



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
17 July 2018
Russian
Original: English

Семьдесят третья сессия

Пункт 74 b) первоначального перечня*

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

Негативное воздействие односторонних принудительных мер на осуществление прав человека

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека Идриса Джазаири, представленный в соответствии с резолюциями [36/10](#) и [37/31](#) Совета по правам человека.

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

* [A/73/50](#).



Резюме

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека рассматривает некоторые недавние события, касающиеся односторонних санкций в отношении 10 стран. Затем он сосредоточивает внимание на некоторых правовых вопросах, связанных с применением односторонних принудительных мер в военное и мирное время. Он также предлагает возможные средства правовой защиты и формы возмещения ущерба потерпевшим от односторонних принудительных мер и выходит с предложением о том, чтобы соответствующие государства направили Международному Суду просьбу о вынесении консультативного заключения относительно законности односторонних принудительных мер по международному праву.

I. Введение

1. Настоящий доклад является четвертым по счету докладом, представленным Специальным докладчиком по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека Генеральной Ассамблее в соответствии с резолюцией 27/21 Совета по правам человека и резолюцией 72/168 Ассамблеи¹.

2. В настоящем докладе Специальный докладчик рассматривает некоторые недавние события, касающиеся различных санкционных режимов². Затем он уделяет особое внимание вопросу избирательности (и неизбирательности) в контексте односторонних санкций. Он также рассматривает вопрос о возможных механизмах обеспечения наличия адекватных средств правовой защиты и возмещения жертвам односторонних принудительных мер, а затем подробно останавливается на параметрах и практических аспектах своего предложения о том, что соответствующим государствам следует, особенно в свете последних событий, связанных с санкциями, направить Международному Суду просьбу о вынесении консультативного заключения по этому вопросу.

II. Обзор деятельности Специального докладчика

3. Краткая информация о самой недавней деятельности Специального докладчика содержится в его докладе Совету по правам человека (см. A/HRC/39/54).

Последние события, связанные с применением односторонних санкций

4. В прошедшем году произошел целый ряд важных событий, связанных с применением односторонних санкций в отношении ряда стран. Хотя в последние годы произошли позитивные изменения, включая отмену (фактическую или предполагаемую) различных режимов односторонних санкций, нынешняя тенденция, как представляется, указывает на более частое — даже систематическое — применение односторонних санкций в качестве инструмента внешней политики некоторых стран. По причине отсутствия централизованных и стандартизированных данных на уровне Организации Объединенных Наций Специальный докладчик представляет в настоящем разделе не всеобъемлющий обзор односторонних принудительных мер за прошедший год, а краткий обзор основных событий, сказавшихся в последнее время на некоторых режимах односторонних санкций, и рассматривает некоторые правозащитные проблемы, возникшие в связи с этими событиями.

¹ Резолюция 72/168 Генеральной Ассамблеи, пункт 26.

² Мандат Специального докладчика касается «односторонних принудительных мер», которые понимаются как транснациональные, ненасильственные принудительные меры, за исключением мер, принятых Советом Безопасности, действующим на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций. Вместе с тем Специальный докладчик использует в настоящем докладе выражения «односторонние принудительные меры», «односторонние санкции», «международные санкции» и просто «санкции» в широком смысле и как взаимозаменяемые.

Беларусь

5. Адресные санкции Соединенных Штатов Америки, которые действуют в отношении Беларуси с 2006 года и рассчитаны на устранение того, что, по мнению Соединенных Штатов, представляет собой «исключительную и чрезвычайную угрозу национальной безопасности и внешней политике Соединенных Штатов, вызванную действиями и политикой некоторых членов правительства Беларуси и других лиц, направленными на подрыв демократических процессов или институтов Беларуси», были недавно продлены еще на один год на основании решения президента Соединенных Штатов Америки, принятого в июне 2018 года³. В отличие от Соединенных Штатов Европейский союз и Канада в 2016 году отменили большинство своих санкций в отношении Беларуси. Продление действия санкций происходит на фоне сообщений о сокращении помощи Беларуси со стороны Соединенных Штатов (по линии Агентства Соединенных Штатов по международному развитию)⁴.

Куба

6. Специальный докладчик не может не выразить сожаления по поводу ужесточения санкций Соединенных Штатов Америки против Кубы посредством принятия администрацией Соединенных Штатов в ноябре 2017 года дополнительных мер⁵. Заявленная цель этих мер состоит в том, чтобы «добиваться в конечном счете вывода экономической деятельности из сферы контроля вооруженных сил, разведывательных служб и служб безопасности, сохраняя при этом возможности американцев совершать санкционированные поездки на Кубу и поддерживать частный, малый предпринимательский сектор на Кубе». Этот дополнительный раунд односторонних санкций вызывает еще большее разочарование на фоне того, что предыдущая администрация признала, что санкции провалились и что «изоляция не сработала», если привести формулировки, использованные в 2014 году тогдашним президентом Соединенных Штатов Бараком Обамой при объявлении мер, направленных на нормализацию отношений с Кубой⁶.

Исламская Республика Иран

7. Специальный докладчик будет и впредь внимательно отслеживать тревожные события, касающиеся односторонних санкций в отношении Исламской Республики Иран. Он посвятил один из разделов своего доклада Совету по правам человека (A/HRC/39/54) объявлению о повторном введении всеобъемлющих санкций в отношении этой страны, которые в сочетании с дополнительными санкциями, по выражению администрации вводящей санкции страны, должны стать «самыми жесткими санкциями в истории»⁷. Специальный докладчик пользуется этой возможностью, чтобы еще раз заявить о том, что он готов и намерен,

³ Notice regarding the continuation of the national emergency with respect to the actions and policies of certain members of the Government of Belarus and other persons to undermine democratic processes or institutions of Belarus, 8 June 2018. Available at www.whitehouse.gov/briefings-statements/notice-regarding-continuation-national-emergency-respect-actions-policies-certain-members-government-belarus-persons-undermine-democratic-processes/.

⁴ Татьяна Коровенкова, «Дональд Трамп хочет полностью прекратить финансовую поддержку Беларуси» (Donald Trump wants to completely cease financial support for Belarus), 25 апреля 2017 года. URL: <https://news.tut.by/economics/540834.html>.

⁵ United States, Department of the Treasury, “Treasury, Commerce, and State implement changes to the Cuba sanctions rules”, press release, 8 November 2017.

⁶ Justin Sink, “Obama on Cuba: isolation failed”, The Hill, 17 December 2014. Available at <http://thehill.com/homenews/administration/227427-obama-on-cuba-isolation-hasnt-worked>.

⁷ Mike Pompeo, Secretary of State, “After the deal: a new Iran strategy”, remarks at The Heritage Foundation, Washington, D.C., 21 May 2018.

в случае необходимости, посетить Исламскую Республику Иран для оценки воздействия санкций на осуществление прав человека.

Корейская Народно-Демократическая Республика

8. Приветствуя новые перспективы взаимодействия Корейской Народно-Демократической Республики с международным сообществом и принимаемые меры укрепления доверия на Корейском полуострове, Специальный докладчик с обеспокоенностью отмечает сообщения о воздействии действующих санкций (и возможном излишнем усердии финансовых учреждений) с точки зрения доступа к жизненно важным лекарственным препаратам и медицинским услугам для тысяч пациентов в стране. Согласно сообщениям, базирующийся в Женеве Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией, который в 2017 году оказал помощь в лечении примерно 190 000 больных туберкулезом граждан Корейской Народно-Демократической Республики, объявил о том, что он покидает эту страну по причинам, которые, как считается, связаны с обеспокоенностью по поводу непреднамеренного нарушения санкций⁸.

Катар

9. Специальный докладчик уже охарактеризовал положение в Катаре в своем предыдущем докладе Генеральной Ассамблее (A/72/370), отметив, что в связи с применением принудительных мер возникает целый ряд правовых вопросов, и указал, что он разделяет обеспокоенность, выраженную Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по правам человека в июне 2017 года по поводу того, что принятые меры являются слишком широкими по сфере их охвата и применения и могут потенциально серьезно нарушить жизнь тысяч женщин, детей и мужчин только потому, что они являются гражданами одной из участвующих в споре стран⁹. Специальный докладчик также направил в сентябре 2017 года Постоянному представителю Катара при Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве письмо, свидетельствующее о том, что он занимается поиском путей примирения противоположных мнений, не особо афишируя это в СМИ. Он выражает сожаление по поводу того, что усилия, предпринимавшиеся в рамках его мандата по линии «спокойной дипломатии» с целью содействовать позитивной эволюции этого вопроса в отношениях между странами — инициаторами и страной — объектом санкций, пока не увенчались каким-либо успехом. Специальный докладчик, который с самого начала заявлял о своей готовности и желании совершить миссию в Катар для оценки воздействия мер на осуществление прав человека, недавно получил официальное приглашение правительства Катара посетить эту страну.

Российская Федерация

10. В своем последнем докладе Совету по правам человека (A/HRC/39/54) Специальный докладчик рассмотрел дополнительные экстерриториальные санкции в отношении Российской Федерации, объявленные в апреле 2018 года Соединенными Штатами Америки¹⁰ в отношении семи российских «олигархов» и «12 компаний, находящихся в их собственности или под их контролем», а также 17 старших правительственных должностных лиц и российской государственной компании, торгующей оружием, и ее дочерней компании, одного из

⁸ Eric Talmadge (Associated Press), “U.S. ‘maximum pressure’ sanctions on North Korea keep medical care from thousands of patients”, Global News, 14 July 2018.

⁹ A/72/370, пункты 16–18.

¹⁰ Общий обзор и анализ мер, действующих в настоящее время в отношении Российской Федерации, см. A/HRC/36/44/Add.1.

российских банков¹¹. Многие считают, что эти санкции ставят под угрозу перспективы реализации проекта прокладки газопровода «Северный поток 2» стоимостью 9,5 млрд евро из Российской Федерации в Германию ввиду возможных трудностей, с которыми столкнется проект с получением достаточного финансирования от западных банков¹². Специальный докладчик также обратил внимание на случай с российской компанией «РусАл», которая является крупнейшим производителем алюминия за пределами Китая и недавно была добавлена Соединенными Штатами в их Список лиц особых категорий и запрещенных лиц¹³. Санкции могут негативно сказаться на повседневной жизни почти 100 000 ни в чем не повинных людей, нанятых компанией «РусАл» для работы в своих международных филиалах и офисах в нескольких странах и не только в Российской Федерации, а также десятков тысяч людей, которые зависят от этих рабочих мест.

Судан

11. Специальный докладчик приветствовал подтверждение факта отмены остающихся санкций, введенные Соединенными Штатами против Судана и ранее применявшиеся на основании административных указов 13067 и 13412, которые были официально отменены в октябре 2017 года. Он подчеркивает, что его мандат и мандат независимого эксперта по вопросу о положении в области прав человека в Судане способствовали посредством «спокойной дипломатии» отмене санкций, что было отмечено правительством Судана в письме от 20 января 2017 года на имя Специального докладчика.

Боливарианская Республика Венесуэла

12. На Боливарианскую Республику Венесуэла по-прежнему распространяется действие ряда программ санкций, введенных Соединенными Штатами Америки, Европейским союзом, Канадой, Швейцарией и Панамой. Правительство Боливарианской Республики Венесуэла распространило документы по вопросу о негативном воздействии этих мер. Оно подчеркнуло, в частности, введенные на основании административного указа 13808, подписанного 24 августа 2017 года президентом Соединенных Штатов, дополнительные меры, которые затрагивают конкретно государственную нефтяную промышленную корпорацию «Петролеос де Венесуэла» посредством ограничения возможности проведения переговоров по новым долговым инструментам, выпускаемым правительством или корпорацией. По мнению этой страны, «это оборачивается серьезными последствиями для венесуэльской финансовой системы, закрывая возможность выпуска новых оптимальных долговых облигаций и проведения по ним переговоров, что может привести к нарушению международных обязательств Республики, создавая тем самым серьезную угрозу размещенным за пределами национальной территории активам, которые могут попасть под действие эмбарго и стать объектом исполнительного производства на предмет принудительного и

¹¹ United States Department of the Treasury, “Treasury designates Russian oligarchs, officials, and entities in response to worldwide malign activity”, 6 April 2018. Available at <https://home.treasury.gov/news/featured-stories/treasury-designates-russian-oligarchs-officials-and-entities-in-response-to>.

¹² Mathias Brüggmann, Moritz Koch and Torsten Riecke, “US sanctions on Russia hit Nord Stream 2 gas line, European companies”, *Handelsblatt*, 11 April 2018.

¹³ Polina Devitt and Dmitry Zhdannikov, “Exclusive: Rusal seeks sanctions relief via board changes, exports at risk if plan fails – sources”, *Reuters*, 27 April 2018.

предполагаемого исполнения договорных обязательств страны»¹⁴. Правительство утверждает, что вместе взятые 22 пакета принудительных мер против его страны равносильны «экономической блокаде», которая отрицательно сказывается на осуществлении гражданами прав человека.

Зимбабве

13. Благодаря упорядоченной смене власти тогдашнего президента Роберта Мугабе в Зимбабве в ноябре 2017 года у Специального докладчика появилась возможность призвать вместе с Независимым экспертом по вопросу о поощрении демократического и справедливого международного порядка международное сообщество отреагировать путем отмены санкций в отношении этой страны. Хотя Специальный докладчик приветствует открытие новой эры, которая должна опираться на демократию и верховенство права, он подчеркнул, что такая трансформация не может происходить «в условиях экономического принуждения»¹⁵. Он отметил, что санкции действуют с начала XXI века и привели скорее к страданиям обычных людей, чем к политическим преобразованиям. Настало время для политического диалога и восстановления функционирующей экономики. Последствия санкций оказывают сильное негативное воздействие на осуществление обычными зимбабвийцами прав человека. Нельзя говорить о том, что санкции являются «ограниченными» или «адресными», поскольку на затрагиваемых ими людей и компании приходится подавляющая часть экономики. Было отмечено, что в настоящее время некоторые компании «в чрезмерной степени» соблюдают санкции из-за неразберихи со сферой их охвата¹⁶.

Государство Палестина

14. 17 апреля 2018 года Специальный докладчик опубликовал совместное заявление со Специальным докладчиком по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях; Специальным докладчиком по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте; Специальным докладчиком по вопросу о положении правозащитников; Специальным докладчиком по вопросу о положении в области прав человека на палестинских территориях, оккупированных с 1967 года; и Специальным докладчиком по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации. Мандатарии специальных процедур поддержали Организацию Объединенных Наций и Международный уголовный суд, которые выразили серьезную озабоченность по поводу применения в предыдущие недели силы израильскими силами безопасности, приведшее к гибели и ранениям десятков в большинстве своем безоружных демонстрантов в секторе Газа. В этой связи мандатарии призвали «немедленно прекратить 11-летнюю полную блокаду Газы, от которой невыразимо страдает население». Кроме того, они добавили, что «они не могут игнорировать такое коллективное наказание населения Газы и неопровержимые правозащитные последствия блокады. ... Коллективное наказание запрещено

¹⁴ Permanent Mission of the Bolivarian Republic of Venezuela to the United Nations Office and other international organizations in Geneva, “On the economic war and unilateral coercive measures against the Bolivarian Republic of Venezuela”, 12 July 2018.

¹⁵ OHCHR, “Zimbabwe sanctions should end to boost post-Mugabe economy, UN experts urge”, 27 November 2017.

¹⁶ Ibid.

международным правом, и за подобные действия должна наступать международная ответственность»¹⁷.

III. Вопросы избирательности (и неизбирательности) в контексте односторонних санкций

15. В настоящем докладе Специальный докладчик обращает особое внимание на парадокс, который вскрылся в ходе его расследований и исследований, имеющих отношение к его мандату. Этот парадокс заключается в том, что санкции, по крайней мере санкции некоторого вида в определенных контекстах, могут наносить, а в некоторых случаях даже нанесли вред правам человека и вступают в противоречие с принципами гуманитарного права в двух явно противоположных отношениях: они незаконно не дифференцируют, а с другой точки зрения они незаконно дифференцируют. Основная аргументация в настоящем разделе заключается в том, что при применении международных санкций часто не проводится различие между комбатантами и гражданскими лицами (и между гражданскими объектами и военными целями), на которое можно было бы рассчитывать в силу основополагающих требований международного гуманитарного права. В то же время односторонние санкции могут незаконно дифференцировать людей лишь на основании их гражданства, национальности или местожительства. Специальный докладчик подчеркивает, что признание этого парадокса носит не просто теоретический, или доктринальный, характер, поскольку он потенциально имеет далекоидущие практические последствия и придает дополнительную значимость предыдущим рекомендациям, сформулированным на основании мандата, и поддерживает дополнительные рекомендации, представленные в настоящем докладе.

A. Санкции и требование в отношении избирательности в международном гуманитарном праве

Релевантность международного гуманитарного права для оценки санкций

16. Как Специальный докладчик уже заявлял ранее, основные нормы международного гуманитарного права (право вооруженных конфликтов) могут иметь значение в случае применения односторонних принудительных мер, затрагивающих основные права человека или гражданское население вообще¹⁸. Однако могут возникнуть концептуальные трудности, поскольку нормативное понимание международного гуманитарного права заключается в том, что оно регулирует поведение государства только во время вооруженного конфликта¹⁹. Это яв-

¹⁷ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), “UN human rights experts condemn killings of Palestinians near Gaza fence by Israeli security forces”, 17 April 2018.

¹⁸ См. A/71/287, пункт 28, и A/HRC/30/45. УВКПЧ также 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).

¹⁹ Концепция вооруженного конфликта, используемая в Женевских конвенциях и других документах международного гуманитарного права, была разъяснена в практике международных судов и трибуналов и правовой доктрине. Международные вооруженные конфликты связаны с использованием (военной) силы между государствами, в то время как вооруженные конфликты немеждународного характера сопряжены с применением

ствуется из положений Женевских конвенций и Дополнительных протоколов, которые признают это контекстуальное ограничение. Согласно этому нормативному пониманию, международное гуманитарное право «будет служить лишь в качестве правовой основы для понимания порядка применения и пределов экономических санкций, когда санкции применяются во время вооруженного конфликта»²⁰.

17. Вместе с тем, как утверждалось, нормы международного гуманитарного права «служат наиболее подходящей парадигмой для регулирования экономических санкций, даже в тех случаях, когда они применяются вне контекста вооруженного конфликта»²¹. Это мнение может обосновываться различными аргументами. Во-первых, очевидно, что ущерб, особенно сопутствующий ущерб, может быть вызван невоенными принудительными средствами, такими как экономические санкции, точно так же, как и военными действиями. Это может потребовать применения норм международного гуманитарного права в целях устранения так называемого «сохраняющегося «белого пятна» в международно-правовом анализе»²². Во-вторых, было подчеркнуто, что нормы международного гуманитарного права являются, как минимум, «самым низким пороговым критерием, которому должны удовлетворять экономические санкции. Это последовательно согласуется с принципом *argumento a maiore ad minus*, который требует, чтобы то, что считается минимальным стандартом, применимым в период вооруженного конфликта, применялось и в мирное время»²³. В-третьих, отмечалось, что:

Экономические санкции в качестве инструментов, как правило, используемых в случае возникновения напряженности между государствами, лучше всего вписываются в контекст [международного гуманитарного права]. В диапазоне международных отношений от мирных отношений до вооруженного конфликта как цель, так и последствия санкций создают впечатление об их схожести с актами в период конфликта и, таким образом, приближают их к нижней части этого диапазона. Санкции, по определению, являются принудительными инструментами, применяемыми тогда, когда нормальные дипломатические отношения либо разрываются, либо считаются бесперспективными. Они часто сопровождаются угрозами новых санкций или даже применения силы. Они предназначены для того, чтобы заставить государство — объект санкций выполнить требования международного сообщества или государства — инициатора санкций. Оказывая такое давление, санкции наносят большой ущерб для тех, кто находится в государстве — объекте санкций. С учетом этих характеристик, само собой разуме-

такой силы между вооруженными силами государства и неправительственными вооруженными группами или между самими вооруженными группами. Чтобы вооруженная конфронтация немеждународного характера рассматривалась в качестве вооруженного конфликта, военные действия должны достигнуть определенного минимального уровня интенсивности, а вовлеченные в конфликт стороны должны обладать определенным минимальным уровнем организации. См. в общем Dietrich Schindler, “The different types of armed conflicts according to the Geneva Conventions and Protocols”, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 163 (1979).

²⁰ Nema Milaninia, “*Jus ad bellum economicum and jus in bello economico: the limits of economic sanctions under the paradigm of international humanitarian law*”, in *Economic Sanctions under International Law*, Ali Z. Marossi and Marisa R. Bassett, eds. (The Hague, T.M.C. Asser Press, 2015), pp. 95–124, at p. 97.

²¹ *Ibid.*, p. 98.

²² 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), pp. 86–141, at p. 95.

²³ Milaninia, “*Jus ad bellum economicum and jus in bello economico*”, pp. 102–103.

ется, что экономические санкции применяются в тех случаях, когда существует кризис или конфликт, достаточно серьезный, чтобы заслуживать такого вмешательства²⁴.

18. Поэтому экономические санкции, видимо, будут требовать применения международного гуманитарного права как «конечной нормативной ссылки в ситуациях кризиса и конфликта»²⁵.

19. Прозвучал ряд официальных заявлений о том, что при применении экономических санкций должны соблюдаться нормы международного гуманитарного права²⁶. Например, в 1995 году пять постоянных членов Совета Безопасности в неофициальном документе по вопросу о гуманитарных последствиях санкций (S/1995/300, приложение) отметили, что «коллективные действия ... в контексте любого будущего режима санкций должны быть направлены на сведение к минимуму непреднамеренных отрицательных побочных последствий санкций для наиболее уязвимых слоев населения стран, являющихся их объектом» и что «краткосрочные и долгосрочные последствия санкций в гуманитарной области» должны учитываться при разработке соответствующих программ. Анализ практики Совета Безопасности придает вес идее о том, что Совет признает, что он обязан соблюдать гуманитарные пределы при применении им санкций²⁷. В своем докладе 1999 года о работе Организации Объединенных Наций (A/54/1) тогдашний Генеральный секретарь Кофи Аннан также отметил:

Всё более широкую поддержку находит мнение о том, что характер и механизм осуществления санкций, которые вводятся Советом Безопасности, необходимо усовершенствовать, а гуманитарные последствия этих санкций для гражданского населения в максимально возможной степени смягчить. Этого можно добиться посредством их более избирательного применения, к чему настоятельно призывают сторонники так называемых «разумных санкций», или путем включения соответствующих, тщательно продуманных гуманитарных изъятий непосредственно в резолюции Совета Безопасности.

20. Можно также привести аргумент о том, что согласно аргументации, использованной Международным Судом в делах о *Проливе Корфу*²⁸ и *Военной и полувойенной деятельности в Никарагуа и против нее (Никарагуа против Соединенных Штатов Америки)*²⁹, «обязательство предоставлять основные товары и продукты питания, содержащееся в Женевских конвенциях и Дополнительных протоколах и применимое во время войны, применяется и в мирное время, поскольку такое обязательство вытекает не только из самих Конвенций, но и из общих принципов гуманитарного права, которым Конвенции лишь придают конкретное выражение»³⁰.

21. С учетом всех этих факторов разумно предположить, как это сделал ряд ученых, что нормы международного гуманитарного права или хотя бы принципы, вытекающие из этого права, должны применяться к случаям введения эко-

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

²⁷ Mary Ellen O'Connell, "Debating the law of sanctions", *European Journal of International Law*, vol. 13, No. 1 (2002), pp. 63–79, at p. 74.

²⁸ *I.C.J. Reports 1949*, pp. 22–23.

²⁹ *I.C.J. Reports 1986*, p. 114.

³⁰ Anna Segall, "Economic sanctions: legal and policy constraints", *International Review of the Red Cross*, vol. 81, No. 836 (December 1999), pp. 763–784.

номических санкций государствами, действующими как в одностороннем порядке, так и по решению Совета Безопасности, даже в мирное время³¹. Утверждения о том, что эти критерии, содержащиеся в праве вооруженных конфликтов, не применяются (по меньшей мере *mutatis mutandis*) к экономическим санкциям (особенно равнозначным фактической блокаде), привели бы к абсурдному, неприемлемому результату, поскольку тогда гражданские лица были бы лишены в мирное время защиты, которую они имеют во время войны в силу международного гуманитарного права в отношении одних и тех же видов мер.

Вытекающие из международного гуманитарного права нормы, применимые к санкциям

22. Принцип избирательности, один из основных принципов международного гуманитарного права, обязывает государства проводить различие между комбатантами и военными целями, с одной стороны, и некомбатантами и гражданскими объектами — с другой, и совершать нападения только на первых³². При любом применении силы должны учитываться такие факторы, как явная необходимость, соразмерность необходимости и способность проводить различие между комбатантами и некомбатантами³³.

23. Принцип избирательности имеет целью обеспечить защиту гражданского населения в ситуациях вооруженных конфликтов. Сфера охвата такой защиты изложена, например, в Дополнительном протоколе к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающемся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I), принятом в 1977 году, статья 51 которого предусматривает, что гражданское население пользуется «общей защитой от опасностей, возникающих в связи с военными операциями» и что гражданское население не должно «являться объектом нападения». Это положение запрещает «неизбирательные нападения», определяемые как:

- а) нападения, которые не направлены на конкретные военные объекты;
- б) нападения, при которых применяются методы или средства ведения военных действий, которые не могут быть направлены на конкретные военные объекты; или
- с) нападения, при которых применяются методы или средства ведения военных действий, последствия которых не могут быть ограничены, как это требуется в соответствии с Протоколом;

и которые, таким образом, в каждом конкретном случае поражают военные объекты и гражданских лиц или гражданские объекты без различия.

24. Запрещаются нападения на гражданское население или на отдельных гражданских лиц в порядке репрессалий³⁴. И наконец, гражданские объекты, т. е. те, которые не являются военными объектами, не должны являться объектом нападения или репрессалий³⁵.

³¹ См. A/71/287.

³² Christopher Greenwood, "Historical development and legal basis", in *The Handbook of International Humanitarian Law*, 2nd ed., Dieter Fleck, ed. (Oxford, Oxford University Press, 2008), p. 37.

³³ Knut Ipsen, "Combatants and non-combatants", in *The Handbook of International Humanitarian Law*, 2nd ed., Dieter Fleck, ed. (Oxford, Oxford University Press, 2008). См. также Reisman and Stevick, "The applicability of international law standards", p. 94.

³⁴ Протокол I, статья 51.

³⁵ Там же, статья 52.

25. При оценке санкций на предмет соответствия нормам международного гуманитарного права санкции должны будут квалифицироваться как незаконные действия, если они являются неизбирательными и не проводят различия между комбатантами и некомбатантами и гражданскими лицами, что на самом деле имеет место в некоторых ситуациях с санкциями, применяемыми в военное и в мирное время, как поясняется ниже.

Экономические санкции, применяемые в связи с военными операциями в ходе вооруженного конфликта

26. Когда санкции вводятся в контексте вооруженного конфликта (будь то международного или внутреннего), общие нормы по защите гражданского населения от последствий военных операций применяются в полном объеме. Таким образом, при принятии решения о введении таких мер следует принимать во внимание нормы международного гуманитарного права, в частности нормы, касающиеся медикаментов и продовольствия для различных категорий находящихся под защитой лиц³⁶.

27. Эти нормы включают запрет на использование голода среди гражданского населения и право на гуманитарную помощь через посредство свободного пропуска всех посылок с медицинскими и санитарными материалами, а также предметами, необходимыми для религиозных культов, предназначенных только для гражданского населения, и свободного пропуска всех посылок с необходимыми продуктами питания, носильными вещами и укрепляющими средствами, предназначенными для детей до 15 лет, беременных женщин и рожениц³⁷.

28. Эти же принципы свободного пропуска чрезвычайной помощи применяются к ситуациям морской блокады³⁸, а также к оккупированной территории³⁹. На оккупирующей державе лежит обязанность обеспечить, чтобы гражданское население получало продовольствие и предметы медицинского назначения, а также обязательство соглашаться на мероприятия по оказанию чрезвычайной помощи данному населению, если снабжение всего населения или части его недостаточно, и способствовать осуществлению этих мероприятий. Кроме того, все государства должны разрешать свободный провоз посылок и должны гарантировать их охрану. Это означает, что грузы чрезвычайной помощи для населения оккупированной территории должны пропускаться через блокаду, и это обязательство также сопровождается обязательством гарантировать их защиту. Таким образом, все государства, которых это касается, должны уважать и защищать их, когда они подвергаются опасности во время военных операций⁴⁰.

29. Международному сообществу следует убеждаться в том, что реальные ситуации с односторонними экономическими санкциями, подобные тем, которые имели место в ходе недавних международных вооруженных конфликтов, проходят проверку на предмет соответствия нормам международного гуманитарного права, изложенным выше.

30. Жесткая финансовая и экономическая блокада сектора Газа, последствия которой были неоднократно задокументированы, создала катастрофическую гуманитарную ситуацию, в которой могут быть выявлены многочисленные нарушения норм международного гуманитарного права⁴¹. Специальный докладчик

³⁶ Segall, "Economic sanctions".

³⁷ Ibid.

³⁸ Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны (Четвертая Женевская конвенция), статья 23, цитируется в Segall, "Economic sanctions".

³⁹ Четвертая Женевская конвенция, статья 59.

⁴⁰ Segall, "Economic sanctions".

⁴¹ [A/72/370](#), пункт 12.

по вопросу о положении в области прав человека на палестинских территориях, оккупированных с 1967 года, пришел к выводу о том, что блокада представляет собой «коллективное наказание населения Газы в нарушение статьи 33 Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны (Четвертая Женевская конвенция)»⁴².

31. Еще одним примером является блокада Йемена в связи с военными операциями коалиции, включая осаду и блокаду порта Ходейда, препятствующая ввозу грузов чрезвычайной помощи миллионам гражданских лиц, которые остро нуждаются в гуманитарной помощи. Специальный докладчик уже выражал сожаление по поводу необоснованных ограничений на ввоз коммерческих и гуманитарных товаров и услуг в Йемен с использованием самых различных мер регулирования, которые были введены силами коалиции, включая чрезмерные задержки заходов судов в йеменские порты и/или их полный запрет. Он также желает подтвердить и подчеркнуть вывод странового директора Программы развития Организации Объединенных Наций в Йемене, который 1 августа 2017 года заявил, что «нынешний кризис в области продовольственной безопасности является техногенной катастрофой, обусловленной не только нищетой и недостатком инвестиций на протяжении десятилетий, но и использованием экономического удушения в качестве тактического метода ведения войны»⁴³.

32. Согласно сообщениям, экономические санкции, введенные в отношении Сирийской Арабской Республики в 2011 году, привели к серьезному сокращению возможностей гражданского населения страны зарабатывать на жизнь, помимо продолжающихся военных действий⁴⁴. В заявлении по итогам своего посещения Сирийской Арабской Республики в мае 2018 года Специальный докладчик отметил, что в силу своего всеобъемлющего характера санкции, применяемые в отношении этой страны, оказывают разрушительное воздействие на всю экономику и повседневную жизнь простых людей. Воздействие санкций усугубляет их страдания от разрушительного кризиса, который продолжается с 2011 года. Он отметил, что страдания, вызванные этими санкциями, усилили страдания в результате конфликта. Действительно, представляется ироничным, что эти меры, применяемые государствами — инициаторами и продленные еще на один год в июне 2018 года из-за их обеспокоенности по поводу прав человека, реально способствуют ухудшению гуманитарного кризиса, что является одним из непредусмотренных последствий.

Экономические санкции, применяемые в мирное время

33. Специальный докладчик вновь подчеркивает, что в тех случаях, когда односторонние принудительные меры применяются вне рамок вооруженного конфликта, соответствующие положения международного гуманитарного права продолжают применяться при оценке допустимости этих мер⁴⁵. Если, как было указано выше, гарантии международного гуманитарного права были установлены главным образом для защиты гражданского населения от последствий военных операций во время вооруженного конфликта, по-прежнему нет никаких веских причин, по которым эти гарантии не должны распространяться на экономические санкции, введенные вне рамок вооруженного конфликта⁴⁶.

⁴² См. [A/70/392](#).

⁴³ [A/72/370](#), пункты 31–32.

⁴⁴ См. [A/71/287](#) и [A/HRC/31/68](#).

⁴⁵ См. [A/71/287](#).

⁴⁶ Hans-Peter Gasser, “Collective economic sanctions and international humanitarian law: an enforcement measure under the United Nations Charter and the right of civilians to immunity —

34. Фактическая блокада, возникающая в результате мер, направленных на «экономическую изоляцию» страны — объекта санкций путем ограничения или запрета импорта и экспорта за границу и передачи товаров между страной-объектом и остальным миром, вполне возможно, сопряжена с некоторой формой запрещенного «коллективного наказания» и не может быть оправдана по нормам международного гуманитарного права.

35. Кроме того, в тех случаях, когда медицинское оборудование, медикаменты и другие необходимые для удовлетворения элементарных прав человека предметы, которые теоретически не подпадают под действие ограничительных мер, но на самом деле недоступны из-за ограничений на финансовые переводы и выплаты, можно предположить, что сложившееся положение представляет собой незаконную блокаду или сопоставимо с коллективными репрессалиями, запрещенными гуманитарным правом⁴⁷.

36. Специальный докладчик считает, что, несмотря на юридические нюансы и формальности, касающиеся сферы применения Женевских конвенций и связанных с ними документов, носители юридических прав в странах — объектах санкций, где негативные последствия таких мер ощущаются особенно остро, могут считаться находящимися в зоне военных действий. Поэтому они будут иметь право пользоваться защитой гуманитарного права, которое обладает тем преимуществом, что является нейтральным, в то время как контекст односторонних принудительных мер является очень сильно политизированным. Когда платежи и финансовые потоки фактически подпадают под запреты на использование международных платежных телекоммуникационных механизмов, в оказании гуманитарной помощи в мирное время для стран — объектов санкций могли бы участвовать независимые поставщики из третьих стран⁴⁸.

В. Санкции и запрещение дискриминации в соответствии с нормами и стандартами в области прав человека

37. В своем докладе Совету по правам человека на его тридцать девятой сессии Специальный докладчик подчеркнул, что существуют веские юридические аргументы в пользу того, что санкции могут иметь дискриминационные последствия в зависимости от страны проживания или гражданства затрагиваемого ими населения. Это, по мнению Специального докладчика, вопрос исключительной важности, который, к сожалению, в значительной степени игнорируется. Если взглянуть на практические последствия всеобъемлющих эмбарго, используемых в сочетании со вторичными санкциями, направленными на «экономическую изоляцию» населения государства-объекта санкций, то возможно и разумно рассматривать эти последствия как равнозначные масштабной дискриминации по признаку гражданства, национального происхождения или местожительства. В качестве примера можно привести случай с введенными Соединенными Штатами в одностороннем порядке всеобъемлющими мерами в отношении Исламской Республики Иран, из-за которых иранцы, живущие в своей стране или за рубежом, фактически лишены возможности заниматься обычной предпринимательской (или иной) деятельностью с иностранными партнерами.

an unavoidable clash of policy goals?”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 56 (1996), pp. 871–904, at p. 885.

⁴⁷ A/HRC/30/45, пункт 42.

⁴⁸ Там же.

38. Эта ситуация становится еще более противоречивой с учетом того, что подавляющее большинство затрагиваемых лиц в данном случае являются не занесенными в «черные списки» лицами, осуществляющими незаконную деятельность или уличенными в предосудительном поведении, или даже попавшими в санкционные списки государственными должностными лицами на основании их принадлежности к госаппарату режима — объекта, а представителям гражданского населения в целом, которое не несет никакой ответственности за спор. Здесь следует привести соображение Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, которое отражено в пункте 16 его замечания общего порядка № 8 (1997) о взаимосвязи между экономическими санкциями и соблюдением экономических, социальных и культурных прав и согласно которому население той или иной страны не утрачивает основные экономические, социальные и культурные права в силу какого-либо заключения о том, что руководители этой страны нарушили нормы в области международного мира и безопасности.

Запрет дискриминации в международном праве и национальном законодательстве

39. Запрет дискриминации закреплен в Уставе Организации Объединенных Наций, в статье 1 которого описывается одна из четырех целей Организации, заключающаяся «в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия по признаку расы, пола, языка и религии», а также в ряде документов по правам человека, участниками которых являются основные инициаторы санкций. Дискриминация на основе гражданства или национального происхождения нарушает, в частности, статью 26 Международного пакта о гражданских и политических правах и статьи 1 и 2 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. В статье 1 последнего документа «расовая дискриминация» определяется как «любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни»⁴⁹. Большинство национальных правовых систем мира фиксируют такую недопустимость дискриминации в качестве одной из основных норм защиты прав человека, зеркально отражая требование о равенстве перед законом.

40. С точки зрения международного экономического права, можно сказать, что общенациональные экономические санкции противоречат некоторым основным принципам, лежащим в основе многосторонней торговой системы, включая принцип недискриминации, который находит свое выражение в клаузулах наиболее благоприятствуемой нации и национальном режиме, закрепленных в Генеральном соглашении по тарифам и торговле, Генеральном соглашении по торговле услугами, Соглашении по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности и других различных соглашениях Всемирной торговой организации (ВТО). Несмотря на то, что государства-члены ВТО по-прежнему могут утверждать, что санкции, несмотря на их дискриминационные последствия, являются законными отступлениями от обязательств государств — членов ВТО в силу «исключений по соображениям безопасности» в соответствии со статьей XXI Генерального соглашения по тарифам и торговле, Специальный до-

⁴⁹ См. в общем E. W. Vierdag, *The Concept of Discrimination in International Law* (The Hague, Martinus Nijhoff, 1973).

кладчик считает, что, как он отметил в своем предыдущем докладе, это положение не является самостоятельным и должно пересматриваться на разовой основе механизмами урегулирования споров ВТО⁵⁰.

Средства правовой защиты от дискриминационных мер

Международные судебные органы

41. При условии выполнения соответствующих юрисдикционных требований в каждом конкретном деле жертвы дискриминации могут иметь право представлять правовые протесты в международные суды или трибуналы или органы по правам человека, такие как Комитет по ликвидации расовой дискриминации. Специальный докладчик уже упомянул в своем докладе Совету по правам человека на его тридцать девятой сессии о возбуждении Катаром дела о споре в Международном Суде⁵¹ на основании предполагаемых нарушений Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации посредством введения рядом стран односторонних принудительных мер в отношении Катара. Суд, будучи главным судебным органом Организации Объединенных Наций, получил уникальную возможность в общем разъяснить правовые вопросы применения санкций с точки зрения международного права (включая международные нормы и стандарты в области прав человека), в частности именно этот вопрос о дискриминационном воздействии всеобъемлющих санкций и эмбарго.

Опротестование на внутригосударственном уровне

42. В последние годы возбуждались судебные иски против санкций на основании их дискриминационного характера. Вот лишь один пример: в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии несколько иранцев и лиц иранского происхождения возбудили несколько судебных исков против ряда банков, утверждая, что они подвергли их расовой дискриминации в нарушение положений Закона о равенстве 2010 года после закрытия их банковских счетов⁵². Сообщалось, что в большинстве из этих дел истцы получили компенсацию, часто в результате досудебного урегулирования; однако получить надежные и исчерпывающие данные об этих разбирательствах сложно.

43. В соответствии с различными (национальными) правовыми системами незаконным является участие в «бойкотах», не санкционированных компетентными органами соответствующего государства, и такие запреты, как правило, в равной степени применяются в отношении любых всеобъемлющих экономических санкций и эмбарго. Так, в Германии в разделе 7 Постановления о внешней торговле и внешних платежах предусматривается, что запрещается выдача деклараций для внешнеторговых и платежных операций, если резидент участвует в бойкоте против другой страны. Во Франции также является незаконным включение в контрактную документацию клаузул о бойкотах. Поскольку эти клаузулы требуют, чтобы лица прибегали к дискриминации, не основанной на действующем законе или постановлении, принятых государством, они подпадают

⁵⁰ A/HRC/33/48, пункт 30.

⁵¹ См. *Применение Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (Катар против Объединенных Арабских Эмиратов)*. Катар представил заявление о возбуждении дела 11 июня 2018 года. С 27 по 29 июня 2018 года Суд провел слушания в порядке рассмотрения представленной Катаром просьбы об указании временных мер.

⁵² Saeed Kamali Dehghan, "Iranians sue UK banks over closed accounts, claiming racial discrimination", *The Guardian*, 28 March 2014.

под действие статей 225-1 и 225-2 Уголовного кодекса Франции о правонарушениях, посвященных такому правонарушению, как дискриминация⁵³. Обоснование этого положения в германском Постановлении, по-видимому, заключается в защите торговых отношений между Германией и другими государствами, тогда как во Франции запрет основан на том факте, что дискриминация представляет собой нарушение прав человека. Аналогичные правовые нормы могут существовать в других странах, и для анализа этого вопроса может потребоваться проведение дополнительного всеобъемлющего исследования.

44. В Нидерландах в последние годы некоторым иранским студентам не давали возможности в вузах обучаться «чувствительным» специальностям (таким, как ядерная физика) из-за действующих санкций, которые, как утверждалось, направлены на предупреждение распространения ядерного оружия. В ряде случаев сообщалось, что во внутригосударственных судах возбуждались иски в связи с такими мерами. Правительство Нидерландов объяснило, что такое «эмбарго на знания» в отношении Исламской Республики Иран было отменено в июле 2015 года в соответствии с положениями резолюции 2231 (2015) Совета Безопасности, в которой Совет одобрил Совместный всеобъемлющий план действий, подписанный 14 июля 2015 года между Исламской Республикой Иран и Германией, Китаем, Российской Федерацией, Соединенным Королевством, Соединенными Штатами и Францией (Е3+3). Эта измененная политика действует с 16 января 2016 года. Однако «эмбарго на знания» в отношении студентов из Корейской Народно-Демократической Республики, основанное на Постановлении 2017 о санкциях в отношении Северной Кореи, принятом Нидерландами во исполнение резолюции 1874 (2009) Совета Безопасности, продолжает действовать⁵⁴.

IV. Вопрос о праве на возмещение ущерба

45. В той степени, в которой нормы международного гуманитарного права могут распространяться на односторонние принудительные меры, как это предполагалось выше, средства правовой защиты, обычно (или потенциально) доступные жертвам нарушения норм права вооруженных конфликтов, могли бы использоваться и лицами, ставшими объектом санкций. Специальный докладчик ранее осуждал вопрос о праве жертв на правовую защиту в случаях нарушения норм международного гуманитарного права⁵⁵, которое было признано, в частности, Комиссией по правам человека и Генеральной Ассамблеей в Основных принципах и руководящих положениях, касающихся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права⁵⁶. Было бы парадоксальным, если бы жертвы коллективного наказания или мер, подобных использованию голода, имели доступ к правовой защите в той или иной форме при принятии мер, о которых идет речь, в ходе вооруженного конфликта и не имели бы таких средств правовой защиты в случае тех же мер, принимаемых в мирное время.

⁵³ France, Directorate General of the Treasury, “Guide de bonne conduite/foire aux questions relatifs à la mise en œuvre des sanctions économiques et financières” (Guide to good practices/frequently asked questions relating to the implementation of economic and financial sanctions), version 3, 15 June 2016.

⁵⁴ Netherlands, Ministry of Education, Culture and Science, “Exemption certain engineering or nuclear-related courses of study”.

⁵⁵ См. A/71/287, пункт 29.

⁵⁶ Liesbeth Zegveld, “Remedies for victims of violations of international humanitarian law”, *International Review of the Red Cross*, vol. 85, No. 851 (September 2003), pp. 497–526.

46. Специальный докладчик также отмечает, что итоги текущего разбирательства в Международном Суде по делу о *Применении Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации* могут оказать огромное влияние на правовое положение жертв нарушений прав человека, вытекающих из применения односторонних санкций. Если Суд сочтет, что односторонние принудительные меры могут повлечь за собой — как минимум при определенных условиях — нарушения Конвенции, то это подтвердит наличие у затрагиваемых сторон возможности предъявлять иски в соответствии с механизмами, созданными в рамках Конвенции. В частности, Комитет по ликвидации расовой дискриминации может рассматривать индивидуальные жалобы, содержащие утверждения о нарушении прав какого-либо лица по Конвенции в том случае, если соответствующее государство-участник сделало необходимое заявление согласно статье 14 Конвенции. Конвенция также предусматривает механизм рассмотрения межгосударственных споров, в соответствии с которым государства имеют возможность подачи жалоб на нарушения Конвенции, совершенные другим государством, путем создания специальной Согласительной комиссии⁵⁷. Если компетенция Комитета по ликвидации расовой дискриминации рассматривать односторонние принудительные меры будет подтверждена, что, по мнению Специального докладчика, является правильной правовой позицией, это может служить средством для удовлетворения, по крайней мере частично, необходимости, подчеркнутой Советом по правам человека в пункте 15 своей резолюции 34/13, создания в рамках правозащитной системы Организации Объединенных Наций независимого механизма для жертв применения односторонних принудительных мер, который занимался бы вопросами средств правовой защиты и восстановления нарушенных прав с целью содействия привлечению к ответственности и возмещению ущерба.

47. Статья 22 этой Конвенции также содержит положение об урегулировании споров, согласно которому «[Л]юбой спор между двумя или несколькими государствами-участниками относительно толкования или применения настоящей Конвенции, который не разрешен путем переговоров или процедур, специально предусмотренных в настоящей Конвенции, передается, по требованию любой из сторон в этом споре, на разрешение Международного Суда, если стороны в споре не договорились об ином способе урегулирования». Это открывает возможность для государств, ставших объектом санкций, оспорить такие меры в Суде как дискриминационные по смыслу Конвенции и добиваться компенсации за причиненный вред. Следует, однако, отметить, что несколько государств (включая одно государство со значительным опытом применения односторонних санкций) сделали оговорки относительно юрисдикции Суда на рассмотрение споров, возникающих в связи с Конвенцией, при ее подписании или присоединении к ней.

V. Законность (или незаконность) санкций по международному публичному праву и международным нормам и стандартам в области прав человека: рекомендация для представления этого вопроса на рассмотрение Международного Суда

48. Специальный докладчик уже предложил, чтобы соответствующие государства-члены рассмотрели вопрос о представлении в Международный Суд в соответствии со статьей 96 Устава Организации Объединенных Наций просьбы о

⁵⁷ Статьи 11–13. См. www.ohchr.org/en/hrbodies/tbpetitions/Pages/IndividualCommunications.aspx.

вынесении консультативного заключения о законности или незаконности односторонних принудительных мер, особенно с точки зрения их соответствия или несоответствия нормам в области прав человека⁵⁸. Такое консультативное заключение, даже не имеющее обязательной силы в строгом смысле, будет представлять интерес для международного сообщества в целом, учитывая тот факт, что односторонние санкции все чаще затрагивают государства и их население и оказывают существенное воздействие на права человека и международный правопорядок, включая многостороннюю торговую систему. Суд мог бы использовать релевантные элементы своей установившейся практики, особенно в отношении запрета на вмешательство в международном праве. Другое релевантное *obiter dictum* по этому вопросу было сформулировано судьей Альварес в деле о *Проливе Корфу* и гласило следующее:

Вмешательство одного государства во внутренние и внешние дела другого — т. е. действия, предпринимаемые государством с целью заставить другое государство совершить или воздержаться от совершения определенных действий, — уже давно подверглось осуждению. Оно в ясно выраженной форме запрещено Уставом Организации Объединенных Наций. То же самое касается и других актов применения силы и даже угрозы ее применения⁵⁹.

49. Можно также предположить, что Суд использует в отношении международных санкций, применяемых в мирное время, свои выводы в том же деле о *Проливе Корфу*, касающиеся обязательства государств «основанных ... на некоторых общих и широко признанных принципах, а именно: элементарные соображения гуманности, которые в условиях мира должны соблюдаться даже строже, чем в военное время»⁶⁰. Суд может также черпать вдохновение из своей богатой судебной практики по вопросам прав человека. Если будет сочтено, что всеобъемлющие односторонние санкции являются нарушением запрета дискриминации, то Суд может повторить мнение судьи Танаки по делам о *Юго-Западной Африке*, согласно которому «принцип равенства, который по своей природе относится к естественному праву и, следовательно, носит надконституционный характер, занимает самое высокое место в иерархии системы права и все действующие законы, включая конституции, должны соответствовать этому принципу»⁶¹.

50. Для того чтобы Генеральная Ассамблея могла принять решение представить в Международный Суд просьбу о вынесении консультативного заключения, как представляется, достаточно резолюции, принятой простым большинством голосов⁶². На практическом уровне рекомендуется, чтобы соответствующие государства представили (по возможности совместно) Организации Объединенных Наций (через Канцелярию Генерального секретаря) просьбу в соответствии с правилом 14 Правил процедуры Генеральной Ассамблеи о включении в повестку дня семьдесят третьей сессии Ассамблеи под заголовком F «Содействие правосудию и развитию международного права» дополнительного пункта, озаглавленного «Просьба о вынесении консультативного заключения Международного Суда по вопросу о том, согласуются ли односторонние санкции с международным правом», с последующим рассмотрением этого пункта непосредственно

⁵⁸ A/HRC/33/48, пункты 24–26.

⁵⁹ *Corfu Channel (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania)*, Judgment of 9 April 1949, Individual Opinion by Judge Alvarez, I.C.J. Reports 1949, p. 47.

⁶⁰ *Corfu Channel (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania)*, Judgment of 9 April 1949, I.C.J. Reports 1949, p. 22.

⁶¹ *South West Africa (Liberia v. South Africa)*, Judgment of 18 July 1966, Dissenting Opinion of Judge Tanaka, I.C.J. Reports 1966, p. 306.

⁶² A/HRC/33/48, пункты 24–26.

на пленарном заседании. Проект пояснительной записки, которая должна быть представлена в соответствии с правилом 20 Правил процедуры, содержится в приложении к настоящему докладу и может послужить основой для обсуждений среди соответствующих государств.

51. Что касается формулирования вопроса или вопросов, которые будут включены в просьбу о вынесении консультативного заключения, то Специальный докладчик считает, что точные формулировки должны быть тщательно составлены группой экспертов из соответствующих государств. Специальный докладчик готов и желает оказывать помощь группе, если она будет создана соответствующими государствами, в целях достижения консенсуса и скорейшего представления этой просьбы. Было бы целесообразным, чтобы при формулировании вопроса или вопросов, которые будут заданы Суду, внимание было сосредоточено на наиболее широко признанных общих позициях в отношении односторонних мер принуждения. Возможно, следовало бы выделить правомерность режимов санкций, которые претендуют на экстерриториальное применение (вторичные санкции) и имеют негативные последствия для стран, не являющихся участниками того или иного спора. В число поднимаемых вопросов должен входить вопрос о праве на компенсацию для третьих сторон, пострадавших от применения санкций. В приложении к настоящему докладу приводится примерный текст такой просьбы, который может стать основой для дискуссии по этой теме.

VI. Выводы и рекомендации

52. Специальный докладчик призывает государства подтвердить и четко заявить, что односторонние санкции, особенно санкции всеобъемлющего характера, в частности в тех случаях, когда они усугубляются вторичными санкциями, направленными на «экономическую изоляцию» страны-объекта санкций, приравниваются к дискриминации по отношению к ни в чем не повинному населению этой страны и нарушают запрет дискриминации, закрепленный в основных международных документах о правах человека, включая, среди прочего, Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Это не пристрастное заявление, а скорее юридически правильное понимание значения дискриминации согласно соответствующим документам о правах человека, включая вышеупомянутую Конвенцию. Специальный докладчик хотел бы, чтобы Комитет по ликвидации расовой дискриминации в качестве органа, которому поручено толкование содержания правозащитных положений Конвенции, подтвердил это понимание посредством общей рекомендации (или замечания общего порядка) о санкциях как дискриминационных мерах по Конвенции.

53. Специальный докладчик повторяет свое предложение о том, чтобы Комиссия международного права возобновила свою работу по теме «Экстерриториальная юрисдикция», начатую в 2006 году⁶³. Комиссию можно было бы призвать конкретизировать, в частности, правовой статус и последствия санкций, предусматривающих незаконное утверждение государством или группой государств, которые вводят санкции, юрисдикции над подсанкционными государствами и а fortiori над третьими государствами.

54. Кроме того, Специальный докладчик предложил в своем последнем докладе Совету по правам человека, чтобы Генеральный секретарь назначил специального представителя по односторонним принудительным ме-

⁶³ См. A/61/10, приложение E, и A/72/370, пункт 58.

рам (или же, в случае необходимости, несколько специальных представителей, каждый из которых отвечал бы за конкретной страновой санкционный режим). Мандат Специального представителя по односторонним санкциям мог бы включать в себя пропаганду уважения международного права в вопросах, связанных с применением односторонних принудительных мер, ведение переговоров по мерам оказания чрезвычайной помощи, смягчение воздействия наиболее неизбирательных мер и, в конечном счете, содействие на основе консенсуса отмене односторонних санкций вообще. Эти вопросы, несомненно, выходят за рамки мандата Специального докладчика, который нацелен на защиту прав человека, затронутых санкциями. В случае необходимости, Специальный докладчик мог бы взаимодействовать со специальным представителем по санкциям.

55. Наконец, в нынешнем контексте эскалации применения односторонних санкций и повторного введения эмбарго, перерастающих через посредство вторичных санкций в неизбирательные фактические блокады, рассмотрение возможности создания объединенного центрального реестра на уровне Секретариата Организации Объединенных Наций, содержащего список всех действующих односторонних санкций, представляется еще более актуальным⁶⁴.

56. Специальный докладчик уже рекомендовал государствам — членам Организации Объединенных Наций сформулировать свод основных принципов в целях смягчения негативных последствий для прав человека односторонних принудительных мер до их полной ликвидации. В своем последнем докладе Совету по правам человека он подробно остановился на двух аспектах этих основных принципов, которые он представляет на рассмотрение государств: а) последствия санкционных режимов следует анализировать (в обязательном порядке) посредством оценки воздействия на права человека до принятия мер и до тех пор, пока они остаются в силе; и б) отсутствие эффективных механизмов судебного контроля за односторонними санкциями приравнивается к нарушению права на справедливое судебное разбирательство и поэтому рассматривается в качестве отказа в правосудии, которое считается незаконным практически во всех правовых системах мира.

⁶⁴ Проекты элементов по вводимому Организацией Объединенных Наций реестру односторонних санкций, которые могут затрагивать права человека, были приложены к предыдущему докладу Специального докладчика (A/HRC/36/44, добавление I) в качестве возможной основы для многосторонних переговоров с целью создания такого реестра.

Приложение

Пояснительная записка

1. Генеральная Ассамблея неоднократно выражала свою озабоченность по поводу негативного воздействия односторонних принудительных мер на права человека, в том числе в своих последних резолюциях по этому вопросу, а именно в резолюциях [70/151](#), [71/193](#) и [72/168](#). Аналогичная озабоченность выражалась в многочисленных резолюциях Совета по правам человека и Комиссии по правам человека, а также на форуме региональных организаций и большинством государств — членов Организации Объединенных Наций. В то же время Ассамблея неоднократно подчеркивала, что принимаемые в одностороннем порядке принудительные меры и законы противоречат нормам международного права, нормам международного гуманитарного права, Уставу Организации Объединенных Наций и нормам и принципам, регулирующим мирные отношения между государствами. Она настоятельно призвала все государства прекратить принятие или осуществление любых не соответствующих нормам международного права, нормам международного гуманитарного права, Уставу Организации Объединенных Наций и нормам и принципам, регулирующим мирные отношения между государствами, односторонних мер, в частности мер принудительного характера, со всеми вытекающими из них экстерриториальными последствиями, которые создают препятствия для торговых отношений между государствами, мешая тем самым полному осуществлению прав, изложенных во Всеобщей декларации прав человека и других международных документах по правам человека, в частности права людей и народов на развитие (см. резолюцию [72/168](#)).

2. Генеральная Ассамблея подчеркнула, что, несмотря на рекомендации, принятые по этому вопросу Ассамблей, Советом по правам человека, Комиссией по правам человека и участниками недавних крупных конференций Организации Объединенных Наций, и вопреки общему международному праву и Уставу, односторонние принудительные меры по-прежнему вводятся в действие и применяются со всеми вытекающими из этого негативными последствиями для социально-гуманитарной деятельности и социально-экономического развития развивающихся стран, включая их экстерриториальные последствия, что, в свою очередь, создает дополнительные препятствия для полного осуществления всех прав человека народами и отдельными лицами, находящимися под юрисдикцией других государств (там же). Иными словами, несмотря на все эти резолюции и заявления, отражающие взгляды и *opinio juris* подавляющего большинства членов международного сообщества, некоторые державы продолжают использовать односторонние санкции в качестве средства оказания политического и экономического давления в отношении некоторых стран, в частности развивающихся стран. Это завело международное сообщество в тупиковую ситуацию, когда несколько государств, которые часто используют санкции, противостоят мнению большинства и утверждают, что применение односторонних принудительных мер для определенных целей является законным.

3. Считается, что наиболее принципиальным и разумным способом преодоления разногласий в отношении приемлемости по международному праву, включая нормы и стандарты в области прав человека и международное гуманитарное право, односторонних принудительных мер с уделением особого внимания мерам, имеющим чудовищные последствия для прав человека ни в чем не повинных гражданских лиц, является перевод этого вопроса из политической в правовую плоскость.

4. [Соответствующие страны] считают, что Генеральная Ассамблея, с учетом полномочий и функций, возложенных на нее Уставом Организации Объединенных Наций, в частности статьями 10, 13 и 96, призвана сыграть решающую роль в этом отношении.
 5. [Соответствующие страны] считают, что консультативное заключение Международного Суда, главного судебного органа Организации Объединенных Наций, было бы особенно уместным для определения того, согласуются ли односторонние принудительные меры в той форме, в которой происходят их реализация и обеспечение исполнения некоторыми державами, с международным правом.
 6. Все государства — члены Организации Объединенных Наций смогут воспользоваться юридическими указаниями объективного консультативного заключения Международного Суда. Оно позволило бы им оценивать правовые последствия продолжающегося применения и обеспечения соблюдения односторонних принудительных мер и их собственные функции и обязанности в отношении этой ситуации.
 7. Считается, что, обращение в Суд с просьбой разъяснить эти правовые вопросы будет способствовать укреплению верховенства права в международных отношениях.
 8. Наконец, консультативное заключение Международного Суда могло бы способствовать снижению международной напряженности, вызванной односторонними санкциями, и облегчить страдания затрагиваемых лиц и групп, поощрять подотчетность и содействовать усилиям, направленным на диалог и взаимопонимание на международном уровне.
-