



Совет по правам человека

Сорок вторая сессия

9–27 сентября 2019 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие**

Негативное воздействие односторонних принудительных мер на осуществление прав человека

**Доклад Специального докладчика по вопросу о негативном
воздействии односторонних принудительных мер
на осуществление прав человека**

Резюме

Настоящий доклад является пятым ежегодным докладом, представленным Совету по правам человека Специальным докладчиком по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека Идрисом Джазаيري.

В этом докладе Специальный докладчик рассматривает воздействие односторонних принудительных мер на права человека в восьми странах и появление международных правовых норм в отношении экстерриториального применения односторонних санкций. В заключение он призывает к разработке декларации об односторонних принудительных мерах и верховенстве права и назначению специального представителя Генерального секретаря по односторонним принудительным мерам.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Обзор деятельности Специального докладчика	3
III. Последние события, связанные с применением односторонних санкций	3
A. Исламская Республика Иран	3
B. Куба.....	5
C. Боливарианская Республика Венесуэла	6
D. Российская Федерация	12
E. Катар	13
F. Государство Палестина.....	13
G. Сирийская Арабская Республика	14
H. Йемен	15
IV. Формирующийся консенсус международного сообщества в отношении осуждения и противодействия экстерриториальному применению односторонних санкций	15
A. Осуждение экстерриториального применения односторонних санкций	15
B. Обязательство сопротивляться экстерриториальному применению односторонних санкций	16
V. Рекомендации и предложения Специального докладчика	19
VI. Выводы	20

I. Введение

1. Настоящий доклад является пятым ежегодным докладом, представляемым Совету по правам человека Специальным докладчиком по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека. Он был подготовлен во исполнение резолюции 27/21 Совета, в которой изложен мандат Специального докладчика, и резолюции 36/10, в которой этот мандат продлевается на трехлетний период.

II. Обзор деятельности Специального докладчика

2. 28 июня 2018 года Специальный докладчик выступил перед гуманитарной целевой группой по Сирийской Арабской Республике с сообщением, в котором кратко проинформировал государства-члены о проблемах в области прав человека, возникающих в связи с осуществлением санкций в отношении Сирийской Арабской Республики.

3. 17 октября Специальный докладчик представил Генеральной Ассамблее доклад, в котором он дал обзор событий, касающихся односторонних санкций, применяемых к определенным странам, и рассмотрел некоторые проблемы, возникающие в связи с применением односторонних санкций в ходе войны и в условиях мира (A/73/175).

4. 7 марта 2019 года Специальный докладчик принял участие в групповом обсуждении, проведенном Организацией по защите жертв насилия. В ходе обсуждения были особо отмечены нарушения прав человека, от которых страдают иранцы в результате односторонних действий, предпринятых Соединенными Штатами Америки, включая нарушения прав на здоровье и питание и права на защиту от крайней нищеты.

5. 29 мая 2019 года Специальный докладчик провел дискуссионный форум, организованный международным движением «Врачи мира за предотвращение ядерной войны» и посвященный вопросу о том, не оказываются ли граждане Сирийской Арабской Республики заложниками в результате применения экономических санкций в отношении этого государства. Он также встретился с правительственными должностными лицами и парламентариями.

6. 27 июня 2019 года Специальный докладчик выступил с основным докладом на международном семинаре по односторонним принудительным мерам и их воздействию, организованном посольством Кубы в Австрии. В своем выступлении он осветил проблемы в области прав человека, возникающие в связи с применением односторонних санкций в отношении Венесуэлы (Боливарианская Республика), Ирана (Исламская Республика) и Кубы.

III. Последние события, связанные с применением односторонних санкций

A. Исламская Республика Иран

7. Специальный докладчик с самого начала вновь заявляет, что повторное введение всеобъемлющего торгового эмбарго в отношении Исламской Республики Иран, предполагающее его применение к третьим сторонам во всем мире под угрозой неблагоприятных последствий для корпораций, также занимающихся бизнесом в Соединенных Штатах, является существенным шагом назад (A/HRC/39/54, пункт 34), тем более что это нарушает резолюцию 2231 (2015) Совета Безопасности¹ и лишает

¹ В соответствии со статьей 25 Устава Организации Объединенных Наций государства-члены обязаны подчиняться решениям Совета и выполнять их.

Исламскую Республику Иран права на получение помощи в соответствии с резолюцией 2231 (2015) Совета и Совместным всеобъемлющим планом действий.

8. Многочисленные достоверные источники указывают на случаи необоснованного соблюдения мер, введенных Соединенными Штатами в отношении Исламской Республики Иран. В частности, в последние месяцы фактически наблюдается резкое сокращение объема торговли между Европейским союзом и Исламской Республикой Иран², что является бесспорным свидетельством того, что ряд компаний не готовы рисковать потерей доступа к рынку Соединенных Штатов или понести огромные финансовые или уголовные наказания в Соединенных Штатах в случае, если они будут продолжать вести дела с Исламской Республикой Иран. Поступают сообщения о значительных потерях, которые несут компании Европейского союза в связи с прекращением их деятельности в Исламской Республике Иран³, несмотря на недавнее вступление в силу новой редакции постановления № 2271/96 Совета Европейского союза (см. также пункты 55–56 ниже).

9. Кроме того, периодически поступают сообщения о том, что фактические запреты на использование международной системы электронных переводов (в частности, системы СВИФТ) сказываются на платежных финансовых потоках, что делает гуманитарные изъятия неэффективными. При отсутствии возможности осуществлять платежи нельзя купить ни продовольствие, ни медикаменты. Эта ситуация фактически равнозначна незаконной блокаде или может быть сравнима с коллективными репрессиями, но и то и другое запрещено гуманитарным правом (A/HRC/30/45, пункт 42). Специальный докладчик призвал Организацию Объединенных Наций и независимые закупочные учреждения третьих стран исправить сложившуюся ситуацию и обеспечить, в частности, чтобы гуманитарные поставки достигали целевых стран (A/73/175, пункт 36). Он также обратил внимание на недавнее создание Германией, Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии и Францией при поддержке Европейского союза Инструмента в поддержку торговых бирж («Инстекс») для содействия законной торговле между европейскими экономическими субъектами и Исламской Республикой Иран путем ограждения компаний Европейского союза от последствий экстерриториальных, вторичных санкций Соединенных Штатов. По словам учредителей «Инстекс», он будет поддерживать законную европейскую торговлю с Исламской Республикой Иран, сосредоточившись первоначально на наиболее важных для иранского населения товарах, таких как фармацевтические препараты и медицинские изделия, а также агропродовольственные товары⁴. На момент подготовки настоящего доклада все еще сохраняется доля неопределенности в отношении этого механизма. Согласно некоторым источникам, представители Европейского союза проявляют некоторую тревогу в связи с угрозами со стороны должностных лиц Соединенных Штатов в плане защиты компаний Европейского союза, торгующих с Исламской Республикой Иран, от санкций Соединенных Штатов. При этом ожидается, что в долгосрочной перспективе «Инстекс» будет открыт для участия экономических субъектов из третьих стран, желающих торговать с Исламской Республикой Иран.

10. Специальный докладчик с обеспокоенностью отмечает заявление иранского Общества Красного Полумесяца о том, что санкции Соединенных Штатов уже лишили организацию возможности получить какую-либо иностранную финансовую поддержку для оказания помощи жертвам недавнего наводнения, в результате которого в Исламской Республике Иран погибло не менее 70 человек и было затоплено

² Объем торговли между Исламской Республикой Иран и государствами – членами Европейского союза в течение первого месяца 2019 года составил 343,38 млн евро, что на 82,72% меньше, чем за аналогичный период 2018 года. См. “Iran trade with EU plunges”, *Financial Tribune*, 13 April 2019.

³ См., например, Peter Campbell, “Renault hit by Iran withdrawal as quarterly sales drop 5 per cent”, *Financial Times*, 26 April 2019.

⁴ См. URL: <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/iran/events/article/joint-statement-on-the-creation-of-instex-the-special-purpose-vehicle-aimed-at>.

около 1 900 общин⁵. Это свидетельствует о неэффективности гуманитарных изъятий из режима санкций и создает ситуацию, которая не может быть оправдана с точки зрения гуманитарного права.

В. Куба

11. В предыдущих докладах Генеральной Ассамблеи Специальный докладчик отмечал, что ожидания, связанные с признанием Президентом Барак Обама в 2014 году того, что осуществляемая с 1960 года блокада Кубы является провальной политикой и что, по словам г-на Обамы, «изоляция не эффективна», а также с последующими шагами по нормализации отношений между двумя странами, не оправдались, а начиная с 2017 года нынешняя администрация Соединенных Штатов вернулась к жесткой политике всесторонней экономической изоляции (A/73/175, пункт 6, и A/72/370, пункты 7–8).

12. С 2017 года положение дел в этом вопросе только ухудшилось. 2 мая 2019 года Соединенные Штаты возобновили действие положений раздела III закона Хелмса-Бэртона 1996 года, распространив тем самым режим блокады на иностранные компании, торгующие с Кубой. Данное решение предусматривает возможность возбуждения в судах Соединенных Штатов гражданских исков против компаний Европейского союза (и компаний других стран, включая Канаду) в связи с «торговлей» имуществом, экспроприированным правительством Кубы у американских владельцев после 1959 года⁶.

13. Повторное введение в действие раздела III означает одностороннее нарушение *modus vivendi* между Европейским союзом и Соединенными Штатами, основанного на достигнутом в 1998 году в Лондоне двустороннем соглашении, в соответствии с которым Соединенные Штаты отказались от применения разделов III и IV закона Хелмса-Бэртона и обязались в будущем противостоять экстерриториальному применению такого законодательства⁷, положив тем самым конец трансатлантическому спору, возникшему в связи с принятием закона Хелмса-Бэртона⁸. Нынешнее решение свидетельствует о серьезных изменениях в североатлантических отношениях.

14. В связи с этим Европейский союз уже призывал Соединенные Штаты продолжать в полной мере соблюдать и осуществлять Лондонское соглашение 1998 года. Европейский союз неоднократно подчеркивал, что «решительно и последовательно выступает против любых подобных мер ввиду их экстерриториального воздействия на Европейский союз в нарушение общепризнанных правил международной торговли»⁹, добавляя, что «мы не можем допустить того, чтобы односторонне введенные меры препятствовали нашим экономическим и торговым отношениям с Кубой»¹⁰.

15. В то же время введенная в отношении Кубы блокада по-прежнему наносит колоссальный ущерб кубинской экономике, о чем сообщают правительство Кубы¹¹ и

⁵ См., например, Reuters, “Flood-hit Iran getting no financial aid from abroad due to US sanctions: statement”, 7 April 2019.

⁶ Stephen Wicary, “Trump nears key Cuba sanctions decision over support for Maduro”, 27 February 2019.

⁷ Stefaan Smis and Kim van der Borght, “The EU-US compromise on the Helms-Burton and D’Amato acts”, *American Journal of International Law*, vol. 93, No. 1 (January 1999), pp. 227–236.

⁸ Brigitte Stern, “Vers la mondialisation juridique?: les lois Helms-Burton et D’Amato-Kennedy”, *Revue générale de droit international public*, vol. 100, No. 4 (1996), pp. 979–1003.

⁹ См. URL: http://www.eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/53167/eu-explanation-vote-united-nations-general-assembly-ending-economic-commercial-and-financial_en.

¹⁰ Ibid.

¹¹ В представлении Генеральной Ассамблеи от 9 июля 2018 года правительство Кубы сообщило о совокупном ущербе, причиненном блокадой, на сумму 933 678 млн долл. (A/73/85, стр. 30).

международные организации¹². Продолжают поступать документальные подтверждения воздействия такой политики всестороннего экономического принуждения на права человека¹³. Неоднократные осуждения международным сообществом односторонних санкций в отношении Кубы обрели новую динамику и практически всеобщую поддержку после того, как 1 ноября 2018 года была принята самая последняя резолюция Генеральной Ассамблеи о необходимости прекращения экономической, торговой и финансовой блокады, за которую проголосовали 192 государства, при этом против выступили 2 государства (Израиль и Соединенные Штаты)¹⁴.

С. Боливарианская Республика Венесуэла

16. В последние месяцы в Боливарианской Республике Венесуэла наблюдалось обострение политического противостояния между Правительством и оппозицией, которое вылилось в борьбу за легитимность. В международных средствах массовой информации развернулась интенсивная кампания, большая часть которой была направлена против Правительства Президента Николаса Мадуро. Решение, принятое Соединенными Штатами и рядом западных государств прекратить признание Правительства Мадуро в пользу самопровозглашенного временного «президента» Хуана Гуайдо, было встречено как завуалированными, так и открытыми угрозами военной интервенции во имя гуманитарного вмешательства. Все это усугубило и без того нестабильную политическую обстановку и катастрофическую экономическую ситуацию, что, в свою очередь, имело ужасающие последствия для осуществления прав человека. Учитывая пропагандистскую риторику, к которой часто прибегают все стороны, трудно оценить влияние различных факторов, приведших к фактическому краху венесуэльской экономики. Однако международные наблюдатели в целом согласны с тем, что односторонние экономические санкции, введенные Соединенными Штатами и другими странами, в сочетании с многофакторной «экономической войной» сыграли существенную роль в нанесении ущерба экономике Боливарианской Республики Венесуэла (см. A/HRC/39/47/Add.1).

Санкции Соединенных Штатов

17. На протяжении последних десяти лет Соединенные Штаты неизменно увеличивают количество экономических санкций в отношении Боливарианской Республики Венесуэла и вносят эту страну в «черные списки» по различным основаниям¹⁵. С 2005 года Соединенные Штаты ежегодно выносят определение о том, что Боливарианская Республика Венесуэла «явно... не предпринимает существенных усилий для выполнения своих обязательств по международным соглашениям о борьбе с наркотиками»¹⁶. Специальный докладчик отмечает, что в сентябре 2018 года Президент Соединенных Штатов Дональд Трамп вынес самое последнее определение за 2019 финансовый год, но в то же время отменил ограничения на иностранную помощь для программ по содействию демократии¹⁷. На основании этого определения Министерство финансов Соединенных Штатов ввело экономические санкции против по меньшей мере 22 лиц, имеющих отношение к Боливарианской Республике Венесуэла, включая нескольких нынешних или бывших венесуэльских должностных

¹² См., например, представление Программы развития Организации Объединенных Наций от 11 июня 2018 года (A/73/85, стр. 161–167).

¹³ См., например, представление Всемирной организации здравоохранения/Панамериканской организации здравоохранения от 4 июня 2018 года (A/73/85, стр. 151–155). См. также A/72/370, пункт 8.

¹⁴ Резолюция 73/8 Генеральной Ассамблеи является последней из целого ряда резолюций Генеральной Ассамблеи, ежегодно принимаемых с 1992 года и касающихся необходимости прекращения экономической, торговой и финансовой блокады, введенной Соединенными Штатами Америки против Кубы.

¹⁵ Congressional Research Service, “Venezuela: overview of US sanctions” (8 March 2019).

¹⁶ Такое определение выносится в соответствии с процедурами, изложенными в Законе об ассигнованиях по линии внешних сношений на 2003 финансовый год.

¹⁷ Congressional Research Service, “Venezuela: overview of US sanctions” (8 March 2019).

лиц и 27 компаний, внеся их в перечень «специально обозначенных наркоторговцев» в соответствии с Законом об иностранных наркоторговцах.

18. Кроме того, с 2006 года Боливарианская Республика Венесуэла является объектом санкций, связанных с терроризмом, поскольку американские должностные лица выражали обеспокоенность по поводу отсутствия сотрудничества в борьбе с терроризмом. С тех пор Государственный секретарь Соединенных Штатов ежегодно выносит определение о том, что Боливарианская Республика Венесуэла не в полной мере сотрудничает с Соединенными Штатами в их борьбе с терроризмом¹⁸. В результате этого с 2006 года Соединенные Штаты запрещают все коммерческие продажи и реэкспорт оружия Боливарианской Республике Венесуэла.

19. Другие санкции Соединенных Штатов основываются на том, что с 2014 года Государственный департамент Соединенных Штатов относит Боливарианскую Республику Венесуэла к числу стран «третьего уровня»¹⁹. Страны «третьего уровня» определяются как страны, правительства которых не в полной мере соблюдают минимальные стандарты, установленные в Законе о защите жертв торговли людьми, и не прилагают для этого значительных усилий²⁰. На них распространяются различные ограничения в отношении помощи, от которых президент может отказаться по соображениям, связанным с национальными интересами²¹.

20. Непосредственно в связи с продолжающимся политическим кризисом в Боливарианской Республике Венесуэла Соединенными Штатами был введен еще один пакет экономических санкций. Соединенные Штаты утверждают, что санкции являются ответом на усиление репрессий в Боливарианской Республике Венесуэла. В декабре 2014 года Конгресс Соединенных Штатов принял Закон о защите прав человека и гражданском обществе в Венесуэле²². Согласно одному из положений Закона Президент обязан ввести санкции (замораживание активов и визовые ограничения) в отношении тех, кто, по определению Президента, несет ответственность за серьезные акты насилия или существенные нарушения прав человека, связанные с протестами в феврале 2014 года, или, в более широком смысле, в отношении любого, кто отдал распоряжение или приказ об аресте или преследовании лица главным образом за законное осуществление им свободы выражения мнений или свободы собраний.

21. Исходя из этого решения Конгресса и действуя в соответствии с полномочиями, возложенными на него Законом о международных чрезвычайных экономических полномочиях и Законом о национальных чрезвычайных ситуациях, тогдашний Президент Соединенных Штатов Обама еще в 2015 году объявил чрезвычайное положение в отношении Боливарианской Республики Венесуэла²³, придя к такому выводу:

Положение в Венесуэле, в частности выхолащивание Правительством Венесуэлы гарантий прав человека, преследование политических оппонентов, ограничение свободы печати, применение насилия, нарушение прав человека и злоупотребления в ответ на антиправительственные протесты, произвольные аресты и задержания антиправительственных демонстрантов, а также обостряющая ситуацию масштабная коррумпированность власти, представляют собой особую и чрезвычайную угрозу национальной безопасности и внешней политике Соединенных Штатов²⁴.

¹⁸ Такое решение принимается в соответствии со статьей 40А Закона о контроле за экспортом оружия.

¹⁹ United States Department of State, *Trafficking in Persons Report* (June 2019), p. 48.

²⁰ Ibid, p. 37.

²¹ Congressional Research Service, “Venezuela: overview of US sanctions” (8 March 2019).

²² В 2016 году Конгресс продлил действие этого закона до 2019 года.

²³ Executive order 13692 of 8 March 2015, “Blocking property and suspending entry of certain persons contributing to the situation in Venezuela”, *Federal Register*, vol. 80, No. 47 (11 March 2015).

²⁴ Ibid.

Это заявление, содержащееся в указе 13692, открыло путь для введения санкций в отношении Боливарианской Республики Венесуэла.

22. Сначала санкции, которые предусматривали замораживание находящихся в Соединенных Штатах активов и запрет на въезд на территорию Соединенных Штатов, были направлены против некоторых специально определенных высокопоставленных должностных лиц в рядах вооруженных сил и служб безопасности. Однако уже в своем первоначальном виде данный режим санкций мог быть распространен на «любое лицо, которое, по решению Министра финансов, принятому в консультации с Государственным секретарем, несет ответственность, или замешано, или участвовало прямо или косвенно» в таких действиях или поведении в отношении Боливарианской Республики Венесуэла, которые в одностороннем порядке рассматриваются Соединенными Штатами как незаконные, например «практика или политика, подрывающие демократические процессы или институты», «действия, направленные на запрещение, ограничение или наказание за осуществление свободы выражения мнений или свободы мирных собраний», или «случаи коррупции со стороны высокопоставленных должностных лиц в Венесуэле»²⁵.

23. Еще одним основанием стать объектом применения санкций Соединенных Штатов является положение «нынешнего или бывшего должностного лица правительства Венесуэлы»²⁶, что вызывает особую тревогу, поскольку таким образом вина возлагается на основании связи какого-либо лица с правительством, а не на совершении им противоправного деяния. В соответствии с указом 13692 под «Правительством Венесуэлы» понимается Правительство, любое его политическое подразделение, учреждение или орган, включая Центральный банк, и любое юридическое лицо, находящееся в собственности или под контролем Правительства, действующее от его имени или по его поручению. На сегодняшний день Министерство финансов применяет финансовые санкции в отношении 80 венесуэльцев в соответствии с указом 13692.

24. При администрации Обамы Министерство финансов заморозило активы семи венесуэльцев: шести сотрудников национальных сил безопасности и одного прокурора, участвовавших в подавлении антиправительственных протестов. В период с мая 2017 года по март 2019 года при администрации Трампа и по мере ухудшения политической ситуации в Боливарианской Республике Венесуэла это министерство ввело санкции еще против 73 правительственных и военных чиновников. В число этих должностных лиц входят Президент Мадуро и его жена; исполнительный вице-Президент; восемь членов Верховного суда; командующие армией, национальной гвардией и национальной полицией; и четыре губернатора штатов.

25. В тот же период Соединенные Штаты ввели более широкие финансовые санкции в отношении Боливарианской Республики Венесуэла посредством трех дополнительных указов «в связи с серьезными нарушениями прав человека, антидемократическими действиями Правительства и ответственностью за углубление гуманитарного кризиса»²⁷. В августе 2017 года Президент Трамп издал указ 13808, который запрещает правительству Боливарианской Республики Венесуэла и, в частности, государственной нефтяной компании «Петролеос де Венесуэла» выход на финансовые рынки Соединенных Штатов, включая долговые и фондовые рынки. Следует отметить, что указ Президента предусматривает определенные исключения, призванные свести к минимуму последствия для венесуэльского народа и экономических интересов Соединенных Штатов. Например, разрешены сделки с компанией «Ситго холдинг, инк.», принадлежащей «Петролеос де Венесуэла», некоторые операции на вторичных рынках с определенными видами ценных бумаг Венесуэлы и компании «Петролеос де Венесуэла» для их американских владельцев, а также финансирование сельскохозяйственного и медицинского экспорта и краткосрочное финансирование для облегчения торговли²⁸.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

²⁷ Congressional Research Service, “Venezuela: overview of US sanctions” (8 March 2019).

²⁸ Ibid.

26. В марте 2018 года Президент Трамп издал указ 13827, который запрещает операции, связанные с выпуском и использованием правительством Боливарианской Республики Венесуэла любой цифровой валюты, цифровых монет или цифровых токенов (в феврале 2018 года правительство Мадуро в попытке обойти санкции ввело в обращение криптовалюту под названием «петро»)²⁹. В мае 2018 года Президент Трамп издал указ 13835, который налагает запрет на операции, связанные с приобретением венесуэльских долговых обязательств, включая дебиторскую задолженность, и любых других долговых обязательств перед Боливарианской Республикой Венесуэла, заложенных в качестве обеспечения. Должностные лица Соединенных Штатов утверждают, что данные действия были направлены на то, чтобы лишить коррумпированных венесуэльских чиновников возможности неправомерно оценивать и продавать государственные активы в обмен на «откат»³⁰.

27. Затем 1 ноября 2018 года Президент Трамп издал указ 13850, устанавливающий механизм блокирования активов и наложения запрета на осуществление определенных операций в отношении лиц, которые работают в золотодобывающей отрасли (или любом другом секторе экономики, как это будет определено в будущем Министром финансов), или несут ответственность за совершение операций обманного или коррупционного характера с участием Правительства Боливарианской Республики Венесуэла, или причастны к таким операциям. В январе 2019 года в соответствии с указом 13850 администрация Соединенных Штатов Америки ввела санкции в отношении 7 физических лиц и 23 компаний за участие в коррупционной схеме, связанной с операциями по обмену валюты, в результате которой было получено более 2,4 млрд долларов.

28. Наконец, 28 января 2019 года в соответствии с указом 13850 Управление по контролю за иностранными активами Министерства финансов внесло в санкционный список компанию «Петролеос де Венесуэла», имеющую жизненно важное значение для венесуэльской экономики. В результате была заблокирована вся принадлежащая компании «Петролеос де Венесуэла» собственность, находящаяся под юрисдикцией Соединенных Штатов, и права на нее, а гражданам и компаниям Соединенных Штатов Америки в принципе запрещено заключать сделки с этой компанией.

Санкции Европейского союза

29. Санкции, введенные Европейским союзом и действующие с ноября 2017 года, напротив, по-прежнему ограничиваются эмбарго на экспорт оружия и средств для внутренних репрессий, запретом на поездки и замораживанием активов в отношении 18 граждан Венесуэлы, которые «занимают официальные должности и несут ответственность за нарушения прав человека, а также за подрыв демократии и верховенства права в Венесуэле»³¹. При этом в феврале 2019 года поступило сообщение о том, что Европейский союз рассматривает вопрос о введении дополнительных санкций против Правительства Мадуро, хотя на данном этапе вариант нефтяного эмбарго исключен. Министр иностранных дел Мальты Кармело Абеда после встречи министров иностранных дел стран Европейского союза в Брюсселе заявил, что «идея заключается в том... что скорее возможно введение индивидуальных санкций в отношении конкретных лиц, нежели таких, которые могут ухудшить состояние и без того ослабленной экономики», и что «дальнейшие (секторальные) санкции не исключаются, но в первую очередь мы рассматриваем применение санкций против определенных лиц»³².

Экономическая война

30. «Уже на протяжении некоторого времени Соединенные Штаты используют уязвимость Венесуэлы для ведения валютяющей экономической войны. Вместо

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

³¹ Council of the European Union, “Venezuela: EU renews sanctions for one year”, press release, 6 November 2018.

³² Reuters, “EU studying more sanctions on Venezuela, no oil embargo: Malta”, 4 February 2019.

военных действий США ввели против некоторых венесуэльцев экономические санкции... пригрозив, что в будущем будет еще хуже. Однако по состоянию на 28 января 2019 года США объявили полномасштабное экономическое наступление. Действительно, США сообщили о введении эмбарго против компании "Петролеос де Венесуэла"..., которая контролирует крупнейшие в мире запасы нефти и является фактически главным источником иностранной валюты в Венесуэле»³³. Эта масштабная экономическая война получила широкое документальное подтверждение, в том числе со стороны одного из экспертов Организации Объединенных Наций (A/HRC/39/47/Add.1). Очень тревожные свидетельства о последствиях данных мер появились и в докладе, одним из авторов которого является всемирно известный профессор экономики и старший советник Организации Объединенных Наций Джефффри Сакс и в котором утверждается, что:

Санкции привели к уменьшению калорийности потребляемой населением пищи, увеличению заболеваемости и смертности населения (как среди взрослых, так и среди младенцев), а также к перемещению миллионов венесуэльцев, которые покинули страну в результате усиления экономического спада и гиперинфляции. Они усугубили экономический кризис в Венесуэле и сделали практически невозможной стабилизацию экономики, что привело к дополнительным смертям. Все эти последствия в непропорционально большой степени затронули беднейших и наиболее уязвимых венесуэльцев.

Еще более жесткими и разрушительными, чем широкие экономические санкции августа 2017 года, стали санкции, введенные указом от 28 января 2019 года и последующими указами в этом году; при этом признание параллельного правительства, как показано ниже, привело к новому раунду финансовых и торговых санкций, даже более жестких, чем предусмотрено данными указами³⁴.

31. Кроме того, авторы этого доклада пришли к выводу, что:

Санкции нанесли и продолжают наносить очень серьезный вред жизни и здоровью людей, включая, по оценкам, более 40 000 смертей в 2017–2018 годах; данные санкции подпадают под определение коллективного наказания гражданского населения, содержащееся как в Женевской, так и в Гагской международных конвенциях³⁵.

Гуманитарная помощь в качестве оружия

32. Использование гуманитарной помощи в качестве оружия является еще одной паразитической особенностью этой «тотальной» экономической войны³⁶. Как отметил один из экспертов:

Предложенная Соединенными Штатами гуманитарная помощь, якобы направленная на смягчение остроты кризиса, вызванного проблемами голода, здоровья и безопасности в Венесуэле, также служит и другой цели. Лидеры венесуэльской оппозиции в стране и официальные лица США, предлагающие столь необходимую помощь, утверждают, что гуманитарная миссия может заставить военнослужащих отвернуться от своего Правительства. Однако группы по оказанию помощи на местах обеспокоены тем, что в результате проведения политической операции под слабым прикрытием гуманитарной миссии может сложиться еще более опасная ситуация – попытки американцев вмешаться в дела Латинской Америки, приведшие к плачевным результатам в

³³ Steve Hanke, "The US declares economic war against Venezuela", *Forbes*, 29 January 2019.

³⁴ Mark Weisbrot and Jeffrey Sachs, "Economic sanctions as collective punishment: the case of Venezuela" (Washington, D.C., Center for Economic and Policy Research, April 2019), p. 1.

³⁵ Ibid. См. также Pasqualina Curcio Curcio, *The Visible Hand of the Market: Economic Warfare in Venezuela* (Editorial Nosotros Mismos, 2017).

³⁶ См. Dylan Baddour, "When humanitarian aid is used as a weapon to bring down regimes", *The Atlantic*, 21 February 2019; Rachelle Krygier and Siobhan O'Grady, "In Venezuela, humanitarian aid has become a political weapon", *The Washington Post*, 15 February 2019; Kelsey Gilman, "Why US-backed aid to Venezuela harkens back to a dark history of covert operations", *Public Radio International*, 25 February 2019.

прошедшие десятилетия, служат напоминанием о том, насколько плохо все может закончиться³⁷.

Попытки использования гуманитарных поставок с целью нагнетания напряженности в Боливарианской Республике Венесуэла и в конечном счете провоцирования смены режима, вероятно, подпадают под определение односторонних принудительных мер, которые в соответствии с резолюцией 27/21 Совета по правам человека могут пониматься как, среди прочего, но не исключительно, принимаемые государством или группой государств по отношению к другому государству экономические и политические меры, направленные на ущемление его суверенных прав с целью добиться какого-то конкретного изменения в проводимой им политике (см. также A/HRC/30/45, пункт 13). Была выражена обеспокоенность тем, что «использование, как представляется, миссии по оказанию помощи для того, чтобы бросить вызов Президенту, противоречит принципам гуманизма»³⁸. Отвечая на вопрос о ситуации в Боливарианской Республике Венесуэла, представитель Генерального секретаря Организации Объединенных Наций заявил, что «гуманитарная деятельность должна осуществляться независимо от политических, военных и других целей»³⁹.

33. Крайне важно помнить об основополагающих гуманитарных принципах гуманности, нейтралитета, беспристрастности и независимости, которыми всегда должны руководствоваться в своей работе гуманитарные организации. Первые три принципа (гуманность, нейтралитет и беспристрастность) были официально одобрены в резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи⁴⁰, а четвертый принцип (независимость) был признан в резолюции 58/114 Ассамблеи. Ассамблея неоднократно подчеркивала важность поощрения и соблюдения этих принципов в рамках оказания гуманитарной помощи⁴¹.

34. Экономические санкции не позволяют Правительству Боливарианской Республики Венесуэла урегулировать тяжелую экономическую ситуацию и гуманитарный кризис в стране. Мировые банки добровольно соблюдают санкции Соединенных Штатов, запрещающие операции с определенными долговыми инструментами или ценными бумагами, а также некоторые другие операции и услуги с участием правительства, что фактически препятствует доступу последнего на финансовые рынки⁴². Правительство уже указывало на серьезные финансовые последствия предыдущих санкций, ограничивающих доступ компании «Петролеос де Венесуэла» на финансовые рынки, подчеркивая, что они сводились к «пресечению возможности выпуска и согласования оптимальных условий новых долговых обязательств, что в конечном итоге может привести к нарушению международных обязательств со стороны Венесуэлы, поставив под серьезную угрозу активы, находящиеся за пределами национальной территории, которые потенциально могут стать объектом эмбарго и быть реализованы в порядке принудительного и ожидаемого выполнения обязательств, взятых на себя этой страной»⁴³.

³⁷ Dylan Baddour, “When humanitarian aid is used as a weapon to bring down regimes”.

³⁸ Ibid.

³⁹ Замечание, сделанное 11 февраля 2019 года в ходе ежедневного брифинга для прессы, проведенного Канцелярией Пресс-секретаря Генерального секретаря (URL: <http://www.un.org/press/en/2019/db190211.doc.htm>).

⁴⁰ В этой резолюции Генеральная Ассамблея также подчеркивает, что суверенитет, территориальная целостность и национальное единство государств должны полностью соблюдаться в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и что гуманитарная помощь должна предоставляться с согласия пострадавшей страны и в принципе на основе призыва пострадавшей страны.

⁴¹ См. также URL: http://www.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM-humanitarianprinciples_eng_June12.pdf.

⁴² См., например, заявление о политике санкций, опубликованное банком «Эйч-эс-би-си», URL: <http://www.business.hsbc.pl/-/media/library/markets-selective/poland/pdf/additional-restrictions-pl.pdf>.

⁴³ Permanent Mission of the Bolivarian Republic of Venezuela to the United Nations Office and other international organizations in Geneva, “On the economic war and unilateral coercive measures

35. Была выражена озабоченность по поводу того, что ужесточение санкций в отношении компании «Петролеос де Венесуэла» еще более усугубит тяжелый гуманитарный кризис в Венесуэле, уже характеризующийся нехваткой продовольствия и медикаментов и массовой миграцией, ограничив основной источник доходов страны»⁴⁴. В 2018 году бывший посол Соединенных Штатов Америки в Венесуэле Уильям Браунфилд заявил: «Если мы введем санкции [в отношении "Петролеос де Венесуэла"], это окажет влияние на весь народ, на рядовых граждан. Контраргумент заключается в том, что люди так сильно страдают от отсутствия продовольствия, безопасности, медикаментов и услуг общественного здравоохранения, что в данный момент, возможно, наилучшим решением было бы ускорить обвал, даже если он приведет к месяцам или, возможно, годам страданий»⁴⁵.

D. Российская Федерация

36. Действие ограничительных мер, введенных Европейским союзом в отношении Российской Федерации, было повторно продлено в 2018 году до 31 июля 2019 года⁴⁶, в то время как меры, введенные Соединенными Штатами Америки, постепенно расширили свой охват⁴⁷. На фоне сообщений о том, что санкции имеют непредусмотренные последствия, включая усиление внутреннего (местного) потенциала российских предприятий и сельскохозяйственного сектора⁴⁸ в ущерб Европе⁴⁹, регулярно появляются признаки того, что работающее население России сталкивается с негативными последствиями санкций в своей повседневной жизни, особенно в результате повышения цен⁵⁰. Исходя из этого, Специальный докладчик в своих предыдущих докладах (A/HRC/36/44/Add.1, пункты 62–65, и A/HRC/39/54/Add.1, пункт 29) на основе сходящихся друг с другом данных, представленных аналитическими центрами Европейского союза и федерациями производителей, а также на основе официальной статистики Российской Федерации продемонстрировал, что санкции и ответные меры, со стороны государства против которого введены санкции, привели к возникновению убытков для обеих сторон с точки зрения валового национального продукта. В частности, в Европейском союзе больше всего пострадали сельскохозяйственные производители.

37. В своих последних докладах Совету по правам человека (A/HRC/39/54, пункт 42) и Генеральной Ассамблее (A/73/175, пункт 10) Специальный докладчик выразил обеспокоенность последствиями санкций, введенных Соединенными Штатами в отношении российской алюминиевой компании «Русал», которые негативно сказались на ее деятельности и повседневной жизни десятков тысяч работников. Специальный докладчик приветствует отмену этих мер в январе 2019 года⁵¹. Он хотел бы вновь выразить свою признательность властям Соединенных Штатов за их положительный ответ и отмену санкций.

against the Bolivarian Republic of Venezuela”, email to the Special Representative, 12 July 2018.

См. также A/73/175, пункт 12.

⁴⁴ Congressional Research Service, “Venezuela: overview of US sanctions” (8 March 2019).

⁴⁵ См. URL: <http://www.youtube.com/watch?v=IJBoe3AvSvc>.

⁴⁶ Основные санкции Европейского союза в отношении финансового, энергетического и оборонного секторов Российской Федерации в связи с событиями на Украине и в Крыму были недавно продлены решением Совета № 2018/2078. Европейский союз осуществляет и другие адресные санкции, в частности в отношении ряда специально определенных российских должностных лиц в связи с эскалацией обстановки в Керченском проливе и Азовском море и нарушениями международного права Российской Федерацией, которая безосновательно применяла военную силу.

⁴⁷ См., например, Henry Meyer, Laurence Arnold and Olga Tanas, “All about the US sanctions aimed at Putin’s Russia”, *Washington Post*, 8 April 2019.

⁴⁸ Judy Twigg, “Russia is winning the sanctions game”, *The National Interest*, 14 March 2019.

⁴⁹ См., например, Reuters, “German business group sees damage from Russia sanctions at around 100 bln euros”, 11 January 2019.

⁵⁰ “Russia suffering under new US sanctions”, *Deutsche Welle*, 10 April 2018.

⁵¹ “US lifts sanctions on Deripaska-controlled companies”, *Financial Times*, 27 January 2019.

Е. Катар

38. Ограничительные меры, введенные рядом стран Персидского залива в отношении Катара, остаются в силе. Специальный докладчик получил приглашение посетить Саудовскую Аравию, одну из стран Залива, применяющих такие меры, и Катар. Ожидается, что в течение 2019 года Международный Суд вынесет решение по иску, поданному Катаром, утверждающим, что данные меры равнозначны нарушениям Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Пока разбирательство в Суде продолжается, Катар также принял решение использовать предусмотренную статьей 11 Конвенции процедуру для оспаривания ограничительных мер, принятых в отношении него некоторыми из соседних с ним государств⁵². Сообщалось, что в начале мая 2019 года Комитет по ликвидации расовой дискриминации провел закрытые слушания, в которых приняли участие по одному представителю от каждого из трех соответствующих государств, для обсуждения предварительных вопросов, таких как юрисдикция и приемлемость жалоб, поданных Катаром в Комитет. 10 мая 2019 года Комитет постановил отложить рассмотрение этого дела до следующей сессии, которая состоится в августе 2019 года.

Ф. Государство Палестина

39. В 2018 году Государство Палестина представило межгосударственное сообщение в отношении Израиля в соответствии с Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации. В нем Государство Палестина заявляет о дискриминации и других действиях и политике, которые нарушают обязательства государств по Конвенции⁵³. Подробное содержание этого сообщения пока еще не опубликовано, однако можно предположить, что Государство Палестина попытается оспорить, в частности, продолжающуюся блокаду, осуществляемую оккупирующей державой, как представляющую собой нарушение обязательств по Конвенции. Следует напомнить, что Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека на палестинских территориях, оккупированных с 1967 года, пришел к выводу, что блокада представляет собой коллективное наказание населения Газы в нарушение статьи 33 Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны (четвертая Женевская конвенция) (A/70/392, пункт 22, и A/73/175, пункт 30). Специальный докладчик также не может не обратить внимание на недавний тревожный доклад, в котором Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ заявляет, что к июню 2019 года у более миллиона человек в Газе, т. е. половина населения этой территории, возможно, не будет достаточного количества продовольствия в результате блокады и других факторов, таких как череда конфликтов, в ходе которых были разрушены целые районы и объекты общественной инфраструктуры на местах⁵⁴.

⁵² В соответствии со статьей 11 Конвенции государство-участник может направить сообщение Комитету, если оно считает, что другое государство-участник не выполняет положения Конвенции. 8 марта 2018 года Катар представил два межгосударственных сообщения: одно в отношении Саудовской Аравии, другое – Объединенных Арабских Эмиратов. Неясно, является ли представление межгосударственного сообщения в Комитет препятствием для осуществления Международным Судом своей юрисдикции в отношении претензий Катара на основании Конвенции. Статья 22 Конвенции предусматривает передачу спора на рассмотрение Суда только в том случае, если спор не урегулирован путем переговоров или с помощью процедур, прямо предусмотренных в Конвенции. Толкование этого положения в случае Катара связано со сложными вопросами международного права, касающимися юрисдикции, параллельного производства и *lis pendens* (иски, находящиеся на рассмотрении).

⁵³ См. URL: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Womensrighttoeducation.aspx>.

⁵⁴ См. URL: <http://www.unrwa.org/newsroom/press-releases/more-one-million-people-gaza-%E2%80%93-половину населенной территории-%E2%80%93-могут-не-иметь> (13 мая 2019 года).

Г. Сирийская Арабская Республика

40. Ряд государств и региональных организаций, таких как Европейский союз, который вновь продлил в 2018 году действие своих ограничительных мер до 1 июня 2019 года, продолжает вводить в отношении Сирийской Арабской Республики меры, которые, накладываясь друг на друга, приобретают характер всеобъемлющих экономических санкций⁵⁵. Данные меры остаются в силе, в то время как происходит поступательное развитие военно-политической ситуации в направлении мирного урегулирования, а обстановка на местах стабилизируется. Продление действия санкций объясняется тем, что правительство Сирии по-прежнему нарушает права человека сирийцев. Фактически это все равно что бороться с пламенем, охватившим область прав человека, с помощью огнемёта, вместо огнетушителя.

41. В последние месяцы Соединенные Штаты решительно ужесточили меры, запрещающие экспорт нефти в Сирийскую Арабскую Республику, введя адресные санкции в отношении иностранных организаций, обвиняемых в содействии сделкам по поставкам нефти в эту страну⁵⁶, а также выпустив бюллетень для морских перевозчиков нефти, подготовленный Управлением по контролю за иностранными активами, с тем чтобы «предупредить лиц во всем мире о значительных рисках для сторон, участвующих в поставках нефти правительству Сирии, стать объектом санкций США»⁵⁷. Как заявляется, эти меры направлены на «пресечение поддержки режима Асада путем предотвращения нормализации экономических и дипломатических отношений и финансирования на цели восстановления, а также категорического недопущения применения химического оружия данным режимом. Соединенные Штаты полны решимости добиться изоляции режима Асада и его сторонников от глобальной финансовой и торговой системы в ответ на продолжающиеся злодеяния, совершаемые режимом против сирийского народа»⁵⁸. Такое открытое заявление о том, что санкции используются для предотвращения нормализации экономических и дипломатических отношений и получения финансирования на цели восстановления, является откровенным признанием в пренебрежении принципами Устава Организации Объединенных Наций, правами человека и гуманитарным правом.

42. Как сообщается, введенные Соединенными Штатами ограничения оказывают губительное влияние на сирийскую экономику и население и вынуждают Правительство Сирийской Арабской Республики вводить нормы расхода бензина⁵⁹. Сложившееся положение, в сочетании с последствиями хаотичного нагромождения 52 пакетов других, так называемых «умных» санкций, и всеобъемлющих санкций, фактически обрекает на страдания все население в целом. Эти меры явно носят неизбирательный характер и поэтому, как подчеркивал ранее Специальный докладчик, возможно, являются незаконными по международному праву. Это тем более тревожно, учитывая тот факт, что раньше в отношении Сирийской Арабской Республики существовал более гибкий подход к применению санкций, с тем чтобы облегчить положение гражданского населения. Например, в 2013 году Европейский союз принял решение о выборочной отмене нефтяного эмбарго в отношении территорий, удерживаемых повстанческими группами в Сирийской Арабской

⁵⁵ Council of the European Union, “Syria: EU extends sanctions against the regime by one year”, press release, 28 May 2018.

⁵⁶ United States Department of the Treasury, “Treasury designates illicit Russia-Iran oil network supporting the Assad regime, Hizballah, and Hamas”, 20 November 2018; Alex Wayne, “US sanctions Russian companies to choke off oil for Syria”, Bloomberg, 20 November 2018.

⁵⁷ United States Department of the Treasury, “OFAC advisory to the maritime petroleum shipping community”, 25 March 2019.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Donna Abu-Nasr, “US sanctions on Iran mean Damascus drivers queue for gas”, Bloomberg, 14 April 2019.

Республике⁶⁰. Однако, по сообщениям, это только усилило экстремистские джихадистские силы, контролирующие эти территории⁶¹.

Н. Йемен

43. Специальный докладчик, который ранее обращал внимание на гуманитарный кризис в Йемене (A/73/175, пункт 31, и A/72/370, пункты 31–32), с обеспокоенностью отмечает, что приток основных продовольственных и других товаров в Йемен по-прежнему де-факто ограничен, несмотря на снятие военно-морской блокады после создания механизма Организации Объединенных Наций по контролю и инспекциям для Йемена⁶². К числу препятствий, затрудняющих движение товаров, выявленных присутствующими в Йемене учреждениями Организации Объединенных Наций, относятся помехи, чинимые всеми сторонами для беспрепятственной доставки гуманитарной помощи, и задержки с утверждением проектов соглашений⁶³. В их число входит то, что Всемирная продовольственная программа назвала «подрывной и неконструктивной позицией некоторых лидеров хуситов в подконтрольных им районах»⁶⁴. Специальный докладчик отмечает, что Стокгольмское соглашение, достигнутое 13 декабря 2018 года, которое включает Соглашение о городе Ходейда и портах Ходейда, Салиф и Рас-Иса, представляет собой первый шаг в направлении к восстановлению регулярного потока товаров в Йемен и из Йемена (S/2018/1134, приложение). Совет Безопасности, который достоин высокой оценки за одобрение этого соглашения, призвал стороны в конфликте продолжать конструктивно, добросовестно и без предварительных условий взаимодействовать со Специальным посланником по Йемену, в том числе в отношении продолжения работы по стабилизации экономики Йемена (резолюция 2451 (2018) Совета). Стокгольмское соглашение еще предстоит полностью реализовать на местах.

IV. Формирующийся консенсус международного сообщества в отношении осуждения и противодействия экстерриториальному применению односторонних санкций

A. Осуждение экстерриториального применения односторонних санкций

44. Неприятие блокады Кубы Соединенными Штатами Америки стало настолько широко распространенным явлением в международном сообществе, что в 2018 году Генеральная Ассамблея достигла почти всеобщего консенсуса по этому вопросу. Более того, ряд последовательно принимавшихся резолюций Ассамблеи, номинально касавшихся блокады Кубы, фактически имеют более широкие рамки применения и более масштабные последствия, поскольку в них содержатся формулировки, которые однозначно применимы к односторонним принудительным мерам в целом, независимо от контекста. В своих резолюциях Ассамблея призывает все государства воздерживаться от применения односторонних принудительных мер. К числу осуждаемых мер относятся принятые государствами законы и постановления, экстерриториальные последствия которых затрагивают суверенитет других государств, законные интересы юридических или физических лиц, подпадающих под

⁶⁰ Council of the European Union, “Council eases sanctions against Syria to support opposition and civilians”, press release, 22 April 2013.

⁶¹ Julian Borger and Mona Mahmood, “EU decision to lift Syrian oil sanctions boosts jihadist groups”, *The Guardian*, 19 May 2013.

⁶² Stephanie Nebehay, “UN quietly steps up inspection of aid ships to Yemen”, Reuters, 5 April 2018.

⁶³ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Yemen humanitarian update covering 22 March–17 April 2019”, issue No. 6.

⁶⁴ World Food Programme, “World Food Programme to consider suspension of aid in Houthi-controlled areas of Yemen”, press release, 20 May 2019.

их юрисдикцию, а также свободу торговли и судоходства. Ассамблея также однозначно заявляет, что государства, которые воздерживаются от принятия и применения законов и мер, подобных упомянутым в настоящем докладе, или которые отменяют или аннулируют любые подобные уже действующие меры, будут поступать в соответствии со своими обязательствами по Уставу Организации Объединенных Наций и международному праву, которые, в частности, подтверждают свободу торговли и судоходства (см., например, резолюцию 73/8, пункты 2–3).

45. В преамбуле своих резолюций Генеральная Ассамблея ссылается на некоторые общие принципы, включая суверенное равенство государств, невмешательство в их внутренние дела и свободу международной торговли и судоходства, которые также закреплены во многих международно-правовых документах. Речь также идет о заявлениях и резолюциях различных межправительственных форумов, органов и правительств, в которых выражается несогласие международного сообщества и общественности с принятием и применением мер, подобных вышеупомянутым.

46. Таким образом, представляется, что международное сообщество считает незаконными те односторонние принудительные меры, экстерриториальные последствия которых затрагивают суверенитет других государств, законные интересы юридических или физических лиц, находящихся под их юрисдикцией, и свободу торговли и судоходства. Данная точка зрения декларируется международным сообществом почти повсеместно, таким образом она подходит под определение складывающейся нормы обычного международного права.

В. Обязательство сопротивляться экстерриториальному применению односторонних санкций

47. Существует правовой аргумент о том, что государства могут быть юридически обязаны не признавать действие незаконных санкций, особенно вторичных экономических санкций и тех, которые применяются экстерриториально. Действительно, в международном праве существует обязательство непризнания (по крайней мере некоторых) незаконных ситуаций. Такое обязательство вытекает из широко признанного общего принципа права *ex injuria jus non oritur*, означающего, что законные права не могут вытекать из незаконных действий⁶⁵. Это закреплено, в частности, в пункте 2 статьи 41 статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния: «Ни одно государство не признает правомерным положение, сложившееся в результате серьезного нарушения [государством обязательства, вытекающего из императивной нормы общего международного права], и не оказывает помощи или содействия в сохранении такого положения»⁶⁶.

48. Каковы императивные нормы, нарушение которых может повлечь за собой обязательство непризнания? Насильственное приобретение территории является наиболее известным и, как представляется, классическим примером незаконной ситуации, подпадающей под действие обязательства о непризнании в соответствии с обычным международным правом⁶⁷. Однако можно утверждать, что нарушение других императивных норм, например, таких как право на самоопределение, запрет расовой дискриминации и апартеида и основные принципы международного гуманитарного права, имеет прямое отношение к тому же обязательству⁶⁸. Специальный докладчик уже отмечал, что все три упомянутые выше группы императивных норм могут быть нарушены путем введения экономических санкций (по крайней мере в определенных формах).

⁶⁵ Martin Dawidowicz, “The obligation of non-recognition of an unlawful situation”, James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson, eds., *The Law of International Responsibility* (Oxford, Oxford University Press, 2010), pp. 677–686.

⁶⁶ См. резолюцию 56/83 Генеральной Ассамблеи, приложение, с изменениями, содержащимися в документе A/56/49 (Vol. I)/Corr.4.

⁶⁷ Dawidowicz, “The obligation of non-recognition of an unlawful situation”.

⁶⁸ Ibid.

49. Право на самоопределение признается, в частности, в общей статье 1 (пункт 1) Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, в которой также говорится, что в силу этого права все народы свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие. Общая статья 1 (пункт 2) гласит, что ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования. В этой связи было отмечено, что «введение экономических санкций в отношении государства может создавать особую опасность лишения людей средств существования»⁶⁹, и Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в пункте 3 своего замечания общего порядка № 8 (1997 год) о взаимосвязи между экономическими санкциями и уважением экономических, социальных и культурных прав подчеркнул, как в данных случаях такая опасность может возникать в результате вмешательства в различные экономические, социальные и культурные права. Обращалось внимание на то, что «очевидно, что в конкретных случаях введенные в многостороннем порядке режимы санкций, которые применяются недостаточно целенаправленно и адресно или в которых отсутствуют надлежащие исключения по гуманитарным соображениям, могут иметь совокупный эффект в виде лишения населения или его значительной части средств существования»⁷⁰. В том же духе, как представляется, правомочно утверждать, что «введение односторонних экономических санкций одним государством против другого (в отличие от многосторонних мер, применяемых ООН в соответствии с главой VII Устава) с целью вынудить это государство изменить конкретный политический или экономический курс может быть равнозначно запрещенному вмешательству или отрицанию права на самоопределение»⁷¹. Соблюдение права на самоопределение в этом случае следует рассматривать в контексте норм, исключающих экономическое и политическое принуждение, как, в частности, подтвердила Генеральная Ассамблея в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций 1970 года (резолюция 2625 (XXV)).

50. Запрещение расовой дискриминации – это еще одна важная императивная норма, которая может быть нарушена санкциями, применяемыми по признаку страны проживания или гражданства соответствующих групп населения, что является нарушением, в частности, статьи 26 Международного пакта о гражданских и политических правах и статей 1 и 2 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Наконец, можно привести убедительный аргумент о том, что основные нормы международного гуманитарного права могут игнорироваться посредством введения экономических санкций, затрагивающих основные права человека или гражданское население в целом, даже в мирное время (A/73/175, пункты 16–36, и A/71/287, пункт 28; см. также A/HRC/30/45)⁷².

51. В двух случаях Международный Суд установил, что государства обязаны не признавать незаконную ситуацию. В 1971 году Суд постановил, что присутствие Южной Африки в Намибии является незаконным и что государства – члены Организации Объединенных Наций обязаны воздерживаться от любых действий, в частности от любых контактов с правительством Южной Африки, подразумевающих признание законности присутствия Южной Африки в Намибии и управления ею

⁶⁹ Ben Saul, David Kinley and Jacqueline Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials* (Oxford, Oxford University Press, 2014), p. 117.

⁷⁰ Ibid, p. 118.

⁷¹ Ibid, p. 107.

⁷² Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека заявило, что положения гуманитарного права, такие как запрет на морение гражданского населения голодом в качестве метода ведения войны и обязательство разрешать свободный проезд всех партий основных продуктов питания и медикаментов, имеют решающее значение для оценки мер экономического принуждения (A/HRC/19/33, пункт 10).

Намибией⁷³. В 2004 году Суд пришел к заключению, что строительство стены, сооружаемой Израилем, оккупирующей державой, на оккупированной палестинской территории, в том числе в Восточном Иерусалиме и вокруг него, и связанный с этим режим противоречат международному праву. Суд постановил, что Израиль нарушил некоторые обязательства *erga omnes*, включая обязательство уважать право палестинского народа на самоопределение, некоторые нормы гуманитарного права, применимые в условиях вооруженного конфликта, которые имеют основополагающее значение для уважения человеческой личности и элементарных соображений гуманности, и статьи 1, общей для всех четырех Женевских конвенций. Затем Суд заявил:

Учитывая характер и важность затрагиваемых прав и обязательств, Суд считает, что все государства обязаны не признавать незаконное положение, возникшее в результате строительства стены на оккупированной палестинской территории, в том числе в Восточном Иерусалиме и вокруг него. Они обязаны также не оказывать помощь или содействие в сохранении положения, порожденного таким строительством⁷⁴.

52. Специальный докладчик считает, что на основе этих двух консультативных заключений возможно провести ряд аналогий, которые могут иметь отношение к конкретному случаю незаконных экономических санкций.

53. Кроме этого, можно было бы призвать Комиссию международного права включить в свою программу работы вопрос об обязательстве не признавать незаконные ситуации с целью дальнейшего уточнения некоторых аспектов этой нормы, в частности ее вероятного статуса в качестве нормы обычного права в ситуациях, когда экономическое принуждение нарушает принцип самоопределения, запрет на расовую дискриминацию или основные нормы международного гуманитарного права⁷⁵.

54. Следует призвать Генеральную Ассамблею торжественно подтвердить в резолюции, что вследствие обязательства непризнания государства должны принимать надлежащие меры, в том числе в своем внутреннем законодательстве, для отказа вводить, признавать или применять каким-либо образом, в рамках их соответствующих юрисдикций, экстерриториальные вторичные санкции. Это подкрепит недавнее обращение Совета по правам человека ко всем государствам-членам не признавать и не применять эти меры, а также принимать в случае необходимости эффективные административные или законодательные меры в целях противодействия экстерриториальному применению или экстерриториальным последствиям односторонних принудительных мер (резолюция 34/13, пункт 3).

55. Именно так поступил Европейский союз в 1996 году, приняв постановление Совета (ЕС) № 2271/96 в ответ на введение Соединенными Штатами ограничительных мер в отношении Кубы, Ливии и Исламской Республики Иран, которые негативно сказались на интересах физических и юридических лиц в Европейском союзе, ведущих с этими странами законный, согласно европейскому праву, бизнес. Впоследствии это постановление было дополнено, с тем чтобы охватить более поздние санкции Соединенных Штатов в отношении Исламской Республики Иран, а также выход Соединенных Штатов из иранского ядерного соглашения. Это постановление в

⁷³ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, p. 16, at p. 58, para. 133.

⁷⁴ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, p. 136, at p. 200, para. 159.

⁷⁵ По существу данного обязательства в целом, см., например, Stefan Talmon, "The duty not to 'recognize as lawful' a situation created by the illegal use of force or other serious breaches of a jus cogens obligation: an obligation without real substance?", in Christian Tomuschat and Jean-Marc Thouvenin, eds., *The Fundamental Rules of the International Legal Order* (Leiden/Boston, Martinus Nijhoff, 2006), pp. 99–126. См. также Djamchid Momtaz, "L'obligation de ne pas prêter aide ou assistance au maintien d'une situation créée par la violation d'une norme impérative du droit international général", *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, vol. 10 (2017), pp. 205–219.

основном обеспечивает противодействие последствиям экстерриториального применения санкций и защиту от них, «когда такое применение затрагивает интересы лиц... занимающихся торговлей и/или перемещением капитала и связанной с этим коммерческой деятельностью между Сообществом и третьими странами»⁷⁶. Физические и юридические лица Европейского союза не должны соблюдать, «будь то прямо или через дочернюю структуру или иное посредническое лицо, активным образом или путем преднамеренного упущения, любые требования или запреты, включая запросы иностранных судов, основанные прямо или косвенно на [санкциях] или вытекающие из них, или на действиях, основанных на них или вытекающих из них»⁷⁷. Кроме того, в постановлении предусматривается, что «никакое решение суда или трибунала и никакое решение административного органа, находящегося вне Сообщества, которое предусматривает прямо или косвенно осуществление [санкций] или действий, основанных на них или вытекающих из них, не должно признаваться или соблюдаться каким-либо образом»⁷⁸.

56. Однако на момент подготовки настоящего документа остается неясным, были ли надлежащие имплементационные механизмы, включая санкции за несоблюдение, должным образом приняты (или будут приняты в краткосрочной перспективе) на национальном уровне государствами – членами Европейского союза, как это предусмотрено в постановлении. Неясно также, готовы ли власти Европейского союза и его государства-члены в политическом плане исполнять это постановление конструктивным образом. Недавнее резкое сокращение объема торговли между Европейским союзом и Исламской Республикой Иран, как отмечалось выше, подтверждает обеспокоенность иранских должностных лиц тем, что, несмотря на официальные заявления, Европейский союз, возможно, не проявит достаточной решимости эффективно противодействовать вторичным санкциям Соединенных Штатов.

V. Рекомендации и предложения Специального докладчика

Рекомендации в отношении санкций и верховенства права, адресованные Генеральной Ассамблее, Совету по правам человека и Канцелярии Генерального секретаря

57. Специальный докладчик ранее просил, чтобы государства-члены начали консультации по проекту декларации об односторонних принудительных мерах и верховенстве права, который должен быть представлен на предстоящей сессии Генеральной Ассамблеи для установления международного консенсуса в отношении минимальной защиты прав человека, которая должна обеспечиваться при применении односторонних принудительных мер (A/HRC/39/54, пункт 53 и приложение). Он высоко оценивает тот факт, что Ассамблея в своей резолюции 71/193 с интересом приняла к сведению предложения, выдвинутые им в своем докладе Ассамблее на ее семьдесят первой сессии, в котором содержался призыв к Совету по правам человека и Ассамблее торжественно подтвердить посредством декларации право жертв на эффективное средство правовой защиты, включая надлежащую и эффективную финансовую компенсацию, во всех ситуациях, когда их права человека оказались нарушены в результате применения односторонних принудительных мер (A/71/287, пункт 37).

58. В своей последней резолюции о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека Совет по правам человека просил Специального докладчика, принимая во внимание мнения государств-членов, продолжить свою работу по определению комплекса элементов, которые

⁷⁶ Постановление Совета (ЕС) № 2271/96 от 22 ноября 1996 года о защите от последствий экстерриториального применения законодательства, принятого третьей страной, и действий, основанных на нем или вытекающих из него, статья 1.

⁷⁷ Там же, статья 5.

⁷⁸ Там же, статья 4.

необходимо учитывать в соответствующих случаях при подготовке проекта декларации Организации Объединенных Наций о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека, и представить эти элементы Совету в его следующем докладе (резолюция 40/3, пункт 23). Кроме того, Совет обратился к Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека с просьбой организовать раз в два года групповое обсуждение в соответствии с резолюцией 27/21 Совета на тему «Путь вперед к принятию декларации Организации Объединенных Наций о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление всех прав человека, включая право на развитие» к сорок второй сессии с участием государств-членов, соответствующих органов, учреждений Организации Объединенных Наций и других заинтересованных сторон. В связи с этим Совет просил Специального докладчика выступить в качестве докладчика в рамках дискуссионной группы и подготовить доклад по этому вопросу, а также направить его Совету и представить его на сорок третьей сессии (резолюция 40/3, пункт 27). В ответ на эту просьбу Специальный докладчик приступил к подготовке группового обсуждения, результаты которого будут представлены в его следующих докладах Совету и Ассамблее. Он рассчитывает на плодотворные обсуждения со всеми заинтересованными сторонами и заранее приветствует любой вклад, который хотели бы внести государства, учреждения Организации Объединенных Наций и другие заинтересованные стороны.

59. Специальный докладчик предлагает дополнить проект декларации (или договора или конвенции) заявлением, подчеркивающим наличие международно-правового обязательства государств не признавать незаконные ситуации, возникающие в результате введения односторонних экстерриториальных (вторичных) санкций, и не оказывать никакой помощи или содействия стороне, применяющей санкции в этом отношении, и подтверждающим, что государства должны принимать надлежащие меры, в том числе в своем национальном законодательстве, для отказа во введении, признании или применении экстерриториальных вторичных санкций каким-либо образом в их соответствующих правовых системах.

60. В своих предыдущих докладах Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее (A/HRC/39/54, пункт 52, и A/73/175, пункт 54) Специальный докладчик предложил Генеральному секретарю назначить специального представителя по односторонним принудительным мерам с более широкими полномочиями, чем полномочия Специального докладчика, включая содействие диалогу для устранения коренных причин принятия таких мер (или, в качестве альтернативы, нескольких специальных представителей, каждый из которых будет отвечать за режим санкций в отношении конкретных стран сообразно обстоятельствам). Специальный докладчик считает, что это был бы позитивный шаг со стороны Организации Объединенных Наций, особенно в свете недавних тревожных событий, связанных с более широким применением всеобъемлющих санкций и эмбарго. Этот шаг позволит Организации Объединенных Наций участвовать в инициативах по смягчению последствий и оказывать поддержку пострадавшему населению и общинам. Специальный докладчик также выражает надежду на то, что подавляющее большинство стран в рамках своей приверженности делу защиты ни в чем не повинных слоев населения, в частности наиболее уязвимых, поддержат идею назначения такого специального представителя Генерального секретаря.

VI. Выводы

61. Как свидетельствуют случаи, упомянутые в разделе III настоящего доклада (который, разумеется, не является исчерпывающим), недавнее применение все более строгих экономических санкций во всем мире стало характерной чертой международных отношений, которая вызывает все большую напряженность и жертвами которой ежедневно становятся миллионы ни в чем

не повинных людей. Не будет преувеличением утверждать, что экономические санкции и блокады все чаще становятся угрозой международному миру и безопасности в той мере, в какой их необоснованное и систематическое применение усугубляет межгосударственную напряженность и ведет к новым нарушениям прав человека, искажая при этом архитектуру системы коллективной безопасности, закрепленную в Уставе Организации Объединенных Наций.

62. Раньше утверждалось, что применение односторонних санкций является средством оказания давления на государства, против которых направлены такие меры, и способствует предотвращению военной конфронтации⁷⁹. В связи с тем, что наблюдается все более широкое применение блокад и санкций такого охвата и силы воздействия, что они становятся практически равнозначны полномасштабным эмбарго без какой-либо альтернативы правительству, против которого они направлены, за исключением безоговорочной капитуляции, односторонние санкции утратили приписываемое им качество дипломатического инструмента и все чаще рассматриваются как первый шаг на пути к насильственной конфронтации⁸⁰. Следует напомнить, что в пункте 4 статьи 2 Устава Организации Объединенных Наций закреплено обязательство государств воздерживаться от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с целями Организации Объединенных Наций. Кроме того, хотя специалисты продолжают спорить о том, следует ли распространять понятие «сила», в том смысле в котором оно употреблено в пункте 4 статьи 2 Устава, также и на «экономическое принуждение», уже убедительно доказано, что такое понимание представляет собой правильное толкование этого положения Устава⁸¹.

⁷⁹ Критику этого мнения см. в документе A/70/345, пункт 7.

⁸⁰ Типичным примером является Боливарианская Республика Венесуэла, где разрушительные экономические санкции применяются в сочетании с повторяющимися, практически неавуалированными угрозами военной интервенции. См., например, “Trump says all options are on the table for Venezuela”, *Reuters*, 23 January 2019.

⁸¹ См., например, “The use of nonviolent coercion: a study in legality under Article 2 (4) of the Charter of the United Nations”, *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 122, pp. 983–1011.