

Представитель Мексики заявил, что резолюция должна дать четко и однозначно понять, что Совет и в целом Организация Объединенных Наций преисполнены решимости предпринимать конкретные шаги для создания более совершенного механизма защиты гуманитарных работников. Он выразил сожаление по поводу того, что в тексте резолюции не упоминается Международный уголовный суд и Римский статут, но отметил, что, учитывая назначение резолюции и чрезвычайно важное значение ее единогласного принятия, ее авторы сочли обоснованными те непростые решения, к которым удалось прийти в ходе переговоров¹³.

¹³ Там же, стр. 4.

45. Общие вопросы, касающиеся санкций

Обсуждения, состоявшиеся в период 17 апреля 2000 года — 25 февраля 2003 года (4128-е, 4394-е и 4713-е заседания)

На своем 4128-м заседании 17 апреля 2000 года¹ Совет Безопасности включил в свою повестку дня пункт, озаглавленный «Общие вопросы, касающиеся санкций». На заседании с заявлениями выступили все члены Совета², представители Австралии, Болгарии, бывшей югославской Республики Македония, Германии, Ирака, Италии, Кубы, Ливийской Арабской Джамахирии, Новой Зеландии, Пакистана, Португалии (от имени Европейского союза³), Турции и Швеции, постоянный наблюдатель от Швейцарии при Организации Объединенных Наций и заместитель Генерального секретаря по политическим вопросам.

¹ Дополнительную информацию об обсуждениях, состоявшихся на этом заседании, см. в разделе В, части III главы XI, касающемся мер, не связанных с использованием вооруженных сил в соответствии со статьей 41 Устава, а также раздел В части VIII главы XI, касающийся специальных экономических проблем, о которых говорится в статье 50 Устава.

² Канаду представлял министр иностранных дел этой страны.

³ К этому заявлению присоединились Болгария, Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Румыния, Словакия, Словения, Чешская Республика и Эстония.

Председатель (Канада) обратил внимание Совета на записку Председателя от 17 апреля 2000 года, в которой члены Совета постановили на временной основе учредить неофициальную рабочую группу Совета для разработки общих рекомендаций относительно путей повышения эффективности санкций⁴.

В своих вступительных замечаниях заместитель Генерального секретаря по политическим вопросам отметил, что, хотя в последние годы санкции, принимаемые Советом, стали основным инструментом принуждения к миру, трудности с соблюдением режимов санкций, а также их непреднамеренные последствия для гражданского населения и соседних или третьих государств, поставили под сомнение их эффективность и обусловили необходимость рассмотрения путей совершенствования их механизма. Он подчеркнул, что если должным образом направлять санкции, они могут играть важную роль в обеспечении выполнения резолюций Совета и служить превентивной мерой, ослабляя при этом воздействие непреднамеренных последствий. Напомнив о том, что в стремлении внести свой вклад в разработку концепции «умных» санкций, Секретариат изучил уроки осуществления санкций, введенных в последнее время, оратор подчеркнул необходимость защиты уязвимых слоев

⁴ S/2000/319.

населения соответствующего государства наряду с обеспечением более целенаправленного характера санкций в целях повышения их эффективности. Он добавил, что режимы санкций должны предусматривать создание надежного механизма контроля, возможно, в сотрудничестве с региональными или субрегиональными организациями, и что для эффективного осуществления режимов санкций Секретариат необходимо обеспечивать соответствующими финансовыми и кадровыми ресурсами; кроме того, Совет и его комитеты по санкциям должны иметь возможность получать, при необходимости, всеобъемлющую оценку воздействия любого конкретного режима санкций. Что касается необходимости минимизации негативных последствий санкций, то, как заявил заместитель Генерального секретаря, Совету следует рассмотреть вопрос о том, чтобы включить в соответствующие резолюции положения о гуманитарных исключениях, а также создать соответствующий механизм, который бы предоставлял Совету периодические оценки эффективности санкций и их гуманитарного, социально-экономического и политического воздействия. Кроме того, оратор предложил Совету рассмотреть вопрос о включении в свои резолюции положений, касающихся анализа воздействия санкций на государства, не являющиеся их целью, и способствовать решению проблем, связанных со статьей 50 Устава Организации Объединенных Наций. Он добавил, что было бы целесообразно обеспечить большую четкость и единообразие формулировок и технической терминологии в резолюциях Совета, а также предусмотреть в резолюциях конкретные критерии отмены или приостановки действия санкций. Заместитель Генерального секретаря отметил, что, хотя национальные власти несут ответственность за обеспечение соблюдения санкций, введенных Советом, часто государства-члены нуждаются в консультациях и помощи при выполнении этого обязательства. В заключение оратор указал, что санкции будут эффективными лишь в том случае, если Организация Объединенных Наций и ее государства-члены готовы взять на себя дополнительную ответственность и создать

необходимый потенциал для обеспечения контроля над ними и их осуществлением⁵.

В ходе обсуждений большинство ораторов признавали, что наступило время для проведения аналитического обзора, существующей политики и практики в сфере санкций, с тем чтобы решить проблемы, связанные с их структурой, управлением и эффективностью; приветствовали создание рабочей группы Совета для выработки рекомендаций относительно повышения эффективности санкций; признали, что санкции по-прежнему являются необходимым и важным механизмом работы Совета; выразили озабоченность в связи с потенциальным негативным гуманитарным воздействием санкций на гражданское население страны, подпадающей под действие санкций, а также неблагоприятными экономическими последствиями для третьих государств и приветствовали тенденцию к принятию более целенаправленных санкций; подчеркнули необходимость совершенствования управления и повышения эффективности санкций.

Касательно общей цели санкций многие ораторы подчеркнули, что санкции должны применяться в качестве одного из способов обеспечения соблюдения принятых положений лишь после того, как исчерпаны все остальные мирные средства, а другие ораторы отметили, что санкции не должны быть самоцелью. Что касается концепции целевых санкций, то большинство ораторов разделили точку зрения о том, что санкции должны быть более целенаправленными и применяться в отношении тех, кто несет ответственность за подпадающее под действие санкций поведение для обеспечения более эффективного выполнения решений Совета и недопущения нанесения ущерба гражданским лицам. Кроме того, несколько делегаций заявили, что необходимо тщательно рассмотреть вопрос о воздействии санкций на третьи страны с учетом статьи 50 Устава⁶.

⁵ S/PV.4128, стр. 2–6.

⁶ Там же, стр. 14–15 (Намибия), стр. 16–20 (Малайзия), стр. 23–25 (Тунис), стр. 29–30 (Российская Федерация), стр. 31–34 (Канада), стр. 37–38 (Пакистан), стр. 45–46 (Болгария), стр. 52–56 (Ирак), стр. 56–57 (бывшая югославская Республика Македония) и стр. 57–58 (Турция).

Относительно критериев введения или прекращения санкций, несколько ораторов отметили, что санкции должны вводиться лишь тогда, когда Совет четко определил наличие угрозы миру или же нарушения мира⁷. Представитель Соединенных Штатов указал на необходимость тщательной разработки санкций с учетом конкретной ситуации, в которых они будут применяться, а также на необходимость обеспечения целенаправленности и правовой подкрепленности санкций, чтобы они способствовали изменению соответствующего поведения. Далее он отметил, что критерием для приостановления или прекращения действия санкций является поведение того образования, против которого введены санкции, и указал, что санкции нельзя прекращать по причине нехватки решимости, воли или терпения⁸. Несколько представителей заявили, что санкции должны иметь четко определенную цель и объективные критерии для приостановки или прекращения их действия⁹. Кроме того, несколько делегаций подчеркнули важность определения конкретного срока действия санкций¹⁰, а другие высказались за использование в резолюциях более единообразной и четкой терминологии, касающейся санкций, с тем чтобы повысить эффективность их согласованного применения на национальном уровне¹¹.

Что касается осуществления санкций, то большинство ораторов призвали повысить эффективность осуществления режимов санкций и контроля за ними, а также указали на необходимость укрепления потенциала для осуществления санкций и наблюдения за ними на национальном, региональном и международном

уровнях. Несколько делегаций высказали мнение о том, что выделение адекватных ресурсов на цели управления и осуществления является важнейшей предпосылкой для эффективных режимов санкций и, в частности, призвали укрепить потенциал Секретариата в деле оказания поддержки комитетам по санкциям¹². Другие делегации подчеркнули, что государствам-членам необходимо оказать помощь в осуществлении и обеспечении соблюдения санкций, в том числе в таких сферах, как национальное законодательство, контроль и обеспечение соблюдения¹³.

На 4394-м заседании¹⁴ 25 октября 2001 года с заявлениями выступили большинство членов Совета¹⁵, представители Германии и Швеции¹⁶, постоянный наблюдатель от Швейцарии и помощник Генерального секретаря по политическим вопросам.

Сначала Совет заслушал брифинги постоянного наблюдателя от Швейцарии и представителей Германии и Швеции, соответственно.

Постоянный наблюдатель от Швейцарии высказался в поддержку концепции целенаправленных санкций, прежде всего финансовых, сослался на основные результаты Интерлакенского процесса, в котором основной упор делается на возможность применения таких санкций. Он подчеркнул, что одним из основных условий повышения эффективности целенаправленных финансовых санкций является способность четкого определения целей, включая конкретное определение сторон, которые извлекают

⁷ Там же, стр. 10–12 (Франция), стр. 16–20 (Малайзия), стр. 29–30 (Российская Федерация), стр. 38–40 (Ливийская Арабская Джамахирия) и стр. 48–51 (Куба).

⁸ Там же, стр. 8–10.

⁹ Там же, стр. 10–12 (Франция), стр. 14–15 (Намибия), стр. 16 (Китай), стр. 20–22 (Аргентина), стр. 23–25 (Тунис), стр. 27–29 (Ямайка), стр. 29–30 (Российская Федерация), стр. 37–38 (Пакистан) и стр. 48–51 (Куба).

¹⁰ Там же, стр. 10–12 (Франция), стр. 16–20 (Малайзия), стр. 25–27 (Мали) и стр. 29–30 (Российская Федерация).

¹¹ Там же, стр. 20–22 (Аргентина), стр. 34–35 (Португалия) и стр. 51–52 (Постоянный наблюдатель от Швейцарии).

¹² Там же, стр. 10–12 (Франция), стр. 13 (Украина), стр. 14–15 (Намибия), стр. 16–20 (Малайзия), стр. 20–22 (Аргентина), стр. 22–23 (Нидерланды), стр. 57–58 (Тунис), стр. 27–29 (Ямайка), стр. 31–34 (Канада) и стр. 34–35 (Португалия).

¹³ Там же, стр. 6–7 (Бангладеш), стр. 22–23 (Нидерланды), стр. 57–58 (Тунис), стр. 27–29 (Ямайка) и стр. 43–45 (Австралия).

¹⁴ Дополнительную информацию об обсуждениях, состоявшихся на этом заседании, см. в разделе В части III главы XI, касающейся принятия мер, не связанных с использованием вооруженных сил в соответствии со статьей 41 Устава.

¹⁵ Представители Бангладеш и Ирландии с заявлениями на этом заседании не выступили.

¹⁶ Швеция была представлена статс-секретарем по иностранным делам.

непосредственную экономическую выгоду из активов, и отметил, что финансовые санкции являются, вероятно, самым эффективным средством, когда они рассматриваются как часть более скоординированной политической и дипломатической стратегии¹⁷.

Представитель Германии в своем выступлении остановился прежде всего на результатах процесса «Бонн-Берлин», направленного на введение целенаправленных санкций в отношении эмбарго, касающегося оружия, и запрещения поездок. Отметив, что необходимо проводить регулярные обзоры целенаправленных санкций для определения их эффективности и последствий, он заявил, что даже самые четкие резолюции о введении санкций могут оказаться бесполезными, если некоторые государства-члены не будут проявлять политическую волю с целью их выполнения¹⁸.

Представитель Швеции отметил, что, как продемонстрировали Интерлакенский процесс и процесс «Бонн-Берлин», еще многое можно сделать для развития концепции и практики целенаправленных санкций, и заявил, что правительство его страны намерено продолжить эту работу в рамках Стокгольмского процесса осуществления целенаправленных санкций, основной упор в котором, в частности, будет делаться на более последовательном и эффективном учете резолюций Совета Безопасности в национальном законодательстве и на путях оказания помощи государствам-членам в осуществлении санкций, в том числе путем оказания технической и финансовой поддержки¹⁹.

Помощник Генерального секретаря по политическим вопросам особо отметил важность Интерлакенского процесса и процесса «Бонн-Берлин» и приветствовал решение правительства Швеции возглавить эти процессы. Отметив, что для того, чтобы санкции были полезным механизмом в арсенале средств Совета, необходимо наладить конструктивный диалог по вопросам их осуществления и контроля за их соблюдением, он заявил, что необходимо изыскать практическое решение вопросов, связанных с трудностями

контроля за режимом санкций. Он отметил, что, хотя задача эффективного осуществления санкций и контроля за ними прежде всего возложена на государства-члены, они часто не имеют необходимых возможностей и нуждаются в помощи в этих вопросах. В этой связи оратор высказал мнение о том, что для оказания помощи государствам-членам необходимо соответствующим образом укрепить Секретариат Организации Объединенных Наций и привлечь к оказанию помощи компетентные региональные организации. Кроме того, он отметил, что создание постоянного механизма по контролю за осуществлением санкций может способствовать принятию более систематических последующих мер для пресечения нарушений режимов санкций, а также повысить эффективность сотрудничества в их осуществлении. Подчеркнув, что целенаправленные санкции могли бы также играть важную сдерживающую и превентивную роль, он настоятельно призвал Совет рассматривать вопрос о санкциях в этом контексте в будущем. В заключение он выразил мнение, что более существенная поддержка комитетов по санкциям, которая будет предусматривать задействование дополнительных технических специалистов и укрепление аналитического потенциала, потребует выделения адекватных ресурсов²⁰.

В ходе последовавшего за этим обсуждения ораторы заявили о своей неизменной поддержке концепции целенаправленных и тщательно контролируемых санкций и поддержали результаты Интерлакенского процесса и процесса «Бонн-Берлин», которые станут ценным механизмом Совета в процессе разработки будущих режимов санкций, направленных на недопущение негативных последствий для широких слоев населения и третьих стран, и приветствовали решение правительства Швеции закрепить результаты Интерлакенского процесса и процесса «Бонн-Берлин» в рамках Стокгольмского процесса. Что касается путей совершенствования контроля за санкциями и их осуществления, то представитель Франции выступил за создание постоянного механизма контроля с участием как Совета, так и комитетов по санкциям, что позволит укрепить взаимодополняемость подхода к различным субъектам и кризисам, прежде всего в Африке, где

¹⁷ S/PV.4394, стр. 2–4.

¹⁸ Там же, стр. 4–6.

¹⁹ Там же, стр. 6–7.

²⁰ Там же, стр. 7–9.

несколько ситуаций имеют взаимосвязанный характер²¹. Затронув тот же вопрос, другие представители в позитивном ключе отметили дальнейшую работу по предложению о создании постоянной группы для наблюдения за повышением эффективности и соблюдением режимов санкций²². В заключение несколько ораторов настоятельно рекомендовали Совету принять без дальнейших отсрочек проект доклада, представленный Рабочей группой по общим вопросам, касающимся санкций, заявив, что содержащиеся в этом докладе рекомендации, а также рекомендации итоговых документов Интерлакенского процесса и процесса «Бонн-Берлин», являются необходимыми механизмами для обеспечения повышения эффективности принятия Советом нынешних и будущих санкций²³.

На 4713-м заседании 25 февраля 2003 года²⁴ с заявлениями выступили все члены Совета, представитель Швеции²⁵ и помощник Генерального секретаря по политическим вопросам.

Представляя Совету информацию о результатах Стокгольмского процесса, представитель Швеции отметил, что главная цель заключалась в повышении эффективности целенаправленных санкций путем пересмотра и совершенствования деятельности по их осуществлению как в рамках системы Организации Объединенных Наций, так и по линии государств-членов, при одновременном сведении к минимуму их негативных последствий. В частности, он добавил, что одна из конкретных приоритетных задач состоит в разработке мер по совершенствованию планирования, контроля, отчетности и координации в контексте усилий,

предпринимаемых комитетами по санкциям и контрольными органами. Отметив, что в докладе содержится множество предложений по этому вопросу, он сослался на несколько рекомендаций, которые включали, в частности, назначение координатора по санкциям в целях дальнейшего укрепления и содействия расширению сотрудничества между структурами, занимающимися вопросами санкций, а также разработку правовых рамок осуществления санкций²⁶.

Помощник Генерального секретаря по политическим вопросам отметил, что Стокгольмский процесс привлек внимание к ряду трудностей, связанных с осуществлением санкций. Он рекомендовал Совету учесть выводы Стокгольмского процесса при проведении обзоров санкций или же при рассмотрении вопроса о применении механизма целенаправленных санкций в будущем. Кроме того, он выразил надежду, что работа будет продолжаться, особенно по таким нерешенным вопросам, как укрепление координации между всеми соответствующими сторонами, расширение координации между различными группами экспертов, совершенствование структуры санкционных списков и их применения, изучение методов оценки результативности целенаправленных санкций Совета в плане сдерживания и их включение в общую стратегию превентивной дипломатии²⁷.

В ходе последующего обсуждения члены Совета в целом признали и одобрили вклад Стокгольмского процесса в разработку более четких подходов к применению санкций на базе выводов Интерлакенского процесса и процесса «Бонн-Берлин». Вновь заявив, что иногда всеобъемлющие санкции порождали непреднамеренные негативные последствия для гражданского населения целевой страны и третьих стран, члены Совета пришли к общему мнению о том, что целенаправленные санкции являются эффективным средством сведения количества таких случаев до минимума. Кроме того, члены Совета отметили, что следует проявлять осмотрительность при принятии решений о применении санкций и разработке режимов санкций, при этом большинство из них отметили, что новые режимы санкций должны

²¹ S/PV.4394, стр. 10–11.

²² S/PV.4394, стр. 11–12 (Украина); S/PV.4394 (Resumption 1) и Согр.1, стр. 4–5 (Соединенное Королевство), стр. 5–6 (Норвегия), стр. 6–7 (Маврикий) и стр. 7–8 (Колумбия).

²³ S/PV.4394, стр. 10–11 (Франция) и стр. 11–12 (Украина); S/PV.4394 (Resumption 1) и Согр.1, стр. 2–4 (Ямайка), стр. 7–8 (Колумбия), стр. 9–10 (Мали), стр. 12–13 (Тунис) и стр. 13 (Китай).

²⁴ Дополнительную информацию об обсуждениях, состоявшихся на этом заседании см. в разделе В части III главы XI, касающемся принятия мер, не связанных с использованием вооруженных сил в соответствии со статьей 41 Устава.

²⁵ Швеция была представлена статс-секретарем по иностранным делам.

²⁶ S/PV.4713, стр. 2–4.

²⁷ Там же, стр. 4–6.

предусматривать процесс внутреннего контроля для целей регулярной оценки политического и гуманитарного воздействия санкций. Представитель Болгарии поддержал проведение предварительной всесторонней оценки ситуации, что поможет обеспечить должную направленность целевых санкций в отношении конкретных лиц, принимающих решения, при этом сведении к минимуму непреднамеренных побочных последствий, а представители Китая, Российской Федерации, Франции и Пакистана настоятельно рекомендовали Совету провести оценку гуманитарного воздействия принятых мер²⁸. Что касается прекращения санкций, то некоторые ораторы обратили внимание на необходимость включения стратегии завершения операций в структуру режимов санкций, одобрив при этом концепцию ограниченных по времени санкций²⁹. Представитель Сирийской Арабской Республики подчеркнул необходимость немедленной отмены санкций после проверки их соблюдения, а представитель Пакистана высказал мнение о том, что необходимо предусмотреть положения, предусматривающие ослабление санкций в связи с их частичным соблюдением³⁰. Представитель Соединенных Штатов выразил иную точку зрения, заявив, что санкции должны непосредственным образом увязываться с изменением политики и поведения целевых сторон, а не предусматривать искусственную привязку произвольно установленным срокам действия³¹.

Относительно наблюдения за режимами санкций большинство членов Совета согласилось с тем, что механизмы наблюдения и группы экспертов относятся к числу наиболее важных механизмов Совета по осуществлению санкций. Представители Китая и Российской Федерации обратили особое внимание на механизм наблюдения, применяемый в отношении режима санкций, введенного против Национального союза за полную независимость Анголы (УНИТА), заявив, что он мог бы послужить в качестве модели в

других обстоятельствах³². Представитель Германии отметил, что само существование механизмов наблюдения как, например, в случае принятия мер против УНИТА, послужило сдерживающим средством для сил, нарушавших санкции, и вместе с тем инструментом раннего предупреждения в случае нанесения несоразмерного побочного ущерба³³. Представители Франции и Соединенного Королевства выразили удовлетворение в связи с тем, что выводы Стокгольмского процесса соответствовали предложению о создании полупостоянного механизма наблюдения за осуществлением целенаправленных санкций³⁴. В аналогичном ключе другие члены Совета призвали создать самостоятельный единообразный механизм наблюдения за санкциями в Секретариате. Например, представитель Соединенных Штатов рекомендовал Секретариату создать неофициальную систему, которая

²⁸ Там же, стр. 7–8 (Китай) и стр. 16–17 (Российская Федерация).

²⁹ Там же, стр. 24.

³⁰ Там же, стр. 9 (Франция) и стр. 14–15 (Соединенное Королевство).

²⁸ Там же, стр. 6–7 (Болгария), стр. 7–8 (Китай), стр. 9 (Франция) стр. 16–17 (Российская Федерация) и стр. 17–19 (Пакистан).

²⁹ Там же, стр. 7–8 (Китай), стр. 9 (Франция), стр. 15–16 (Сирийская Арабская Республика) и стр. 17–19 (Пакистан).

³⁰ Там же, стр. 15–16 (Сирийская Арабская Республика) и стр. 17–19 (Пакистан).

³¹ Там же, стр. 11–13.

будет документировать и классифицировать соответствующие выводы и рекомендации различных групп экспертов в целях выявления общих характерных особенностей, а также сокращения дублирования и содействия повышению эффективности³⁵. Представители Франции и Чили заявили, что особого внимания заслуживает идея учреждения должности специального координатора Организации Объединенных Наций по санкциям³⁶.

Несколько ораторов обратили внимание на важность координации деятельности по осуществлению санкций. Представитель Болгарии, которого поддержали представители Гвинеи и Мексики, поддержал идею регулярной координации усилий между комитетами по санкциям, в том числе путем проведения совместных заседаний, направленных на обеспечение последовательности и преемственности и недопущение дублирования³⁷. Представитель Китая призвал расширить связь и координацию между комитетами по санкциям, механизмами наблюдения и экспертными органами, а представитель Гвинеи настоятельно рекомендовал проводить регулярные консультации и наладить сотрудничество между Секретариатом и комитетами по санкциям, с одной стороны, и заинтересованными международными, региональными и субрегиональными организациями — с другой³⁸. Кроме того, представитель Мексики подчеркнул важность укрепления координации деятельности между комитетами по санкциям и другими участниками, включая гуманитарные учреждения и международные и местные неправительственные организации³⁹.

В заключение несколько ораторов призвали укрепить потенциал Секретариата по поддержке осуществления санкций⁴⁰, а другие призвали выделить необходимые финансовые ресурсы тем государствам-членам, которые в них нуждаются⁴¹.

³⁵ Там же, стр. 11–13.

³⁶ Там же, стр. 9 (Франция) и стр. 13–14 (Чили).

³⁷ Там же, стр. 6–7 (Болгария), стр. 9–11 (Гвинея) и стр. 21–23 (Мексика).

³⁸ Там же, стр. 7 (Китай) и стр. 9–11 (Гвинея).

³⁹ Там же, стр. 21–23.

⁴⁰ Там же, стр. 9 (Франция) и стр. 21–23 (Мексика).

⁴¹ Там же, стр. 9–11 (Гвинея), стр. 15–17 (Сирийская Арабская Республика) и стр. 21–23 (Мексика).

