

**Совет по правам человека****Тридцатая сессия**

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие****Доклад Специального докладчика по вопросу о негативном
воздействии односторонних принудительных мер
на осуществление прав человека Идриса Джазаири***Резюме*

Настоящий ежегодный доклад является первым таким докладом, представляемым Совету по правам человека первым Специальным докладчиком по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека Идрисом Джазаири.

В своем докладе Специальный докладчик отчитывается о работе, проделанной с момента вступления в должность 1 мая 2015 года, и излагает свои взгляды на основные элементы и контекст своего мандата. Он предлагает некоторые уточненные определения, касающиеся односторонних принудительных мер, и соображения относительно соответствующих нормативно-правовых положений, уже прописанных в международном праве, праве в области прав человека и гуманитарном праве. Наконец, он излагает ряд замечаний предварительного порядка и стратегию осуществления мандата, а также знакомит с планом работы на ближайшее будущее.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Деятельность Специального докладчика	3
III. Обоснование необходимости в специальной процедуре по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека	4
IV. Уточнение определений, касающихся односторонних принудительных мер	5
V. Историческая справка	8
A. Применение односторонних принудительных мер в прошлом	8
B. Нынешние тенденции	9
VI. Негативное воздействие на осуществление прав человека: как его исключить или смягчить, как восстановить справедливость в отношении пострадавших, какие нормативы уже прописаны в международном праве, праве в области прав человека и гуманитарном праве	11
A. Исключение односторонних принудительных мер или ограничение их применения	11
B. Международно-правовая основа, в том числе право в области прав человека и международное гуманитарное право	12
C. Вопросы, касающиеся средств правовой защиты и восстановления справедливости	15
VII. Планируемая деятельность Специального докладчика	16
A. Сбор информации	16
B. Изучение и оценка практики односторонних принудительных мер и их негативного воздействия на осуществление прав человека	16
C. Разработка руководящих принципов и подготовка рекомендаций	18
D. Обзор и оценка механизмов оценки ущерба и восстановления справедливости	19
E. Вклад в наращивание потенциала Верховного комиссара ООН по правам человека в области оказания технической помощи и консультативных услуг пострадавшим странам	20
VIII. Заключение	20

I. Введение

1. В своей резолюции 27/21 Совет по правам человека постановил назначить Специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека. Он был назначен на двадцать восьмой сессии Совета и вступил в должность в мае 2015 года.

2. Настоящий доклад представлен Совету по правам человека в соответствии с упомянутой выше резолюцией первым Специальным докладчиком по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека Идрисом Джазаири. Он привел перечень проведенных им начиная с 1 мая по 30 июля 2015 года мероприятий и предложил свои предварительные соображения об основах и контексте своего мандата. Он также формулирует некоторые соображения предварительного порядка, излагает стратегию реализации мандата и представляет план предстоящей работы.

II. Деятельность Специального докладчика

3. Специальный докладчик осуществляет свою деятельность в соответствии с резолюцией 27/21 Совета по правам человека.

4. После своего назначения в марте 2015 года Специальный докладчик запросил приглашения для посещения Кубы, Ирана (Исламской Республики) и Соединенных Штатов Америки. Он также получил приглашение посетить Судан. Специальный докладчик признателен правительству Судана за приглашение и подтверждает, что посетит страну в ноябре 2015 года.

5. С 1 мая по 30 июля 2015 года Специальный докладчик разослал всем государствам-участникам и заинтересованным сторонам, включая представителей гражданского общества, письма с просьбой представить ему информацию для оценки текущего положения в области применения односторонних принудительных мер. Он также направил аналогичную просьбу всем специальным процедурам и договорным органам. Кроме этого, Специальный докладчик обратился к правозащитным механизмам с просьбой представить информацию о работе, которую каждый отдельный механизм проводит по вопросам, касающимся односторонних принудительных мер.

6. С 8 по 12 июня 2015 года Специальный докладчик участвовал в двадцать втором совещании мандатариев специальных процедур в Женеве.

7. С момента своего назначения Специальный докладчик также провел встречи с представителями Ирана (Исламской Республики), Российской Федерации, Судана, Соединенных Штатов Америки и Европейского союза. Он также провел неофициальные консультации с представителями научных кругов, занимающимися вопросами санкций Совета Безопасности и односторонних принудительных мер.

8. 6 июля 2015 года Специальный докладчик выпустил пресс-релиз, в котором приветствовал восстановление дипломатических отношений между Кубой и Соединенными Штатами Америки и выступил с призывом отменить эмбарго.

9. 14 июля 2015 года Специальный докладчик выпустил пресс-релиз, в котором приветствовал достижение соглашения по ядерной программе между Ираном (Исламской Республикой) и группой «5+1» в составе Германии, Китая, Российской Федерации, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки и Франции, а также призвал к немедленной отмене санкций.

III. Обоснование необходимости в специальной процедуре по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека

10. В статье 55 с) Устава Организации Объединенных Наций сформулирован призыв содействовать «всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод». В Венской декларации также указано, что «универсальность этих прав и свобод носит бесспорный характер». Кроме того, в своей резолюции 60/251 Генеральная Ассамблея постановила, что Совет по правам человека должен «отвечать за содействие всеобщему уважению и защите всех прав человека и основных свобод для всех без каких-либо различий и на справедливой и равной основе».

11. Акцент в данном случае делается на «всеобщем» характере требования: положения правозащитных договоров и пактов в основном касаются национальных юрисдикций государств-участников, хотя в некоторых замечаниях общего порядка договорных органов, таких как замечания общего порядка № 8, 12 или 14 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, тоже говорится об экстерриториальных «санкциях». С точки зрения пострадавших от нарушений прав человека на местах недостаточно бороться с негативным воздействием на права человека только внутренними мер, поскольку в этом случае не обеспечивается заявленная «всеобщая» защита прав. Точно так же, по логике вещей, Международный билль о правах человека, который запрещает государствам нарушать права человека на территориях под их юрисдикцией, должен запрещать им совершение тех же нарушений за пределами их границ. Отсутствие полномасштабной защиты проявилось особенно болезненно в 1990-х годах, которые получили название «десятилетие санкций»¹. В этот период население таких подвергшихся внешним «санкциям» стран, как Ирак, в первую очередь женщины и новорожденные младенцы, особенно серьезно пострадали от всеобъемлющих «санкций», повлекших за собой преждевременную смерть многих невинных людей. Специальная процедура, являющаяся правозащитным механизмом, основанным на Уставе ООН и не ограниченным национальной юрисдикцией, может восполнить этот пробел. Относительное преимущество в области борьбы с негативным воздействием экстерриториальных мер, которым орган, регулируемый положениями Устава, обладает по сравнению с договорным органом, было должным образом подчеркнуто в докладе Консультативного комитета Совета по правам человека от 10 февраля 2015 года².

12. Именно борьба против возможных нарушений прав человека, вызываемых факторами как национального, так и международного характера, позволяет способствовать всеобъемлющему соблюдению принципа уважения прав человека и основных свобод, как и предписано Совету по правам человека в резолюции 60/251 Генеральной Ассамблеи.

¹ David Cortright and George A. Lopez, *The Sanctions Decade, Assessing United Nations Strategies in the 1990s* (Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 2000).

² Основанный на исследованиях доклад о ходе работы Консультативного комитета Совета по правам человека, содержащий рекомендации в отношении механизма по оценке негативного воздействия односторонних принудительных мер на осуществление прав человека и по содействию привлечению к ответственности (A/HRC/28/74). См., в частности, пункт 60.

IV. Уточнение определений, касающихся односторонних принудительных мер

13. Согласно резолюции 27/21 Совета по правам человека можно считать, что односторонними принудительными мерами являются, среди прочего, но не исключительно принимаемые государством или группой государств по отношению к другому государству экономические и политические меры, направленные на ущемление его суверенных прав с целью добиться какого-то конкретного изменения в проводимой им политике.

14. Специальный докладчик будет считать односторонними принудительными мерами любые меры, помимо тех, что принимаются Советом Безопасности на основании статьи 41 Устава Организации Объединенных Наций. Только эти последние являются действительно международными с точки зрения Организации Объединенных Наций, под эгидой которой составлен настоящий доклад. Предполагается, что после принятия Советом Безопасности решения о применении санкций государства-члены обязаны, без ущерба для их права на самооборону, предусмотренного статьей 51 Устава, подчиняться его решениям, не дополняя и не урезая их содержания, в соответствии со статьями 25, 48(2) и 103 Устава. Однако дело обстоит таким образом не всегда.

15. Принудительные меры, которые международные финансовые учреждения предписывают своим членам или кандидатам в члены, обычно не считаются «односторонними», поскольку они являются составной частью пакета прав и обязанностей, предварительное согласие с которым со стороны принимаемых стран является условием их членства. Можно взять в качестве примера правила функционирования свободной таможенной зоны между членами какого-нибудь экономического объединения и государством-партнером. Запрет членами объединения на беспошлинный ввоз товаров, произведенных за пределами территории государства-партнера, не рассматривается согласно международному праву как односторонняя принудительная мера, поскольку он предусмотрен международным соглашением, включающим в себя известное подписавшим его сторонам определение территории³. В то же время такие случаи, когда одно или несколько государств-членов международного финансового учреждения пользуются своим взвешенным правом голоса для использования этого учреждения в качестве проводника их национальной политики односторонних принудительных мер, должны быть включены в круг ведения настоящего мандата⁴. Наконец, принудительные меры, принимаемые региональными объединениями государств или каким-нибудь одним из их государств-членов в отношении третьих стран, считаются односторонними в том смысле, что они предписываются согласно правилам, не признанным страной, против которой направлены эти меры.

16. Односторонние принудительные меры могут быть всеобъемлющими или целенаправленными. Целенаправленные меры также иногда называют

³ Alex Barker and John Reed “European Union close to labelling Palestinian products”, *Financial Times*, 20 July 2015.

⁴ См., например, принятый в США Закон о восстановлении демократии и экономики в Зимбабве (Public Law 107-99-Dec.21, 2001), в котором предусмотрено, что Министр финансов США направит исполнительным директорам от США во всех международных финансовых учреждениях директиву, предписывающую им выступать и голосовать против: а) выдачи правительству Зимбабве соответствующим учреждением займа, кредита или гарантии любого типа; или б) отмены или сокращения в любом виде задолженности правительства Зимбабве перед Соединенными Штатами или любым из международных финансовых учреждений.

«умными»⁵. Такое название они получили потому, что позволяют свести к минимуму отрицательные побочные эффекты и, в частности, избежать риска нарушения прав человека беднейших и наиболее уязвимых групп населения в странах, против которых эти меры применены. Всеобъемлющие меры нацелены сразу на всю экономическую или финансовую систему какой-либо страны. Они чаще всего не имеют избирательного действия и потому имеют тенденцию оказывать в этой стране негативное воздействие на осуществление прав человека среди наиболее бедных и уязвимых сегментов общества. Эффективность этих мер оценивается в зависимости от того, насколько они способны заставить государство, против которого эти меры применены, внести масштабные коррективы в проводимую им политику или вызвать в этом государстве достаточно серьезные экономические трудности для того, чтобы его народ восстал против своего политического руководства. В свою очередь «умные» принудительные меры могут быть нацелены на конкретные отрасли экономической деятельности в данной стране или же быть более общими по своему характеру, но привязанными к какой-то конкретной ограниченной территории. Результатом их воздействия может быть дестабилизация какого-либо отдельного промышленного сектора или географической области. В результате в пострадавшем секторе или области может быть ущемлено право на труд и на достойный уровень жизни тех, кто зарабатывает на жизнь в этом секторе или проживает в этой области. Однако, по теории, негативное воздействие на осуществление прав человека должно быть в обоих случаях более ограниченным по сравнению с эффектом от применения всеобъемлющих санкций, действие которых затрагивает всю страну в целом⁶. Но на практике, как будет показано ниже на конкретных примерах, иногда бывает довольно трудно провести различие между всеобъемлющими и «умными» односторонними принудительными мерами.

17. Как всеобъемлющие, так и «умные» односторонние принудительные меры плохо согласуются с Декларацией о праве на развитие, в частности с положениями ее статьи 3, в которой сказано, что «государства должны сотрудничать друг с другом в обеспечении развития и устранения препятствий на его пути».

18. Суммируя сказанное, можно отметить, что любая односторонняя принудительная мера, вводимая в отношении какой-либо страны, идет вразрез с рядом положений Международного билля о правах человека или императивных норм и иных требований обычного права. Такие меры в той или иной степени имеют негативные последствия для осуществления ни в чем не повинными людьми своих прав человека. Затронуты могут быть самые разные права: политические, экономические, социальные и культурные. Оценка этих последствий должна быть в первую очередь нацелена на выявление возможного ущерба правам на жизнь, здоровье и медицинское обслуживание, достаточный уровень жизни, питание, образование, работу, жилье и развитие. Введение односторонних принудительных мер оправдывают тем, что они предположительно позволят улучшить в целом положение в области прав человека в стране, против которой направлены. Поэтому предлагается считать, что причиняемый принудительными мерами ущерб в области прав человека оправдан теми преимуществами, которые эти меры призваны обеспечить. Но

⁵ Thomas J. Biersteker, "Scholarly Participation in Transnational Policy Networks: The Case of Targeted Sanctions" in Mariano E. Bertucci and Abraham F. Lowenthal (eds.) *Narrowing the Gap: Scholars, Policy-Makers and International Affairs* (Baltimore and London, Johns Hopkins University Press, 2012).

⁶ См. резолюцию 41/128 Генеральной Ассамблеи.

пока еще не доказано, что подобный расчет корректен применительно к правам человека.

19. Для обозначения односторонних принудительных мер используется целый ряд выражений. Иногда их называют «санкциями», иногда «ограничительными мерами», а иногда используют эти термины взаимозаменяемо или даже вместе, например так: «ограничительные меры (санкции)». В отличие от «санкций» термин «ограничительные меры» не имеет нравственной коннотации и карательного смысла. Но в то же время в нем не отражена «односторонность», а ведь именно это понятие увязывает такие меры с вопросом об их легитимности, поскольку всему одностороннему может при определенных обстоятельствах недоставать легитимности. Термин «односторонние принудительные меры» более громоздкий, чем предыдущие варианты, но зато в него не заложены заведомые ответы на перечисленные выше отнюдь не однозначные вопросы.

20. Специальный докладчик далее будет использовать выражения «страны-инициаторы» для обозначения стран, вводящих и применяющих односторонние принудительные меры, и «целевые страны» для обозначения стран, против которых нацелены односторонние принудительные меры, независимо от того, являются эти меры всеобъемлющими или же направленными против конкретной отрасли, области или физических лиц.

21. Правомерно полагать, что право на «введение санкций» можно считать легитимным тогда, когда юрисдикция того, кто использует это полномочие, распространяется на «подвергающееся санкциям» государство. Такое возможно, например, в рамках мандата, предоставленного международным сообществом для обеспечения международных стандартов и принуждения «безответственного» государства к соблюдению требований международного соглашения или международно-признанных норм поведения. В этом плане главными полномочиями обычно обладает Совет Безопасности. Однако в статье 41 Устава Организации Объединенных Наций принудительные меры, которые может принимать Совет Безопасности, названы не «санкциями», а просто «мерами». Соответственно, если сам Совет Безопасности предписывает лишь «меры», которые только и можно по праву называть «международными санкциями» и которые в рамках настоящего мандата так и будут именоваться, идея о том, что одни государства могут налагать «санкции» на другие государства, предполагает, что решения государств, самостоятельно применяющих односторонние принудительные меры, обладают, как минимум, той же юридической правомерностью, что и решения Совета Безопасности. Она также предполагает наличие определенной иерархии среди государств, которые в таком случае делятся на тех, кто «налагает санкции», и тех, кто «подвергается санкциям». Это противоречит духу Устава, в частности пункту 1 статьи 2, в котором говорится о суверенном равенстве всех государств – членов Организации Объединенных Наций.

22. Односторонние принудительные меры принято считать «экстерриториальными», поскольку их источником является одна страна или несколько стран, и они применяются этой страной или странами за пределами их национальной территории или юрисдикции. Закон, на основании которого эти меры применяются, может иметь экстерриториальное воздействие не только на целевые, но и на третьи страны, в том смысле, что последние будут вынуждены принять такие же односторонние принудительные меры против целевой страны, а за отказ подчиниться их может ожидать серьезное наказание в одностороннем порядке.

V. Историческая справка

A. Применение односторонних принудительных мер в прошлом

23. После 1990-х годов число случаев применения односторонних принудительных мер резко выросло. Эта форма давления, которая оказывает наиболее негативное воздействие на осуществление прав человека тогда, когда более сильные государства или группы государств используют ее против более слабых, сама по себе не нова и применяется давно. Известно, что еще в 492 году до н.э. город-государство Эгина в ответ на пленение своих граждан афинянами захватило афинские корабли и держало членов их команд в качестве заложников⁷.

24. В средние века религиозные лидеры и церковные советы в Европе практиковали односторонние принудительные меры, запрещая продажу кораблей, оружия и боеприпасов сарацинам, как тогда называли арабов и мусульман⁸.

Эта практика стала официальной политикой Святого Престола, начавшись с Латеранского собора 1179 года и продлившись до тех пор, пока четыре столетия спустя ее не осудил Мартин Лютер⁹. Интересно отметить, что уже тогда использовали контакты с купцами третьих стран с целью принудить их присоединиться к собственному эмбарго против целевой страны. Так, например, историк той эпохи Пьер ле Шантр сообщает о случае, когда граждане Марселя выступили против купцов с пришвартованного в порту иностранного торгового судна, имевших намерение отправиться с грузом древесины и оружия в Александрию. Горожане призвали трех епископов вмешаться в дело; епископы любезно согласились и отлучили купцов от церкви; те, в свою очередь, не придав случившемуся никакого значения, отправились в плавание. Историк сообщает, что они не успели пройти и мили, как их корабль потонул вместе с грузом и всеми, кто был на борту¹⁰.

25. Более современным примером является блокада Германии, предпринятая после окончания первой мировой войны с целью принудить эту страну подчиниться некоторым драконовским требованиям, предусмотренным Версальским договором. Эта примененная против Германии односторонняя принудительная мера, не учитывавшая основные права немецкого народа, стала причиной его невыразимых страданий¹¹. В то же время отцы-основатели Лиги Наций рассматривали принудительные меры как становой хребет своей политики по поддержанию мира. По сравнению с прошлым это был шаг вперед, поскольку ранее такие меры, в первую очередь блокады, являлись прелюдией к войне или вообще использовались как одно из средств ведения войны.

⁷ Об истории применения принудительных мер и блокад в античные времена см. С. Phillipson, *The International Law and the Custom of Ancient Greece and Rome* (London, MacMillan, 1911), том II, стр. 349–384.

⁸ См., например, J. Muldoon, *Popes, Lawyers, and Infidels. The Church and the Non-Christian World 1250-1550* (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1979); и S.K. Stantchev, *Embargo: The Origins of an Idea and the Implications of a Policy in Europe and the Mediterranean, ca. 1100 – ca. 1500* (Michigan, University of Michigan, 2009).

⁹ S.K. Stantchev, *Spiritual Rationality: Papal Embargo as Cultural Practice* (Oxford, Oxford University Press, 2014).

¹⁰ См. John Baldwin, *Masters, Princes and Merchants; the Social View of Peter the Chanter and his Circle*, том I, (Princeton, New Jersey, Princeton University Press 1970) стр. 267.

¹¹ С.Р. Vincent, *The Politics of Hunger: The Allied Blockade of Germany, 1915-1919* (Athens, Ohio, Ohio University Press, 1985).

26. Можно также вспомнить односторонние принудительные меры, принятые по инициативе западных стран в 1949 году против Советского Союза посредством создания Координационного комитета по многостороннему экспортному контролю и в 1951 году против Китая путем создания Комитета по Китаю, а также подключение к санкционной деятельности Совета Безопасности, который сначала ввел санкции в 1966 году в отношении Южной Родезии, а десять лет спустя, по инициативе развивающихся стран – в отношении Южной Африки. В последнем случае воздействие на осуществление прав человека в отношении населения целевых стран было относительно небольшим, поскольку этим странам удавалось обходить принятые против них меры.

27. За исключением мер, принятых во времена апартеида против Южной Родезии и Южной Африки, все недавние односторонние принудительные меры, применявшиеся до 1975 года, вписывались в контекст идеологического противостояния между Востоком и Западом. Затем был подписан Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, в принципе VI которого была зафиксирована решимость подписавших его сторон положить конец самостоятельному применению принудительных мер. Согласно этому принципу стороны договора «будут точно так же при всех обстоятельствах воздерживаться от любого другого акта... экономического или другого принуждения, направленного на то, чтобы подчинить своим собственным интересам осуществление другим государством-участником прав, присущих его суверенитету». Однако на практике получилось иначе, и односторонние принудительные меры вновь стали применяться против развивающихся стран, а затем последовала очередная эскалация, вызванная в частности напряженностью между Западом и Российской Федерацией в связи с ситуацией в Крыму и в Восточной Украине.

28. Большинство односторонних принудительных мер, применяемых ныне развитыми странами против развивающихся стран, дались очень дорогой ценой с точки зрения осуществления прав человека наиболее бедных и уязвимых групп населения. Можно привести и примеры обратной ситуации, такие как арабское нефтяное эмбарго 1973 года, примененное против западных государств в ответ на позицию, занятую ими во время арабско-израильской войны 1973 года. Известны также случаи, когда односторонние принудительные меры против соседних государств на короткий срок принимали развивающиеся страны.

В. Нынешние тенденции

29. Судя по наблюдаемым сегодня тенденциям, развитые страны отнюдь не собираются отказываться от применения односторонних принудительных мер. Но это не означает, что ситуация никак не меняется. Совет Безопасности последний раз применил всеобъемлющие санкции в 1994 году против Гаити и с тех пор отказался от их применения. Следуя его примеру, страны-инициаторы в целом предпочитают использовать не всеобъемлющие, а «умные» санкции. Эти санкции нацелены на конкретные области на территории целевых стран или на какие-то конкретные виды деятельности, например на соблюдение режима нераспространения или на торговлю конкретными категориями товаров, например на торговлю оружием или сырьем. Все чаще используются также «умные» санкции, направленные против юридических или физических лиц, предположительно участвующих в принятии решений государствами, которые подвергаются давлению со стороны страны или группы стран, применяющих односторонние принудительные меры. На данный момент уже сформировался определенный нормативно-правовой комплекс, направленный на восстановление справедливости в случае злоупотребления такими мерами и на обеспечение

соблюдения ряда условий при их применении; одновременно появляется некое подобие справедливого отправления правосудия и независимой оценки, позволяющей получить представление о степени воздействия принятых мер на осуществление прав человека. Это позитивная тенденция. Она способствует постепенному ограничению нежелательного побочного воздействия этих мер на посторонние группы, и потому ее можно только приветствовать.

30. Однако в разных странах-инициаторах эта эволюция происходит по-разному. Поэтому необходимо осуществить обзор прогресса, достигнутого в таких странах, и рассмотреть возможность поощрения «передовой практики» некоторых таких стран или групп стран в интересах всех остальных в качестве еще одного шага вперед в разработке «новаторской практики».

31. К сожалению, в реальной жизни добрые намерения, проявленные в столицах развитых стран, подчас не так просто преобразовать в практические меры по обеспечению прав человека в повседневной жизни общин в отдаленных уголках развивающегося мира. Например, применение таких финансовых принудительных мер, как запрет на использование системы международных межбанковских финансовых телекоммуникаций или подрыв принципа иммунитета активов центральных банков, может в силу неизбежного характера их действия оказаться равносильным возврату к всеобъемлющим санкциям. Аналогичным образом результатом взаимоналожения целенаправленных односторонних принудительных мер и санкций Совета Безопасности может стать искажение цели и нарушение сбалансированности последних. Мера, изначально задуманная как «умная» принудительная санкция, может таким образом превратиться во всеобъемлющую принудительную меру. Точно так же, если сразу несколько разных «умных» односторонних принудительных мер вводятся одновременно против одной и той же страны, суммарный эффект от них может оказаться равносильным воздействию всеобщей принудительной меры. К тому же всеобщий характер принудительной меры, являющийся причиной особо пагубного воздействия на осуществление прав человека, совсем не обязательно способствует повышению ее эффективности. Подтверждением этому могут служить два конкретных примера: Кубы и Ирана (Исламской Республики). Можно только приветствовать тот факт, что отныне согласно недавней инициативе Президента Соединенных Штатов Америки целенаправленные меры, в сумме дающие тот же эффект, что и всеобъемлющие принудительные меры, подлежат пересмотру. Это подтвердил Государственный секретарь Соединенных Штатов Америки, высказавшийся о переменах в отношениях между Соединенными Штатами и Кубой в том смысле, что они начались, потому что президент «принял личное, фундаментальное решение отказаться от неработающей и уже давно себя изжившей политики»¹².

32. В целом же гарантии, призванные обезопасить практику односторонних принудительных мер, на деле все еще не всегда и не везде позволяют исключить их негативное воздействие на осуществление прав человека. Эти слабые места следует выявлять и анализировать, и затем избавляться от них.

33. Прогресс, достигнутый благодаря тщательной доработке практики односторонних принудительных мер, привел, среди прочего, к тому, что Европейский союз отказался от применения самостоятельных всеобъемлющих санкций. Но в то же время и «целенаправленные» меры, вводимые против жизненно важных отраслей, таких как нефтедобыча и экспорт нефтепродуктов, в конечном итоге как минимум косвенно затрагивают всю экономику или всю финансовую систему целевой страны. Сегодня также все более широко признается, что отныне при применении односторонних принудительных мер

¹² См. www.state.gov/secretary/remarks/2015/07/244542.htm.

былая практика, при которой целью принимаемых мер являлось получение странами-инициаторами экономической выгоды, должна быть исключена. В последнее время их заявленной целью становится «поддержание международного права, права в области прав человека и гуманитарного права».

VI. Негативное воздействие на осуществление прав человека: как его исключить или смягчить, как восстановить справедливость в отношении пострадавших, какие нормативы уже прописаны в международном праве, праве в области прав человека и гуманитарном праве

A. Исключение односторонних принудительных мер или ограничение их применения

34. Очевидный ответ на первый вопрос состоит в том, что нужно признать провозглашенный и в статье 1 Международного пакта о гражданских и политических правах, и в статье 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах главенствующий принцип самоопределения и отказаться от применения односторонних принудительных мер в качестве инструмента внешней политики. Признанным принципом обычного международного права является и то, что даже не запрещенные экономические меры становятся противоправными, если они принуждают какое-либо государство предпринимать какие-то действия в области, в которой оно имеет право действовать по своему усмотрению. В пункте 31 части I Венской декларации государствам адресован призыв «воздерживаться от любых односторонних мер, не соответствующих международному праву и Уставу Организации Объединенных Наций, которые создают препятствия для торговых отношений между государствами и затрудняют полную реализацию прав человека, изложенных во Всеобщей декларации прав человека и международных договорах о правах человека, в частности права каждого человека на уровень жизни, надлежащим образом обеспечивающий его здоровье и благосостояние, включая питание и медицинскую помощь, жилье и необходимые социальные услуги». Аналогичным образом в Декларации о принципах международного права в отношении дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций¹³, а также в статье 32 резолюции 3281 (XXIX) Генеральной Ассамблеи сказано, что ни одно государство не может применять по отношению к другому государству или поощрять применение экономических, политических или каких-либо других мер принудительного характера, направленных на ущемление его суверенных прав. Таким образом приобретает легитимность позиция, занятая развивающимися странами: они отвергают навязывание имеющих экстерриториальное действие законов и положений и все другие формы экономического принуждения, включая односторонние санкции против развивающихся стран, и призывают к их отмене¹⁴.

35. В Венской декларации также содержится обращенный к государствам призыв воздерживаться от любых не соответствующих международному праву и Уставу Организации Объединенных Наций односторонних мер. Если смотреть на это с точки зрения стран-инициаторов, то суть императива заключается в том, чтобы определить, какие принудительные меры противоречат этим требованиям, а какие нет. В Руководстве Европейского союза по вопросу об осуществлении и оценке ограничительных мер подчеркивается, что «ограничительные меры всегда должны вводиться и применяться согласно международному праву. При этом

¹³ Резолюция 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи, приложение.

¹⁴ См., в частности, Санта-Крусское заявление Группы 77 и Китая, пункты 239–241.

должны соблюдаться права человека и основные свободы»¹⁵. В Руководстве указывается, что решения, принимаемые по этому вопросу Советом Европейского союза в рамках его общей внешней политики и политики безопасности, могут быть пересмотрены Европейским судом¹⁶. В деле *Kadi*¹⁷ решение Европейского совета о включении физического лица в перечень террористов было отменено Европейским судом невзирая на то, что речь шла об осуществлении не подлежащей обжалованию процедуры, предписанной Советом Безопасности. Решение основывалось на признании того, что по стандартам императивных правовых норм или *jus cogens* внесение данного физического лица в перечень явилось нарушением его прав человека, и что в процессе его исполнения не были соблюдены правила справедливого отправления правосудия. Судя по этому впечатляющему прецеденту есть все основания верить в независимость механизмов, предназначенных в Европейском союзе для защиты тех, чьи права человека могут испытать на себе негативное воздействие направленных против них односторонних принудительных мер. В то же время, если взять ряд рассмотренных недавно дел, по которым Общий суд Европейского союза, принимая во внимание соображения, касающиеся прав человека, отменил «ограничительные меры», то можно отметить, что согласно имеющимся свидетельствам сразу вслед за решением Суда об отмене принятых мер власти Европейского союза в течении нескольких дней вновь включают целевую компанию в списки, но уже по какой-нибудь другой причине¹⁸. В Соединенных Штатах, наоборот, у физических или юридических лиц, чьи активы заморожены по решению ответственного за экономические санкции органа власти (Управления по контролю за иностранными активами), есть лишь строго ограниченный набор возможностей для оспаривания этого решения¹⁹. Ни одного постановления судебных инстанций об отмене решения, принятого Управлением, в США пока зафиксировано не было.

В. Международно-правовая основа, в том числе право в области прав человека и международное гуманитарное право

36. Второй вопрос, на который надлежит дать ответ, заключается в том, какие уже существующие положения международного права, международного права в области прав человека и гуманитарного права могут оказаться полезными для исключения или смягчения негативного воздействия односторонних принудительных мер на осуществление прав человека, определения ответственности стран-инициаторов и восстановления справедливости в отношении пострадавших.

37. С юридической точки зрения и в контексте международного права между понятиями реторсии, возмездия и репрессалий, несмотря на некоторую непоследовательность при их использовании, существуют определенные различия²⁰. Вкратце, реторсия подразумевает оказание давления на целевую страну, которая либо нарушила свои международные обязательства, либо нет, и

¹⁵ См. пункт 9 документа ЕС 11205/12 от 15 июня 2012 года, с которым можно ознакомиться в Интернете по адресу www.statewatch.org/news/2012/jun/eu-council-un-sanctions-guidelines-11205-12.pdf.

¹⁶ Там же, пункт 7.

¹⁷ European Court of Justice, *Yassin A. Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Commission*, 2008 Judgement.

¹⁸ “Who are you calling a rogue?”, *The Economist*, 20 июня 2015 года.

¹⁹ See, for example, W.B. Hoffman, “How to Approach a new Office of Foreign Assets Control Sanctions Program”, *Stetson Law Review*, Vol. 27, Issue. 4 (Spring 1998), pp. 1413-1424.

²⁰ См. E.S. Colbert, *Retaliation in International Law* (New York, King’s Crown Press, 1948), стр. 2 и 3, сноска 1.

при этом страна-инициатор не приостанавливает ни одно из своих международных обязательств по отношению к целевой стране²¹. Возмездие происходит от *lex talionis* (закон равного возмездия), согласно которому наказание виновного должно причинить ему тот же ущерб, что он причинил пострадавшему. Поэтому возмездие можно квалифицировать как приостановку исполнения страной-инициатором посредством односторонней принудительной меры некоторых своих международных обязательств перед целевой страной, в той же мере, в какой последняя нарушила свои обязательства, благодаря чему страна-инициатор предположительно остается в рамках законности. Наконец, понятие репрессалий, которое традиционно использовалось для обозначения противоправного действия, предпринимаемого, в том числе с применением силы, в порядке самозащиты в ответ на нарушение, сегодня используется для обозначения действий, предпринимаемых во время международного вооруженного конфликта. В этом контексте репрессалии квалифицируются как «принудительные меры, которые в обычных условиях противоречили бы международному праву, но которые принимаются в качестве отпора, даваемого одной из сторон конфликта с целью пресечь нарушение международного права ее противником»²². Односторонние принудительные меры могут применяться как альтернатива использованию силы или как прелюдия к нему. Их вводят и по политическим соображениям, и по причинам, относящимся к правам человека. Принято считать, что они противоправны, если их целью является какой-либо экономический интерес страны-инициатора или группы таких стран. В соответствии с международным правом такие меры считаются легитимными только в том случае, если: а) они применены в ответ на нарушение целевым государством его международных обязательств; и б) это нарушение обязательств причиняет ущерб государству или группе государств и тем самым дает им право на реторсию/возмездие. Понятие экстерриториального источника ущерба, дающего право на реторсию/возмездие, не вызывает разночтений в случае политических или торговых споров, но оно менее однозначно в случаях, когда предъявляются обвинения в нарушении прав человека на других континентах. Как бы то ни было, меры, принятые затронутым государством(ами), будут считаться неправомерными, если они не являются соизмеримым ответом на нарушение международных обязательств целевой страной. Легитимность этих мер также будет зависеть от того, направили ли страны-инициаторы целевой стране заблаговременное предупреждение и предоставили ли они ей время на выполнение своих международных обязательств. Наконец, легитимность реторсии/возмездия в любом случае оказывается под вопросом, если негативное воздействие односторонних принудительных мер на осуществление прав человека подрывает основные права человека или если меры применяются бессрочно, не достигая при этом своей заявленной цели. Таким образом право в области прав человека смягчает строгость положений международного права.

38. Наилучшим способом придания законного характера односторонним принудительным мерам может в конечном итоге стать применение к ним правового режима контрмер в том смысле, в каком он квалифицирован в проекте статей Комиссии международного права об ответственности государств за международно-противоправные деяния²³, где в статье 22 сказано, что действие

²¹ См. “Commentaries on the Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts” (2001) *ILC Yearbook*, том II, Часть вторая, стр. 128.

²² См. S. Oeter, “Methods and Means of Combat”, *Handbook of International Humanitarian Law* (Oxford, Oxford University Press, 2008), p. 232, No. 476. См. также S. Darcy, “Retaliation and Reprisals”, *Oxford Handbook of the Use of Force in International Law* (Oxford, Oxford University Press, 2015), стр. 879.

²³ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят пятая сессия, Дополнение № 10 (A/56/10)*.

государства, не соответствующее его международному обязательству по отношению к другому государству (именно так обстоит дело с односторонними принудительными мерами), «не считается противоправным, если оно является всего лишь контрмерой, направленной против этого государства». Однако в соответствии со статьей 50 того же текста для применения контрмер также предусмотрены ограничения. Контрмеры будут считаться противоправными, если они ущемляют обязательства по защите основных прав человека, запрещающие репрессалии; обязательства гуманитарного характера; и иные обязательства, вытекающие из императивных норм общего международного права.

39. При принятии международных мер вне рамок Совета Безопасности или в соответствии с процедурами, применяемыми международными организациями, следует руководствоваться проектом статей об ответственности международных организаций²⁴.

40. По сравнению с международным правом право в области прав человека принято считать «мягким правом», но в то же время в замечании общего порядка № 31 к Международному пакту о гражданских и политических правах сказано, что любое государство – участник Пакта «несет перед каждым другим государством-участником обязательство выполнять свои обязанности по Договору», и предполагается, что в случае нарушения любым государством-участником положений Пакта остальным государствам-членам надлежит призвать нарушителей «соблюдать их обязательства по Пакту». В данном случае право в области прав человека предусматривает по отношению к нарушителям обязательств по правозащитным договорам более жесткое отношение, чем то, что предусмотрено в международном праве для нарушителей договорных обязательств, поскольку оно не требует, чтобы государство, применяющее односторонние принудительные меры, демонстрировало ущерб, причиненный целевой страной в результате нарушения ею своих обязательств по Международному биллю о правах человека. При таком подходе любое государство может предпринять действия, которые могут даже рассматриваться как вмешательство, с тем чтобы призвать государство-нарушитель к соблюдению его обязательств, даже если совершенное последним нарушение прав человека ему ущерба не причинило. В связи с этим возникает вопрос, не закладывает ли упомянутое замечание общего порядка возможность легитимировать применение односторонних принудительных мер против государств, нарушивших свои обязательства в области прав человека. На это можно возразить, сославшись на то же самое замечание общего порядка, где указано, что призыв соблюдать свои обязательства «следует рассматривать как отражение всеобщей законной заинтересованности и отнюдь не как недружественный акт». Но односторонние принудительные меры не являются по отношению к целевой стране дружественным актом. Они носят карательный характер и, как правило, применяются тогда, когда добиться результата посредством дипломатических переговоров не удалось. Если бы это считалось источником легитимности для односторонних принудительных мер, то любое государство могло бы в любой момент начать единолично вершить правосудие и использовать эти меры против предположительных нарушений прав человека любым другим государством. Именно для того, чтобы никто не брался сам вершить правосудие и не создавал таким образом угрозу миру во всем мире, был принят Устав Организации Объединенных Наций, а обязанности в области применения санкций были

²⁴ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/64/10)*, стр. 39–177. См. также по этому вопросу Pierre-Emmanuel Dupont, “Countermeasures and Collective Security: The Case of the European Union Sanctions against Iran”, *Journal of Conflict and Security Law*, том 17 (2012 год), стр. 301–336.

сконцентрированы в руках Совета Безопасности. Пункт 1 статьи 53 Устава гласит: «никакие принудительные действия не предпринимаются, в силу этих региональных соглашений или региональными органами, без полномочий от Совета Безопасности». В тексте статьи 53 на французском языке использовано выражение «action coercitive», которое может обозначать в том числе и односторонние принудительные меры, хотя, с другой стороны, можно утверждать, что в данной статье имеется в виду использование только военной силы. Вопрос о том, содержится ли в статье 53 запрет на применение односторонних принудительных мер без предварительной санкции Совета Безопасности, является спорным. В нем нет ясности, и желательно, чтобы юристы изучили его более подробно²⁵.

41. Положения международного гуманитарного права позволяют в военное время отменять запрет на экспорт и предоставлять безопасные каналы для поставок с целью обеспечить осуществление основных прав человека в отношении гражданского населения²⁶. В Женевской конвенции также содержится запрет на коллективные репрессалии²⁷.

42. Страны-инициаторы утверждают, что ограничительные меры, используемые в мирное время, не распространяются на медицинское оборудование, медицинские препараты и другие предметы, необходимые для осуществления основных прав человека. И в то же время в одной конкретной стране, против которой введены односторонние принудительные меры, 85 000 человек, страдающих онкологическими заболеваниями, не имеют возможности получить необходимое медицинское обслуживание у себя дома по причинам, не зависящим от целевой страны. Носителей прав в целевых странах, испытывающих особенно сильное негативное воздействие односторонних принудительных мер, следовало бы считать лицами, находящимися в зоне военных действий и пользующимися защитой гуманитарного права, которое обладает тем преимуществом, что является нейтральным в отличие от весьма политизированного контекста односторонних принудительных мер. Можно было бы предусмотреть участие поставщиков из третьих стран для обеспечения гуманитарного снабжения в мирное время в тех целевых странах, где такие поставки хотя и разрешены странами-инициаторами, но могут быть косвенно затруднены по причине замороженных банковских счетов или отключения от международных платежных телекоммуникационных механизмов. Аналогичным образом односторонние принудительные меры, которые сопровождаются лишением доступа к жизнеобеспечивающим лекарствам, сопоставимы с коллективными репрессалиями и потому могли бы быть запрещены в соответствии с гуманитарным правом.

C. Вопросы, касающиеся средств правовой защиты и восстановления справедливости

43. Наконец, в том, что касается вопроса о восстановлении справедливости в отношении невинных жертв односторонних принудительных мер, Европейский

²⁵ См. А. Абасс, *Regional Organisations and the Development of Collective Security: Beyond Chapter VIII of the UN Charter* (Oxford, Hart Publishing 2004), стр. 46–52. См. также U. Villani, “The Security Council’s Authorization of Enforcement Action by Regional Organizations”, *Max Planck Yearbook of United Nation’s Law* (2002), стр. 535 и 538–540.

²⁶ См. Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I), от 8 июня 1977 года, статья 70.

²⁷ См. четвертую Женевскую конвенцию о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 года, статья 33.

суд неоднократно отменял решения Европейского союза о применении таких мер. Но в очень немногих случаях он принимал решения о символическом возмещении причиненного пострадавшим ущерба. Поскольку в недавнем прошлом односторонние принудительные меры были применены в тот или иной момент в отношении почти половины государств – членов Организации Объединенных Наций, наиболее реалистичной формой восстановления справедливости представляется принесение извинений невинным жертвам за «побочный ущерб», причиненный их правам человека в результате применения этих мер, и обязательство прилагать больше усилий для того, чтобы, если и не прекратить вовсе применение этих мер, то во всяком случае найти способы для сведения к минимуму того непредвиденного негативного воздействия, которое они оказывают на права человека и от которого страдает гражданское население.

44. С учетом несовершенства арбитражной процедуры на национальном и региональном уровнях, а также реальных глобальных вызовов, возникающих в связи с односторонними принудительными мерами на глобальном уровне, на каком-то этапе для обеспечения ответственности и возмещения ущерба может возникнуть необходимость в рассмотрении вопроса о создании отдельного независимого механизма в рамках правозащитной системы Организации Объединенных Наций.

VII. Планируемая деятельность Специального докладчика

A. Сбор информации

45. В соответствии со своим мандатом Специальный докладчик предпримет усилия по получению необходимой информации о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека, в том числе от правительств, неправительственных организаций и других заинтересованных сторон и участников.

46. В первую очередь необходима информация, которая позволит оценить масштаб существующей проблемы. Для того чтобы ее получить, всем заинтересованным сторонам были направлены письма с просьбой предоставить необходимые сведения. К назначенному крайнему сроку 30 июня 2015 года поступили в лучшем случае отрывочные ответы, и такой же характер носило участие «стран-инициаторов», приглашенных Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) на два семинара по односторонним принудительным мерам, состоявшихся в 2013²⁸ и 2014²⁹ годах, а также представление письменных ответов Генеральному секретарю теми же государствами в рамках подготовки аналитического доклада по настоящему вопросу, который Генеральный секретарь регулярно представляет Генеральной Ассамблее³⁰. Поэтому сбор исчерпывающих данных является вопросом, требующим особого внимания со стороны мандатария.

B. Изучение и оценка практики односторонних принудительных мер и их негативного воздействия на осуществление прав человека

²⁸ См. резолюцию 19/32 Совета по правам человека.

²⁹ См. резолюцию 24/14 Совета по правам человека.

³⁰ См. A/69/97 и A/68/211.

47. На основе собранной отрывочной информации Специальный докладчик изучит нынешние тенденции, которые свидетельствуют о все более частом использовании односторонних принудительных мер, несмотря на то, что Организация Объединенных Наций выразила свою озабоченность по этому поводу. Следует напомнить, что эта озабоченность была выражена еще Комиссией по правам человека в ее резолюции 1995/45 от 3 марта 1995 года, и с тех пор она была неоднократно подтверждена. Сам Совет по правам человека принял в общей сложности два решения и семь резолюций, в которых выразил, среди прочего³¹, «глубокую озабоченность» тем, что использование принудительных мер по-прежнему не прекращается. Не смогли изменить общую тенденцию и многочисленные резолюции и итоговые документы, принятые Генеральной Ассамблеей³², Конференцией ООН по торговле и развитию³³ и другими ведущими международными органами³⁴ и содержавшие настоятельные призывы к государствам воздерживаться от введения и применения односторонних принудительных мер. Возникает вопрос, не означает ли принятие Организацией Объединенных Наций большого числа резолюций по этим мерам, что формируется новая норма обычного права и складываются императивные нормы, ставящие под сомнение правомерность отмечаемых сегодня на местах тенденций.

48. Помимо 16 объектов, против которых введены санкции Совета Безопасности³⁵, насчитывается еще 37 объектов санкций Европейского союза³⁶ и 32³⁷ объекта санкций США; из них несколько объектов совпадают с объектами санкций Совета Безопасности, а, кроме того, подавляющее большинство санкций Европейского союза и Соединенных Штатов направлены против одних и тех же целевых стран. Из общего числа санкций семь направлены против террористических формирований, торговцев наркотиками и «кровавыми» алмазами, международных организованных преступных группировок и лиц, совершающих преступления в сфере информационных технологий; все они могли бы быть использованы более эффективно, если бы были согласованы на уровне Организации Объединенных Наций. Многие другие страны также применяют односторонние принудительные меры, и было бы крайне полезно, если бы они сочли возможным представить мандатарии необходимую информацию для ее включения в последующие доклады.

49. К этим санкциям и односторонним принудительным мерам следует добавить принудительные меры, применяемые региональными организациями в отношении своих членов (см. пункт 15 выше). Лига арабских государств, Африканский союз, Организация американских государств и другие региональные организации прибегали к принудительным мерам по отношению к целому ряду своих государств-членов. В нескольких случаях такие же меры, направленные против торговли оружием в связи с ситуацией в Нагорном

³¹ Решения 4/103 и 18/120 и резолюции 6/7, 9/4, 12/22, 15/24, 19/32, 24/14 и 27/21 Совета по правам человека.

³² Резолюции 69/180, 68/162, 67/170, 66/156, 65/217, 64/170, 63/179, 62/162, 61/170, 60/155, 59/188, 58/171, 57/222, 56/179, 56/148, 55/110, 54/172, 53/141, 52/120, 51/103, 50/96, 48/168, 46/210, 44/215, 42/173, 41/165, 40/185, 39/210 и 38/197 Генеральной Ассамблеи.

³³ См. TD/500/Add.1, пункт 25.

³⁴ См., например, Всемирную конференцию по правам человека, прошедшую в Вене в июне 1993 года.

³⁵ С перечнем санкционных режимов Совета безопасности и ссылками на Комитеты по санкциям, созданными Советом безопасности для контроля за каждым конкретным режимом санкций, можно ознакомиться в Интернете по адресу www.un.org/sc/committees/.

³⁶ См. http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf.

³⁷ См. www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/Programs.aspx.

Карабахе³⁸, применила Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, также имеющая перечень граждан России, против которых ею принимаются принудительные меры³⁹.

50. Помимо криминальных формирований, объектами санкций становятся государства, в основном развивающиеся страны, население которых нередко испытывает на себе их неблагоприятное воздействие с точки зрения осуществления прав человека, а также отдельные физические лица – граждане этих государств. Именно на них в процессе работы будет сосредоточено внимание Специального докладчика, поскольку те немногие более развитые страны, которые также являются объектом односторонних принудительных мер, обладают большими возможностями, в том числе они могут использовать импортозамещение или ответные меры с целью смягчить в интересах своего населения воздействие принятых против них мер на осуществление прав человека⁴⁰.

51. Приведенные выше количественные показатели не включают в себя односторонние принудительные меры, принятые другими отдельными странами, независимо от того, являются они членами Европейского союза или нет, включая те жесткие меры, что подрывают основные права палестинского народа. Если при подсчете учесть также все эти отдельные случаи применения принудительных мер, то, даже при исключении их из общего числа мер, правомерно направленных против уголовных формирований, все равно останется на данный момент предположительно 75 объектов действующих мер, хотя число целевых стран, естественно, составит менее половины от общего числа, поскольку западные страны-инициаторы склонны нацеливать свои действия против одних и тех же стран. Однако, поскольку обобщенных сведений на этот счет нет, все приведенные цифры являются в лучшем случае предварительной оценкой. За этими количественными данными скрываются судьбы миллионов людей, лишенных возможности пользоваться своими основными правами. Но из их числа следует исключить также являющихся объектами принятых мер наркоторговцев, террористов и «клептократов».

52. Специальный докладчик выработает основанный на обширном сборе и анализе фактов подход ко всем заинтересованным сторонам, с тем чтобы определить в прагматическом ключе масштабы негативного воздействия односторонних принудительных мер и одновременно выявить, какие именно права человека находятся под угрозой, будь то гражданские и политические права, или право на развитие, или культурные и социальные права. После этого он займется продвижением в рамках всей системы Организации Объединенных Наций основанного на нормативно-правовой базе решения, позволяющего обеспечить предупреждение, минимизацию и компенсирование негативного воздействия односторонних принудительных мер на осуществление прав человека.

³⁸ См. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), решения, основанные на промежуточном докладе по Нагорному Карабаху, Комитет старших должностных лиц, журнал № 2, приложение 1, седьмое заседание старших должностных лиц, Прага, 27–28 февраля 1992 года.

³⁹ См. ОБСЕ, Монакская декларация и резолюции, принятые Парламентской ассамблеей ОБСЕ на ее двадцать первой ежегодной сессии в 2012 году; резолюция по вопросу об обеспечении верховенства закона в Российской Федерации, дело Сергея Магнитского. С материалом можно ознакомиться в Интернете по адресу www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2012-monaco-annual-session/2012-monaco-final-declaration/1676-07.

⁴⁰ Так, например, недавно вслед за введением санкций ЕС Российская Федерация ввела запрет на ввоз сельскохозяйственных товаров, в частности свинины, из Европейского союза. См. <http://epthinktank.eu/2014/04/23/russias-import-ban-on-eu-pork-meat/>. См. также [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/536291/IPOL_BRI\(2014\)536291_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/536291/IPOL_BRI(2014)536291_EN.pdf).

С. Разработка руководящих принципов и подготовка рекомендаций

53. Разработка руководящих принципов для выбора путей и средств предупреждения, минимизации и компенсирования негативного воздействия односторонних принудительных мер на права человека является одной из важных задач мандатария. Мнения государств-членов по этому вопросу расходятся: целевые страны и вообще развивающиеся страны в целом считают, что странам-инициаторам надлежит просто «немедленно прекратить использование односторонних принудительных мер», а большинство стран-инициаторов полагают, что эти меры должны и далее входить в число ключевых составляющих внешней политики и что они от силы нуждаются в незначительной корректировке для смягчения их неблагоприятного воздействия на осуществление прав человека. Эта разница во мнениях находит свое отражение в явном размежевании голосующих, отмечаемом до сих пор при принятии резолюций по вопросу об односторонних принудительных мерах. Развивающимся странам не следует приравнять принятие руководящих принципов к признанию легитимности этих мер в качестве инструмента внешней политики, с чем они в принципе не согласны. Для стран-инициаторов – а это в основном развитые страны, среди которых даже есть группа, уже принявшая всеобъемлющие руководящие принципы, – все дело может свестись к тому, чтобы просто поделиться этими руководящими принципами с другими странами.

54. Специальный докладчик будет использовать продуманные рекомендации, поощряющие подход к данному вопросу на основе консенсуса, уделяя при этом первоочередное внимание тем прагматичным вариантам, которые смогут реально обеспечить предупреждение, минимизацию и компенсирование негативного воздействия односторонних принудительных мер на уязвимые группы на местах.

Д. Обзор и оценка механизмов оценки ущерба и восстановления справедливости

55. Специальный докладчик также проведет обзор существующих независимых механизмов, созданных для оценки негативного воздействия односторонних принудительных мер и исполнения арбитражной процедуры, направленной на восстановление справедливости в отношении пострадавших или компенсации причиненного им ущерба, имея при этом в виду необходимость определить ответственность стран-инициаторов и обеспечить достоверность оценки результатов воздействия в целевых странах.

56. Для того чтобы отразить в своем подходе к односторонним принудительным мерам прогресс, достигнутый в отношении применения санкций Организацией Объединенных Наций, Специальный докладчик также проанализирует текущую работу обзора на высоком уровне санкций Организации Объединенных Наций и Межучрежденческой рабочей группы по санкциям, введенным Организацией Объединенных Наций, а также ознакомится с опытом, наработанным в рамках Интерлакенского процесса по финансовым санкциям⁴¹, Боннско-Берлинского

⁴¹ Swiss Confederation, United Nations Secretariat and Watson Institute for Strategic Studies at Brown University, “Targeted Financial Sanctions: A Manual for Design and Implementation – Contributions from the Interlaken Process” (Providence, Rhode Island, Thomas J. Watson Institute for International Studies, 2001). Можно ознакомиться в Интернете по адресу

процесса по разработке и осуществлению эмбарго на поставки оружия и санкций в отношении поездов и воздушного сообщения⁴², Стокгольмского процесса по повышению эффективности целенаправленных санкций – Руководящих принципов для реализации возможных направлений политики Организации Объединенных Наций⁴³ и Греческого процесса по повышению эффективности санкций Организации Объединенных Наций⁴⁴.

Е. Вклад в наращивание потенциала Верховного комиссара ООН по правам человека в области оказания технической помощи и консультативных услуг пострадавшим странам

57. Специальный докладчик будет в соответствии со своим мандатом содействовать наращиванию потенциала УВКПЧ по предоставлению затрагиваемым странам технической помощи и консультативных услуг. Уже проведены первые консультации с УВКПЧ с целью определения условий участия специальной процедуры в этой важной области.

58. Мандатарий изучит вопрос о том, возможно ли и приемлемо ли включить доклады об односторонних принудительных мерах и об их воздействии на осуществление прав человека в процесс универсального периодического обзора и провести посвященную этому вопросу сессию Совета по правам человека с повесткой дня, охватывающей обе области и нацеленной на выработку единого направления дальнейшей деятельности.

VIII. Заключение

59. Только утвержденные Советом Безопасности многосторонние санкции соответствуют духу и букве Устава ООН, который объединяет все государства – члены Организации Объединенных Наций. Однако политические реалии не воплощают более идеалы отцов-основателей, основанные на единстве цели победителей Второй мировой войны. Довольно быстро стало очевидно, что право вето, предоставленное пяти постоянным членам Совета Безопасности, в некоторых случаях мешает ему принять санкции, необходимые хотя бы просто для того, чтобы защитить невинное население от нарушения его прав человека, а также что процедура принятия санкций Советом слишком затянута, в то время как вопрос о принудительных мерах не терпит отлагательств. Нетрудно догадаться, что при необходимости вместо этих несовершенных процедур будут использованы односторонние принудительные меры.

60. Однако остается открытым вопрос о том, легитимны ли эти меры и тогда, когда Совет Безопасности уже предпринял действия и своевременно ввел необходимые санкции. Это вопрос спорный, но с юридической точки

www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/home/Handbuch-zu-gezielten-Finanzsanktionen_EN.pdf.

⁴² M. Brzoska (ed.), “Design and Implementation of the Arms Embargoes and Travel and Aviation Related Sanctions: Results of the ‘Bonn-Berlin Process’” (Bonn, Bonn International Centre for Conversion, 2001). Можно ознакомиться в Интернете по адресу www.watsoninstitute.org/tfs/CD/booklet_sanctions.pdf.

⁴³ P. Wallensteen, C. Staibano and M. Eriksson (eds.), *Making Targeted Sanctions Effective: Guidelines for the Implementation of United Nations Policy Options* (Uppsala, Uppsala University Department of Peace and Conflict Research, 2003). Можно ознакомиться в Интернете по адресу www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/L-External-publications/2003/2003%20Uppsala%20Targeted%20sanctions%20effective.pdf.

⁴⁴ S/2007/734, приложение.

зрения отрицательный ответ на него представляется более обоснованным. Вот какое в этой связи приводится рассуждение:

С того момента, когда Совет Безопасности приступает к рассмотрению вопроса о введении обязательных санкций, государства-члены становятся субъектами их исполнения, и далее их обязанностью является добросовестное применение этих санкций без ущерба для их эффективности. Применительно к государствам, которые сами затронуты не были, это означает, что они обязаны приостановить уже принятые ими самостоятельно меры, если они отличаются от тех, что одобрены Советом Безопасности, или несовместимы с ними, или же как минимум скорректировать свои меры, чтобы привести их в соответствие с санкциями Организации Объединенных Наций. Тем более очевидно, что после объявления обязательных санкций указанные государства не должны более применять никаких коллективных контрмер; им надлежит ограничиться только принятием мер, необходимых и достаточных для исполнения объявленных обязательных санкций. Вкратце, если только Совет Безопасности не предлагает государствам предпринять какие-то действия сверх и помимо уже принятых им мер, что на практике случается весьма редко, государства, которые сами затронуты не были, в соответствии со вступающими в силу положениям Главы VII не обладают более правом реагировать по своему усмотрению в индивидуальном порядке⁴⁵.

61. Спор о том, насколько в таких условиях собственная политика государства или группы государств по осуществлению реторсии/возмездия или контрмер оправдывает применение односторонних принудительных мер и соответствуют ли они в этом случае международному праву, обычному праву и императивным нормам поведения – это главным образом спор политического характера между странами-инициаторами и целевыми странами. В результате складывается затруднительное положение, выйти из которого помогает прагматичный подход, который заключается в том, чтобы оценивать эти меры в первую очередь с точки зрения их эффективности и действенности и с точки зрения воздействия, которое они оказывают на осуществление прав человека. При этом считается, что, если принимаемые меры позволяют достичь поставленных целей в короткий срок и если эти цели являются желательными с точки зрения международного сообщества, то их можно рассматривать как легитимные. Однако легитимность такого типа оказывается под вопросом, если принятые меры повлекли за собой – преднамеренно или просто в силу своего характера – грубые нарушения основных прав человека.

62. Стремление обеспечить себе международную легитимность породило поэтому самые разные инициативы, подразумевающие, что действия будут направляться на достижение только общепризнанных целей, что будет осуществляться тщательный контроль за ними и что в зависимости от изменения ситуации в них будут вноситься необходимые коррективы. Предполагается, что меры, принимаемые против стран, могут быть направлены только на изменение поведения целевой страны, причем исключительно и только в тех случаях, когда целевая страна нарушила требования международного договора, пакта или соглашения, либо на то,

⁴⁵ L.A. Sicilianos, "Countermeasures in Response to Grave Violations of Obligations Owed to the International Community", *The Law of International Responsibility* (Oxford, Oxford University Press, 2010), стр. 1142.

чтобы обозначить осуждение международным сообществом поведения целевой страны. Принимаемые меры должны иметь четкие временные рамки, и, поскольку до сих пор результаты, достигнутые благодаря односторонним принудительным мерам, весьма скромны⁴⁶, они должны сопровождаться рядом других, дополнительных усилий, увеличивающих шансы на успех, включая применение стимулов и использование переговорного процесса.

63. Но все же, если воздействие односторонних принудительных мер на осуществление прав человека приведет к грубым нарушениям в отношении наиболее уязвимых групп населения и если не будет заметного прогресса в деле достижения заявленной цели, то легитимность принятых мер окажется под вопросом в любом случае, даже если под них и можно будет подвести солидную юридическую базу.

64. В этом случае обоснование вводимых односторонних принудительных мер зависит не от того, сумеет или нет государство или группа государств-инициаторов продемонстрировать, что причинен прямой ущерб. Памятуя всегда в первую очередь о судьбе носителей прав в целевых странах – тех, чья защита является обязанностью и их властей, и стран-инициаторов – правильнее будет при разбирательстве выбрать прагматичный подход, то есть сосредоточиться на восстановлении полной картины того, как применяются рассматриваемые односторонние принудительные меры, выработать для оценки их воздействия на осуществление прав человека параметры, учитывающие разницу между корреляцией и причинно-следственной связью, выявить передовую институциональную практику в странах-инициаторах и выработать применимые к этим мерам руководящие принципы Организации Объединенных Наций, позволяющие устранить их негативное воздействие и обеспечить средства правовой защиты от них. Этот концептуальный подход следует сопоставлять с конкретными примерами из практики, с тем чтобы в ходе дальнейшего изучения проблемы неизменно учитывалось реальное положение вещей.

⁴⁶ Уровень эффективности односторонних принудительных мер в эпоху, предшествующую глобализации, составлял 34% и с тех пор снизился, поскольку сотрудничество по линии Юг–Юг, в первую очередь с новыми мировыми экономическими державами, позволило ослабить воздействие эмбарго, вводимых развитыми промышленными странами. См. Heather Chingono, Medial Hove and Steven James Danda “Sanctions Effectiveness in a Globalized World”, *International Journal of Humanities and Social Studies*, том 3, № 21, декабрь 2013 года. В то же время уровень эффективности односторонних принудительных мер возрастает в тех случаях, когда их воздействие подкрепляется не только стимулами, но и идущими в том же направлении международными экономическими тенденциями. Так, воздействие односторонних принудительных мер, в рамках которых в 2012 году было введено эмбарго на поставки нефти из Ирана, было подкреплено снижением цен на нефть в 2015 году, и в результате стало возможным заключение соглашения между группой «5+1» и Ираном (Исламской Республикой). Эти новые реалии, связанные с Ираном (Исламской Республикой) и с политикой, направленной на прекращение всеобъемлющих односторонних принудительных мер против Кубы, могут стать предвестниками новой тенденции к поиску решений международных конфликтов интересов посредством переговоров и дипломатии, а не экономического или военного насилия.