеными и политиками-практиками полемика вокруг проблемы эффективности санкций выявила глубокое расхождение в используемых ими подходах и методах оценки результативности рестриктивных мер. Как справедливо отмечал профессор кафедры международной политики Школы права и дипломатии имени Флетчера при Университете Тафтса Д. Дрезнер, выводы, к которым пришли ученые

в своих исследованиях⁶, с одной стороны, продемонстрировали неэффективность санкций как внешнеполитического инструмента, а с другой — оказались мало полезными для политиков, поскольку не отвечали на два ключевых вопроса: как повысить результативность методов экономического принуждения против «сложных» целей⁷ и как смягчить проблемы, созданные применением санкций [Drezner, 2011].

Именно вторая проблема, т.е. политические и гуманитарные издержки использования санкций, особенно остро встала перед международным сообществом в конце 1990-х годов. Негативные последствия политического и гуманитарного характера, связанные с применением санкций против Ирака в 1990-е годы⁸, вызвали серьезную озабоченность международной общественности. По меткому высказыванию Д. Дрезнера, именно иракский кейс подсветил прежде мало исследуемые причинно-следственные механизмы. В работах, основанных на совершенно разных, зачастую диаметрально противоположных теоретико-методологических подходах, ученые пришли к идентичному выводу о наличии у практики всеобъемлющих санкций значительных недостатков: они причиняют несоразмерный вред уязвимым группам населения страны-мишени и приносят пользу сторонникам режима [Drezner, 2011].

⁶ Например, выводы о том, что экономическое принуждение более эффективно на стадии угрозы, чем применения, или что санкции с большей вероятностью приведут к уступкам в случаях, когда: инициатор ограничительных мер и целевое государство не ожидают частых конфликтов в будущем; международное сообщество поддерживает санкции; государство-мишень является демократией; санкции вводятся против союзников, а не противников и т.д.

⁷ К числу таких государств относились, например, Иран, Корейская Народно-Демократическая Республика (КНДР), Куба и др.

⁸ В 1999 г. группа, учрежденная для наблюдения за гуманитарной ситуацией в Ираке, представила СБ ООН доклад, в котором отмечалось, что введение санкций сопровождалось резким ухудшением социально-экономического благосостояния широких слоев населения страны. В частности, в Ираке к концу 1990-х годов наблюдались самый высокий уровень детской смертности в мире, снижение производства продуктов питания и качества воды, увеличение числа случаев хронического недоедания и преждевременной смертности, рост заболеваний и т.д. См.: United Nations report of the second panel established pursuant to the note by the president of the Security Council of 30 January 1999 (S/1999/100), concerning the current humanitarian situation in Iraq // Campaign Against Sanctions on Iraq (CASI). 30.03.1999. Available at: <https://casi.org.uk/info/panelrep.html> (accessed: 11.07.2023).

Как следствие, гуманитарные организации, отдельные представители истеблишмента и научного сообщества всё чаще стали ставить в центр дискуссий о применении санкций проблему их непомерных гуманитарных последствий при низкой результативности, а также вопрос этичности использования рестрикций, побочным эффектом которых становились страдания уязвимых групп населения [Haass, 1997; Bruderlein, 1998; Müller J., Müller K., 1999; Marks, 1999; Weiss, 1999]. В 1995 г. Генеральный секретарь ООН Б. Бутрос-Гали в «Дополнении к Повестке дня для мира» поставил под сомнение этичность применения всеобъемлющих санкций как средства давления на политических лидеров, «на поведение которых вряд ли повлияет бедственное положение их подданных»⁹. Два года спустя Генеральный секретарь ООН К. Аннан в своем докладе о работе организации признал существующую озабоченность по поводу негативных последствий санкций для наиболее уязвимых групп гражданского населения, а также их косвенного воздействия на другие государства, отметив важность поиска путей превращения санкций «в менее слепой и более эффективный инструмент»¹⁰. В то же время в докладе подчеркивалось, что санкции являются «ценным инструментом в распоряжении Совета Безопасности, позволяющим Организации Объединенных Наций оказывать давление, не прибегая к силе»¹¹.

В итоге, как указывает профессор Лондонского университета М. Крейвен, беспокойство по поводу гуманитарных последствий санкций стало не столько аргументом против их использования, сколько доводом в пользу поиска мер для их усовершенствования. Поскольку во многом именно введенные ООН в 1990-е годы санкционные режимы против Ирака, а также Югославии, Гаити и других государств стали причиной этих дебатов и объектом критики, по справедливому утверждению М. Крейвена, «сопутствующий ущерб» наносился не только гражданскому населению подсанкционных государств и третьим странам, но и репутации самого Совета Безопасности [Craven, 2002].

⁹ Supplement to an agenda for peace: Position paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations. 1995. Para. 70. Available at: <https://steps-for-peace.org/wp-content/uploads/supplement-agenda-for-peace.pdf> (accessed: 11.07.2023).

¹⁰ Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization. 1997. Para. 89. Available at: <https://digitallibrary.un.org/record/257037> (accessed: 11.07.2023).

¹¹ Ibidem.

На фоне развернувшихся дискуссий о влиянии всеобъемлющих ограничительных мер на население целевых стран был создан ряд конференций, целью участников которых стал поиск способов совершенствования практики применения санкций. Наиболее крупными из инициатив, собравших ведущих ученых, политиков, представителей международных организаций, НПО и банков, стали проекты Института Уотсона по международным и общественным отношениям при Университете Брауна; инициированный правительством Швейцарии Интерлакенский процесс; Боннско-Берлинский процесс, организованный МИД Германии и Боннским международным центром конверсии, а также Стокгольмский процесс, реализуемый МИД Швеции совместно с Упсальским университетом, результаты которого в феврале 2003 г. были представлены Совету Безопасности ООН [см. подробнее: Smart sanctions..., 2002; Tostensen, Bull, 2002; Biersteker et al., 2005; Gordon, 2011]. Эти конференции способствовали тесному взаимодействию ученых, политиков и практиков, результатом которого и стало рождение концепции «умных» санкций, призванной минимизировать гуманитарные и политические последствия применения всеобъемлющих ограничений.

«Умные» санкции стали идеей, получившей поддержку ключевых участников международных отношений. Иными словами, замена ножа на скальпель стала компромиссом как между ведущими государствами, так и между политическим, научным сообществом и гуманитарными организациями. В итоге в 2000-е годы четко обозначился тренд на нацеливание санкций на отдельных лиц и компании, сектора экономик целевых государств, а ведущие акторы, включая ООН, США, ЕС и др., взяли этот инструмент на вооружение.

В свою очередь переход к «умным» санкциям несколько заглушил дискуссию о негативных гуманитарных последствиях рестрикций. По словам профессора Фэрфилдского университета Дж. Гордона, поскольку санкции стали «умными», «больше не нужно было беспокоиться о причинении вреда невинным» [Gordon, 2011: 332].

Однако «умные» санкции не стали панацеей. С одной стороны, они, безусловно, позиционируются как минимизирующие гуманитарные издержки и негативное влияние на права человека и потому вызывают сравнительно более сдержанную критику. При этом, хотя их применение, как показывают исследования, в большинстве случаев не приводит к уступкам со стороны государства-мишени [см. подробнее: Peksen, 2019], они, тем не менее, могут использоваться

не только для принуждения и сдерживания страны-мишени, но — в последнее время всё чаще — и для отправки сигнала, иначе говоря, средства коммуникации.

Эта последняя функция санкций была тщательно изучена зарубежными [см., например: Carter, 1987; Hufbauer et al., 2009; Giumelli, 2016], а также отечественными [см., например: Тимофеев, 2022b] исследователями. В частности, было показано, что ограничительные меры могут быть применены для отправки сигнала о неприемлемости политики страны-мишени, распространения определенного имиджа за рубежом, для «внутреннего потребления» — иными словами, для демонстрации собственному населению решимости правительства действовать в целях защиты национальных интересов, отстаивания ценностей и т.д.

При этом точечные санкции, хотя формально направлены против лиц и компаний, на деле так или иначе оказывают воздействие на государство в целом. Более того, за последние два десятилетия число введенных точечных рестрикций увеличилось в геометрической прогрессии, расширился их охват. В своей санкционной практике ведущие международные акторы перешли к широкомасштабному использованию секторальных ограничений, а следовательно, экономические и гуманитарные последствия применения таких рестриктивных мер оказываются всё более осязаемыми для населения государств-мишеней.

Таким образом, несмотря на всю свою значимость, переход от всеобъемлющих к «умным» санкциям не снял проблемы побочных эффектов от применения последних. С середины 2010-х годов на фоне расширения практики применения санкций поднялась новая волна дискуссий о деструктивном влиянии рестрикций на права человека, доставку гуманитарной помощи. В 2014 г. Совет по правам человека ООН принял решение о создании мандата Специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека, в задачи которого входят сбор информации и подготовка отчетов по своей тематике¹². С 2015 г. пост Спецдокладчика занимал алжирский дипломат И. Джазаيري, которого в 2020 г. сменила профессор Белорусского государственного университета Е. Довгань. В своих докладах и выступлениях

¹² Управление ООН по правам человека. Специальный докладчик по вопросу об односторонних принудительных мерах. Доступ: <https://www.ohchr.org/ru/special-procedures/sr-unilateral-coercive-measures> (дата обращения: 11.07.2023).

спецдокладчики ООН неустанно подчеркивали, что односторонние принудительные меры наносят ущерб наиболее бедным и уязвимым слоям населения целевого государства, снижая качество их жизни, а также препятствуют гуманитарной деятельности, лишая их возможности получать продовольствие и медикаменты¹³.

Выработка нового подхода к санкциям на рубеже XX–XXI вв. шла по двум основным направлениям, общей целью которых было повысить эффективность санкционных режимов. Первое сводилось к идее более тонкой настройки санкций и направления их против элит и сторонников политического режима, «безответственных акторов», террористов и проч. Работа по второму направлению сосредоточилась на совершенствовании гуманитарных исключений из режимов санкций с целью преодолеть препятствия оказанию гуманитарной помощи и коммерческим поставкам продовольственных товаров и медикаментов, чтобы свести к минимуму ущерб наименее защищенным слоям населения в странах-мишенях.

В настоящий момент санкционные режимы многих инициаторов ограничительных мер, в числе которых СБ ООН, США, Европейский союз, Великобритания, Канада, Швейцария и др., предусматривают гуманитарные исключения. Однако специфика реализации гуманитарных исключений из санкций ведущими инициаторами, а также используемая ими терминология для их описания (*exemption*, *exception*, *derogation*, *carve-out*) существенно разнятся.

В соответствии с практикой Совета Безопасности «изъятие» (*exemption*) представляет собой отступление от правила, введенного санкционным режимом ООН, для ограничения сферы применения рестриктивной меры путем указания, на какие виды деятельности или субъектов не распространяются запреты либо какие виды деятельности или субъекты подлежат освобождению от санкционной меры. Термин «гуманитарное изъятие» используется для описания двух совершенно разных видов разрешений: во-первых, исключений

¹³ См., например: Доклад Специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека Идриса Джазаири. A/HRC/30/45. 10.08.2015. Доступ: <https://www.refworld.org.ru/pdfid/565ff2fe4.pdf> (дата обращения: 11.07.2023); Доклад Специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека Елены Довгань. A/76/174/Rev.1. 13.09.2021. Доступ: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/245/78/PDF/N2124578.pdf?OpenElement> (дата обращения: 11.07.2023).

по предварительному одобрению в интересах лиц, подпадающих под санкции¹⁴; во-вторых, исключений, предоставляемых «беспристрастным гуманитарным акторам» (*impartial humanitarian actors*)¹⁵ [см. подробнее: Huvé, Brubaker, 2022].

Санкционные программы США — ключевого инициатора рестриктивных мер — обычно допускают «законную торговлю, помощь или деятельность в гуманитарных целях» (*humanitarian-related trade, assistance, or activity*) в соответствии с законами и исполнительными указами¹⁶. В системе санкционного законодательства США предусмотрены гуманитарные изъятия из торговых санкций. Кроме того, выдача генеральных и специальных лицензий¹⁷ Управлением по контролю за иностранными активами (Office of Foreign Assets Control, OFAC) Министерства финансов США практикуется в том числе в гуманитарных целях. Иными словами, при наличии соответствующего разрешения со стороны американского Казначейства в гуманитарных целях допускаются финансовые трансакции с участием подсанкционных лиц.

Значение гуманитарных исключений велико и в санкционной политике ЕС. В документах институтов Евросоюза подчеркивается, что точечные рестриктивные меры объединения направлены на то, чтобы максимально уменьшить любые неблагоприятные гуманитарные последствия для гражданского населения подсанкционных

¹⁴ Эти исключения позволяют государствам временно и в исключительных случаях снимать санкционные ограничения, после того как соответствующий комитет по санкциям одобрит запрос страны-члена в интересах определенных физических и юридических лиц (а не для нуждающегося гражданского населения).

¹⁵ В этом случае конкретная санкционная мера не применяется к «беспристрастным гуманитарным субъектам» / «беспристрастной гуманитарной деятельности» или гуманитарные субъекты могут обратиться в соответствующий комитет по санкциям с просьбой официально исключить их деятельность, тем самым облегчив их работу в подсанкционной стране.

¹⁶ См., например: Department of the Treasury. Office of Foreign Assets Control. Fact Sheet: Provision of Humanitarian Assistance and Trade to Combat COVID-19. April 16, 2020. Available at: https://safety4sea.com/wp-content/uploads/2020/04/OFAC-Provision-of-Humanitarian-Assistance-and-Trade-to-Combat-COVID-19-2020_004.pdf (accessed: 11.07.2023); Department of the Treasury. Office of Foreign Assets Control. Fact Sheet: Provision of Humanitarian Assistance and Trade to Combat COVID-19. June 14, 2023. Available at: <https://ofac.treasury.gov/media/931896/download?inline> (accessed: 11.07.2023).

¹⁷ Выдача лицензий позволяет вводить исключения из санкционных режимов США и, следовательно, осуществлять определенную деятельность, которая в противном случае была бы запрещена.

государств или соседних стран, а также не должны препятствовать реализации мероприятий по оказанию гуманитарной помощи, которая согласно ст. 214.2 Договору о функционировании ЕС осуществляется «в соответствии с принципами международного права и принципами беспристрастности, нейтральности и недискриминации»¹⁸.

С этой целью автономные санкционные режимы Евросоюза¹⁹ предусматривают изъятия по гуманитарным соображениям двух видов. Во-первых, общие исключения из санкционных режимов (*exemptions*), представляющие собой положения, выводящие определенные виды деятельности из сферы применения общего запрета²⁰. Во-вторых, отступления (*derogations*), которые предоставляются соответствующими компетентными органами государств — членов объединения²¹. Компетентные органы стран — членов Европейского союза могут принять решение об освобождении определенных активов от ограничений для удовлетворения «основных потребностей» лиц и организаций, снять или приостановить ограничения на въезд в случае, например, «неотложной гуманитарной потребности», разрешить экспорт, покупку или использование «определенных предметов в гуманитарных целях» и т.д.

США²², ЕС²³ и другие инициаторы санкций регулярно публикуют руководства, ответы на наиболее часто задаваемые вопросы

¹⁸ Official Journal of the European Union. Consolidated version of the treaty on the functioning of the European Union. C 115/47. 09.05.2008. Available at: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:41f89a28-1fc6-4c92-b1c8-03327d1b1ecc.0007.02/DOC_1&format=PDF (accessed: 11.07.2023).

¹⁹ Когда ЕС вводит санкции во исполнение резолюций СБ ООН, право предоставлять исключения остается за Комитетом ООН по санкциям, ответственным за соответствующий режим санкций.

²⁰ European Commission. European civil protection and humanitarian aid operations. Sanctions and humanitarian aid. Available at: <https://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/sanctions/sanctions-and-humanitarian-aid> (accessed: 11.07.2023).

²¹ Ibidem.

²² См., например: Department of the Treasury. Office of Foreign Assets Control. Guidance related to the provision of humanitarian assistance by not-for-profit non-governmental organizations. October 17, 2014. Available at: <https://ofac.treasury.gov/media/16186/download?inline> (accessed: 11.07.2023); Department of the Treasury. Office of Foreign Assets Control. Supplemental guidance for the provision of humanitarian assistance. February 27, 2023. Available at: <https://ofac.treasury.gov/media/931341/download?inline> (accessed: 11.07.2023).

²³ См., например: European Commission. Commission guidance note on the provision of humanitarian aid to fight the COVID-19 pandemic in certain environments subject to

(Guidance, FAQs и т.д.), в том числе призванные предоставить практические указания по соблюдению рестриктивных мер при оказании гуманитарной помощи. Более того, например, в условиях пандемии COVID-19 Комиссия запустила Контактный пункт по гуманитарной помощи странам, в отношении которых действуют санкции Евросоюза. Этот инструмент используется для поддержки и облегчения деятельности гуманитарных операторов, информирования их и предоставления рекомендаций в отношении гуманитарных отступлений в рамках режимов санкций ЕС²⁴.

В то же время практическая реализация механизма исключений по гуманитарным соображениям также наталкивается на целый ряд проблем.

Гуманитарная помощь в паутине санкционных ограничений

В текущих условиях многие подсанкционные государства испытывают острые гуманитарные проблемы, погружены в состояние хронического гуманитарного кризиса или вовсе стоят на грани гуманитарной катастрофы. Международное сообщество сталкивается с необходимостью поиска системного решения проблемы направления гуманитарной помощи в подсанкционные юрисдикции. Устойчивое взаимовлияние этих вопросов позволило западным экспертам говорить о существовании смычки между гуманитарной помощью и санкциями (*humanitarian-sanctions nexus*) [см. подробнее: Walker, 2021]. Наиболее ярко данная смычка проявилась в таких странах, как Сирия, Афганистан, Венесуэла, Иран, Йемен и др., где совокупный эффект санкций и проблем в сфере безопасности создает препятствия для реализации гуманитарных усилий.

В последние годы вопрос о влиянии санкций на доставку гуманитарной помощи стал предметом пристального внимания многих членов международного сообщества. В этой связи на рубеже 2010–

EU restrictive measures. 13.08.2021. Available at: https://finance.ec.europa.eu/system/files/2021-08/210813-humanitarian-aid-guidance-note_en.pdf (accessed: 11.07.2023); European Commission. Commission guidance note on the provision of humanitarian aid in compliance with EU restrictive measures (sanctions). 30.06.2022. Available at: https://finance.ec.europa.eu/system/files/2022-07/220630-humanitarian-aid-guidance-note_en.pdf (accessed: 11.07.2023).

²⁴ European Commission. Humanitarian assistance in environments subject to EU sanctions. Available at: https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/humanitarian-assistance-environments-subject-eu-sanctions_en (accessed: 11.07.2023).

2020-х годов были запущены проекты с участием представителей экспертного и политического сообществ, аналитических центров, в числе которых Центр Картера, СИПРИ, Международный институт мира и др., выпущены доклады, призванные привлечь внимание к данному вопросу и найти решение дилемм оказания гуманитарной помощи в условиях санкций [см., например: Debarre, 2019; Azar, 2020; Walker, 2020b; Brockmann, Preble, 2021; Hausmann et al., 2022; Huvé et al., 2022].

Значительный импульс этой работе придал конфликт в Сирии. Одной из инициатив по поиску практических решений и механизмов управления рисками для банков, гуманитарных организаций и доноров, принимающих участие в процессе доставки гуманитарной помощи нуждающимся в ней сирийцам в условиях действия жестких санкций в отношении Дамаска, стал диалог, организованный Женевским институтом международных отношений при поддержке правительства Швейцарии и Европейской комиссии. Результаты данного диалога нашли отражение в докладе руководителя отдела санкций и рисков международной организации Association of Certified Anti-Money Laundering Specialists (ACAMS) Дж. Уокер, которая была привлечена к участию в проекте в качестве независимого эксперта [Walker, 2020b]. Хотя основные принципы, изложенные в руководстве, были разработаны непосредственно в привязке к сирийскому кейсу, они дают ориентиры по оказанию гуманитарной помощи во многих других государствах, находящихся под обширными санкциями, в числе которых Афганистан, Венесуэла, Иран, Йемен, КНДР, Сомали, Судан и др.

Очевидно, что в подсанкционных государствах ограничительные меры создают серьезные препятствия и барьеры для оказания гуманитарной помощи. Введение гуманитарных исключений не позволяет полностью избежать негативного влияния санкций на доставку помощи, поскольку сохраняются серьезные проблемы с точки зрения того, как механизмы исключений реализуются на практике. Основные проблемы и препятствия, с которыми сталкиваются гуманитарные организации, банки и компании, можно объединить в несколько широких групп.

Прежде всего, гуманитарные организации вынуждены нести затраты и терпеть задержки, связанные с анализом санкционных режимов, причем в ряде случаев речь идет о сложных юрисдикциях, в отношении которых действуют многосторонние и односторонние

ограничительные меры, могут быть введены экстерриториальные санкции, а также действовать горизонтальные (тематические) санкционные программы. В этой связи гуманитарным организациям требуются время и ресурсы, чтобы распутать санкционную паутину, зачастую сплетенную несколькими инициаторами ограничительных мер, что в случае более мелких гуманитарных операторов является непосильной задачей.

Проблема *прямой и косвенной передачи средств и ресурсов подсанкционным лицам* представляет собой еще один важный и одновременно сложный аспект, требующий должной осмотрительности. Наиболее распространенные случаи косвенной передачи могут включать покупку оборудования, необходимого для гуманитарных целей, у компании, не поименованной в санкционном списке, но принадлежащей подсанкционному лицу, или аренду здания для осуществления гуманитарных операций у организации, принадлежащей фигуранту санкционных списков [см. подробнее: Walker, 2020a, 2021]. Гуманитарным акторам также важно учитывать вопросы собственности и контроля, например «правило 50%». Оно применяется в санкционной политике ключевых субъектов, в частности США²⁵, ЕС²⁶ и Великобритании²⁷, и предполагает, что ограничительные меры распространяются как на фигурантов санкционных списков, так и на компании, не включенные в перечень, но находящиеся в их владении на 50% и более.

Следует отметить, что препятствия для осуществления гуманитарной деятельности связаны с соблюдением не только финансовых санкций, но и торговых рестрикций, ограничений на поставки вооружений, товаров двойного назначения и т.д. Известным является

²⁵ Department of the Treasury. Office of Foreign Assets Control. Revised guidance on entities owned by persons whose property and interests in property are blocked. August 13, 2014. Available at: <https://ofac.treasury.gov/media/6186/download?inline> (accessed: 11.07.2023).

²⁶ Council of the European Union. The EU best practices for the effective implementation of restrictive measures. June 27, 2022. Available at: https://www.europeansanctions.com/wp-content/uploads/2022/07/June-2022_-_EU-Best-Practices-for-the-effective-implementation-of-restrictive-measures.pdf (accessed: 11.07.2023).

²⁷ HM Treasury. Office of Financial Sanctions Implementation. UK Financial Sanctions. General guidance for financial sanctions under the Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018. August 2022. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1169348/Financial_Sanctions_General_Guidance.pdf (accessed: 11.07.2023).

случай, когда из-за ограничений на экспорт металлических предметов в КНДР организации пришлось изъять кусачки для ногтей из гигиенических наборов, ввозимых в страну в гуманитарных целях [Debarre, 2019]. Поскольку поставщики и страны транзита склонны принимать меры по митигации рисков нарушения санкций, это создает задержки и иные препятствия в процессе доставки гуманитарных товаров. Кроме того, отдельного внимания требует соблюдение норм экспортного контроля.

Следующий комплекс проблем связан с *процессом предоставления исключений*. Как уже отмечалось, многие санкционные режимы позволяют гуманитарным организациям запрашивать у компетентных национальных органов исключения, дабы, действуя без риска нарушения санкций, беспрепятственно оказывать помощь нуждающемуся в ней населению. На деле гуманитарным организациям приходится тратить время и ресурсы на правильное прохождение процесса подачи заявок на получение лицензий, подготовку соответствующих отчетов. Эти проблемы усугубляются в условиях, когда действует несколько режимов санкций и гуманитарные организации должны запрашивать исключения у нескольких компетентных органов, процесс лицензирования которых может существенно разниться. Данная проблема особенно наглядно проявляется в случае ЕС, поскольку процесс предоставления исключений децентрализован. Этот комплекс проблем, безусловно, препятствует быстрому реагированию, что в случае с оказанием гуманитарной помощи является одним из критически важных параметров.

Другая насущная проблема, с которой сталкиваются гуманитарные организации, — *«чрезмерное соблюдение» санкционных режимов (оверкомплаенс)*. Банковские учреждения и компании воспринимают обслуживание гуманитарных организаций, особенно в сложных юрисдикциях, как деятельность, сопряженную с высоким уровнем риска, они опасаются вторичных санкций, штрафов, репутационных издержек. Несмотря на то что ряд инициаторов санкций и Спецдокладчики ООН призывают избегать «чрезмерного соблюдения»²⁸,

²⁸ См., например: European Commission. Commission guidance note on the provision of humanitarian aid to fight the COVID-19 pandemic in certain environments subject to EU restrictive measures. 13.08.2021. Available at: https://finance.ec.europa.eu/system/files/2021-08/210813-humanitarian-aid-guidance-note_en.pdf (accessed: 11.07.2023); European Commission. Commission guidance note on the provision of humanitarian aid in compliance with EU restrictive measures (sanctions). 30.06.2022.

это вряд ли может сломить негативный тренд на оверкомплаенс, учитывая масштаб и остроту данной проблемы, особенно в тех юрисдикциях, где одним из факторов являются вторичные санкции США. Более того, некоторые исследователи отмечают, что в определенных случаях непосредственно политика американских регулирующих органов способствует «чрезмерному соблюдению» санкций, создавая или допуская правовые «серые зоны» [Breen, 2021], тем самым добиваясь усиления давления на подсанкционное государство. Можно предположить, что это происходит как неумышленно, так и намеренно, поскольку санкции есть не что иное, как средство достижения внешнеполитических целей их инициаторов. Однако следует отметить, что возможность задавать регулятору вопросы является одним из способов рассеять определенные «серые зоны».

«Чрезмерное соблюдение» санкционных предписаний со стороны банков и компаний, поставляющих товары и услуги, создает для гуманитарных организаций ряд технических сложностей.

Во-первых, на сегодняшний день остро стоит проблема осуществления переводов средств в страны, находящиеся под жесткими ограничительными мерами. Задержка или отклонение платежей приводит к тому, что гуманитарные организации вынуждены приостановить или прекратить программы помощи [см. подробнее: Debarre, 2019; Walker, 2021]. Например, в начале 2020 г. Норвежский совет по делам беженцев отмечал, что на протяжении большей части 2018–2019 гг. ему не удалось найти ни одного международного банка для трансфера средств западных доноров в Иран в целях оказания помощи афганским беженцам и жертвам стихийных бедствий в наиболее пострадавших провинциях [Brockmann, Preble, 2021]. Крайне остро проблема осуществления переводов обстоит в Сирии, в отношении которой действуют жесткие ограничения. Так, в течение 2020 г. 12% переводов в гуманитарных целях были отклонены

Available at: https://finance.ec.europa.eu/system/files/2022-07/220630-humanitarian-aid-guidance-note_en.pdf (accessed: 11.07.2023); Эксперты обеспокоены последствиями односторонних санкций — гуманитарные исключения не работают // Новости ООН. 23.11.2023. Доступ: <https://news.un.org/ru/story/2022/11/1435107> (дата обращения: 11.07.2023); Guidance note on overcompliance with unilateral sanctions and its harmful effects on human rights. Available at: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-unilateral-coercive-measures/resources-unilateral-coercive-measures/guidance-note-overcompliance-unilateral-sanctions-and-its-harmful-effects-human-rights> (accessed: 11.07.2023).

международными банковскими учреждениями, 12% обработанных трансферов не дошли до адресатов, а 32% осуществлены с задержками от 3 до 10 месяцев [Walker, 2021]. В целом стратегия снижения рисков характерна не только для банковских учреждений, но и для поставщиков товаров.

Во-вторых, отсутствие каналов для осуществления переводов всё чаще побуждает гуманитарные организации проводить операции за наличные, пользоваться неформальными финансово-расчетными системами. В частности, в 2021 г. неоднократно отмечалось, что сотрудники гуманитарных организаций ООН были вынуждены ввозить с собой наличные деньги в Афганистан, поскольку после введенных США санкций банковская система в стране фактически не функционировала²⁹. На протяжении последних лет представители НПО неоднократно отмечали, что в отсутствие надежных каналов для осуществления переводов они нередко прибегают к использованию неформальной расчетной системы «хавала»³⁰ [см. подробнее: Thompson, 2015; Hausmann et al., 2022]. Однако эти альтернативы могут повысить риски другого характера, в числе которых непреднамеренное финансирование терроризма и угроза физической безопасности лиц, перемещающих наличные.

В свою очередь и гуманитарные организации, стремясь снизить риски, могут выбрать путь «чрезмерного соблюдения» санкций, что становится проявлением так называемого *охлаждающего, или сдерживающего эффекта (chilling effect)*. Безусловно, отказ гуманитарных организаций осуществлять определенные виды деятельности или оказывать помощь людям в определенных районах, например, контролируемых подсанкционными группами, напрямую воздействует на нуждающееся население [см. подробнее: Debarre, 2019; Ferraro, 2021]. Основной причиной их опасений является то, что даже в случаях, когда конкретные виды деятельности разрешены, существует риск, что соответствующие товары или платежи могут быть переадресованы или использованы лицами и организациями, находящимися под санкциями.

²⁹ МИД России рассказал о ситуации в Афганистане из-за санкций США // РИА Новости. 27.12.2021. Доступ: <https://ria.ru/20211227/nalichnye-1765590812.html?ysclid=lhymvwdaj0253426626> (дата обращения: 11.07.2023).

³⁰ Неформальная финансово-расчетная система на основе взаимозачета требований и обязательств между брокерами, которая используется преимущественно в странах Ближнего и Среднего Востока, Африки и Азии.

Кроме того, одним из факторов, усиливающих «охлаждающий эффект», является неопределенность в отношении того, как ключевые игроки, прежде всего Соединенные Штаты, будут выстраивать свою санкционную политику. Например, фактором, оказавшим крайне деструктивное влияние на гуманитарную деятельность в Сирии, стало принятие США «Закона Цезаря»³¹ [см., например: U.S. and European sanctions on Syria, 2020; Walker, 2021]. В качестве еще одного примера можно привести ситуацию вокруг Афганистана. Так, через 4 месяца после принятия СБ ООН в декабре 2021 г. гуманитарного изъятия из режима санкций в отношении «Талибана»³² эксперты ООН по правам человека с тревогой отмечали, что в Афганистане не удалось достигнуть значительного увеличения финансовых потоков в гуманитарных целях. Ключевыми причинами этого эксперты назвали «чрезмерное соблюдение» санкций банками и, собственно, односторонние ограничительные меры США, поэтому в ответ на блокировку Соединенными Штатами активов Центрального банка Афганистана они призвали «отменить эту одностороннюю меру и внести решительный вклад в международные усилия по преодолению нарастающего гуманитарного кризиса в Афганистане»³³.

Афганский кейс также показывает, что даже в ситуациях, когда деятельность разрешена соответствующими исключениями, гуманитарные организации и финансовые учреждения могут не иметь о них четкого представления и воздерживаться от проведения операций, которые они посчитают рисковыми. Таким образом, важно, чтобы регуляторы выпускали руководства, ответы на часто задаваемые вопросы, тем самым позволяя облегчить деятельность гуманитарных организаций, блуждающих в лабиринтах санкционных правил и исключений.

³¹ «Закон Цезаря» («Закон о защите гражданского населения Сирии»), вступивший в силу в 2020 г., позволяет США вводить санкции в отношении лиц, оказывающих прямую или косвенную поддержку правительству Сирии, а также подконтрольным ему организациям.

³² Террористическая организация, запрещенная на территории Российской Федерации.

³³ United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. Afghanistan: UN experts call on US Government to unblock foreign assets of central bank to ease humanitarian impact. April 25, 2022. Available at: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/04/afghanistan-un-experts-call-us-government-unblock-foreign-assets-central> (accessed: 11.07.2023).

Другим фактором, влияющим на доставку гуманитарной помощи, является *распространение культуры «нулевой толерантности к риску» среди доноров*. В частности, они всё чаще включают в соглашения о финансировании ограничительные положения, в соответствии с которыми НПО должны вести соответствующую отчетность, иметь внутренние правила и процедуры должной осмотрительности, предполагающие предварительную проверку контрагента [см. подробнее: Debarre, 2019]. Хотя многие гуманитарные организации уже внедрили строгие механизмы должной осмотрительности, соблюдение санкционных требований обременительно и втягивает их в водоворот значительных затрат. Наибольшую сложность ограничительные требования доноров представляют для более мелких НПО, не обладающих серьезными возможностями для осуществления должной осмотрительности, а также для тех организаций, которые финансируются несколькими донорами.

К тому же подходы государств к определению того, что включает в себя оказание гуманитарной помощи, может существенно разниться, создавая дополнительный комплекс факторов неопределенности для гуманитарных акторов. Более того, реагирование на кризис в подсанкционных странах может потребовать шагов, выходящих за рамки чисто гуманитарной помощи, и включать деятельность типа «гуманитарная помощь плюс» (*humanitarian plus*), «раннее восстановление» и т.д. [см. подробнее: Walker, 2020a, 2020b]. Например, для обеспечения работы медицинских учреждений, реализации проектов водоснабжения и проч. может потребоваться ремонт некоторых элементов местной инфраструктуры, что означает выход за узкие рамки гуманитарной помощи.

Из сказанного следует, что влияние санкций на оказание гуманитарной помощи может быть как прямым, создавая препятствия технического характера в процессе ежедневной доставки помощи, так и косвенным, оказывая деструктивное воздействие на процесс посредством «чрезмерного соблюдения» санкций, распространения культуры «нулевой толерантности к риску». Хотя представленный комплекс проблем не является исчерпывающим, перечисленные препятствия, порожденные санкционными вызовами, в большей или меньшей степени затрудняют оказание гуманитарной помощи и доставку гуманитарных товаров в подсанкционные страны.

Таким образом, на сегодняшний день требуются оптимизация процесса предоставления лицензий, которые в свою очередь должны

охватывать весь спектр деятельности, необходимой для удовлетворения основных человеческих потребностей; сведение к минимуму различий в подходах государств — инициаторов санкций в целях сужения поля для толкований отдельных решений; обеспечение надежных каналов для осуществления денежных переводов и многое другое. Однако решение данных проблем в обозримой перспективе представляется маловероятным, поскольку существует ряд препятствующих этому процессу факторов, часть которых носят политический характер.

Прежде всего, санкции, как односторонние, так и международные, являются политическим инструментом и применяются с учетом внешнеполитических приоритетов вводящих их государств. Как справедливо отмечается в докладе Международного института мира, отдельные государства — члены СБ ООН могут по-разному относиться к санкционным режимам ООН и не быть заинтересованными в том, чтобы сделать их более прозрачными или эффективными. В одних случаях государства могут поднимать вопрос о негативном влиянии рестрикций на оказание гуманитарной помощи, в других — игнорировать эту проблему [Debarre, 2019].

Кроме того, так же, как и введение рестрикций, их смягчение, в том числе посредством применения изъятий по гуманитарным соображениям, и снятие могут использоваться субъектами санкций для достижения широкого спектра политических целей. Интересным представляется выпущенный в 2021 г. Центром Картера доклад, посвященный рассмотрению различных подходов к смягчению санкций, который показывает, что ослабление ограничительных мер может гибко применяться для решения их инициаторами целого ряда различных политических проблем [Hudáková et al., 2021]. Представляется, что введение гуманитарных исключений также может выполнять сигнальную функцию, т.е. выступать средством коммуникации государства-субъекта со страной-мишенью, другими членами международного сообщества, быть адресованным внутренней аудитории и т.д.

Резолюция Совета Безопасности ООН № 2664 и перспективы преодоления гуманитарных последствий санкций

На современном этапе взаимодействие между гуманитарным сообществом и государствами в поиске способов минимизировать гуманитарные последствия точечных санкций и избежать их не-

гитивного воздействия на оказание помощи привело к принятию 9 декабря 2022 г. Советом Безопасности ООН резолюции № 2664³⁴. Документ был вынесен на голосование Ирландией, обозначившей устранение неблагоприятных гуманитарных последствий санкций одной из целей своего членства в Совете³⁵, и США. Резолюция получила 14 голосов государств — членов СБ ООН, Индия воздержалась.

В документе подчеркивается, что санкции не преследуют цели создания неблагоприятных последствий для гражданского населения или для гуманитарной деятельности в целом, а также не должны противоречить нормам международного права, включая международное гуманитарное право. Согласно резолюции предоставление товаров и услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи или «для содействия осуществлению других видов деятельности, способствующих удовлетворению основных человеческих потребностей, <...> разрешается и не является нарушением мер по замораживанию активов, введенных Советом или его комитетами по санкциям»³⁶. Иными словами, данная резолюция вводит стандартизированное гуманитарное исключение из положений о замораживании активов, утвержденных СБ ООН или его комитетами по санкциям. Данное исключение «применяется в отношении всех будущих мер по замораживанию активов, введенных или возобновленных Советом»³⁷.

Таким образом, резолюция расширяет возможности гуманитарных организаций по оказанию помощи населению стран, затронутых санкциями ООН³⁸. В то же время введенное гуманитарное изъятие оживляет алармистские настроения по поводу расширения пространства для манипулирования помощью, которые разделяются многими политиками и экспертами. В частности, именно обеспо-

³⁴ Совет Безопасности ООН. Резолюция 2664 (2022). S/RES/2664 (2022). 09.12.2022. Доступ: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/736/77/PDF/N2273677.pdf?OpenElement> (дата обращения: 11.07.2021).

³⁵ Gillard E.-C. Humanitarian exceptions: A turning point in UN sanctions // Chatham House. 20.12.2022. Available at: <https://www.chathamhouse.org/2022/12/humanitarian-exceptions-turning-point-un-sanctions> (accessed: 11.07.2023).

³⁶ Совет Безопасности ООН. Резолюция 2664 (2022). S/RES/2664 (2022). 09.12.2022. Доступ: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/736/77/PDF/N2273677.pdf?OpenElement> (дата обращения: 11.07.2021).

³⁷ Там же.

³⁸ Прежде в санкционных режимах ООН не было стандартизированных исключений по гуманитарным соображениям, в ряде случаев изъятия вовсе отсутствовали.

коенность по поводу того, что данное исключение может увеличить риски захвата или перенаправления средств подсанкционным лицам, использования помощи террористическими группами для сбора средств и вербовки боевиков, определила позицию Индии при голосовании.

Так, объясняя свое отношение к резолюции, представитель Индии³⁹ в ООН Р. Камбой сослалась на примеры нескольких пакистанских террористических групп, под видом гуманитарных организаций «осуществляющих сбор средств для финансирования терроризма и вербовку боевиков», тем самым «издеваясь над санкционными режимами»⁴⁰. Данные опасения в определенной мере нашли отражение в той части резолюции, где отмечается необходимость «прилагать разумные усилия» для сведения к минимуму вероятности прямой или косвенной передачи подсанкционным лицам и организациям средств и ресурсов путем укрепления стратегий и процедур управления рисками и должной осмотрительности⁴¹.

Данная резолюция, безусловно, может стать позитивным толчком к смягчению «чрезмерного соблюдения» санкционных предписаний со стороны банков, компаний и других вовлеченных акторов, что поспособствует гуманитарной деятельности, однако не является панацеей.

Прежде всего, она касается только мер по замораживанию активов. Безусловно, данная рестрикция является ключевым сдерживающим фактором для гуманитарных организаций, однако другие ограничения, в числе которых торговые санкции, эмбарго на поставки вооружений, также могут прямо или опосредованно препятствовать гуманитарной деятельности.

³⁹ Причем в последние годы в СБ ООН между Индией и Китаем неоднократно возникали разногласия по поводу включения тех или иных лиц, преимущественно базирующихся в Пакистане, в санкционный список в качестве террористов, поскольку это блокировалось Пекином.

⁴⁰ United Nations Meeting Coverage and Press Releases. Adopting Resolution 2664 (2022), Security Council Approves Humanitarian Exemption to Asset Freeze Measures Imposed by United Nations Sanctions Regimes. December 9, 2022. Available at: <https://press.un.org/en/2022/sc15134.doc.htm> (accessed: 11.07.2023); India abstains from UNSC vote on humanitarian aid exemption for sanctioned regimes // Statecraft. 12.12.2022. Available at: <https://www.statecraft.co.in/article/india-abstains-from-unscc-vote-on-humanitarian-aid-exemption-for-sanctioned-regimes> (accessed: 11.07.2023).

⁴¹ Совет Безопасности ООН. Резолюция 2664 (2022). S/RES/2664 (2022). 09.12.2022. Доступ: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/736/77/PDF/N2273677.pdf?OpenElement> (дата обращения: 11.07.2023).

Кроме того, серьезным фактором неопределенности и риска для гуманитарных организаций остаются масштабно применяемые односторонние ограничительные меры, в том числе вторичные санкции, на которые исключения в соответствии с резолюцией СБ ООН № 2664 не распространяются. В ходе обсуждения резолюции именно эти опасения выражали Россия и Китай⁴². Западные эксперты, хотя и усмотрели корыстные мотивы в подобной позиции Москвы и Пекина, поскольку оба государства являются объектами западных санкций, тем не менее признали тот факт, что ключевые вызовы для гуманитарной деятельности исходят преимущественно от односторонних рестрикций [Crystal, 2023]. Последнее обстоятельство подчеркивали и представители гуманитарного сообщества. В частности, президент Международного Комитета Красного Креста (МККК) М. Сполярнич отмечала, что «независимо от того, являются ли санкции международными или односторонними по своему происхождению, их влияние на гуманитарную деятельность не различается»⁴³.

Тем не менее с уверенностью можно утверждать, что принятие резолюции СБ ООН № 2664 является большим шагом вперед на пути к решению проблемы влияния санкций на оказание гуманитарной помощи. Ее значение если не сопоставимо с моментом парадигмального перехода СБ ООН от всеобъемлющих к «умным» санкциям, то, по крайней мере в нынешних условиях, очень велико. Данная резолюция, ставшая реакцией на многолетние призывы гуманитарных организаций, гражданского общества, отдельных государств и представителей научного сообщества снизить деструктивное влияние санкций на осуществление гуманитарной деятельности, позволит если не решить проблему полностью, то хотя бы снизить градус ее остроты. Впрочем, опять следует оговориться, что эффективность резолюции зависит от характера ее реализации, т.е. от того, как она отразится на внутреннем законодательстве и практике государств — членов ООН.

Первыми движение к обозначенным в резолюции ориентирам начали США. 20 декабря OFAC выпустило генеральные лицензии

⁴² United Nations Meeting Coverage and Press Releases. Adopting Resolution 2664 (2022), Security Council Approves Humanitarian Exemption to Asset Freeze Measures Imposed by United Nations Sanctions Regimes. December 9, 2022. Available at: <https://press.un.org/en/2022/sc15134.doc.htm> (accessed: 11.07.2023).

⁴³ ICRC President: 'The humanitarian carveouts have allowed people to benefit from life-saving assistance' // International Committee of the Red Cross. 24.05.2023. Available at: <https://www.icrc.org/en/document/humanitarian-carveouts-un-sanctions-implementation-unscl-resolution2664?ysclid=llhl1u1nzze313369236> (accessed: 11.07.2023).

и внесло поправки в имеющиеся (*general licenses*, GLs), чтобы облегчить доставку «законной гуманитарной помощи» и обеспечить основу для выдачи разрешений на ее предоставление в рамках большинства санкционных режимов США⁴⁴. Одновременно ОФАС подготовило четыре набора ответов на часто задаваемые вопросы, в которых описаны масштаб разрешенной гуманитарной поддержки и ожидания Управления в отношении должной осмотрительности, а также содержатся дополнительные рекомендации для финансовых учреждений, содействующих деятельности НПО⁴⁵. В связи с этим заместитель министра финансов США У. Адейемо с гордостью отметил, что Соединенные Штаты стали первой страной, выдавшей разрешение и инструкции по его применению в рамках санкционных программ, подчеркнув, что «предоставление гуманитарной помощи для облегчения страданий уязвимых слоев населения занимает центральное место в наших американских ценностях». По его словам, действия США отражают приверженность страны обеспечению того, чтобы гуманитарная помощь и связанная с ней торговля продолжали осуществляться по законным и прозрачным каналам, а таргетированные санкции оставались важным внешнеполитическим инструментом Вашингтона⁴⁶.

Это вписывается в обозначенный Белым домом еще в 2021 г. подход по пересмотру санкционной политики США⁴⁷, центральной идеей которого было повышение эффективности американских санкций при одновременном снижении политических, экономических и гуманитарных издержек от их применения. В обзоре

⁴⁴ U.S. Department of the Treasury. Treasury Implements Historic Humanitarian Sanctions Exceptions. December 20, 2022. Available at: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1175> (accessed: 11.07.2023).

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ С приходом к власти администрация Дж. Байдена обозначила намерение внести корректировки в санкционную политику США, сделав ее менее жесткой, более последовательной и гибкой, в том числе за счет проявления толерантности к мнению американских союзников, чьи интересы при Д. Трампе игнорировались, и координации действий с ними. См.: Biden will keep using U.S. sanctions weapon but with sharper aim // Reuters. 16.12.2020. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-usa-sanctions-insight/biden-will-keep-using-u-s-sanctions-weapon-but-with-sharper-aim-sources-idUSKBN28Q1CV> (accessed: 11.07.2023). К этому призывали как отдельные американские политики, так и яркие представители научного сообщества, в числе которых Д. Дрезнер, Дж. Шотт и др. [Drezner, 2021; Schott, 2021].

санкционной политики США за 2021 г., подготовленном ОФАС, Министерство финансов подчеркивало важность калибровки санкций для смягчения «непреднамеренных гуманитарных последствий», в том числе посредством введения или упорядочивания гуманитарных исключений в рамках санкционных программ. Эти усилия Соединенных Штатов были призваны продемонстрировать миру, что «предоставление законной гуманитарной помощи отражает американские ценности»⁴⁸. В связи с этим коспонсорство США по резолюции СБ ООН № 2664 представляется логичным шагом по продвижению данной повестки на международном уровне и способом демонстрации своего лидерства в этом вопросе.

В свою очередь в начале 2023 г. уже ряд других субъектов санкций, в числе которых и Европейский союз, приняли аналогичные меры по осуществлению резолюции. 14 февраля Совет ЕС внес поправки в некоторые общие позиции и регламенты, касающиеся ограничительных мер, с целью включить положения об исключении по гуманитарным соображениям⁴⁹. 31 марта Совет ЕС принял решение изменить в соответствии с резолюцией СБ ООН № 2664 несколько актов, касающихся рестриктивных мер, тем самым завершив введение исключения в 14 санкционных режимов ООН, перенесенных в законодательство Евросоюза. Данное исключение также будет распространяться на автономные списки ЕС, введенные в дополнение к назначениям ООН, что позволит гуманитарным операторам воспользоваться исключением, «не делая различий между списками ЕС и ООН»⁵⁰.

⁴⁸ U.S. Department of the Treasury. The Treasury 2021 Review. October 2021. Available at: <https://home.treasury.gov/system/files/136/Treasury-2021-sanctions-review.pdf> (accessed: 11.07.2023).

⁴⁹ Official Journal of the European Union. Council Decision (CFSP) 2023/338 of 14 February 2023 amending certain Council decisions and common positions concerning restrictive measures in order to insert provisions on a humanitarian exemption. L 47/50. 15.2.2023. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2023/338> (accessed: 11.07.2023); Official Journal of the European Union. Council Regulation (EU) 2023/331 of 14 February 2023 amending certain Council regulations concerning restrictive measures in order to insert provisions on a humanitarian exemption. L 47/1. 15.2.2023. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0331&from=EN> (accessed: 11.07.2023).

⁵⁰ Council of the EU. Humanitarian action: EU introduces exemptions to sanctions to facilitate the delivery of assistance. March 31, 2023. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/03/31/humanitarian-action-eu-introduces-exemptions-to-sanctions-to-facilitate-the-delivery-of-assistance/> (accessed: 11.07.2023).

При этом, хотя резолюция СБ ООН № 2664 и устраняет некоторые препятствия для оказания гуманитарной помощи, целый ряд конъюнктурных вопросов, с которыми в настоящий момент сталкиваются доноры и гуманитарные организации, остаются без ответа. Прежде всего, следует отметить, что параллельно с увеличением потребности в гуманитарной помощи во многих странах растет дефицит финансирования гуманитарного сектора. В 2022 г. должностные лица ООН констатировали рекордную нехватку финансирования средств на осуществление соответствующих программ. По оценкам организации, к концу 2022 г. порядка 222 млн человек нуждались в чрезвычайной гуманитарной помощи, в 2023 г. их число составит 339 млн человек, треть которых проживает в странах, находящихся под санкциями ООН⁵¹. В условиях роста конфликтности, эпидемиологических вызовов, изменения климата представляется маловероятным в краткосрочной перспективе сломить этот негативный тренд. Кроме того, по-прежнему в ряде подсанкционных государств существуют проблемы с обеспечением гуманитарного доступа в отдельные районы, риски манипулирования и политизации помощи.

Примечательно, что в самой резолюции СБ ООН № 2664 признается наличие проблем в этой сфере, а Генеральному секретарю поручается в течение 9 месяцев после ее принятия представить доклад о непреднамеренных негативных гуманитарных последствиях введенных Советом Безопасности санкций, включив в него рекомендации относительно способов их смягчения, в том числе путем введения дополнительных постоянных исключений⁵². Представляется, что обнародование этого доклада в 2023 г. даст новый импульс для дискуссий о том, как свести к минимуму гуманитарные последствия санкций и защитить уязвимые группы населения, а также к принятию реальных мер в этом направлении. При благоприятном раскладе данное решение должно стать не разовым жестом доброй воли, а одним из шагов на пути к системному решению проблем осуществления гуманитарной деятельности в странах, ставших объектами санкций.

⁵¹ UN launches record \$51.5 billion humanitarian appeal for 2023 // OCHA. 01.12.2022. Available at: <https://www.unocha.org/news/un-launches-record-515-billion-humanitarian-appeal-2023> (accessed: 11.07.2023).

⁵² Совет Безопасности ООН. Резолюция 2664 (2022). S/RES/2664 (2022). 09.12.2022. Доступ: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/736/77/PDF/N2273677.pdf?OpenElement> (дата обращения: 11.07.2023).

Спустя более чем два десятилетия с момента перехода от всеобъемлющих к «умным» санкциям можно с уверенностью утверждать, что преодолеть или существенно смягчить их негативные гуманитарные последствия для населения подсанкционных государств, несмотря на принятые международным сообществом меры, не удалось. Санкции по-прежнему влекут за собой нарушения фундаментальных прав человека, прямо и опосредованно препятствуют оказанию гуманитарной помощи нуждающимся. Применение гуманитарных исключений также не позволяет полностью избежать деструктивного воздействия ограничительных мер на доставку помощи и коммерческие поставки продовольствия и медикаментов, поскольку сохраняются серьезные проблемы с точки зрения того, как механизмы изъятий реализуются на практике. Тем не менее решение этих проблем в обозримой перспективе представляется маловероятным, поскольку наряду со сложностями технического характера, связанными в том числе с различиями в подходах стран — инициаторов санкций к применению ограничительных мер и гуманитарных исключений из них, остаются чисто политические дилеммы.

Очевидно, что внешнеполитические приоритеты государств нередко преобладают над гуманитарными императивами, поэтому о снятии санкций из соображений снижения давления на уязвимые слои населения, несмотря на многочисленные призывы к этому со стороны многих политиков, экспертов и представителей гражданского общества, говорить не приходится, причем даже в условиях чрезвычайных ситуаций, как, к примеру, в период пандемии COVID-19. В то же время между государствами, международными организациями, НПО, научным сообществом сложился консенсус по вопросу о том, что необходимо продолжить совместные усилия в поисках способов минимизации деструктивного воздействия санкций на гуманитарную работу.

В этой связи столь значимый шаг, как принятие широкого стандартизированного гуманитарного исключения Советом Безопасности ООН, стал важным сигналом для всех вовлеченных в данный процесс акторов о международной поддержке усилий по обеспечению эффективной доставки гуманитарной помощи. Кроме того, это позволяет смягчить расхожие обвинения в сторону международных организаций и отдельных государств в бездействии перед лицом острейших гуманитарных вызовов. Однако по-прежнему сохраняет

остроту проблема масштабного применения односторонних ограничительных мер, которые являются ключевым вызовом для гуманитарных организаций и на которые исключения в соответствии с резолюцией СБ ООН № 2664 не распространяются.

Таким образом, хотя потенциал и пространство для выработки решений проблемы негативных гуманитарных последствий санкций остаются, государства пока не демонстрируют высокой готовности к их принятию.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Агеева А.Ф. Гуманитарные последствия всеобъемлющих санкций // Проблемы теории и практики управления. 2022. № 2. С. 20–37.

2. Арапова Е.Я., Кудинов А.С. Особенности санкционного регулирования в США, ЕС и Великобритании: сравнительный анализ // Полис. Политические исследования. 2022. № 6. С. 151–165. DOI: 10.17976/jpps/2022.06.11.

3. Бартенев В.И. Влияние санкционного давления на продовольственную безопасность: традиционные и новые измерения // Пути к миру и безопасности. 2022. № 2 (63). С. 11–37. DOI: 10.20542/2307-1494-2022-2-11-37.

4. Бартенев В.И. Международная помощь и санкционное давление: геометрия взаимного влияния // Полис. Политические исследования. 2022. Т. 31. № 6. С. 23–37. DOI: 10.17976/jpps/2022.06.03.

5. Матвеев И.А. Политэкономическая модель урегулирования ситуации в Сирии в контексте украинского конфликта: рабочая тетрадь № 67/2022. Российский совет по международным делам (РСМД). М.: РСМД, 2022.

6. Оганисян Л.Д. ЕС и страны Ближнего и Среднего Востока: землетрясения в Турции и Сирии и эскалация в зоне палестино-израильского конфликта // Европейский союз: факты и комментарии. Дек. 2022 г. — февр. 2023 г. № 111. С. 118–123. DOI: 10.15211/eufacts12023118123.

7. Тимофеев И.Н. Политика санкций Британии: институциональные механизмы и российское направление // Современная Европа. 2022. № 4. С. 22–36. DOI: 10.31857/S0201708322040027.

8. Тимофеев И.Н. Санкции вместо дипломатии? // Россия в глобальной политике. 07.03.2022. Доступ: <https://globalaffairs.ru/articles/sankczii-vmesto-diplomatii/> (дата обращения: 01.08.2023).

9. Тимофеев И.Н. COVID-19 и политика санкций: опыт ивент-анализа // Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения. 2020. Т. 13. № 4. С. 449–464. DOI: 10.21638/spbu06.2020.402.

10. Azar N. Navigating humanitarian exceptions to sanctions against Syria. Challenges and recommendations. The Carter Center, 2020.

11. Biersteker T., Eckert S., Halegua A., Romaniuk P. Consensus from the bottom up? Assessing the influence of the sanctions reform process // Interna-

tional sanctions: Between war and words in the international system / Ed. by P. Wallensteen, C. Staibano. London: Routledge, 2005. P. 15–30.

12. Breen E. Corporations and US economic sanctions: The dangers of over-compliance // *Research handbook on unilateral and extraterritorial sanctions* / Ed. by C. Beaucillon. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021. P. 256–269.

13. Brockmann K., Preble K.A. Mitigating humanitarian impact in a complex sanctions environments. The European Union and the sanctions regimes against Iran. SIPRI, 2021.

14. Bruderlein C. Coping with the humanitarian impact of sanctions: An OCHA perspective. OCHA, 1998.

15. Carter B.E. International economic sanctions: Improving the haphazard U.S. legal regime // *California Law Review*. 1987. Vol. 75. No. 4. P. 1153–1278.

16. Craven M. Humanitarianism and the quest for smarter sanctions // *European Journal of International Law*. 2002. No. 13. No. 1. P. 43–61. DOI: 10.1093/ejil/13.1.43.

17. Crystal C. Landmark UN Humanitarian Sanctions Exemption is a massive win but needs more support // *Carnegie Endowment for International Peace*. 20.03.2023. Available at: <https://carnegieendowment.org/2023/03/20/landmark-un-humanitarian-sanctions-exemption-is-massive-win-but-needs-more-support-pub-89311> (accessed: 01.08.2023).

18. Debarre A. Safeguarding humanitarian action in sanctions regimes. International Peace Institute, 2019.

19. Drezner D.W. Sanctions sometimes smart: Targeted sanctions in theory and practice // *International Studies Review*. 2011. Vol. 13. No. 1. P. 96–108. DOI: 10.1111/j.1468-2486.2010.01001.x.

20. Drezner D.W. The United States of sanctions. The use and abuse of economic coercion // *Foreign Affairs*. September/October 2021. Vol. 100. No. 5. P. 142–154.

21. Fazio A., Reggiani T., Sabatini F. The political cost of sanctions: Evidence from COVID-19 // *Health policy*. 2022. Vol. 126. No. 9. P. 872–878. DOI: 10.1016/j.healthpol.2022.06.008.

22. Ferraro T. International humanitarian law, principled humanitarian action, counterterrorism and sanctions: Some perspectives on selected issues // *International Review of the Red Cross*. 2021. Vol. 103. No. 916–917. P. 109–155. DOI: 10.1017/S1816383121000965.

23. Giumelli F. The purposes of targeted sanctions // *Targeted sanctions. The impacts and effectiveness of United Nations action* / Ed. by T. Beirsteker, S. Eckert, M. Tourihno. New York: Cambridge University Press, 2016. P. 38–59.

24. Gordon J. The invisibility of human harm: How smart sanctions consumed all the oxygen in the room // *Social Research*. 2015. Vol. 82. No. 4. P. 863–874. DOI: 10.1353/sor.2015.0060.

25. Gordon J. Smart sanctions revisited // *Ethics & International Affairs*. 2011. Vol. 25. No. 3. P. 315–335. DOI: 10.1017/S0892679411000323.
26. Haass R.N. Sanctioning madness // *Foreign Affairs*. 1997. Vol. 76. No. 6. P. 74–85.
27. Hausmann P., Pearson E., Liechti M. Assessing the impact of sanctions on humanitarian work. Geneva Graduate Institute, 2022.
28. Hudáková Z., Biersteker T., Moret E. Sanctions relaxation and conflict resolution lessons from past sanctions regimes. The Carter Center, 2021.
29. Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. Economic sanctions reconsidered. 3rd ed. Peterson Institute for International Economics, 2009.
30. Huvé S., Brubaker R. Humanitarian exemptions in UN sanctions regimes. UN sanctions and humanitarian action policy memo 3/4. United Nations University. Center for Policy Research, 2022.
31. Huvé S., Brubaker R., Day A., Hudáková Z. Enforcing UN sanctions and protecting humanitarian action. Towards a coherent and consistent approach. United Nations University, Center for Policy Research, 2022.
32. Marks S.P. Economic sanctions as human rights violations: Reconciling political and public health imperatives // *American Journal of Public Health*. 1999. Vol. 89. No. 10. P. 1509–1513.
33. Moret E.S. Barriers to Afghanistan's critical private sector recovery. Norwegian Refugee Council, 2023.
34. Moret E.S. Humanitarian impacts of economic sanctions on Iran and Syria // *European Security*. 2014. Vol. 24. No. 1. P. 120–140. DOI: 10.1080/09662839.2014.8934.
35. Müller J., Müller K. Sanctions of mass destruction // *Foreign Affairs*. 1999. Vol. 78. No. 3. P. 43–53.
36. Peksen D. When do imposed economic sanctions work? A critical review of the sanctions effectiveness literature // *Defence and Peace Economics*. 2019. P. 1–12. DOI: 10.1080/10242694.2019.1625.
37. Schott J.J. Raising a caution flag on US financial sanctions against China. Peterson Institute for International Economics, 2021.
38. Smart sanctions: Targeting economic statecraft / Ed. by D. Cortright, G. López. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2002.
39. Thompson E. Technical assessment. Humanitarian use of Hawala in Syria. Beechwood International, 2015.
40. Tostensen A., Bull B. Are smart sanctions feasible? // *World Politics*. 2002. Vol. 54. No. 3. P. 373–403.
41. U.S. and European sanctions on Syria. The Carter Center, 2020.
42. Walker J. Navigating humanitarian exceptions regarding international sanctions. Pt. 1: Challenges, opportunities, and realities for the COVID-19 pandemic response. ACAMS, 2020.

43. Walker J. The public policy of sanctions compliance: A need for collective and coordinated international action // *International Review of the Red Cross*. 2021. Vol. 103. No. 916–917. P. 705–716. DOI: 10.1017/S181638312100093X.

44. Walker J. Risk management principles guide for sending humanitarian funds into Syria and similar high-risk jurisdictions. ACAMS, 2020.

45. Weiss T.G. Sanctions as a foreign policy tool: Weighing humanitarian impulses // *Journal of Peace Research*. 1999. Vol. 36. No. 5. P. 499–509.

REFERENCES

1. Ageeva A.F. 2022. Gumanitarnye posledstviya vseob'emlyushchikh sanktsii [The humanitarian impact of comprehensive sanctions]. *Problemy teorii i praktiki upravleniya*, no. 2, pp. 20–37. (In Russ.)

2. Arapova E.Ya., Kudinov A.S. 2022. Osobennosti sanktsionnogo regulirovaniya v SShA, ES i Velikobritanii: sravnitel'nyi analiz [International sanctions legislation in the U.S., EU and UK: A comparative study]. *Polis. Politicheskie issledovaniya*, no. 6, pp. 151–165. DOI: 10.17976/jpps/2022.06.11. (In Russ.)

3. Bartenev V.I. 2022a. Vliyanie sanktsionnogo davleniya na prodovol'stvennyu bezopasnost': traditsionnye i novye izmereniya [The impact of sanctions on food security: Traditional and new dimensions]. *Puti k miru i bezopasnosti*, no. 2 (63), pp. 11–37. DOI: 10.20542/2307-1494-2022-2-11-37. (In Russ.)

4. Bartenev V.I. 2022b. Mezhdunarodnaya pomoshch' i sanktsionnoe davlenie: geometriya vzaimnogo vliyaniya [International assistance and sanctions pressure: Geometry of interlinkages]. *Polis. Politicheskie issledovaniya*, vol. 31, no. 6, pp. 23–37. DOI: 10.17976/jpps/2022.06.03. (In Russ.)

5. Matveev I.A. 2022. *Politekonomicheskaya model' uregulirovaniya situatsii v Sirii v kontekste ukrainskogo konflikta* [Settling the Syrian conflict amid the Ukrainian crisis: Political economy perspective]. The Russian International Affairs Council. Working paper No. 67/2022. Moscow, RSMD Publ. (In Russ.)

6. Oganisyan L.D. 2023. ES i strany Blizhnego i Srednego Vostoka: zemletryaseniya v Turtsii i Sirii i eskalatsiya v zone palestino-izrail'skogo konflikta [EU and the countries of the Near and Middle East: Earthquakes in Turkey and Syria and escalation in the Palestinian-Israeli conflict zone]. *Evropeiskii soyuz: fakty i kommentarii*, no. 111, pp. 118–123. DOI: 10.15211/eufacts12023118123. (In Russ.)

7. Timofeev I.N. 2022a. Politika sanktsii Britanii: institutsional'nye mekhanizmy i rossiiskoe napravlenie [UK policy of sanctions: Institutional design and the Russian track]. *Sovremennaya Evropa*, no. 4, pp. 22–36. DOI: 10.31857/S0201708322040027. (In Russ.)

8. Timofeev I.N. 2022b. Sanktsii vmesto diplomatii? [Sanctions instead of diplomacy?]. *Russia in Global Affairs*. Available at: <https://globalaffairs.ru/articles/sankczii-vmesto-diplomatii/> (accessed: 01.08.2023). (In Russ.)

9. Timofeev I.N. 2020. COVID-19 i politika sanktsii: opyt ivent-analiza [COVID-19 and the policy of sanctions: An event analysis]. *Vestnik of Saint Petersburg University. International Relations*, vol. 13, no. 4, pp. 449–464. DOI: 10.21638/spbu06.2020.402. (In Russ.)
10. Azar N. 2020. *Navigating humanitarian exceptions to sanctions against Syria. Challenges and recommendations*. The Carter Center.
11. Biersteker T., Eckert S., Halegua A., Romaniuk P. 2005. Consensus from the bottom up? Assessing the influence of the sanctions reform process. In: Wallenstein P., Staibano C. (eds.). *International sanctions: Between war and words in the international system*. London, Routledge, pp. 15–30.
12. Breen E. 2021. Corporations and US economic sanctions: The dangers of overcompliance. In: Beaucillon C. (ed.). *Research handbook on unilateral and extraterritorial sanctions*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp. 256–269.
13. Brockmann K., Preble K.A. 2021. *Mitigating humanitarian impact in a complex sanctions environments. The European Union and the sanctions regimes against Iran*. SIPRI.
14. Bruderlein C. 1998. *Coping with the humanitarian impact of sanctions: An OCHA perspective*. OCHA.
15. Carter B.E. 1987. International economic sanctions: Improving the haphazard U.S. legal regime. *California Law Review*, vol. 75, no. 4, pp. 1153–1278.
16. Craven M. 2002. Humanitarianism and the quest for smarter sanctions. *European Journal of International Law*, no. 13 (1), pp. 43–61. DOI: 10.1093/ejil/13.1.43.
17. Crystal C. 2023. Landmark UN Humanitarian Sanctions Exemption is a massive win but needs more support. *Carnegie Endowment for International Peace*. Available at: <https://carnegieendowment.org/2023/03/20/landmark-un-humanitarian-sanctions-exemption-is-massive-win-but-needs-more-support-pub-89311> (accessed: 01.08.2023).
18. Debarre A. 2019. *Safeguarding humanitarian action in sanctions regimes*. International Peace Institute.
19. Drezner D.W. 2011. Sanctions sometimes smart: Targeted sanctions in theory and practice. *International Studies Review*, vol. 13, no. 1, pp. 96–108. DOI: 10.1111/j.1468-2486.2010.01001.x.
20. Drezner D.W. 2021. The United States of sanctions. The use and abuse of economic coercion. *Foreign Affairs*, vol. 100, no. 5, pp. 142–154.
21. Fazio A., Reggiani T., Sabatini F. 2022. The political cost of sanctions: Evidence from COVID-19. *Health Policy*, vol. 126, no. 9, pp. 872–878. DOI: 10.1016/j.healthpol.2022.06.008.
22. Ferraro T. 2021. International humanitarian law, principled humanitarian action, counterterrorism and sanctions: Some perspectives on selected issues. *International Review of the Red Cross*, vol. 103, no. 916–917, pp. 109–155. DOI: 10.1017/S1816383121000965.

23. Giumelli F. 2016. The purposes of targeted sanctions. In: Beirsteker T., Eckert S., Tourihno M. (eds.). *Targeted sanctions. The impacts and effectiveness of United Nations action*. New York, Cambridge University Press, pp. 38–59.

24. Gordon J. 2015. The invisibility of human harm: How smart sanctions consumed all the oxygen in the room. *Social Research*, vol. 82, no. 4, pp. 863–874. DOI: 10.1353/sor.2015.0060.

25. Gordon J. 2011. Smart sanctions revisited. *Ethics & International Affairs*, vol. 25, no. 3, pp. 315–335. DOI: 10.1017/S0892679411000323.

26. Haass R.N. 1997. Sanctioning madness. *Foreign Affairs*, vol. 76, no. 6, pp. 74–85.

27. Hausmann P., Pearson E., Liechti M. 2022. *Assessing the impact of sanctions on humanitarian work*. Geneva Graduate Institute.

28. Hudáková Z., Biersteker T., Moret E. 2021. *Sanctions relaxation and conflict resolution lessons from past sanctions regimes*. The Carter Center.

29. Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. 2009. *Economic sanctions reconsidered*. 3rd ed. Peterson Institute for International Economics.

30. Huvé S., Brubaker R. 2022. *Humanitarian exemptions in UN sanctions regimes. UN sanctions and humanitarian action policy memo 3/4*. United Nations University, Center for Policy Research.

31. Huvé S., Brubaker R., Day A., Hudáková Z. 2022. *Enforcing UN sanctions and protecting humanitarian action. Towards a coherent and consistent approach*. United Nations University, Center for Policy Research.

32. Marks S.P. 1999. Economic sanctions as human rights violations: Reconciling political and public health imperatives. *American Journal of Public Health*, vol. 89, no. 10, pp. 1509–1513.

33. Moret E.S. 2023. *Barriers to Afghanistan's critical private sector recovery*. Norwegian Refugee Council.

34. Moret E.S. 2014. Humanitarian impacts of economic sanctions on Iran and Syria. *European Security*, vol. 24, no. 1, pp. 120–140. DOI: 10.1080/09662839.2014.8934.

35. Müller J., Müller K. 1999. Sanctions of mass destruction. *Foreign Affairs*, vol. 78, no. 3, pp. 43–53.

36. Peksen D. 2019. When do imposed economic sanctions work? A critical review of the sanctions effectiveness literature. *Defence and Peace Economics*, pp. 1–12. DOI: 10.1080/10242694.2019.1625.

37. Schott J.J. 2021. *Raising a caution flag on US financial sanctions against China*. Peterson Institute for International Economics.

38. Cortright D., López G. (eds.). 2002. *Smart sanctions: Targeting economic statecraft*. New York, Rowman & Littlefield Publishers.

39. Thompson E. 2015. *Technical assessment. Humanitarian use of Hawala in Syria*. Beechwood International.

40. Tostensen A., Bull B. 2002. Are smart sanctions feasible? *World Politics*, vol. 54, no. 3, pp. 373–403.

41. *U.S. and European Sanctions on Syria*. 2020. The Carter Center.

42. Walker J. 2020a. *Navigating humanitarian exceptions regarding international sanctions. Pt. 1: Challenges, opportunities and realities for the COVID-19 pandemic response*. ACAMS.

43. Walker J. 2021. The public policy of sanctions compliance: A need for collective and coordinated international action. *International Review of the Red Cross*, vol. 103, no. 916–917, pp. 705–716. DOI: 10.1017/S181638312100093X.

44. Walker J. 2020b. *Risk management principles guide for sending humanitarian funds into Syria and similar high-risk jurisdictions*. ACAMS.

45. Weiss T.G. 1999. Sanctions as a foreign policy tool: Weighing humanitarian impulses. *Journal of Peace Research*, vol. 36, no. 5, pp. 499–509.

Статья поступила в редакцию 03.07.2023; одобрена после рецензирования
23.08.2023; принята к публикации 21.09.2023

The paper was submitted 03.07.2023; approved after reviewing 23.08.2023;
accepted for publication 21.09.2023