



Генеральная Ассамблея

Distr.: General

4 August 2016

Russian

Original: English

Семьдесят первая сессия

Пункт 69(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 Генеральной Ассамблее доклад, подготовленный Специальным докладчиком Совета по правам человека по вопросу о негативном воздействии односторонних мер на осуществление прав человека, представляемый во исполнение резолюции 27/21 Совета по правам человека.



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

Резюме

В соответствии с резолюцией 30/2 Совета по правам человека и резолюцией 70/151 Генеральной Ассамблеи в настоящем докладе основное внимание уделяется вопросам, касающимся средств правовой защиты и восстановления нарушенных прав жертв односторонних принудительных мер. Эти вопросы рассматриваются с концептуальной точки зрения, в частности в рамках обзора концептуальных аспектов, касающихся средств правовой защиты в случае нарушений прав человека, совершенных в результате применения односторонних принудительных мер, в сферах общего международного права, международного права прав человека и международного гуманитарного права. Данный доклад следует рассматривать совместно с докладом, который Специальный докладчик представил Совету по правам человека на его тридцать третьей сессии (A/HRC/33/48) и в котором содержатся предварительный обзор и оценка различных механизмов, реально или потенциально находящихся в распоряжении государств и физических лиц, пострадавших от применения односторонних принудительных мер, и позволяющих им добиваться правовой защиты и восстановления нарушенных прав.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Сфера охвата настоящего исследования	3
III. Средства правовой защиты в случаях нарушения прав человека в результате применения односторонних принудительных мер: концептуальные рамки	5
A. Средства правовой защиты в сфере общего международного права: право международной ответственности	5
B. Средства правовой защиты в сфере международного права прав человека	11
C. Средства правовой защиты в сфере международного гуманитарного права	14
IV. Выводы и рекомендации	16

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется Генеральной Ассамблее Специальным докладчиком Совета по правам человека по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека Идрисом Джазаيري во исполнение резолюции 30/2 Совета по правам человека и резолюции 70/151 Генеральной Ассамблеи.

2. В своей резолюции 30/2, принятой 1 октября 2015 года, Совет по правам человека просил Специального докладчика «сосредоточиться на негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека и рассмотреть в своих следующих докладах Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее вопросы, касающиеся средств правовой защиты и восстановления нарушенных прав» в целях «содействия привлечению к ответственности и возмещению ущерба». В своей резолюции 70/151, принятой 17 декабря 2015 года, Генеральная Ассамблея также просила Специального докладчика представить промежуточный доклад об осуществлении этой ее резолюции и о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека жертв таких мер и рассмотреть вопросы, касающиеся средств правовой защиты и восстановления нарушенных прав.

3. Настоящий доклад соответствует мандату Специального докладчика, в котором согласно резолюции 27/21 Совета по правам человека предусматривается, в частности, разработка «руководящих положений и рекомендаций в отношении путей и средств предупреждения, минимизации и компенсирования неблагоприятного воздействия односторонних принудительных мер на права человека» и проведение «общего обзора независимых механизмов оценки односторонних принудительных мер» в целях содействия привлечению к ответственности.

4. Настоящий доклад следует рассматривать совместно с докладом, который Специальный докладчик представил Совету по правам человека на его тридцать третьей сессии (A/HRC/33/48). В этом докладе Специальный докладчик приводит перечень основных мероприятий, которые были осуществлены в рамках исполнения его мандата в период с июля 2015 года по июнь 2016 года. В нем также рассматриваются вопросы, касающиеся средств правовой защиты и восстановления нарушенных прав жертв односторонних принудительных мер, на основе предварительного обзора, анализа и оценки различных механизмов, имеющих в распоряжении жертв.

II. Сфера охвата настоящего исследования

5. Специальный докладчик хотел бы с самого начала подчеркнуть, что с учетом сложности, многоплановости и неоднозначности вопросов, рассматриваемых в настоящем докладе, выводы и рекомендации настоящего доклада носят предварительный и ориентировочный характер. На более позднем этапе выполнения мандата эти выводы и рекомендации могут быть дополнены. Специальный докладчик заранее приветствует любые замечания и соответствующую информацию и предложения правительств, неправительственных организаций и любых других заинтересованных сторон в отношении средств право-

вой защиты и восстановления нарушенных прав в связи с негативным воздействием односторонних принудительных мер на права человека.

6. Для ясности и эффективности Специальный докладчик решил в своих двух годовых докладах подойти к рассмотрению вопросов, касающихся средств правовой защиты и восстановления нарушенных прав, с двух разных углов зрения. В настоящем докладе эта тема рассматривается преимущественно с концептуальной точки зрения, т.е. на основе обзора концептуальных аспектов средств правовой защиты в случаях нарушения прав человека в результате применения односторонних принудительных мер в областях общего международного права, международного права прав человека и международного гуманитарного права. В докладе, представленном Совету по правам человека на его тридцать третьей сессии, Специальный докладчик проанализировал эту тему с процессуальной стороны, т.е. на основе анализа различных механизмов, которыми реально пользуются или потенциально могут воспользоваться государства, ставшие объектами односторонних принудительных мер, и физические лица, пострадавшие от таких мер. Поэтому он рассмотрел и оценил средства правовой защиты, имеющиеся в распоряжении государств в рамках Устава Организации Объединенных Наций, а также в рамках механизмов и форумов по урегулированию споров, таких как Международный Суд, межгосударственный арбитраж и система урегулирования споров Всемирной торговой организации. Кроме того, он проанализировал средства правовой защиты, находящиеся в распоряжении физических лиц и организаций, пострадавших от односторонних принудительных мер, т.е. национальные средства правовой защиты и средства правовой защиты, реально или потенциально предоставляемые органами по защите прав человека, комиссиями по рассмотрению жалоб, а также региональными и международными судами.

7. Понятия «средства правовой защиты», «восстановление нарушенных прав», «ответственность» и «возмещение ущерба», которым в настоящем докладе уделяется особое внимание, требуют некоторых предварительных пояснений. Термин «средства правовой защиты», как правило, употребляется в двух различных значениях:

«В первом значении понятие «средства правовой защиты» относится к процедурам, в рамках которых осуществляется рассмотрение жалоб на возможные нарушения прав и вынесение решений по этим жалобам, в частности судами, административными учреждениями или другими компетентными органами. Во втором значении этот термин относится к результату разбирательства, т.е. мерам, принятым в целях удовлетворения требований лица, обратившегося с жалобой»¹.

8. Термин «восстановление нарушенных прав», как правило, означает материально-правовые средства защиты жертв нарушений прав. В этом значении термины «правовая защита» и «восстановление нарушенных прав» могут употребляться взаимозаменяемо для обозначения «диапазона мер, которые могут быть приняты в ответ на фактическое нарушение прав человека или угрозу их нарушения»².

¹ Dinah Shelton, *Remedies in International Human Rights Law* (Oxford, Oxford University Press, 2015).

² Ibid.

9. Понятие «ответственность» в контексте международного права отсылает к целому спектру механизмов, с помощью которых субъекты международного права могут быть привлечены к ответственности за нарушение определенных правил. Было предложено следующее определение этого понятия:

«Международно-правовая ответственность предполагает правовое обоснование действий субъекта международного права по отношению к другим субъектам, вынесение оценки или суждения в отношении этих действий на основе международно-правовых стандартов и возможное принуждение иметь дело с последствиями, если данный субъект не соблюдает применимые правовые стандарты»³.

10. В этой связи понятие «возмещение ущерба», широко применяемое в праве международной ответственности в контексте урегулирования претензий государств друг к другу (или претензий, касающихся государств и международных организаций), по всей видимости, используется в рамках одного из правовых механизмов обеспечения ответственности в отношениях между государствами или в отношениях между государствами и международными организациями.

III. Средства правовой защиты в случаях нарушения прав человека в результате применения односторонних принудительных мер: концептуальные рамки

A. Средства правовой защиты в сфере общего международного права: право международной ответственности

11. Односторонние принудительные меры не могут применяться на основе решений Совета Безопасности, и именно по этой причине они называются «односторонними» в противопоставление «многосторонним» (см. A/HRC/30/45 и A/HRC/28/740); следовательно, они не имеют правового основания в юридических рамках главы VII Устава Организации Объединенных Наций. Поэтому, чтобы односторонние принудительные меры не являлась нарушением международного права, они должны применяться на каком-то другом правовом основании⁴. Иными словами, односторонние принудительные меры должны вписываться в правовой режим применения «контрмер», поскольку имманентная противоправность односторонних принудительных мер может быть исключена лишь в той степени, в которой они могут рассматриваться как контрмеры, принимаемые в отношении того или иного государства⁵. Это, в свою очередь,

³ Jutta Brunnée, “International legal accountability through the lens of the law of State responsibility”, в *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 36, No. 1, R. A. Wessel and W. J. M. van Genugten, eds. (2005).

⁴ См. Antonios Tzanakopoulos, “Sanctions imposed unilaterally by the European Union: implications for the European Union’s international responsibility”, в *Economic Sanctions under International Law*, Ali Z. Marossi and Marisa R. Bassett, eds. (The Hague, T. M. C. Asser Press/Springer, 2015).

⁵ См. статью 22 проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния (A/56/10): «Противоправность деяния государства, не соответствующего международному обязательству этого государства в отношении другого государства, исключается, если «это деяние является контрмерой, принятой против

предполагает возникновение международной ответственности государств (или международных организаций), если они прибегают к таким санкциям без надлежащего основания. Как отметила Комиссия международного права, «государство, которое прибегает к контрмерам на основе своей собственной односторонней оценки ситуации, действует на свой страх и риск и может понести ответственность за свое собственное противоправное поведение, в случае если эта оценка неверна»⁶. Такая ответственность может также возникнуть в ситуации, когда государства (или международные организации), даже действуя при наличии надлежащего оправдания, прибегают к использованию контрмер, проигнорировав соблюдение предварительных юридических условий, таких как их соразмерность и обратимость. В этой связи применительно к экономическим санкциям было отмечено:

«Если государство в мирное время прибегает к мерам ведения экономической войны, которые являются нарушением его обязательств и не могут быть обоснованы в качестве контрмер, то их применение влечет за собой возникновение международной ответственности этого государства. Поэтому они сами служат основанием для принятия потерпевшим государством контрмер или даже мер самообороны»⁷.

12. Право международной ответственности государств (и международных организаций) может быть весьма значимым в контексте привлечения к определенной ответственности за противоправное применение односторонних принудительных мер. В рамках этого права может быть обеспечена правовая защита потерпевшего государства и, опосредованно, физических лиц и организаций, пострадавших от этих мер. Тем не менее, подобные средства защиты, как представляется, являются довольно ограниченными, поскольку потерпевшее государство не всегда может обратиться с жалобой в международный форум, ибо такого форума может просто не быть в отношениях между государством, в отношении которого применяются эти меры, и государством или международной организацией, которые их применяют. На практике случаи подачи потерпевшими государствами жалоб с целью оспорить применение односторонних

последнего государства...», в той степени, в которой оно является такой контрмерой. Применение этих положений к случаю санкций, введенных в 2012 году Европейским союзом и его государствами-членами против Исламской Республики Иран, см. P.-E. Dupont, “Unilateral European Sanctions as Countermeasures: The Case of the EU Measures Against Iran”, в *Economic sanctions and international law*, M. Happold and P. Eden, eds. (Oxford/Portland: Hart Publishing, 2016).

⁶ См. комментарии к статье 49 проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния (A/56/10). Было также отмечено, что в отношении санкций «правомерность таких действий на международном уровне зависит, в первую очередь, от фактического совершения международно-противоправного деяния государством, ставшим объектом применения санкций», Tarcisio Gazzini, “The normative element inherent in economic collective enforcement measures: United Nations and European Union practice” in *Les sanctions économiques en droit international/Economic sanctions in international law*, Linos-Alexandre Sicilianos and Laura Picchio Forlati, eds. (Leiden, Martinus Nijhoff, 2004).

⁷ См. Vaughan Lowe and Antonios Tzanakopoulos, “Economic warfare”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Rüdiger Wolfrum, ed. (Oxford, Oxford University Press, 2012). См. также Daniel H. Joyner, “International legal limits on the ability of States to lawfully impose international economic/financial sanctions” *Economic Sanctions under International Law*, Ali Z. Marossi et Marisa R. Bassett, eds. (The Hague, T. M. C. Asser Press/Springer, 2015).

принудительных мер встречаются крайне редко. В 1980-х годах Никарагуа опротестовало в Международном Суде различные враждебные действия, совершенные против нее Соединенными Штатами Америки, в частности введение общего эмбарго на торговлю с Никарагуа. Суд установил, что, объявив общее эмбарго на торговлю с Никарагуа, Соединенные Штаты действовали в нарушение своих обязательств по Договору о дружбе, торговли и мореплавании 1956 года между этими двумя странами и тем самым обязаны возместить ущерб за его нарушение. Суд подчеркнул, что хотя в принципе «при отсутствии договорного обязательства или конкретного правового обязательства государство не обязано сохранять те или иные торговые отношения дольше, чем оно считает нужным», «в случае, если обязательство такого рода, которое подразумевается в договорах о дружбе и торговле, существует, столь неожиданный разрыв торговых связей, как введение общего торгового эмбарго 1 мая 1985 года, будет, как правило, рассматриваться как нарушение обязательства не лишать договор объекта и цели». Позднее Исламская Республика Иран возбудила производство дела против Соединенных Штатов в Международном Суде, обвинив Соединенные Штаты в нарушении Американско-иранского договора о дружбе 1955 года в результате принятия Соединенными Штатами мер в отношении иранских учреждений, в том числе в отношении Центрального банка Ирана⁸.

1. Международная ответственность государств

13. Государства, прибегающие к применению односторонних принудительных мер без надлежащего основания, прежде всего опираясь на ошибочную одностороннюю оценку наличия противоправного международного деяния, совершенного государством, в отношении которого применяются эти меры, или действующие в нарушение предварительных процессуальных или материально-правовых условий применения контрмер, могут навлечь на себя международно-правовую ответственность⁹. В данном случае применяется общее прави-

⁸ См. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment of 27 June 1986, а также *Certain Iranian Assets (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, application of the Islamic Republic of Iran instituting proceedings, 14 June 2016, на веб-сайте <http://www.icj-cij.org/docket/files/164/19038.pdf>. См. также Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights between the United States of America and Iran. В статье IV этого договора, в частности, говорится что что «каждая Высокая Договаривающаяся Сторона всегда обеспечивает справедливое и равноправное обращение с гражданами и компаниями другой Высокой Договаривающейся Стороны, а также с их имуществом и предприятиями; воздерживается от применения неразумных или дискриминационных мер, ущемляющих их законно приобретенные права и интересы; и гарантирует, что законные договорные права будут защищены эффективными обеспечительными средствами в соответствии с применимыми положениями законодательства». В пункте 2 статьи XXI этого договора говорится, что «любой спор между Высокими Договаривающимися Сторонами в отношении толкования и применения настоящего Договора, если его не удалось разрешить дипломатическим путем, передается в Международный Суд, кроме случаев, когда Высокие Договаривающиеся Стороны сумеют договориться об урегулировании спора какими-то иными мирными средствами».

⁹ См. проект статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, статья 1. В статье 2 говорится, что «международно-противоправное деяние государства имеет место, когда поведение, состоящее в действии или бездействии: а) присваивается государству по международному праву; и б) представляет собой нарушение международно-правового обязательства этого государства». См. также

ло, сформулированное в статье 1 проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, которая гласит: «Каждое международно-противоправное деяние государства влечет за собой международную ответственность этого государства».

14. Что касается юридических последствий, то ответственное государство «обязано предоставить полное возмещение вреда, причиненного международно-противоправным деянием»¹⁰. В этом проекте статей предусматриваются, что такое возмещение может осуществляться в различной форме:

«Полное возмещение вреда, причиненного международно-противоправным деянием, осуществляется в форме реституции, компенсации и сатисфакции, будь то отдельно или в их сочетании»¹¹.

15. Главной формой возмещения ущерба является «реституция», т.е. восстановление положения, существовавшего до совершения противоправного деяния¹². Тем не менее, государство, совершившее международно-противоправное деяние, также «обязано» компенсировать причиненный ущерб, насколько такой ущерб не возмещается реституцией¹³. Наконец, ответственное государство обязано предоставить «сатисфакцию» за причиненный вред¹⁴.

16. Нет оснований, по которым эти общие правила не могли бы применяться в контексте односторонних принудительных мер, в отношении которых установлено, что они были приняты без надлежащего основания или в нарушение предварительных материально-правовых или процессуальных условий применения контрмер. Отсюда следует вывод о том, что если международный суд или трибунал, обладающий юрисдикцией в области разрешения споров, таких как споры, порождаемые применением односторонних принудительных мер, определяет, исходя из существования договора, находящегося в силе в отношениях между сторонами (или, в исключительных случаях, из наличия специального соглашения между сторонами), определяет, что рассматриваемая односторонняя принудительная мера привела к нарушению применяющим ее государством условий договора или его обязательств по обычному праву, которое представляет собой международно-противоправное деяние, то данное ответственное государство обязано возместить причиненный ущерб. Такой международный суд или трибунал, как правило, обладает компетенцией устанавливать характер и размер компенсации за нарушение международного обязатель-

аналогичные положения, касающиеся международной ответственности международных организаций, в подготовленном Комиссией международного права проекте статей об ответственности международных организаций с комментариями (A/66/10 и Add.1).

¹⁰ Там же, статья 31, пункт 1. Кроме того, в пункте 2 статьи 31 говорится, что «вред включает любой ущерб, материальный или моральный, причиненный международно-противоправным деянием государства».

¹¹ Там же, статья 34.

¹² Там же, статья 35: «Государство, ответственное за международно-противоправное деяние, обязано осуществить реституцию, т.е. восстановить положение, которое существовало до совершения противоправного деяния, если и в той мере, в какой реституция: а) не является материально невозможной; б) не влечет за собой бремя, которое совершенно непропорционально выгоде от получения реституции вместо компенсации».

¹³ Там же, статья 36, пункт 1. В пункте 2 статьи 36 говорится: «Компенсация охватывает любой исчислимый в финансовом выражении ущерб, включая упущенную выгоду, насколько она установлена».

¹⁴ Там же, статья 37.

ства. В деле «Никарагуа против Соединенных Штатов Америки» Международный Суд определил, что Соединенные Штаты «обязаны возместить ущерб», причиненный Никарагуа, и далее постановил, что «форма и сумма такого возмещения в случае, если стороны не сумеют договориться между собой, будут установлены Судом ...»¹⁵.

17. Тем не менее, как уже отмечалось выше, бывают ситуации, когда между государством, принимающим меры, и государством, пострадавшим от них, не имеется действующего договора, на который международный суд или трибунал могли бы опираться в случае возникновения спора по поводу таких мер, как односторонние принудительные меры. В таких случаях потерпевшее государство лишено какой-либо возможности добиваться выплаты возмещения за ущерб через международный суд или трибунал в одностороннем порядке. В подобной ситуации потерпевшее государство будет находиться в зависимости от готовности государств, применяющих меры, передать вопрос о правомочности введения односторонних принудительных мер на рассмотрение международного суда или трибунала, чего, как правило, вряд ли можно ожидать. Кроме того, говоря о положении в целом, необходимо отметить, что решения Международного Суда и других международных судов или трибуналов выполнялись государствами не всегда.

2. Международная ответственность международных организаций

18. На настоящем этапе в международном праве прочно закрепилось представление о том, что в отношении международных организаций могут подаваться жалобы об их противоправном поведении, т.е. о совершении противоправных деяний при осуществлении их деятельности¹⁶, если они, например, совершают (или усугубляют) нарушения прав человека или причиняют (или усугубляют) вред окружающей среде¹⁷. В проекте статей об ответственности международных организаций, принятом Комиссией международного права в 2011 году и аналогичном проекту статей об ответственности государств, четко говорится, что «каждое международно-противоправное деяние, совершенное международной организацией, влечет за собой международную ответственность этой организации»¹⁸.

¹⁵ См. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, International Court of Justice, Merits, Judgment of 27 June 1986.

¹⁶ В своем консультативном заключении по делу о толковании Соглашения от 25 марта 1951 года между Всемирной организацией здравоохранения и Египтом Международный Суд четко указал на то, что «международные организации являются субъектами международного права и как таковые связаны всеми обязательствами, налагаемыми на них общими нормами международного права, их уставами и международными соглашениями, в которых они являются участниками». См. также A/CN.4/532; Alain Pellet, "The definition of responsibility in international law" in *The Law of International Responsibility*, James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2010); and C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005).

¹⁷ См. Evarist Baimu and Aristeidis Panou, "Responsibility of international organizations and the World Bank Inspection Panel: parallel tracks unlikely to converge?", в *The World Bank Legal Review*, vol. 3, Hassane Cissé, Daniel D. Bradlow and Benedict Kingsbury, eds. (Washington, D.C., World Bank, 2011).

¹⁸ См. статью 3, проект статей об ответственности международных организаций с комментариями (A/66/10).

19. Поэтому применение односторонних принудительных мер международными (региональными) организациями может повлечь за собой их международную ответственность, например, когда установлено, что такие односторонние принудительные меры представляют собой нарушение принципа невмешательства, который считается частью международного обычного права и нормах *jus cogens*¹⁹ и прямо закреплен в пункте 7 статьи 2 Устава Организации Объединенных Наций.

20. Можно добавить, что международные (региональные) организации следует также считать связанными применимыми нормами права прав человека в контексте проведения санкционной политики. Международные организации, применяющие односторонние принудительные меры, остаются во всех случаях связанными обязательством учитывать экономические, социальные и культурные права населения страны, против которой они направлены, как это предусмотрено в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. В своем замечании общего порядка № 8 (1997) о связи между экономическими санкциями и уважением экономических, социальных и культурных прав Комитет по экономическим, социальным и культурным правам четко разъясняет, что «какая-либо сторона», применяющая экономические санкции в отношении той или иной страны, несет обязательство «в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять меры для решения проблемы несоразмерного ущерба, наносимого уязвимым группам в стране, ставшей объектом санкций». Это положение одинаково применимо к государствам и международным организациям²⁰. Следует отметить, что Комитет, касаясь права на охрану здоровья, закрепленного в статье 12 Пакта, в своем замечании общего порядка № 14 (2000) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья, подчеркнул роль государств в качестве членов международных финансовых учреждений:

«Государства-участники также обязаны обеспечивать, чтобы в их деятельности как членов международных организаций должным образом учитывалось право на здоровье. Аналогичным образом государствам-участникам, являющимся членами международных финансовых учреждений, в частности Международного валютного фонда, Всемирного банка и региональных банков развития, следует уделять более пристальное внимание защите права на здоровье путем оказания влияния на политику кредитования, заемные соглашения и международные меры этих учреждений».

¹⁹ См. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v United States of America)*, International Court of Justice, Merits, Judgment of 27 June 1986. См. также Philip Kunig, "Intervention, prohibition of" in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. VI, Rüdiger Wolfrum, ed. (Oxford, Oxford University Press, 2012).

²⁰ В своем замечании общего порядка № 8 Комитет подчеркнул, что обязательства по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, относятся к «стороне или сторонам, ответственным за ведение, обеспечение и применение санкций, будь то международное сообщество, международные или региональные организации или государство или группа государств».

Это замечание может быть распространено на другие права, охраняемые Пактом²¹, и также может считаться значимым для любых международных (региональных) организаций, т.е. не только для международных финансовых учреждений.

21. Кроме того, следует кратко рассмотреть вопрос о потенциальной общей или совместной международной ответственности и о распределении ответственности между государствами и международными организациями за применение противоправных и/или пагубных односторонних принудительных мер. Право международной ответственности, очевидно, может применяться в ситуациях, когда пагубное воздействие односторонних принудительных мер вызвано действиями нескольких субъектов (государств или международных организаций)²². Что касается, например, односторонних принудительных мер, введенных Европейским союзом и применяемых его государствами-членами, то было сформулировано предложение о том, чтобы в силу правила «двойного присвоения» «меры, вводимые Европейским союзом и применяемые органами государств-членов ЕС, могли бы присваиваться также действующим государствам-членам». «Если такие меры нарушают также индивидуальные обязательства государств-членов и не могут быть обоснованы как контрмеры, то они могут быть оспорены в Международном Суде путем направления жалобы в отношении применяющего их государства-члена»⁴.

В. Средства правовой защиты в сфере международного права прав человека

22. Право на правовую защиту в случаях нарушения прав человека закреплено в целом ряде многосторонних документов²³. Статья 8 Всеобщей декларации прав человека устанавливает право любого человека на эффективную правовую защиту в случае нарушения его основных прав. О праве на правовую защиту в случаях нарушения прав, закрепленных в международном праве прав человека, также говорится, например, в статье 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, статье 39 Конвенции о правах ребенка, статье 6 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и статье 14 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

23. Право на правовую защиту также закреплено в региональных конвенциях, в частности в Африканской хартии прав человека и народов (статья 7) и в Американской конвенции о правах человека и основных свободах (статья 25). Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод предусмат-

²¹ См., например, Fons Coomans, “Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the framework of international organisations”, в *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 11, Armin von Bogdandy and Rüdiger Wolfrum, eds. (Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2007).

²² Об общей ответственности в международном праве в целом, см., например, André Nollkaemper and Ilias Plakokefalos, eds., *Principles of shared responsibility in international law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2014).

²³ См. вообще Richard Falk, “Reparations, international law, and global justice: a new frontier”, в *The Handbook of Reparations* (Oxford, Oxford University Press, 2006), и Dinah Shelton, *Remedies in International Human Rights Law*, 3rd ed. (Oxford, Oxford University Press, 2015).

ривается, что каждый, чьи права и свободы, защищаемые этой Конвенцией, нарушены, имеет право на «эффективное средство правовой защиты»²⁴.

24. Право на правовую защиту подтверждено Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 60/147 от 16 декабря 2005 года, которая озаглавлена «Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права» и в которой говорится, что обязательство уважать, обеспечивать уважение и осуществлять международные нормы в области прав человека и международного гуманитарного права включает обязательство «обеспечивать тем, кто утверждает, что стал жертвой нарушения прав человека или гуманитарного права, равноправный и эффективный доступ к правосудию ..., независимо от того, на ком, в конечном счете, может лежать ответственность за нарушение», и «предоставлять жертвам эффективные средства правовой защиты, включая возмещение ущерба».

25. Это теоретическое (или концептуальное) право на получение правовой защиты в настоящее время все больше наполняется практическим содержанием в результате его реализации с помощью процессуальных механизмов, позволяющих физическим лицам подавать жалобы на совершенные государствами нарушения их прав человека, закрепленных в международных договорах. Факультативными протоколами к Международному пакту о гражданских и политических правах и Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах учреждены комитеты, в которые физические лица могут направлять такие жалобы против государств. Аналогичная процедура предусматривается в рамках ряда других многосторонних документов, в частности Конвенции о правах ребенка.

26. Важным событием в сфере предоставления жертвам нарушений прав человека доступа к средствам правовой защиты стало появление возможности обращения в Европейский суд по правам человека, введенной Европейской конвенцией о правах человека. Что касается санкций Европейского союза, то следует также отметить, что в принципе такие решения по жалобам потерпевших физических лиц или организаций могут быть полностью пересмотрены Трибуналом и — в порядке апелляции — Европейским судом, в том числе в рамках проверки их соответствия основным правам, признаваемым Европейским союзом²⁵. В условиях роста числа жалоб по поводу отдельных санкций, подаваемых организациями или физическими лицами в соответствии с положениями Договора о функционировании Европейского союза, эти судебные инстанции со временем сформировали свод судебных правил, где устанавливаются некоторые (в основном процессуальные) стандарты применения европейских санкций в целях обеспечения их соответствия, пусть и частичного, принципам верховенства права, включая обеспечение должных процессуаль-

²⁴ См. в целом Dinah Shelton, *Remedies in International Human Rights Law*.

²⁵ Более подробную информацию о проверке санкций судами Европейского союза см. в A/HRC/33/48. В деле «Ясин Абдулла Кади и Международный фонд «Аль-Баракаат» против Совета Европейского союза и Комиссии Европейских сообществ» Европейский суд подтвердил, что «он обязан обеспечить проверку, в принципе полную проверку, правомерности всех актов Сообщества в отношении их соответствия основным правам как неотъемлемой части общих принципов права Сообщества». См. решение Суда (Большой палаты) от 3 сентября 2008 года.

ных гарантий. Это является весьма значительным первым шагом вперед, за который европейские судебные инстанции заслуживают высокой оценки. Специальный докладчик считает, что система судебного пересмотра санкций, которая в настоящее время применяется в Европейском союзе и которой нет равных во всем мире, могла бы с успехом использоваться другими государствами или группами государств, вводящими санкции. Следует также отметить, что жалоба об отмене ограничительных санкций, введенных Европейским союзом против конкретной страны, может быть в принципе направлена в суды Европейского союза правительством страны, в отношении которой эти санкции применяются, в соответствии со статьей 263 Договора о функционировании Европейского союза при условии, что потерпевшее государство сумеет доказать, что оспариваемая мера имеет «прямое касательство» к нему²⁶. При этом необходимо отметить в существующей системе наличие ряда пробелов. В частности, остается неясным, могут ли физические лица или организации, ставшие объектами применения Европейским союзом противоправных санкций, получить компенсацию за ущерб по решению судов Европейского союза (см. A/HRC/33/48). Вызывает также обеспокоенность (и, по мнению Специального докладчика, не добавляет авторитета европейским судам) широко распространенная практика принятия Советом Европейского союза решений о повторном включении в санкционные перечни исключенных из них физических лиц по иным основаниям. Аналогичным образом, давление, оказываемое на европейские суды отдельными государствами, открыто критикующими судебные решения об исключении из санкционных перечней, тоже свидетельствует о том, что достижения в этой области остаются непрочными (там же).

27. Эти механизмы являются, несомненно, значимыми в отношении жалоб жертвами нарушений прав человека в результате применения односторонних принудительных мер. Тем не менее Специальный докладчик обращает внимание на изъяны системы, учрежденной факультативными протоколами к Международному пакту о гражданских и политических правах и Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, которые связаны главным образом с тем, что присоединение к этим факультативным протоколам носит добровольный характер и что решения комитетов не являются юридически обязательными для государств (там же). Этот тезис остается верным, несмотря на то что, как уже отмечалось, «если государство вошло в эту систему, то в определенной степени его ответственность обеспечивается благодаря публичному сопоставлению поведения государства-участника с международными стандартами и связанному с этим давлением на него в плане соблюдения обязательств»³. Кроме того, Специальный докладчик выражает обеспокоенность по поводу наличия явных недостатков в защите, предоставляемой Европейским судом по правам человека жертвам односторонних принудительных мер, поскольку остается неясным, обладает ли Европейский суд по правам человека юрисдикцией выносить решения по жалобам на нарушения Европейской конвенции о правах человека в связи с пагубным воздействием мер, принимаемых рядом государств — членом Совета Европы, на права человека отдельных лиц

²⁶ См. Joël Rideau, “Recours en annulation — conditions de recevabilité”, *Jurisclasseur Europe Traité* (LexisNexis, 2011). По меньшей мере одна жалоба (не связанная с санкциями) была подана в Европейский суд государством, не являющимся членом Европейского союза, — жалоба Швейцарской Конфедерации против Европейской комиссии. См. Case C-547/10P, Judgment of 7 March 2013.

или групп лиц, проживающих в третьих странах, — а ведь против таких лиц или групп лиц, собственно, и направлены в большинстве случаев режимы санкций (см. A/HRC/33/48).

С. Средства правовой защиты в сфере международного гуманитарного права

28. В своем первом докладе Совету по правам человека Специальный докладчик обратил внимание на ряд норм международного гуманитарного права, которые могут иметь значение в случае применения односторонних принудительных мер, затрагивающих основные права человека или гражданское население вообще, в частности, запрет коллективных репрессалий (см. A/HRC/30/45). Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека уже указывало на то, что соблюдение норм гуманитарного права, в частности положений о запрете использования голода среди гражданского населения в качестве метода ведения войны и об обязанности разрешать свободный пропуск всех посылок с необходимыми продуктами питания, а также с медицинскими и санитарными материалами, имеет решающее значение для оценки экономических принудительных мер (см. A/HRC/19/33). В этой связи можно напомнить о том, что ряд ученых предлагают, чтобы даже в мирное время нормы международного гуманитарного права (называемого также правом вооруженных конфликтов) или хотя бы принципы этого права применялись к случаям введения экономических санкций государствами, действующими как в одностороннем порядке, так и по решению Совета Безопасности²⁷.

29. В той степени, в которой нормы международного гуманитарного права могут распространяться на односторонние принудительные меры, может возникнуть мысль о том, что средства правовой защиты, обычно (или потенциально) доступные жертвам нарушения норм права вооруженных конфликтов, могли бы использоваться и лицами, ставшими объектом санкций. Однако это предположение является гипотетическим, и Специальному докладчику не известно ни об одном случае обращения жертв односторонних принудительных мер за правовой защитой на основании нарушения норм права вооруженных конфликтов.

30. Право жертв на правовую защиту в случаях нарушения норм международного гуманитарного права было признано, в частности, Комиссией по правам человека и Генеральной Ассамблеей в Основных принципах и руководящих положениях, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права. Эти принципы

²⁷ См. W. Michael Reisman and Douglas L. Stevick, "The applicability of international law standards to United Nations economic sanctions programmes", *European Journal of International Law*, vol. 9, No. 1 (1998). Обсуждение этих взглядов см., например, в Daniel H. Joyner, "International legal limits on the ability of States to lawfully impose international economic/financial sanctions", в *Economic Sanctions under International Law*, Ali Z. Marossi et Marisa R. Bassett, eds. (The Hague, T. M. C. Asser Press/Springer, 2015).

нашли свое отражение в ряде международных инициатив, в том числе инициатив, с которыми выступила Ассоциация международного права²⁸.

31. Что касается процессуальных механизмов, с помощью которых жертвы нарушений права вооруженных конфликтов могут получить компенсацию и добиться восстановления нарушенных прав, то здесь можно провести различие между механизмами, имеющимися на национальном уровне, и механизмами, (потенциально) существующими на международном уровне.

32. На национальном уровне отправным пунктом является то, что в международном гуманитарном праве не предусматривается обязанности государств прямо применять его нормы в своих национальных правовых системах, и по этой причине в большинстве случаев физические лица не могут в национальных судах апеллировать к этим международным нормам точно так же, как к национальным нормативно-правовым актам. В одних государствах допускается прямое действие норм права вооруженных конфликтов, а другие государства предпочли отразить их сущность в своем национальном законодательстве. Однако, как было отмечено, «там, где не используется ни тот, ни другой вариант, жертвы остаются без какой бы то ни было защиты. Как представляется, подобная ситуация имеет место в мире чаще всего»²⁹.

33. На международном уровне доступ физических лиц к средствам правовой защиты и восстановлению своих прав в случае нарушения норм международного гуманитарного права, как правило, предоставляется лишь с согласия заинтересованных государств, которые, как показывает опыт, обычно отказываются его давать. В этой связи можно было бы признать целесообразность использования, в зависимости от конкретных обстоятельств, различных механизмов и форумов, таких как международные комиссии по урегулированию споров, международные уголовные трибуналы (такие как Международный уголовный суд) и органы защиты прав человека. В этом контексте необходимо также упомянуть роль Международного комитета Красного Креста.

34. Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть, что в ситуациях, когда односторонние принудительные меры (невоенного характера) применяются в условиях вооруженного конфликта, все нормы международного гуманитарного права применяются к этим односторонним принудительным мерам в полном объеме.

35. В этой связи надо отметить, что односторонние принудительные меры применялись в целом ряде недавних вооруженных конфликтов, вызывая обеспокоенность по поводу их соответствия требованиям международного гуманитарного права. К ним относятся следующие случаи.

а) Блокада, введенная Израилем в отношении сектора Газа в 2007 году, которая «резко ограничивает ввоз и вывоз товаров за пределы территории и перемещение товаров между Западным берегом и Газой. Ее введение специально предназначено для того, чтобы урезать поставки топлива и электроэнер-

²⁸ См. Liesbeth Zegveld, “Remedies for victims of violations of international humanitarian law” in *International Review of the Red Cross*, vol. 85, No. 851. См. также Декларацию международно-правовых принципов защиты жертв вооруженных конфликтов, принятую Международной ассоциацией права на ее семьдесят четвертой Конференции в августе 2010 года.

²⁹ Liesbeth Zegveld, “Remedies for victims of violations of international humanitarian law”.

гии». Согласно выводу доклада Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека на палестинских территориях, оккупированных с 1967 года, эта блокада представляет собой «коллективное наказание населения Газы в нарушение статьи 33 Женевской конвенции о защите гражданского населения в военное время (IV)» (A/70/392)³⁰. Недавно сообщалось, что в результате длительной блокады население Газы по показателям уровня развития опустилось на более низкую ступень, что оказало пагубное воздействие на осуществление целого ряда прав человека, в частности права на свободу передвижения и право на достаточный уровень жизни, что связано в основном с острой нехваткой питьевой воды и резким ограничением объемов электроснабжения (см. A/HRC/31/73).

б) Морская блокада, введенная в отношении Йемена коалицией государств под эгидой Совета сотрудничества стран Залива с самого начала военной интервенции в марте 2015 года, которая согласно докладу Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека привела к резкому ухудшению и без того тяжелой гуманитарной ситуации в стране (см. A/HRC/30/31)³¹.

с) Экономические санкции, введенные в отношении Сирийской Арабской Республики в 2011 году, остаются главным фактором, который привел к серьезному сокращению возможностей «гражданского населения страны зарабатывать на жизнь», помимо, разумеется, продолжающихся военных действий (см. A/HRC/31/68).

IV. Выводы и рекомендации

36. **Специальный докладчик повторяет тот вывод, который он сделал по итогам предварительных исследований, проведенных им в рамках подготовки своего последнего доклада, представленного Совету по правам человека, и который состоит в том, что, как показывает обзор существующих механизмов, которые действительно использовались (или гипотетически могли бы использоваться) для подачи иска о возмещении ущерба за вредные последствия санкций, такие механизмы, как правило, немногочисленны и что их полномочия по предоставлению реально эффективных средств правовой защиты и возмещению ущерба, включая компенсацию и восстановление нарушенных прав, чаще всего являются ограниченными (см. A/HRC/33/48).**

37. **В этой связи и в свете выводов настоящего доклада Специальный докладчик хотел бы вновь подчеркнуть, что в каждой ситуации в мире, в отношении которой установлено, что односторонние принудительные меры оказывают негативное воздействие на права человека, право на средство**

³⁰ Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций и Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека постоянно отмечают, что введенная Израилем блокада Газы противоречит нормам международного права; см., например, A/69/347, A/HRC/25/40 и Corr.1 и A/HRC/28/78.

³¹ В докладе подчеркивается, что «жесткие ограничения на импорт, в основном вызванные военно-морской блокадой, которая была установлена силами коалиции в ходе конфликта, также усугубили гуманитарную ситуацию, приведя к нехватке топлива, что существенно затрудняет распределение продовольствия и воды, а также работу больниц».

правовой защиты должно быть реально доступным и защищенным, а в распоряжении жертв, стремящихся добиться средств правовой защиты, компенсации и восстановления нарушенных прав, должны иметься надлежащие механизмы на национальном и международном уровнях. Безусловно, недопустимо, что население большого числа государств оказывается реально лишенным доступа к какому-либо форуму или механизму, в который они могли бы обратиться за средствами правовой защиты, компенсацией и восстановлением нарушенных прав. Подобное лишение противоречит ряду базовых обязательств, закрепленных в большинстве международных договоров по правам человека. Следует обратиться к Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее с призывом торжественно – в форме декларации – вновь провозгласить право жертв на эффективное средство правовой защиты, включая надлежащую и эффективную финансовую компенсацию, во всех ситуациях, когда односторонние принудительные меры оказывают негативное воздействие на осуществление их прав человека.

38. Специальный докладчик также призывает международное сообщество предпринять решительные практические шаги для усиления существующих механизмов, позволяющих жертвам нарушений прав человека, связанных с применением односторонних принудительных мер, требовать возмещения ущерба и добиваться восстановления нарушенных прав. В частности, комитеты, учрежденные во исполнение Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах для заслушивания индивидуальных жалоб, следует укрепить, а их компетенцию рассматривать нарушения прав человека, совершаемые в результате применения односторонних принудительных мер, независимо от местонахождения пострадавшей или виновной стороны, следует подтвердить.

39. Специальный докладчик уже обращал внимание Совета по правам человека и Генеральной Ассамблеи на то, что первым препятствием на пути проведения глобальной оценки пагубного воздействия односторонних принудительных мер является отсутствие соответствующих обновленных глобальных стандартизированных данных (см. A/70/345). Предварительным условием осуществления права на правовую защиту от пагубного воздействия односторонних принудительных мер на права человека является принятие мер, направленных на обеспечение прозрачности действующих санкционных режимов. В этой связи Специальный докладчик вновь указывает на то, что для целей ведения полного перечня действующих режимов применения односторонних принудительных мер следует создать сводный центральный регистр на уровне Совета Безопасности или Секретариата. Этот регистр, который следует регулярно обновлять, следует вести в соответствии со стандартами, которые в настоящее время используются в отношении санкций Совета Безопасности, и сделать общедоступным. Государствам, направляющим или предоставляющим информацию, и группам таких государств будет предложено уведомлять Совет Безопасности о применяемых по их инициативе односторонних принудительных мерах и вносимых в них изменениях. В этой связи особую значимость приобретает прецедент, созданный благодаря учреждению Регистра обычных вооружений Организации Объединенных Наций. Этот регистр был

создан Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 46/36L с учетом в том числе беспокойства, связанного с тем, что «вопрос о поставках оружия во всех их аспектах заслуживает серьезного рассмотрения международным сообществом, в частности в связи с: а) их потенциальными последствиями в плане дальнейшей дестабилизации районов, где напряженность и региональные конфликты угрожают международному миру и безопасности и национальной безопасности; б) их потенциальными негативными последствиями для прогресса в области мирного социального и экономического развития всех народов...». Поскольку применение односторонних принудительных мер вызывает аналогичное беспокойство в силу их пагубного воздействия на страны, пострадавшие от их применения, и на осуществление прав человека их населения или его частей, я полагаю, что создание ведущегося под эгидой Организации Объединенных Наций аналогичного регистра односторонних принудительных мер станет важным шагом в деле обеспечения прозрачности и будет, вероятно, способствовать усилению ответственности за пагубные последствия односторонних принудительных мер³².

40. Как предлагалось в недавнем докладе Специального докладчика, представленном Совету по правам человека (A/HRC/33/48), возможно было бы предпринять и другие шаги, в том числе:

а) создать надлежащий механизм, который давал бы лицам, пострадавшим от односторонних принудительных мер, возможность обращаться за средствами правовой защиты, компенсацией и восстановлением нарушенных прав и который мог бы принять форму компенсационной комиссии, учрежденной Советом Безопасности. Он мог бы служить форумом, с помощью которого физические лица и организации, пострадавшие от односторонних принудительных мер, могли бы обратиться с прямыми жалобами на государства или международные организации, применившие такие меры. Такая компенсационная комиссия могла бы заниматься рассмотрением и вынесением решений по жалобам на нарушения прав человека, совершенные в результате введения санкций, или руководствоваться выводами Комитета по правам человека и Комитета по экономическим, социальным и культурным правам³³;

³² В техническом плане Регистр обычных вооружений ООН представляет собой универсальный и недискриминационный регистр, который ведется Генеральным секретарем в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке. В него включаются данные о международных поставках оружия, а также предоставляемая государствами-членами информация о военных запасах, закупках у национальных производителей и соответствующих правилах. Государства-члены должны представлять Генеральному секретарю ежегодные доклады об импорте и экспорте вооружений для занесения в Регистр. Генеральный секретарь должен регистрировать эти материалы и предоставлять их государствам-членам для ознакомления по их просьбе.

³³ О прецеденте создания Компенсационной комиссии Организации Объединенных Наций см., например, D. Shelton, *Remedies in International Human Rights Law*; Timothy J. Feighery, Christopher S. Gibson and Trevor M. Rajah, eds., *War Reparations and the UN Compensation Commission: Designing Compensation after Conflict* (Oxford, Oxford University Press, 2015); и Veijo Heiskanen, "The United Nations Compensation Commission" *Recueil des Cours: Collected Courses of the Hague Academy of International Law* (2002).

b) использовать порядок работы системы урегулирования споров Всемирной торговой организации для создания судебного органа по рассмотрению требований о выплате компенсации и возмещении ущерба в случаях нарушения прав человека в результате применения односторонних принудительных мер;

c) включить в универсальный периодический обзор каждого государства, предоставляющего информацию, отдельного пункта об односторонних принудительных мерах, применяемых ими в отношении той или иной страны, содержащего оценку их воздействия на права человека.
