



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
28 August 2015
Russian
Original: English

Семидесятая сессия

Пункт 73(b) предварительной повестки дня*

Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод

Права человека и односторонние принудительные меры

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека, представленный в соответствии с резолюцией 27/21 Совета по правам человека**.

* A/70/150.

** Доклад представлен с опозданием в связи с назначением Специального докладчика.



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

Резюме

В настоящем докладе представлен предварительный обзор положения в области прав человека, затронутых односторонними принудительными мерами, и предлагаются предварительные рекомендации относительно шагов по минимизации негативного воздействия этих мер.

Специальный докладчик хотел бы отметить, что настоящий доклад следует читать вместе с докладом, представленным Совету по правам человека (A/HRC/30/45), который, среди прочего, включает некоторые уточняющие определения, касающиеся односторонних принудительных мер, и некоторые элементы руководящих указаний из международного права прав человека и гуманитарного права.

Содержание

I.	Введение	4
II.	Рамки доклада	4
III.	Права человека, затронутые односторонними принудительными мерами	6
A.	Право на жизнь	8
B.	Право на самоопределение	10
C.	Право на развитие	12
D.	Право на достаточный жизненный уровень, включая право на питание, одежду, жилище и медицинский уход	13
E.	Право на здоровье	14
F.	Право на образование	16
G.	Другие права, которые могут быть затронуты односторонними принудительными мерами	17
IV.	Предварительные рекомендации	17
A.	Каким образом оценивать воздействие односторонних принудительных мер на осуществление прав человека	17
B.	Как смягчить негативное воздействие односторонних принудительных мер на права человека	20
C.	Как обеспечить надлежащие правовые процедуры в целях предотвращения неблагоприятных последствий односторонних принудительных мер, предоставления компенсации и мер правовой защиты в связи с их применением	23
V.	Предлагаемые мероприятия	26
VI.	Вывод	26

I. Введение

1. Совет по правам человека в своей резолюции 27/21 принял решение установить новую специальную процедуру — ввести должность Специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека. Специальный докладчик был назначен на двадцать восьмой сессии Совета и вступил в должность в мае 2015 года.

2. В статье 55 с) Устава Организации Объединенных Наций, Венской декларации, принятой Всемирной конференцией по правам человека в 1993 году, и резолюции 60/251 Генеральной Ассамблеи подчеркивается всеобщий характер прав человека. Договорные органы, созданные в соответствии с пактами о правах человека, в основном занимаются этими правами в контексте их соблюдения подписавшими государствами на национальном уровне. Вполне резонно, что в силу своей универсальности эти права также должны соблюдаться государствами на международном уровне: на правообладателей возложена обязанность защищать свои основные права от нарушений со стороны национальных или иностранных властей, которые могут воздействовать на них. Таким образом, только механизм, созданный на основе Устава Организации Объединенных Наций, может ликвидировать этот пробел в области защиты прав. С этой целью была установлена должность Специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека.

3. Настоящий доклад представляется Генеральной Ассамблее первым Специальным докладчиком по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека Идрисом Джазаيري, назначенным в мае 2015 года во исполнение резолюции 27/21 Совета по правам человека, в которой Совет просит Специального докладчика ежегодно представлять Совету и Ассамблее доклад о деятельности по выполнению его мандата. В докладе Специальный докладчик дает обзор прав человека, на которые оказали негативное воздействие односторонние принудительные меры, и формулирует предварительные рекомендации относительно мер по минимизации их негативных последствий.

II. Рамки доклада

4. Настоящий доклад и доклад, представленный Совету по правам человека¹, составлены в течение двух месяцев, с тем чтобы выполнить программные требования Генеральной Ассамблеи и Совета по правам человека. В связи с этим концепция и рекомендации настоящего доклада носят предварительный характер.

5. Сфера охвата доклада — это рассмотрение односторонних принудительных мер. Концепция односторонних мер противопоставляется концепции многосторонних мер, которая в настоящем докладе считается применимой исключительно в отношении мер, принятых собственно Организацией Объединенных Наций.

6. Настоящий доклад охватывает исключительно односторонние принудительные меры, в основном экономического и финансового характера, и посвящен рассмотрению их негативного воздействия на права человека.

¹ A/HRC/30/45.

7. В период 1949–1950 годов на заседаниях Комиссии международного права обсуждался вопрос о том, следует ли считать применение государствами мер экономического принуждения эквивалентным применению силы и, следовательно, незаконным, но никакие конкретные решения не были приняты. Впоследствии одни ученые назвали эти меры "торговой (экономической) войной" по аналогии с войной с применением вооруженных сил, отметив, что "те и другие действия направлены на достижение одной и той же цели: политической дезинтеграции противника, с тем чтобы он отказался от осуществления своих целей"². Другие специалисты утверждали, что "экономические санкции являются разновидностью военных действий" и что "...в буквальном смысле это — война, но война, которая ведется другими средствами"³. Таким образом, односторонние принудительные меры едва ли можно считать мирной альтернативой вооруженному конфликту.

8. Санкции Организации Объединенных Наций изначально ограничивались действиями, предпринимаемыми исключительно Советом Безопасности в случае угрозы миру или нарушения мира или актов агрессии. Сфера применения санкций была расширена в связи с ситуацией в Южной Родезии после провозглашения в одностороннем порядке независимости в феврале 1966 года и десять лет спустя в связи с апартеидом в Южной Африке, в отношении которой было введено эмбарго Организации Объединенных Наций на поставки оружия в сочетании с односторонними принудительными мерами Европейского союза и Содружества. Односторонние принудительные меры, в которых Соединенные Штаты Америки играли центральную роль в качестве государства-источника/инициатора, оставались немногочисленными. После окончания холодной войны сфера применения таких мер быстро расширялась за счет вовлечения растущего количества развитых стран, в частности стран, выступавших в качестве их источника/инициатора. Постепенно между странами — источниками/инициаторами таких мер была достигнута договоренность, по крайней мере на бумаге, о том, что односторонние принудительные меры должны использоваться не для достижения экономических преимуществ, а для обеспечения соблюдения принципов международного права, и в частности Международного билля о правах человека.

9. Однако после окончания первой войны в Ираке в 1991 году государства с прискорбием осознали, что комплексные принудительные меры, принятые Организацией Объединенных Наций, а также в одностороннем порядке, стали причиной серьезной озабоченности. Это привело к постепенной замене комплексных мер на "целевые" или "разумные" меры, направленные на конкретные сектора деятельности, организации или лица. Эта эволюция имела последствия в трех областях. Во-первых, простые граждане в меньшей степени пострадали от принятия односторонних принудительных мер, нацеленных непосредственно на конкретные организации или лица. Во-вторых, меры, нацеленные на такие ключевые товары, как нефть или финансовые услуги, тем не менее имели пагубное косвенное воздействие на положение ни в чем не повинных гражданских лиц в разных странах. И в-третьих, поспешное включение соответствующих "вызывающих беспокойство" лиц в списки тех, на кого распространяются санкции, и принятие односторонних принудительных мер с целью устранения неминуемых угроз

² Johan Galtung "On the effects of economic sanctions", *World Politics*, vol. 19, issue 3 (April 1967), p. 388.

³ John P. Girardo, "Waging economic warfare: are sanctions power under the Constitution?", *New York University Journal of International Law and Policy* (1987), p. 935.

безопасности после 11 сентября 2001 года привели к ошибкам, повлекшим за собой нарушения индивидуальных прав лиц, ошибочно внесенных в эти списки. В результате этого мировые лидеры на Всемирном саммите 2005 года особо подчеркнули необходимость "обеспечить существование справедливых и ясных процедур включения лиц и организаций в списки тех, на кого распространяются санкции, и процедур их исключения из этих списков, а также процедур исключения по гуманитарным соображениям" (см. резолюцию 60/1 Генеральной Ассамблеи, пункт 109). Вследствие этого в Организации Объединенных Наций и Европейском союзе, столкнувшихся с растущим числом случаев подачи исковых заявлений в европейские суды⁴, были проведены многочисленные реформы. Несмотря на меры, принятые в этом контексте с целью обеспечения более эффективной защиты индивидуальных прав за счет совершенствования процессуальных норм, был достигнут лишь незначительный прогресс в области уменьшения последствий целенаправленных односторонних принудительных мер, направленных на ключевые экономические и финансовые сектора стран, ставших объектами санкций. До сих пор эти односторонние принудительные меры относятся к числу мер, которые наиболее болезненно сказываются на правах многочисленных групп ни в чем не повинных граждан.

III. Права человека, затронутые односторонними принудительными мерами

10. В настоящем разделе представляется предварительный обзор различных прав человека, которые наиболее уязвимы для односторонних принудительных мер, и приводятся примеры ранее принятых или действующих экономических санкций, введенных Советом Безопасности или в одностороннем порядке (региональными организациями, группами государств или отдельными государствами), которые фактически (или возможно) оказывали негативное воздействие на реализацию прав человека. Многосторонний характер санкций, принятых по решению Совета Безопасности, не означает, что они могут оказывать негативное воздействие в этой области. Это лишь меняет правовой статус этих мер и характер средств правовой защиты, которые они предусматривают. С точки зрения воздействия на права человека "механизмы передачи" тем не менее остаются неизменными, несмотря на включение положений о воздействии некоторых "санкций" в доклад, посвященный односторонним принудительным мерам.

11. При рассмотрении положений международного права прав человека в отношении односторонних принудительных мер необходимо учитывать ряд факторов.

12. Во-первых, важно не забывать о том, что Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем Замечании общего порядка № 8 "Связь между экономическими санкциями и уважением экономических, социальных и культурных прав" указал, что население той или иной страны не лишается своих основных экономических, социальных и культурных прав в связи с выводом о том, что руководители страны нарушили нормы в области международного мира

⁴ В письме Министерства иностранных дел и по делам Содружества Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии от 21 февраля 2014 года Председатель подкомитета по иностранным делам Палаты лордов указал, что, по имеющимся данным, в производстве Суда Европейского союза находится 110 дел с участием 290 человек.

и безопасности⁵. В этом документе отмечалось, что, хотя это замечание по существу относится к санкциям, утверждаемым Советом Безопасности, оно в равной степени является применимым по отношению к односторонним принудительным мерам⁶.

13. Во-вторых, соответствующие права рассматриваются по отдельности в следующих подразделах в основном, если не исключительно в концептуальных целях, и такой индивидуализированный подход ни в коей мере не наносит ущерба тесной взаимосвязи, существующей между рассматриваемыми правами. Безусловно, все права человека являются взаимозависимыми и неделимыми.

14. В-третьих, сегодня твердо установлено, что эффективная реализация или уважение прав человека подразумевают существование экстерриториальных обязательств государств, когда в случае введения односторонних принудительных мер Комитет по правам человека в связи с этим считает, что

"было бы несостоятельно толковать ответственность, установленную в статье 2 Пакта о гражданских и политических правах, как позволяющую государству-участнику совершать на территории другого государства такие нарушения Пакта, которые оно не могло бы совершать на своей собственной территории"⁷.

15. Исходя из этого утверждения, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркивал в своем Замечании общего порядка № 8, что международное сообщество требует, чтобы любое государство, ставшее объектом санкций, уважало гражданские и политические права своих граждан, однако при этом не менее важно, чтобы это государство и само международное сообщество сделали все возможное для защиты по крайней мере основных положений экономических, социальных и культурных прав затрагиваемых групп населения рассматриваемого государства⁸.

16. В-четвертых, настоящий предварительный обзор не затрагивает и, следовательно, не предрешает вопрос о юридическом статусе каждой и любой соответствующей нормы международного права прав человека, включая вопрос о том, следует ли это считать императивной правовой нормой и учитывать вытекающие из такой квалификации правовые последствия в отношениях между государствами, осуществляющими односторонние принудительные меры, и правладельцами. Эти вопросы будут рассматривать в дальнейшем на более позднем этапе осуществления настоящего мандата.

17. И наконец, важно помнить о том, что настоящей обзор, который охватывает ряд документов, принятых учреждениями и правозащитными органами Организации Объединенных Наций, а также независимые свидетельства, неизбежно носит ограниченный и фрагментарный характер, и его будет необходимо дополнить в процессе реализации настоящего мандата результатами дальнейших исследований и доказательствами, полученными из всех имеющихся в наличии актуальных

⁵ См. E/C.12/1997/8, пункт 16.

⁶ См., например, основанный на исследованиях доклад о ходе работы Консультативного комитета Совета по правам человека (A/HRC/28/74), пункт 15.

⁷ A/36/40, *Серхио Рубен Лопес Бургос против Уругвая*, сообщение № R.12/52, пункт 12.3. См. Takele Soboka Bulto, *The Extraterritorial Application of the Human Right to Water in Africa* (Cambridge, Cambridge University Press, 2014), especially at pp. 168 and 169.

⁸ См. E/C.12/1997/8, пункт 13.

источников данных и материалов, включая визиты и сообщения, полученные от правительств и других заинтересованных сторон.

А. Право на жизнь

18. Право на жизнь является самым основным правом человека и закреплено в ряде документов по правам человека⁹. Это право является неотъемлемым¹⁰ и считается императивной правовой нормой¹¹. Утверждается, что это право вероятнее всего пострадает в результате введения экономических санкций¹². Прочно закрепилось мнение о том, что это право распространяется не только на защиту от произвольного лишения жизни, но и охватывает социально-экономические аспекты и включает позитивные обязательства государств принимать все необходимые меры для обеспечения этого права¹³. В связи с этим Комитет по правам человека отмечает, что

"праву на жизнь слишком часто дается узкое толкование. Выражение "неотъемлемое право на жизнь" не может быть правильно понято, если его толковать ограниченно, и защита этого права требует от государств принятия конструктивных мер. В этой связи Комитет считает, что было бы желательно, чтобы государства-участники приняли все возможные меры для снижения детской смертности и увеличения продолжительности жизни, особенно путем принятия мер по борьбе с голодом и эпидемиями"¹⁴.

19. Также общепризнано, что право на жизнь осуществляется на международной арене, и это налагает на государства обязательства уважать и защищать это

⁹ Всеобщая декларация прав человека, статья 3; Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 6 (1); Конвенция о правах ребенка, статья 6 (1).

¹⁰ См. Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary* (Kehl, N.P. Engel, 2005), pp. 121-122. См. также W. Paul Gormley, "The right to life and the rule of non-derogability: peremptory norms of jus cogens", in *The Right to Life in International Law*, B. G. Ramcharan, ed., (Dordrecht, The Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1985), pp. 120-159; Yoram Dinstein, "The erga omnes applicability of human rights", *Archiv des Völkerrechts*, vol. 30 (1992), pp. 16-37; Martin Scheinin, "Core rights and obligations", in *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, D. Shelton, ed., (Oxford, Oxford University Press, 2013), pp. 527-540, especially at p. 529.

¹¹ См. доклад Комиссии по правам человека о защите прав человека в Чили (A/37/564), пункт 22 ("право на жизнь является основным правом в любом обществе... [и] является составной частью jus cogens международных норм в области прав человека"); см. также Manfred Nowak (сноска 10 выше), p. 122; W. Paul Gormley (сноска 10 выше), pp. 120-159.

¹² Erika De Wet, *The Chapter VII Powers of the Security Council* (Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2004), p. 219.

¹³ Sarah Joseph and Melissa Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary* (Oxford, Oxford University Press, 2013), p. 203. См. также Inter-American Court of Human Rights, *Villagrán Morales and Others versus Guatemala* case (case of the "Street Children"), Judgment of 19 November 1999, joint concurring opinion of Judges A.A. Cançado Trindade and A. Abreu Burelli, para. 2: "The right to life implies not only the negative obligation not to deprive anyone of life arbitrarily, but also the positive obligation to take all necessary measures to secure that that basic right is not violated". (Право на жизнь подразумевает не только негативное обязательство произвольно не лишать кого-либо жизни, но и позитивное обязательство принимать все необходимые меры для того, чтобы это основное право не нарушалось.)

¹⁴ См. HRI/GEN/1/Rev.1, Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 6 к статье 6 (право на жизнь) Международного пакта о гражданских и политических правах, пункт 5.

право таким образом, что их действия могут затрагивать право на жизнь лиц, находящихся в других юрисдикциях.

20. Исходя из этих двух положений, можно утверждать, что для эффективной реализации права на жизнь необходимо, чтобы государства, осуществляющие односторонние принудительные меры, воздерживались от произвольного применения мер, которые могли бы привести к тому, что отдельные лица или группы лиц будут лишены питания или, что еще хуже, будут страдать от голода или недоедания¹⁵.

21. Что касается детей, то обязанность уважать и защищать право на жизнь закреплена в положениях Конвенции о правах ребенка, в которых государства-участники признают, что каждый ребенок имеет неотъемлемое право на жизнь, и обеспечивают в максимально возможной степени выживание и здоровое развитие ребенка¹⁶. Она также призывает государства принимать необходимые меры для снижения уровней младенческой и детской смертности¹⁷. В отношении санкций Совета Безопасности отмечалось, что эти санкции "должны как минимум исключать возможность лишения детей доступа к основным товарам и услугам, необходимым для поддержания жизни"¹⁸. Есть все основания ожидать, что односторонние принудительные меры должны приниматься с учетом выполнения этого требования. Это повлекло бы введение запрета на принятие мер, приводящих к усугублению таких явлений, как недостаточное питание детей, младенческая смертность или эпидемии среди детей.

22. К примерам санкционных режимов, повлекших фактическое нарушение права на жизнь, несомненно, относится Ирак, который в 1990-е годы стал объектом санкций, принятых Советом Безопасности¹⁹.

23. После этого обвинения в нарушениях права на жизнь в результате введения односторонних принудительных мер выдвигались и в ряде других случаев²⁰. Например, в последние месяцы в различных докладах Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций были документально подтверждены факты обострения проблемы недоедания среди детей (что привело к ряду смертельных исходов) и эпидемий среди населения в целом в результате одно-

¹⁵ Для подтверждения этой обязанности в контексте многосторонних санкций, принятых Советом Безопасности, см. Erika De Wet (сноска 12 выше), р. 221.

¹⁶ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1577, No. 27531, art. 6.

¹⁷ *Ibid.*, art. 24 (2).

¹⁸ Erika De Wet (сноска 12 выше), р. 220.

¹⁹ Комиссия по правам человека, рабочий документ "Неблагоприятные последствия экономических санкций для осуществления прав человека", подготовленный Марком Боссайтом (E/CN.4/Sub.2/2000/33), пункт 63. В этом же обзоре указывается на тот факт, что эти санкции оказали чрезмерное негативное воздействие на детей: "В 1999 году, после проведения первых с 1991 года обзоров детской и материнской смертности в Ираке, ЮНИСЕФ сделал вывод о том, что в густонаселенных южной и центральной частях страны количество детей, умирающих в возрасте до пяти лет, более чем вдвое превысило соответствующий показатель десятилетней давности. Один из экспертов по вопросу о последствиях санкций для гражданского населения отмечает, что «коренные причины этой чрезмерной смертности включают заражение воды, отсутствие продуктов питания высокого качества, недостаточное грудное вскармливание, ненадлежащую практику перевода детей с грудного питания и недостаточное снабжение системы здравоохранения средствами для лечения больных» (пункт 64).

²⁰ См. A/HRC/28/74.

сторонних принудительных мер, осуществляемых оккупационными силами в секторе Газа²¹.

В. Право на самоопределение

24. В статье 1 (1), общей для Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, признается, что все народы имеют право на самоопределение, и подчеркивается, что "в силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие", а в статье 1 (2) обоих Пактов, среди прочего, подчеркивается, что "ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования".

25. В связи с этим отмечалось, что введение экономических санкций в отношении какого-либо государства "может создавать особые риски того, что народ будет лишен средств существования"²². В Замечании общего порядка № 8 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам акцентируется внимание на том, каким образом эти риски могут материализоваться в конкретных случаях в результате нарушения различных экономических, социальных и культурных прав²³.

26. В Замечании общего порядка № 8 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, конечно же, не говорится о том, что последствия санкций также могут привести к нарушениям права на самоопределение. Тем не менее, как было замечено, "совершенно очевидно, что введенные в многостороннем порядке режимы санкций, которые недостаточно продуманы с точки зрения учета конкретных условий, являются недостаточно адресными и не предусматривают надлежащих мер для освобождения от санкций по гуманитарным соображениям, могут иметь кумулятивные последствия эффекта, в результате которых население или его значительные группы будут лишены средств существования"²⁴.

27. Более того, представляется обоснованным утверждение о том, что "односторонние экономические санкции (в отличие от многосторонних мер Организации Объединенных Наций, предусмотренных главой VII Устава), введенные одним государством в отношении другого государства, с тем чтобы заставить это государство изменить конкретный политический курс или экономическую политику, могут быть равнозначны запрещенному вмешательству и отказу в праве на самоопределение"²⁵.

28. В данном контексте уважение права на самоопределение тесно связано с правилом, препятствующим принятию мер экономического и политического принуждения, закрепленному Генеральной Ассамблеей в пункте 123 ее Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации

²¹ Там же, пункты 38 и 39.

²² Ben Saul, David Kinley, Jacqueline Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials* (Oxford, Oxford University Press, 2014), p. 117.

²³ См. E/C.12/1997/8, пункт 3.

²⁴ Ben Saul, David Kinley, Jacqueline Mowbray (сноска 22 выше), p. 118.

²⁵ Ibid, p. 107.

Объединенных Наций 1970 года (резолюция 2625 (XXV)), что "ни одно государство не может применять по отношению к другому государству или поощрять применение экономических, политических или каких-либо других мер принудительного характера, направленных на ущемление его суверенных прав или на извлечение из этого какой-либо выгоды"²⁶.

29. Пожалуй, одним из конкретных случаев лишения населения средств существования является политика "общего закрытия границы", проводимая Израилем на Западном берегу, как это было установлено Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в 1998 году²⁷. Таким образом, логично исходить из того, что подобные принудительные меры квалифицируются как односторонние принудительные меры по смыслу резолюции 27/21 Совета по правам человека и, следовательно, подпадают под сферу действия настоящего мандата.

30. Кроме того, учитывая то, что с проводимой Израилем политикой "общего закрытия границы" связаны меры, принятые оккупационными силами на оккупированной территории, могут быть задействованы соответствующие положения международного гуманитарного права, включая запрет на использование голода в качестве метода ведения войны, запрет на разрушение объектов, необходимых для выживания гражданского населения, или запреты на коллективные наказания²⁸. Совет по правам человека также акцентировал на этом внимание в связи с израильской блокадой сектора Газа, которая, по мнению Совета, причиняет несоизмеримый ущерб гражданскому населению в секторе Газа и как таковая равнозначна коллективному наказанию в нарушение международного гуманитарного права²⁹.

²⁶ Что касается споров вокруг сферы действия запрета на экономическое и политическое принуждение, см., например, Antonio Tanca, "The Prohibition of Force in the UN Declaration on Friendly Relations of 1970", in *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, Antonio Cassese, ed. (Dordrecht, The Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1986), pp. 397-412, especially at pp. 400-402; Pierre Emmanuel Dupont, "Countermeasures and collective security: The case of the EU sanctions against Iran", *Journal of Conflict and Security Law*, vol.17 (2012), pp. 301-336.

²⁷ См. Заключительные замечания по Израилю (E/C.12/1/Add.27), пункт 39: "Комитет настоятельно призывает государство-участник соблюдать закрепленное в статье 1 (2) Пакта право на самоопределение, которое гласит, что "ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования". Закрытие границ ограничивает перемещение людей и товаров, прерывает доступ к внешним рынкам и источникам трудовых доходов и средствам к существованию. Кроме того, Комитет призывает правительство в первоочередном порядке выполнить свои обязательства по Пакту, взять на себя обязательство обеспечить безопасный проход через контрольно-пропускные пункты для палестинского медицинского персонала и людей, нуждающихся в лечении, беспрепятственный провоз основных продуктов питания и товаров, безопасный проезд учащихся и преподавателей к месту учебы и обратно, а также воссоединение семей, разлученных в результате закрытия границ".

²⁸ Женевская конвенция (IV) о защите гражданского населения во время войны, 12 августа 1949 года (United Nations, *Treaty Series*, vol. 75, No. 973).

²⁹ Доклад международной Миссии по установлению фактов для расследования нарушений международного права, включая международное гуманитарное право и международное право прав человека, в результате израильских нападений на флотилию судов, перевозящую гуманитарную помощь (A/HRC/15/21), пункты 53 и 54. Более подробную информацию о блокаде сектора Газа как случае коллективного наказания в нарушение международного гуманитарного права см., например, Shane Darcy, "The prohibition of collective punishment", in *The Geneva Conventions in Context; A Commentary* Andrew Clapham, Paola Gaeta and Marco Sassoli (eds.), (Oxford, Oxford University Press, forthcoming 2016). Доступно на http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2482974.

С. Право на развитие

31. Право на развитие, закрепленное в ряде международных документов и провозглашенное, в частности, в резолюции 41/128 Генеральной Ассамблеи³⁰, особенно уязвимо для воздействия экономических санкций. В 2014 году Совет по правам человека вновь заявил, что "односторонние принудительные меры представляют собой одно из серьезных препятствий осуществлению Декларации о праве на развитие"³¹. Действительно, как отмечалось,

"негативные последствия [экономических санкций] для страны, являющейся объектом введения санкций, могут включать потерю рабочих мест, рост потребительских цен, экономическую стагнацию и, в крайних обстоятельствах, обнищание и болезни. [...] Санкции могут быстро перерасти в репрессии и "торговые войны", в которые будут втягиваться другие страны, что приводит к дальнейшим экономическим трудностям и создает угрозу для международной стабильности. Как отмечалось, могут быть нарушены торговые отношения со многими другими странами в краткосрочной и долгосрочной перспективе. Все эти факторы могут оказывать пагубное воздействие на реализацию права на развитие"³².

32. Реальные негативные последствия односторонних принудительных мер были наглядно описаны в различных исследованиях³³. Касаясь вопроса о санкциях в отношении Зимбабве, Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека акцентировал внимание на односторонних принудительных мерах в отношении развития страны, заявив, что

"вряд ли могут возникать сомнения в том, что существование режимов санкций по меньшей мере оказывает серьезное неблагоприятное воздействие на иностранные банки и инвесторов. Также вполне вероятно, что стигматизация, связанная с действием санкций, ограничивает импорт и экспорт определенных товаров. Эти и другие непредвиденные побочные эффекты, в свою очередь, неизбежно оказывают негативное воздействие на экономику в целом, что может иметь достаточно серьезные последствия для беднейших и наиболее уязвимых слоев населения"³⁴.

³⁰ Декларация о праве на развитие (резолюция 41/128, приложение).

³¹ Резолюция 27/21 Совета по правам человека, преамбула; см. также пункты 1, 4, 6, 10 и 15 этой резолюции.

³² Isabella D. Bunn, *The Right to Development and International Economic Law* (Oxford, Hart Publishing, 2012), p. 225.

³³ Более подробно о санкциях в отношении Кубы см., например, Benjamin. Manchak, "Comprehensive economic sanctions, the right to development, and constitutionally impermissible violations of international law", *Boston College Third World Law Journal*, Vol. 30 (2010), pp. 417-451, at pp. 433-434. Более подробно о санкциях в отношении Мьянмы см. Thiha Myo Nyun, "Feeling good or doing good: inefficacy of the U.S. unilateral sanctions against the military government of Burma/Myanmar", *Washington University Global Studies Law Review*, vol. 7 (2008), pp. 455-518; и официальное заявление правительства Мьянмы относительно санкций, затрагивающих право на развитие, см. выступление министра иностранных дел У Ньян Вина на шестьдесят третьей сессии Генеральной Ассамблеи, 29 сентября 2008 года. Доступно на www.mofa.gov.mm/speeches.

³⁴ Вступительное слово Верховного комиссара по правам человека Нави Пиллэй на пресс-конференции, посвященной ее миссии в Зимбабве, 25 мая 2012 года. Доступно на www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12192&LangID=E#sthash.48RBvc2r.dpuf.

33. И наконец, односторонние принудительные меры экономического характера используют для нанесения максимально возможного ущерба, особенно в уязвимых секторах, который может оказать самое серьезное множественное негативное воздействие на национальную экономику. Таким образом, применение подобных мер несовместимо с соблюдением права на развитие.

D. Право на достаточный жизненный уровень, включая право на питание, одежду, жилище и медицинский уход

34. Управление Верховного комиссара по правам человека прямо заявило, что "односторонние принудительные меры, препятствующие обеспечению достаточного жизненного уровня, включая медицинский уход, питание, одежду и жилище, рискуют отразиться на осуществлении пункта 1 статьи 25 Всеобщей декларации прав человека и статей 11 и 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах"³⁵.

35. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем Замечании общего порядка № 12 о праве на достаточное питание, ссылаясь на статью 11 Пакта, указывает, что

"государства-участники должны во всех случаях воздерживаться от эмбарго на продовольствие и от аналогичных мер, которые могут поставить под угрозу условия производства продуктов питания и доступ к продовольствию в других странах. Продовольствие никогда не должно использоваться в качестве инструмента политического и экономического давления"³⁶.

36. Наглядные примеры такого негативного воздействия односторонних принудительных мер на осуществление права на достаточный жизненный уровень можно найти в разных докладах и исследованиях. Например, в связи с санкциями в отношении Кубы Личный представитель Верховного комиссара по правам человека заявляла, что

"вытекающие из эмбарго ограничения лишают Кубу жизненно важного доступа к лекарствам, новым научным и медицинским технологиям, продо-

³⁵ См. Тематическое исследование Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека по вопросу о воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека, включая рекомендации относительно действий, направленных на прекращение применения таких мер (A/HRC/19/33), пункт 35. См. также Anna Segall, "Economic sanctions: legal and policy constraints", *International Review of the Red Cross*, No. 836 (1999), которая отмечает, что "можно утверждать, что право на питание и право быть свободным от голода налагают на государства обязательства по обеспечению основными продовольственными продуктами тех, кто в них нуждается. Даже если этот аргумент не принимается, то по крайней мере существование этих прав должно означать, что запрещается умышленно предпринимать такие действия, которые лишают население доступа к пище и вызывают голод и/или недоедание. Что касается введения санкций, то представляется совершенно неприемлемым положение, при котором запрещается заставлять гражданское население голодать во время вооруженного конфликта, но разрешается это делать в мирное время".

³⁶ См. E/C.12/1999/5, пункт 37. Более подробную информацию о правовых аргументах в пользу запрета на использование продовольствия и медикаментов как части стратегий экономических санкций см. Jordan J. Paust, "De-Regulating humanitarian aid: the need for new norms and interpretation", in *International Law between Universalism and Fragmentation: Festschrift in Honour of Gerhard Hafner*, Isabelle Buffard and others, eds., (Leiden, Brill, 2008), pp. 701-709.

вольствию, а также оборудованию для химической обработки воды и производства электроэнергии"³⁷.

37. В данном контексте можно также упомянуть о праве на безопасную и чистую питьевую воду, которое признается в резолюции 64/292 Генеральной Ассамблеи как право человека, "необходимое для полноценной жизни и для всех прав человека". Совет по правам человека подтвердил признание того, что право человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги вытекает из права на достаточный жизненный уровень и неразрывно связано с правом на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, а также с правом на жизнь и человеческое достоинство³⁸. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем Замечании общего порядка № 15 о праве на воду акцентирует внимание на уязвимости права на воду в случае принятия односторонних принудительных мер экономического характера и призывает государства – участников Пакта воздерживаться от введения прямого или косвенного эмбарго в отношении другой страны и принятия других аналогичных мер, препятствующих водоснабжению, а также предоставлению товаров и услуг, необходимых для обеспечения права на воду³⁹. Наглядным подтверждением послужил выявленный в 2010 году Комитетом по правам человека факт, свидетельствующий о том, что воздействие блокады на гражданское население сектора Газа включало, среди прочего, "ограничение доступа к достаточным источникам питьевой воды и к адекватным санитарным условиям"⁴⁰.

Е. Право на здоровье

38. Как признается в ряде международных документов⁴¹, право на здоровье в наибольшей степени подвержено воздействию односторонних принудительных мер. Это также отмечается в ряде резолюций учреждений и органов Организации Объединенных Наций, в том числе Генеральной Ассамблеи⁴² и Совета по правам человека,⁴³ а также в докладах органов Организации Объединенных Наций⁴⁴. Например, в 2000 году Подкомиссия по правам человека указывала на "ухудшение гуманитарных условий в странах, пострадавших в результате введения серьезных санкций, включая эмбарго, о чем, в частности, свидетельствовал рост показателей уровня недоедания среди детей, детской смертности и ухудшение показателей здоровья"⁴⁵.

³⁷ См. доклад о положении в области прав человека на Кубе (A/HRC/4/12), пункт 7.

³⁸ Резолюция 15/9 о правах человека и доступе к безопасной питьевой воде и санитарным услугам, пункт 3.

³⁹ См. E/C.12/2002/11, пункт 32; см. также Salman M.A. Salman and Siobhán McNerney-Lankford, *The Human Right to Water, Legal and Policy Dimensions* (Washington, D.C., The World Bank, 2004), pp. 76-77; и Takele Soboka Bulto (сноска 7 выше).

⁴⁰ См. Заключительные замечания Комитета по правам человека в отношении Израиля (CCPR/C/ISR/CO/3), пункт 8.

⁴¹ Устав Всемирной организации здравоохранения от 22 июля 1946 года; Всеобщая декларация прав человека, статья 25; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 12.

⁴² См., например, резолюции 66/156 и 68/162.

⁴³ См., например, резолюции 15/24 и 27/21.

⁴⁴ См., например, A/HRC/28/74, пункты 14–19.

⁴⁵ Резолюция 2000/1 Подкомиссии по правам человека о правах человека и гуманитарных последствиях санкций, включая эмбарго.

39. Реальное воздействие на осуществление права на здоровье в результате действовавшего в течение десяти лет эмбарго в Ираке получило широкое подтверждение в соответствующих документах⁴⁶.

40. В Ираке речь идет о санкциях, введенных во исполнение резолюций Совета Безопасности, в связи с чем они не квалифицируются как односторонние принудительные меры. Тем не менее, независимо от их правового статуса, все указывает на то, что меры подобного рода оказывают неблагоприятное материальное воздействие на осуществление права на здоровье населения страны — объекта санкций. Это наблюдение можно соотнести с заявлением, сделанным Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в его Замечании общего порядка № 8, в котором говорится, что, несмотря на тот факт, как вводились санкции — "на международном и региональном уровнях, а также в одностороннем порядке", — "независимо от конкретных обстоятельств, при введении подобных санкций во всех случаях следует принимать во внимание положения Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах"⁴⁷.

41. Помимо Ирака, в исследованиях, посвященных другим странам, ставшим объектами введения односторонних принудительных мер, отмечается аналогичное негативное воздействие санкций на осуществление права на здоровье, в основном из-за нехватки медикаментов или из-за ущерба, нанесенного инфраструктуре системы здравоохранения⁴⁸.

42. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем Замечании общего порядка № 8 упомянул о том, что санкции, к которым в данном контексте относятся односторонние принудительные меры, могут "крайне неблагоприятно сказываться на функционировании базовых систем здравоохранения". В частности, тот же Комитет в Замечании общего порядка № 14 о праве на наивысший достижимый уровень здоровья призывал государства — участников Пакта

⁴⁶ Для получения более подробной информации о всеобъемлющем обзоре и оценке воздействия санкций на население Ирака см., например, Доклад второй группы по вопросу о нынешней гуманитарной ситуации в Ираке (S/1999/356, приложение II); E/CN.4/Sub.2/2000/33; World Health Organization Division of Emergency and Humanitarian Action, *The Health Conditions of the Population of Iraq since the Gulf Crisis* (Geneva, World Health Organization, 1996), WHO/EHA/96.1. Доступно на http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/59845/1/WHO_EHA_96.1.pdf?ua=1 (по состоянию на 2 августа 2015 года).

⁴⁷ См. E/C.12/1997/8, пункт 1.

⁴⁸ Для получения информации о ныне действующих односторонних принудительных мерах см., например, документ, касающийся санкций в отношении Кубы, A/HRC/28/74, пункты 24–27; и документ организации "Международная амнистия", *The US Embargo against Cuba and its Impact on Economic and Social Rights* (London, Amnesty International, 2009), especially pp. 16 ff; см. также документ, касающийся санкций в отношении Исламской Республики Иран, A/HRC/28/74, пункты 34 и 35. Что касается Исламской Республики Иран, следует сослаться на доклады, согласно которым жизнь 85 000 больных раком, которые нуждаются в лечении химиотерапией и радиотерапией, "неизбежно подвергается опасности", непредвиденного побочного эффекта санкций, в значительной степени из-за того, что стране запрещено пользоваться международными платежными системами, например, из-за отключения в результате санкций от системы СВИФТ (Sonia Maria P. Pinto Soares, "UN sanctions that safeguards, undermine, or both, human rights", in *Making Sovereign Financing and Human Rights Work*, Juan Pablo Bohoslavsky and Jernej Letnar Cernic, eds., (Oxford, Hart Publishing, 2014), pp. 33-46, see especially pp. 38-40). Информацию о примере односторонних принудительных мер, которые уже не действуют (Бурунди), см. E/CN.4/Sub.2/2000/33, пункты 79 и 82.

"неизменно воздерживаться от введения эмбарго или принятия аналогичных мер, ограничивающих поставки в достаточном объеме медикаментов и медицинского оборудования в другие государства. Ограничения на такие товары никогда не должны использоваться в качестве инструмента политического и экономического давления"⁴⁹.

43. В связи с этим важно не забывать о том, что, по общему признанию, из права на здоровье вытекает обязательство государств уважать право на здоровье, что в свою очередь подразумевает необходимость возлагать на государства юридические обязательства относительно принятия разумных мер для того, чтобы последствия их действий не наносили ущерба здоровью лиц, находящихся в иных юрисдикциях, помимо их собственных⁵⁰. Другими словами, как пояснил Специальный докладчик по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, "международная помощь и сотрудничество предусматривают необходимость того, чтобы те [государства], кто в состоянии помочь, во-первых, воздерживались от действий, которые могут затруднить осуществление неимущими группами населения их права на здоровье"⁵¹.

44. Конкретный характер и степень обязательства воздерживаться от действий, которые могут нанести ущерб здоровью лиц, находящихся в иных юрисдикциях, до сих пор является предметом споров⁵². Однако представляется разумным полагать, что обязательства государств уважать по меньшей мере "основное содержание" права на здоровье включает требование формировать структуру того или иного режима односторонних принудительных мер "таким образом, чтобы он не препятствовал наличию и доступности основных объектов, товаров и услуг в области здравоохранения на недискриминационной основе. Это, в частности, предполагает, что [односторонние принудительные меры] не должны препятствовать доступу к минимальному базовому питанию, являющемуся адекватным с точки зрения питательной ценности и безопасным; доступу к убежищу, базовому жилью и санитарно-гигиеническим услугам и адекватному снабжению безопасной питьевой водой; доступу к основным медикаментам, периодически определяемым в Программе действий ВОЗ по основным медикаментам, и обеспечивали справедливое распределение всех объектов, товаров и услуг здравоохранения"⁵³.

Е. Право на образование

45. В своем Замечании общего порядка № 8 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отмечал, что экономические санкции могут крайне неблагоприятно сказываться на функционировании системы образования⁵⁴, что

⁴⁹ См. E/C.12/2000/4, пункт 41.

⁵⁰ См. John Tobin, *The Right to Health in International Law* (Oxford, Oxford University Press, 2012), p. 332.

⁵¹ См. A/59/422, пункт 33.

⁵² См. John Tobin (сноска 50 выше), pp. 332-333.

⁵³ Говоря словами Erika De Wet (сноска 12 выше), обязательства, возлагаемые на государства в связи с осуществлением права на здоровье, касаются разработки и осуществления режимов эмбарго, введенных Советом Безопасности Организации Объединенных Наций.

⁵⁴ См. E/C.12/1997/8, пункт 3. См. также Klaus D. Beiter, *The Protection of the Right to Education by International Law* (Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2006), especially at. p. 367.

отразится на осуществлении права на образование, гарантированного статьей 13 Пакта об экономических, социальных и культурных правах.

46. Реальные факты воздействия введения эмбарго в отношении Ирака на осуществление права на образование отражены в соответствующем документе⁵⁵. Несмотря на то что в данном случае речь идет о многосторонних санкциях, из опыта их осуществления можно извлечь полезные уроки относительно потенциально аналогичных последствий применения односторонних принудительных мер. В качестве примера можно упомянуть об уменьшении доступа иранских женщин к высшему образованию как одного из последствий экономических санкций, о которых говорится в недавнем докладе, выпущенном Консультативным комитетом Совета по правам человека⁵⁶.

G. Другие права, которые могут быть затронуты односторонними принудительными мерами

47. Потенциальные или реальные последствия негативного воздействия односторонних принудительных мер на осуществление других прав и свобод, в том числе права на свободу передвижения, права на поиск убежища, права на неприкосновенность частной жизни и уважение достоинства, права на семейную жизнь, права на доступ к судам, права на справедливое судебное разбирательство и эффективное средство правовой защиты, имущественных прав и т. п., будут подробно рассматриваться на более позднем этапе работы.

IV. Предварительные рекомендации

48. Настоящий раздел посвящен рассмотрению трех категорий вопросов: каким образом оценивать воздействие односторонних принудительных мер на осуществление прав человека, как смягчить негативное воздействие односторонних принудительных мер на осуществление прав человека и как обеспечить надлежащие правовые процедуры в целях предотвращения неблагоприятных последствий односторонних принудительных мер, предоставления компенсации и мер правовой защиты в связи с их применением.

A. Каким образом оценивать воздействие односторонних принудительных мер на осуществление прав человека

49. Первым препятствием на пути проведения оценки односторонних принудительных мер на международном уровне является отсутствие глобальных систем стандартизированных и обновленных данных, относящихся к ним. В связи с этим обеспечение полной гласности было бы полезно как для Организации Объединенных Наций, так и для международных коммерческих корпораций, особенно в странах — источниках/инициаторах мер или странах-союзниках. Благодаря таким данным органы Организации Объединенных Наций получили полную справочную информацию о действующих односторонних принудительных мерах, не-

⁵⁵ См. S/1999/356, приложение II, пункт 22.

⁵⁶ См. Preliminary research-based report on human rights and unilateral coercive measures (A/HRC/AC/13/CRP.2), para 29.

обходимую для принятия решений об адекватности и характере возможных санкций, которые было бы целесообразно ввести самому Совету Безопасности или для проведения анализа действующих санкций Совета Безопасности. Получение таких данных позволило бы международному деловому сообществу повысить уровень прозрачности, необходимый для повышения степени предсказуемости своих торговых, инвестиционных и финансовых операций с привлечением нескольких десятков целевых государств, в которых области экономической деятельности остаются незатронутыми "энергичными" односторонними принудительными мерами или открыты для новых возможностей после постепенной отмены односторонних принудительных мер. Какую-то информацию, безусловно, уже можно получить с официальных веб-сайтов и от поставщиков услуг отдельных стран – инициаторов санкций на основе платной подписки, но их достоверность и полнота не гарантируются и доступ к ним может быть проблематичным, поскольку настоящий мандат был создан в целях проведения собственной исследовательской работы. Имеющаяся в наличии информация из источников стран — инициаторов мер дает основания полагать, что в настоящее время насчитывается 37 объектов односторонних принудительных мер со стороны Европейского союза⁵⁷, 32 — со стороны Соединенных Штатов⁵⁸ и 25 — со стороны Канады⁵⁹. Имеет место существенное дублирование между санкциями и односторонними принудительными мерами, с одной стороны, и между односторонними принудительными мерами, проводимыми разными странами или группами стран, являющимися источниками/инициаторами введения мер, — с другой.

50. В рамках этих адресных санкций в отношении отдельных стран или других наборов тематических санкций под такими заголовками, как "террористические группы" или "Аль-Каида", несколько тысяч лиц и организаций также были включены в черные списки тех, на кого распространяются национальные сводные перечни односторонних принудительных мер. Так, например, в Австралии в такие списки автономно включено около 1000 "представляющих опасность лиц и организаций" из 5340 занесенных в них; остальные включены в эти списки во исполнение резолюций Совета Безопасности⁶⁰. Как представляется, в Соединенных Штатах и Европейском союзе таких автономно включенных в черные списки лиц и организаций значительно больше, чем тех, кто включены в них во исполнение резолюции Совета Безопасности; эти сведения нуждаются в проверке, когда информация окажется в открытом доступе.

51. Второе препятствие на пути проведения оценки подлинного воздействия односторонних принудительных мер на права человека является следствием политического характера односторонних принудительных мер.

52. Страны — источники/инициаторы введения мер, по-видимому, в первую очередь озабочены необходимостью обеспечить эффективность односторонних принудительных мер, а не прогнозированием возможного воздействия этих мер на права человека. Зачастую это может быть вызвано тем, что внутри этих стран

⁵⁷ См. http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/asures_en.pdf.

⁵⁸ См. www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/Programs.aspx.

⁵⁹ См. список действующих санкций, введенных Канадой, на веб-сайте Министерства иностранных дел, торговли и развития Канады. Доступно на www.international.gc.ca/sanctions/countries-pays/index.aspx?lang=eng.

⁶⁰ Министерство иностранных дел и торговли Австралии, "Австралия и санкции: сводный список", 7 августа 2015 года. Доступно на <http://dfat.gov.au/international-relations/security/sanctions/Pages/consolidated-list.aspx>.

формируется мнение, что их правительства должны оперативно и надлежащим образом отреагировать на резонансные кризисные ситуации за рубежом. Таким образом, эффективности односторонних принудительных мер может отводиться приоритетная роль по сравнению с осторожностью в отношении их воздействия на права человека.

53. Со своей стороны страны — объекты санкций будут нацелены на преодоление негативного воздействия односторонних принудительных мер на права человека их населения, даже если для этого может потребоваться установление запутанных во времени причинно-следственных связей, постепенное восстановление связей и целостности. Односторонние принудительные меры, особенно если они вызваны проблемами в области прав человека, как правило, нацелены на создание раскола между определенным политическим режимом, ставшим объектом санкций, и населением этой страны. Предсказуемой реакцией режима, ставшего таким объектом, становится стремление "собрать народ под знамена" и принять ответные меры, при этом драматизируя страдания народа в результате нарушения прав человека из-за введения данных односторонних принудительных мер. Однако в целом развивающиеся страны, входящие в Движение неприсоединившихся стран или Группу 77 и Китая, последовательно оспаривали саму законность принятия односторонних принудительных мер. В частности, они осуждали эти меры за то, что в результате их введения игнорируется их право на суверенитет и осуществляется вмешательство в их внутренние дела⁶¹.

54. Проведение объективной оценки подлинного воздействия мер на права человека представляется еще более затруднительным из-за того, что односторонние принудительные меры, как правило, вводятся в контексте чрезвычайной ситуации, когда несколько стран — инициаторов принятия односторонних принудительных мер и Совет Безопасности могут действовать одновременно или поочередно. Так, отвечая на просьбу Генерального секретаря о предоставлении информации, Сирийская Арабская Республика сообщила, что "более 58 пакетов односторонних принудительных мер нацелены все сферы экономической, финансовой, сельскохозяйственной и промышленной деятельности и на такие сектора, как продовольствие, фармацевтика, туризм, транспорт, наука и культура. Каждый набор санкций включает несколько поднаборов, так что реальное количество санкций намного выше, чем 58, и это сильно сказывается на масштабах страданий сирийского народа"⁶².

55. В таких случаях крайне затруднительно распутать сложный клубок причинно-следственных связей и определить, какая из вышеперечисленных мер оказывает наибольшее негативное воздействие по сравнению с другими мерами. Полезная работа была проделана в области разработки косвенных показателей для оценки воздействия санкций и односторонних принудительных мер на права человека. Их эффективность зависит от используемых методик. Таким образом, было признано полезным проведение предполагаемых обследований на основе

⁶¹ Такая позиция была принята на первой Встрече на высшем уровне стран Юга, состоявшейся в Гаване в 2002 году; на второй Встрече на высшем уровне стран Юга, походившей в Дохе в 2005 году; на шестнадцатой Встрече на высшем уровне Движения неприсоединившихся стран, состоявшейся в Тегеране в 2012 году; и на саммите глав государств и правительств Группы 77 и Китая, проведенном в Санта-Круссе, Многонациональное Государство Боливия, в 2014 году.

⁶² См. доклад Генерального секретаря "Права человека и односторонние принудительные меры" (A/67/181), с. 12–13.

этих показателей с последующим регулярным мониторингом процесса их эволюции. Многие учреждения системы Организации Объединенных Наций, в частности Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), а также Европейский союз разработали полезные параметры в этой области. Вместе с тем в оценке воздействия мер на права человека не существует шаблонного подхода, поскольку ситуации в этой области варьируются в зависимости от каждого конкретного случая.

56. Рекомендуется:

а) создать на уровне Совета Безопасности или Секретариата Организации Объединенных Наций сводный централизованный реестр, включающий единый список всех действующих односторонних принудительных мер. Этот реестр, который будет регулярно обновляться, следует вести в соответствии со стандартами, применяемыми в настоящее время в отношении санкций Совета, и сделать предметом гласности. Государствам или группам государств — источников/инициаторов санкций будет предложено уведомлять Совет об односторонних принудительных мерах, действующих по их инициативе, и об эволюции этих мер;

б) прибегнуть к опыту передовой практики с точки зрения формирования разумного набора инструментов для подкрепления решения (а не замены его), который будет использоваться в качестве руководства при проведении оценки воздействия мер на права человека;

с) провести под эгидой УВКПЧ встречу специалистов из УВКПЧ, Программы развития Организации Объединенных Наций, ЮНИСЕФ, Европейского союза и основного государства — инициатора односторонних принудительных мер, а также из двух основных стран — объектов введения мер с целью определения возможных компонентов набора инструментов.

В. Как смягчить негативное воздействие односторонних принудительных мер на права человека

57. За последнее время, особенно после трагедии в Ираке в 1990-е годы, во всем мире возросло понимание того, что необходимо предпринимать какие-то меры для смягчения негативного воздействия санкций, а также односторонних принудительных мер на права человека. Несомненно, было бы лучше всего откликнуться на торжественные призывы участников саммитов Движения неприсоединившихся стран, стран Юга и Группы 77 и Китая, обращенные к развитым странам, чтобы они постепенно реже прибегали к использованию если не санкций, то по меньшей мере односторонних принудительных мер и шли по пути их полной ликвидации.

58. Хотя это может выглядеть нереальной перспективой в свете нынешнего расширения сферы применения односторонних принудительных мер, это остается законной целью, к достижению которой следует стремиться. Как бы то ни было, страны Западной Европы и бывшего восточноевропейского блока создали исторический прецедент в этой области. Это было Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшееся в Хельсинки в 1975 году. В Заключительном акте этой знаковой встречи подписавшие его государства провозгласили принцип невмешательства государств во внутренние дела других государств. В

разделе "Невмешательство во внутренние дела" Декларации принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях, они взяли на себя обязательства при всех обстоятельствах воздерживаться от любого другого акта военного или политического, экономического или другого принуждения, направленного на то, чтобы подчинить своим собственным интересам осуществление другим государством — участником прав, присущих его суверенитету, и таким образом обеспечить себе преимущества любого рода.

59. Стоит отметить, что в этом документе все подписавшие его государства косвенно признали, что односторонние принудительные меры равнозначны вмешательству во внутренние дела других государств. Они договорились о введении запрета на подобное вмешательство в своих взаимных отношениях. Впоследствии в результате происходящей на мечтах эволюции в отношениях между государствами-участниками обещаниям, данным в Заключительном акте, была поставлена жирная точка. Тем не менее достигнутая договоренность свидетельствует о том, что запрещение односторонних принудительных мер является не такой уж несбыточной надеждой для международного сообщества, если восстановлено доверие и существуют общепризнанные ценности.

60. Вопрос о смягчении негативного воздействия односторонних принудительных мер на права человека не являлся предметом широкого обсуждения.

61. Что касается процессов, затрагивающих страны — объектов введения мер, то основной достигнутый в этой области прогресс заключается в том, что Организация Объединенных Наций и несколько стран-инициаторов отказались прибегать к всеобъемлющим санкциям. Совет Безопасности в последний раз ввел такие санкции в отношении Гаити в 1994 году. Европейский союз действовал аналогичным образом. Нескольким странам — источникам/инициаторам мер еще предстоит принять аналогичные решения и, возможно, задуматься о том, что прорыв в отношениях с Исламской Республикой Иран напрямую связан с фактически всеобъемлющим характером санкций, которые были применены в контексте нераспространения ядерного оружия. В данном случае необходимо вновь предостеречь от вводящей в заблуждение корреляции с причинно-следственными связями, поскольку экономическому давлению на Исламскую Республику Иран способствовал ряд факторов, а не только падение мировых цен на нефть, для которой были найдены альтернативные рынки после введения запрета на экспорт нефти в западные страны.

62. Всем странам — источникам/инициаторам односторонних принудительных мер рекомендуется присоединиться к решению об отказе применять всеобъемлющие санкции, принимая во внимание далеко идущее негативное воздействие этих санкций на права человека ни в чем не повинного гражданского населения.

63. Хотя, как уже отмечалось, многие страны-источники отказались прибегать к всеобъемлющим односторонним принудительным мерам, некоторые страны-объекты подвергались воздействию, аналогичному воздействию всеобъемлющих санкций в результате наложения широкого перечня многочисленных и разнообразных целенаправленных мер. Так было в Мьянме, и такая ситуация по-прежнему существует в Сирийской Арабской Республике, Судане и Исламской Республике Иран, если судить по некоторым убедительным примерам.

64. Рекомендуется:

а) странам-источникам/инициаторам разработать единые комплексные рамки для всех санкций и односторонних принудительных мер, с тем чтобы избежать непредвиденных негативных последствий воздействия этих мер на права человека гражданского населения;

б) странам-источникам признать возможное негативное воздействие их односторонних принудительных мер на права человека в третьих странах и проводить с ними консультации в целях уменьшения этого воздействия;

в) странам-источникам рассмотреть возможность пересмотра своих претензий на экстерриториальную юрисдикцию, в результате которых односторонние принудительные меры становятся обязательными для третьих стран.

65. В Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года мировые лидеры подчеркнули необходимость "обеспечить существование справедливых и ясных процедур... исключения по гуманитарным соображениям". Однако Мьянма и Беларусь подвергались воздействию односторонних принудительных мер, сопровождавшихся введением запрета на доставку гуманитарной помощи. Уровень развития Беларуси позволил ограничить воздействие этого запрета на осуществление права на жизнь населения, но в Мьянме, наименее развитой стране, которая в тот период переживала последствия урагана "Наргис", эти обстоятельства принесли огромные страдания ее населению.

66. Всем государствам-источникам/инициаторам рекомендуется воздержаться от введения запрета на доставку первой гуманитарной помощи в наименее развитые и в конечном счете во все страны, ставшие объектами применения мер или санкций.

67. Принципы, которые использовались в отношении односторонних принудительных мер, продиктованных заботой о правах человека, не всегда были достаточно убедительными. Можно привести в качестве примера принцип укрепления демократии и соблюдения прав человека. В Зимбабве в 2002 году и в Мьянме в 2003 году односторонние принудительные меры были введены на том основании, что в одном случае было отказано в организации парламентских выборов, а в другом — в признании итогов голосования. Однако в секторе Газа в 2006 году были организованы демократические выборы, в результате которых явное большинство голосов получило движение ХАМАС. В данном случае односторонние принудительные меры были введены, когда выборы были демократическими и прозрачными, но победу одержала "неправильная" партия. В результате прекращение помощи привело к гуманитарному кризису на этой территории.

68. При принятии решения о введении односторонних принудительных мер рекомендуется уделять особое внимание в большей степени последовательности поддерживаемых их принципов и в меньшей степени — краткосрочным интересам.

69. Европейский союз принял сложную процедуру для использования односторонних принудительных мер (ограничительных мер). В Совете министров также достигнуто политическое согласие, которое не всегда существует в Совете Безопасности. Доводы, которые приводят государства или группы государств, такие как Европейский союз, в пользу дополнительных односторонних принудительных мер для усиления санкций Совета Безопасности, сводятся к тому, что угроза наложения вето в Совете из-за структурных политических расхождений мешает им вырабатывать адекватные санкции. В связи с этим они заявляют, что должны

укреплять их за счет принятия "автономных" мер. Несмотря на тот факт, что этот политический конфликт не касается решений Европейского союза, некоторые его государства-члены, принявшие на основе консенсуса в Европейском союзе односторонние принудительные меры в отношении конкретной страны-объекта, затем решают применить в отношении той же страны собственные дополнительные односторонние принудительные меры⁶³.

70. В случае применения региональной группой союзнических государств, например Европейским союзом, "автономных" ограничительных мер, государствам-членам рекомендуется воздерживаться от самостоятельного принятия дополнительных односторонних принудительных мер, помимо тех, которые уже приняты их региональной группой в отношении той же страны.

71. Недостаток в сфере информации, касающейся односторонних принудительных мер, о котором упоминалось ранее, также ощущается в сфере информации, касающейся процедур, существующих на уровне каждого отдельного государства — инициатора принятия мер, что не позволяет выяснить, требуются ли какие-либо меры по обновлению национальных стратегий в свете значительного прогресса, достигнутого на уровне Совета Безопасности⁶⁴ и Европейского союза. В число основных компонентов этих реформ входят повышение уровня гибкости и прозрачности, выработка более четких критериев введения и отмены односторонних принудительных мер, проявление большей заботы об обеспечении права человека и верховенства права.

72. Предполагается, что отдельные государства — источники/инициаторы введения мер изучат опыт передовой практики в этой области, с тем чтобы по возможности включить эти положения в свои стратегии.

С. Как обеспечить надлежащие правовые процедуры в целях предотвращения неблагоприятных последствий односторонних принудительных мер, предоставления компенсации и мер правовой защиты в связи с их применением

73. Введение любых односторонних принудительных мер, как всеобъемлющих, так и "разумных", в отношении государств — объектов этих мер является итогом принятия крайней политической меры на международном уровне, что, как правило, влечет за собой огромные потери с точки зрения несоблюдения прав человека, даже если это решение продиктовано заботой об укреплении прав человека. Если эти меры в отношении целевых государств распространяются на коммерческие организации или лица, то ни одна страна, в которой главенствует верховенство права, не может игнорировать вопрос об обеспечении надлежащих правовых

⁶³ Что касается односторонних принудительных мер, принятых в отношении Мьянмы, то Специальный комитет по экономическим делам Палаты лордов Соединенного Королевства в своем втором докладе на сессии 2006–2007 годов (Воздействие экономических санкций, том I: доклад, пункт 51), напомнил о том, что, "хотя принятие мер Соединенного Королевства [в отношении Мьянмы] заявлено как оказание поддержки Общей позиции ЕС, на практике эти меры выходят далеко за рамки буквы и духа Общей позиции ЕС и превосходят меры, принятые многими другими странами ЕС, в том числе Францией, Германией, Испанией, Австрией и Италией".

⁶⁴ См. Sue Eckert and Thomas J. Biersteker, *Due Process and Targeted Sanctions: An up-date of the Watson Report* (Geneva, Watson Institute for International Studies/Graduate Institute, 2012).

процедур, ибо уважение права каждого человека на справедливое судебное слушание и разбирательство является "самой сутью" демократии.

74. Утверждается, что решения в соответствии с уголовным или гражданским правом не могут приниматься в отношении "запрещенных" лиц, поскольку они являются объектами принудительных мер (отказ в выдаче виз, замораживание активов, аресты и т. п.), носящих временных и обратимый характер, по политическим причинам и в превентивных целях, то есть с тем чтобы предотвратить их действия, которые могут подорвать безопасность в целом. На этот аргумент можно ответить тем, что, несомненно, борьба с терроризмом потерпит неудачу, если террористам удастся подорвать основные принципы в области прав человека в государствах, где они в противном случае соблюдаются. В то время как власти Соединенных Штатов демонстрировали рвение в связи с принятием решения о закрытии, международное сообщество вряд ли вдохновляет перспектива восстановления виртуального Гуантанамо для решения вопросов, касающихся включения лиц в списки тех, на кого распространяются санкции, и их исключения из этих списков, без предоставления им права на справедливое судебное разбирательство.

75. Совет Безопасности значительно расширил полномочия Омбудсмана в области расследования претензий в связи с включением в черный список на основании его резолюции 1989 (2011), предоставив ей право принимать квазисудебные решения, при условии что ее решение об исключении из списка того или иного лица вступает в силу, если оно не отклонено единогласным голосованием в соответствующем Комитете Совета⁶⁵, в данном случае — самим Советом. Что касается Европейского союза, то в Европейском суде оспаривается все больше решений, принятых во исполнение резолюции Совета Безопасности или в отношении односторонних принудительных мер. Как упоминалось выше⁶⁶, в феврале 2014 года были обжалованы решения по 290 делам частных лиц. Данные за предыдущие периоды свидетельствуют о том, что значительная доля таких ходатайств была удовлетворена, что позволило исключить из списка истца, которого тем не менее периодически повторно включают в другие тематические списки Совета министров Европейского союза. Так же обстояло дело и с одним из включенных в список лиц с сомалийским и шведским гражданством, которого по решению Омбудсмана исключили из списка лиц, на которых распространяются санкции Организации Объединенных Наций в соответствии с резолюциями 1267 (1999) и 1989 (2011), и в тот же день по решению Совета Безопасности вновь включили в список лиц, на которые распространяются санкции в соответствии с резолюцией 1844 (2009) в отношении Сомали⁶⁷. Аналогичные меры принимались в отношении некоторых решений Европейского суда. Разъяснения в связи с применением этой вызывающей удивление практики в другом случае принятия односторонних принудительных мер в отношении одного иранского банка дает

⁶⁵ Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюциями 1267 (1999) и 1989 (2011) по организации "Аль-Каида" и связанным с ней лицам и организациям.

⁶⁶ См. сноску 4 выше.

⁶⁷ Али Ахмед Джумале (Джимале) был включен в список санкций в отношении Сомали после того, как его исключили из списка санкций в отношении "Аль-Кайды" по просьбе Омбудсмана режима санкций в соответствии с резолюциями 1267 (1999) и 1898 (2011), и процедура исключения из одного списка и включения в другой список произошла в один и тот же день. См. заявление для прессы от 21 февраля 2012 года. Доступно на www.un.org/press/en/2012/sc10549.doc.htm.

представитель Министерства иностранных дел и по делам Содружества Соединенного Королевства:

"Потери из-за судебных дел вызывают беспокойство. Я по-прежнему убежден, что в подавляющем большинстве случаев исходные списки были полностью обоснованными и пропорциональными целям режимов санкций. Именно по этой причине мы и другие государства-члены незамедлительно приступили к восстановлению на основе скорректированных критериев списков иранских банков, которые были отменены по решению Суда"⁶⁸.

76. Рекомендуются:

а) при проведении национальной политики в области принятия односторонних принудительных мер, предусматривающих составление черных списков организаций и лиц, государствам — источникам/инициаторам этих мер следует рассмотреть возможность применения квазисудебных процедур в стратегии Европейского союза, обеспечивающей признание права судов исключать организации и лица из этих списков или по меньшей мере в политике Совета Безопасности в отношении его резолюций 1267 (1999) и 1989 (2011). Они могли бы сделать это, заявив о своей приверженности принципу обеспечения верховенства права и права каждого человека на справедливое судебное разбирательство. Это непростая задача, и для ее выполнения будет необходимо найти решение проблемы уязвимости источников и их конфиденциальности, что является одной из важнейших частей политики борьбы с терроризмом посредством обмена разведывательной информацией. Интересное решение было найдено для Омбудсмана в резолюциях 1267 (1999) и 1989 (2011), согласно которым это лицо обладает такой конфиденциальной информацией, но не уполномочено делать прямые ссылки на нее;

б) союзническим государствам, которые являются членами региональной группы, принять решение воздержаться от введения в индивидуальном порядке коллективных мер в отношении государства-объекта, в принятии которых на основе консенсуса они участвовали;

с) Совету Безопасности чаще использовать свое право указывать государствам-членам на то, являются ли его санкции самодостаточными, и призывать к тому, чтобы они осуществлялись исключительно государствами — членами Организации Объединенных Наций или были дополнены или усилены на добровольной основе за счет региональных или национальных инициатив в области принятия в форме дополнительных односторонних принудительных мер. По меньшей мере государствам-членам может быть предложено не воздерживаться от принятия своих односторонних принудительных мер в качестве "дополнения к санкциям Совета Безопасности", если Совет не принимал такого решения.

⁶⁸ См. сноску 4 выше. Более полную информацию о практике Совета министров Европейского союза незамедлительно по различным причинам повторно включать в списки организации или лица, которые были исключены их первоначальных списков, см. "Who are you calling a rogue?" *The Economist*, 20 June 2015, p. 61.

V. Предлагаемые мероприятия

77. В дополнение к предлагаемым мероприятиям, включенным в его доклад Совету по правам человека⁶⁹, Специальный докладчик будет продолжать собирать информацию у соответствующих заинтересованных сторон, которых призывают представить необходимую информацию до конца года, чтобы ее можно было проанализировать в дальнейших докладах. В частности, он призывает международные и национальные неправительственные организации проявить дополнительную заинтересованность в документальном подтверждении и оценке односторонних принудительных мер во всем мире.

78. Специальный докладчик также изберет в отношении всех заинтересованных сторон широкий подход, основанный на выявлении факторов, и в связи с этим хочет призвать правительства положительно ответить на его просьбу о посещении их стран⁷⁰.

79. Что касается разработки руководящих указаний и формулировки рекомендаций, то Специальный докладчик планирует организовать в 2016 году консультацию экспертов для обсуждения проекта руководящих указаний в отношении путей и средств предупреждения, минимизации и компенсации неблагоприятного воздействия односторонних принудительных мер на права человека.

VI. Вывод

80. Нельзя не заметить, что, столкнувшись с грубой силой, которую представляют собой односторонние принудительные меры, не носящие обязательного характера правовые нормы, предусмотренные в более чем 30 резолюциях Генеральной Ассамблеи, Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию и многочисленных важных международных конференций Организации Объединенных Наций, которые настоятельно призывают государства воздерживаться от принятия и применения односторонних принудительных мер, не принесли заметных результатов. Это формирующееся обычное право по сути не предотвращает и не обращает вспять тенденцию к более широкому использованию таких принудительных мер. Но оно указывает на потребность в проведении качественной реформы процедур, связанных с односторонними принудительными мерами.

81. Сохраняется необходимость в принятии дополнительных мер для определения предполагаемых стратегических вариантов, которые предполагается достичь с помощью односторонних принудительных мер, и стратегий ухода, а также в продолжении поиска более эффективных решений в области уменьшения негативного воздействия односторонних принудительных мер на осуществление прав человека. Особый акцент следует сделать на обеспеченности последствиями такого воздействия при разработке будущих стратегий односторонних принудительных мер, в частности таких мер, которые предполагают принятие ответных мер в связи с нарушениями прав человека в стране, ставшей объектом применения санкций. В обращениях с призывами воздерживаться от принятия решений о введении черных списков глав-

⁶⁹ A/HRC/30/45, пункты 45–58.

⁷⁰ Специальный докладчик обратился с просьбой о посещении Кубы, Исламской Республики Иран и Соединенных Штатов.

ная задача государств, находящихся за пределами Европейского союза, состоит в том, чтобы проследить за тем, чтобы "запрещенные лица" могли получить возможность требовать возмещения ущерба из-за возможных ошибок при осуществлении исполнительных решений.

82. Следует помнить о том, что использование исключительно односторонних принудительных мер может привести к серьезным последствиям с точки зрения прав человека ни в чем не повинных людей в странах – объектах санкций и может быть малоэффективным с точки зрения достижения желаемой цели. Дополнением или альтернативой таким мерам служит взаимодействие. Это стало главным посланием, выработанным в ходе успешных переговоров о нераспространении ядерного оружия между пятью постоянными членами Совета Безопасности, Германией и Исламской Республикой Иран. Инициативы, исходящие от президента Соединенных Штатов в этой области и в вопросе о целесообразности односторонних принудительных мер в отношении Кубы, создают благоприятные условия для работы в рамках осуществления настоящего мандата и для окончательной ликвидации односторонних принудительных мер, которые не могут служить полноценной заменой процессу переговоров в международных отношениях.