

**Совет по правам человека**

Тридцать девятая сессия

10–28 сентября 2018 года

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*****Записка секретариата**

Секретариат имеет честь препроводить Совету по правам человека доклад Специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека Идриса Джазаири, подготовленный во исполнение резолюций 27/21 и 36/10 Совета. В докладе Специальный докладчик представляет обновленную информацию о положении в четырех странах и призывает к обсуждению и принятию декларации Организации Объединенных Наций и руководящих принципов в отношении санкций и прав человека. Он рассматривает вопрос о соблюдении норм международного гуманитарного права при применении односторонних принудительных мер в контексте Исламской Республики Иран и отмечает проблемы, возникающие в результате экстерриториального воздействия санкций. Он также призывает назначить специального представителя Генерального секретаря по односторонним принудительным мерам.

* Доклад был представлен с опозданием в связи с необходимостью отразить в нем самые последние события.



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

Содержание

Стр.

I.	Введение	3
II.	Обзор деятельности Специального докладчика	3
III.	Последние события, связанные с применением односторонних санкций	3
IV.	Доводы в поддержку подготовки проекта декларации Генеральной Ассамблеи и руководящих принципов в отношении санкций и прав человека.....	5
V.	Вопросы, в отношении которых сохраняется озабоченность	8
A.	Рост применения всеобъемлющих санкций как средства ведения экономической войны	8
B.	Повторное введение всеобъемлющего эмбарго в отношении Исламской Республики Иран	11
C.	Санкции в отношении Российской Федерации и их экономические и социальные последствия	15
D.	Эскалация санкций	16
VI.	Выводы и рекомендации	19

Приложение

Elements for a draft General Assembly declaration on unilateral coercive measures and the rule of law (updated).....	20
---	----

** Приложение к настоящему докладу распространяется в полученном виде только на том языке, на котором оно было представлено.

I. Введение

1. Настоящий доклад представляет собой четвертый ежегодный доклад, представленный Совету по правам человека Специальным докладчиком по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека в соответствии с его мандатом, изложенным в резолюциях 27/21 и 36/10.
2. Специальный докладчик хотел бы прежде всего разъяснить, что, хотя его мандат относится к «односторонним принудительным мерам», понимаемым как транснациональные, ненасильственные принудительные меры, помимо тех, которые принимаются Советом Безопасности, действующим на основании Главы VII Устава Организации Объединенных Наций, в настоящем докладе он свободно и взаимозаменяемо использует выражения «односторонние принудительные меры», «односторонние санкции», «международные санкции» и просто «санкции».

II. Обзор деятельности Специального докладчика

3. 18 октября 2017 года Специальный докладчик представил доклад Генеральной Ассамблее (A/72/370). В докладе Специальный докладчик дал обзор событий, касающихся односторонних санкций, применяемых к определенным странам, и рассмотрел некоторые аспекты вопроса об экстерриториальности в связи с односторонними санкциями.
4. С 19 по 22 июня 2017 года Специальный докладчик посетил с официальным визитом учреждения Европейского союза (A/HRC/39/54/Add.1). По завершении своего визита он высоко оценил меры защиты, включенные в законодательство о санкциях, в том числе надлежащие меры для лиц, ставших объектом санкций, и наличие средств правовой защиты. Он призвал Европейский союз на международном уровне свести к минимуму последствия ограничительных мер для прав человека, в том числе путем участия в переговорах о принятии декларации об односторонних принудительных мерах и верховенстве права.
5. Специальный докладчик также посетил Сирийскую Арабскую Республику с 13 по 17 мая 2017 года (A/HRC/39/54/Add.2). По завершении своего визита Специальный докладчик выразил обеспокоенность в связи с тем, что нынешние режимы многочисленных односторонних принудительных мер привели к блокированию почти всей торговли со страной и что они, в частности, подрывают способность гуманитарных неправительственных субъектов осуществлять там свою деятельность. Он призвал государства принять меры для обеспечения того, чтобы в режимах санкций в Сирийской Арабской Республике были предусмотрены практические и эффективные правовые изъятия гуманитарного характера.
6. 27 июня 2018 года Докладчик выступил с презентацией на параллельном мероприятии, организованном Международной ассоциацией юристов-демократов под названием «Сирия: другая перспектива». В своем выступлении он сосредоточился на выводах по итогам его недавнего визита в Сирийскую Арабскую Республику и призвал государства определить практические способы устранения последствий односторонних принудительных мер в отношении гуманитарных субъектов в стране.

III. Последние события, связанные с применением односторонних санкций

7. В прошлом году произошел ряд значительных изменений в плане применения односторонних санкций в отношении ряда стран. В дополнение к подробной информации, касающейся Исламской Республики Иран и Российской Федерации, изложенной в настоящем докладе, Специальный докладчик кратко обсуждает некоторые недавние события. Из-за ограничений в отношении объема настоящего доклада дальнейшие ситуации будут рассмотрены в его предстоящем докладе Генеральной Ассамблее.

Исламская Республика Иран

8. Специальный докладчик продолжает пристально следить за тревожными событиями, связанными с односторонними санкциями в отношении Исламской Республики Иран, и более подробно раскрывает ниже причины озабоченности, вызванной выходом Соединенных Штатов из Совместного всеобъемлющего плана действий. Он отмечает недавнее заявление о разбирательстве спора в Международном Суде с целью добиться отмены объявленного повторного введения санкций со стороны Соединенных Штатов¹. В заявлении говорится о том, что применение санкций нарушает ряд положений Договора о дружбе, экономических отношениях и консульских правах 1955 года между Исламской Республикой Иран и Соединенными Штатами². Специальный докладчик приветствует беспристрастность органов международного правосудия, необходимую для разрешения правовых споров, возникающих в связи с применением санкций.

Катар

9. Специальный докладчик продолжает следить за последствиями ограничительных мер, введенных в июне 2017 года группой стран в отношении Катара, которые остаются в силе. Как отмечается в его последнем докладе Генеральной Ассамблее (A/72/370), действующие принудительные меры вызывают целый ряд правовых вопросов. Он по-прежнему разделяет выраженную Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по правам человека в июне 2017 года обеспокоенность тем, что принимаемые в настоящее время меры являются слишком широкими по сфере их охвата и применения и потенциально могут серьезным образом нарушить жизнь тысяч женщин, детей и мужчин только потому, что они являются гражданами одной из участвующих в споре стран (см. A/72/370, пункты 16–18).

10. Специальный докладчик также отмечает, что недавний шаг, предпринятый Катаром в целях начала разбирательства спора в Международном Суде³ на основании предполагаемых нарушений Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации в силу принятия мер, направленных против Катара, должен стать для Суда, являющегося главным судебным органом Организации Объединенных Наций, возможностью разъяснить в общих чертах правовые вопросы, связанные с практикой применения санкций в соответствии с международным правом (включая международное право прав человека). Ответ, который будет предоставлен Судом по юридическим вопросам, затронутым в ходе разбирательства, скорее всего, будет иметь последствия, выходящие далеко за пределы данного случая принятия мер, направленных против Катара. Специальный докладчик отметил, что в своем постановлении от 23 июля 2018 года, предусматривающем принятие ограниченных временных мер, запрошенных Катаром, Суд установил, что «заявления о нарушениях по крайней мере некоторых прав, сделанные Катаром на основании статьи 5 КЛРД, являются убедительными» и что, таким образом, данная ситуация допускает принятие некоторых временных мер до вынесения окончательного решения Суда. В ходе разбирательства, касающегося просьбы о принятии временных мер, были упомянуты выводы технической миссии, направленной Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, согласно которым меры, введенные в отношении Катара, оказывают «потенциально долгосрочное воздействие на осуществление прав человека и основных свобод затрагиваемых лиц»⁴.

¹ See www.icj-cij.org/files/case-related/175/175-20180717-PRE-01-00-EN.pdf.

² See www.state.gov/documents/organization/275251.pdf.

³ See *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates)*. Катар подал свое исковое заявление 11 июня 2018 года. С 27 по 29 июня 2018 года Суд провел слушания по просьбе о принятии временных мер, представленной Катаром.

⁴ See *Qatar v. United Arab Emirates*, Order of 23 July 2018 and OHCHR technical mission to the State of Qatar, “Report on the impact of the Gulf crisis on human rights” (December 2017).

Сирийская Арабская Республика

11. В ходе своего визита в Сирийскую Арабскую Республику Специальный докладчик выразил обеспокоенность по поводу количества сообщений национальных и международных организаций гражданского общества о том, что воздействие множественных, дублирующих друг друга режимов санкций, особенно финансовых, серьезно ухудшило их способность вести гуманитарную деятельность внутри страны. Кроме того, экономические последствия для простых сирийских жителей и их возможностей в плане доступа к определенным лекарственным средствам, особенно в случае хронических заболеваний, а также к запасным частям для водяных насосов и электрических генераторов являются крайне тревожными нарушениями их права на осуществление прав человека. Специальный докладчик призывает все стороны в конфликте начать серьезное обсуждение вопроса о том, как устранить «сковывающий эффект» санкций в отношении гуманитарной деятельности в Сирийской Арабской Республике, особенно в связи с финансовыми трансфертами, и устранить последствия санкций для прав человека обычных сирийцев.

Зимбабве

12. 2 марта 2018 года Соединенные Штаты Америки продлили действие своего режима санкций в отношении Зимбабве до 2019 года⁵. Европейский союз уже 12 февраля 2018 года возобновил свои ограничительные меры в Зимбабве еще на один год. Специальный докладчик выражает обеспокоенность в связи с тем, что санкции применялись к некоторым политикам в Зимбабве во время национальных выборов в июле 2018 года в качестве ненужной принудительной меры, которая отрицательно сказалась на праве зимбабвийцев самим определять свое политическое будущее.

IV. Доводы в поддержку подготовки проекта декларации Генеральной Ассамблеи и руководящих принципов в отношении санкций и прав человека

13. В своем предыдущем докладе Совету по правам человека Специальный докладчик предложил, в частности, элементы проекта декларации Генеральной Ассамблеи об односторонних принудительных мерах и верховенстве права (см. A/HRC/36/44, приложение, добавление II). В дополнение к ряду основных принципов, касающихся односторонних санкций, проект текста включает «универсальные/общепринятые правила поведения», которым должны следовать государства в течение переходного периода, предшествующего отмене и снятию односторонних санкций, с целью смягчения их неблагоприятных последствий в области прав человека. Специальный докладчик хотел бы уточнить здесь содержание и сферу охвата некоторых общепринятых правил поведения, которые Генеральная Ассамблея должна подтвердить. Он делает это в ответ на сформулированную Советом по правам человека в его резолюции 37/21 просьбу к Специальному докладчику «с учетом мнений государств-членов определить ряд элементов, которые необходимо учитывать, в соответствующих случаях, при подготовке проекта декларации Организации Объединенных Наций о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека, и представить эти элементы Совету по правам человека в своем следующем докладе». В дополнение к просьбе о представлении комментариев, которую он направил всем государствам-членам 10 мая, Специальный докладчик призывает заинтересованные государства принять участие в обсуждении этого вопроса в ходе интерактивного диалога по настоящему докладу. Обновленные элементы проекта декларации изложены в приложении к настоящему докладу.

⁵ See www.federalregister.gov/documents/2018/03/05/2018-04628/continuation-of-the-national-emergency-with-respect-to-zimbabwe.

Оценки воздействия санкций на права человека

14. Среди элементов проекта декларации содержится правило, согласно которому, без ущерба для обоснованности односторонних принудительных мер или ее отсутствия с точки зрения международного права, до применения санкций (и до тех пор, пока санкции остаются в силе) должна проводиться оценка воздействия на права человека; это правило сформулировано следующим образом: «Стороны, применяющие односторонние санкции, обязаны проводить прозрачную оценку воздействия предусмотренных мер на права человека и регулярно следить за последствиями осуществления мер, в том числе в плане их неблагоприятного воздействия на права человека» (см. A/HRC/36/44, приложение, добавление II, пункт 13 а)).

15. Оценки воздействия на права человека в целом являются инструментами изучения мер политики, законодательства, программ и проектов для выявления и измерения степени их воздействия на права человека⁶. Использование всеобъемлющих оценок воздействия на права человека всегда должно быть предварительным условием при разработке санкционных мер, тем более что международные санкции, как было неоднократно установлено, создают негативные последствия для прав человека⁷. Они должны проводиться соответствующими органами государства, разрабатывающими режим санкций, но также могут осуществляться неправительственными организациями (НПО) и международными организациями, особенно в тех случаях, когда соответствующее государство или группа государств такую оценку не проводят.

16. Оценка воздействия программ санкций на права человека должна проводиться *ex ante*, т. е. до принятия мер, с целью установления возможных будущих последствий таких мер для прав человека и, возможно, корректировки или изменения режима санкций в целях предотвращения нарушения прав. Оценки *ex post*, которые измеряют фактическое воздействие введенных санкций путем сопоставления текущей ситуации с ситуацией до принятия мер, также важны, и мониторинг должен проводиться до тех пор, пока данная программа санкций остается в силе. Мониторинг призван дать ответы, среди прочего, на следующие вопросы:

а) Какие смягчающие меры были приняты ответственными лицами для ослабления любых негативных последствий, выявленных в результате оценки?

б) Проявились ли какие-либо риски и/или последствия для прав человека, которые были выявлены в результате оценки? Если да, то кого они затронули? Приняли ли ответственные лица меры для смягчения негативных последствий этих рисков?

в) Проявились ли существенные риски и/или последствия для прав человека, которые не были выявлены в результате оценки? Если да, то кого они затронули?

г) Имели ли место регулярные жалобы, связанные с применяемыми мерами политики? Если да, то от кого они поступали⁸?

17. Можно предположить, что оценки воздействия санкционных режимов на права человека будут играть важную роль в повышении подотчетности, внесении ясности в отношении объема обязательств в области прав человека и в уточнении того, в какой степени эти обязательства были выполнены ответственными лицами. По результатам оценки воздействия обычно будет устанавливаться, насколько эффективно при ее проведении были задействованы механизмы отчетности⁹.

⁶ See Nordic Trust Fund and World Bank Group, “Human rights impact assessments: a review of the literature, differences with other forms of assessments and relevance for development” (2013).

⁷ Выборочные примеры отрицательного воздействия санкций на права человека см., например, в документе A/70/345, пункты 10–47.

⁸ See Nordic Trust Fund and World Bank Group, “Human rights impact assessments: a review of the literature”.

⁹ Ibid.

18. Важно также, чтобы проведение оценок воздействия на права человека позволяло обеспечить эффективное участие затронутого санкциями населения и публичное (и широкое) распространение собранной информации.

19. Эффективные оценки воздействия на права человека должны стать не допускающим отступлений стандартом в случаях введения санкций группами государств или региональными организациями. В 2014 году Парламентская ассамблея Совета Европы приняла резолюцию, призывающую все государства – члены Совета обеспечить, чтобы международные организации, членами которых они являются, взаимодействовали, сообразно обстоятельствам, с обязательными механизмами контроля за соблюдением ими норм в области прав человека и обеспечивали выполнение их решений¹⁰. Они должны, по мере возможности, ратифицировать договоры по правам человека и сформулировать четкие руководящие принципы в отношении отказа международных организаций от иммунитета или ограничения иммунитета, которым они пользуются в национальных судах, обеспечив тем самым, чтобы необходимый функциональный иммунитет не защищал их от проверки, в частности на предмет соблюдения ими не допускающих отступлений стандартов в области прав человека¹¹.

Обжалование в судебном порядке и эффективные средства правовой защиты

20. Еще одно фундаментальное «общепринятое правило поведения», предложенное Специальным докладчиком, сформулировано следующим образом: механизмы обеспечения надлежащей правовой процедуры и возможности обжалования в судебном порядке для получения средств правовой защиты и возмещения за односторонние принудительные меры должны быть доступны для:

a) групп, которые подверглись их воздействию, даже если они не являются объектом (всеобъемлющих или секторальных санкций);

b) физических и юридических лиц и организаций, которые являются объектом (санкций), но не получили возможности воспользоваться надлежащей правовой процедурой (см. A/HRC/36/44, приложение, добавление II, пункт 13 d)).

21. Исходная позиция здесь заключается в том, что ряд санкционных режимов действует таким образом, что право пострадавших на справедливое судебное разбирательство по сути приостанавливается. Как ранее подчеркивал Специальный докладчик, наличие возможности обжалования в судебном порядке для получения средств правовой защиты и возмещения за односторонние принудительные меры является требованием, которое вытекает из целого ряда многосторонних документов по правам человека, участниками которых являются основные страны, применяющие санкции. Право на средство правовой защиты для жертв нарушений международного права прав человека подтверждается, например, в статьях 8 и 10 Всеобщей декларации прав человека, статье 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, статье 39 Конвенции о правах ребенка, статье 6 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и статье 14 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (см. A/71/287, пункты 22–27).

22. Право на справедливое судебное разбирательство закреплено в статье 14 (1) Международного пакта о гражданских и политических правах, предусматривающей, что каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Неоспоримо, что санкции затрагивают как минимум права и обязанности тех, кто является их объектом, и, таким образом, приводят в действие «гражданский»

¹⁰ Council of Europe, Parliamentary Assembly, resolution 1979 (31 January 2014) on the accountability of international organizations.

¹¹ See Dinah Shelton, *Remedies in International Human Rights Law* (Oxford, Oxford University Press, 2015), p. 51.

компонент статьи 14 (1) вне зависимости от вопроса о том, является ли такая санкция, как, например, замораживание активов, санкцией, относящейся к уголовной сфере¹².

23. Следует также подчеркнуть, что отсутствие эффективных механизмов для обжалования в судебном порядке мер по введению односторонних санкций, а также получения средств правовой защиты и возмещения ущерба жертвам, сообразно обстоятельствам, равносильно отказу в правосудии¹³. Это утверждение должно быть бесспорным. Действительно, было отмечено, что в большинстве правовых систем сегодня признается важность обеспечения права на доступ к независимым органам, которые могут обеспечить справедливое разбирательство дела для заявителей, предъявляющих небезосновательную жалобу на то, что их права были нарушены. Более того, многие авторы включают элемент исковой силы в свое определение законных прав, поскольку понятие прав соответственно влечет за собой обязанность других действовать или воздерживаться от действий в пользу правообладателя. Если выполнение этой обязанности не будет каким-то образом обеспечено, возникнет угроза того, что она будет считаться добровольным обязательством, которое можно исполнять или игнорировать по своему усмотрению¹⁴.

V. Вопросы, в отношении которых сохраняется озабоченность

A. Рост применения всеобъемлющих санкций как средства ведения экономической войны

24. В последние месяцы мы стали свидетелями все более широкого применения санкций, некоторые из которых отнюдь не являются целенаправленными и избирательными, а явно носят всеобъемлющий характер, как в случае мер, введенных против Исламской Республики Иран. Можно с достаточной степенью вероятности утверждать, что установление всеобъемлющего режима односторонних принудительных мер, включая применение национального законодательства о санкциях в отношении третьих сторон, последствия которого практически равносильны последствиям блокады иностранного государства, можно приравнять к ведению экономической войны¹⁵. Потенциально далеко идущие, неблагоприятные последствия таких действий для прав человека очевидны. Было убедительно доказано, что эта концепция экономической войны, которая не является термином, используемым в международном праве, может охватывать не только действия военного характера (такие экономические методы ведения войны, как блокады воюющих сторон и стратегические бомбардировки производственной инфраструктуры), но и децентрализованные экономические (контр)меры в мирное время, такие как гражданские блокады или даже бойкоты, добровольно организуемые гражданами одного государства в отношении продукции другого, и коллективные санкции, вводимые Советом Безопасности¹⁶. Под «децентрализованными» мерами

¹² По вопросу о том, сопоставимы ли санкции (Организации Объединенных Наций) с предъявлением уголовных обвинений, см. E. de Wet, "Holding the United Nations Security Council accountable for human rights violations through domestic and regional courts: a case of 'be careful what you wish for'?" in Jeremy Farrall and Kim Rubenstein (eds.), *Sanctions, Accountability and Governance in a Globalised World* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), pp. 143–168.

¹³ See generally Jan Paulsson, *Denial of Justice in International Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005); Antonio Cançado Trindade, *The Access of Individuals to International Justice* (Oxford, Oxford University Press, 2011); and Robert Kolb, *La bonne foi en droit international public* (Paris, Presses Universitaires de France, 2000).

¹⁴ See Dinah Shelton, *Remedies in International Human Rights Law*, p. 17.

¹⁵ See generally Stephen. C. Neff, "Boycott and the law of nations: economic warfare and modern international law in historical perspective", *British Yearbook of International Law* vol. 59, No. 1 (1989).

¹⁶ See V. Lowe and A. Tzanakopoulos, "Economic warfare" in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Rüdiger Wolfrum, ed. (Oxford, Oxford University Press, 2012).

экономической войны в мирное время понимают меры, принимаемые в одностороннем порядке государством, которые нацелены на экономику другого государства и направлены на оказание давления, с тем чтобы добиться изменения в его поведении. Они могут включать экономическое эмбарго или бойкот, свертывание или прекращение экономической помощи и другие ограничения в торговле, такие как сокращение квот или замораживание финансовых активов затрагиваемого государства¹⁷.

25. Тенденция к более широкому применению всеобъемлющих санкций в сочетании со вторичными санкциями вызывает особые опасения и затрагивает серьезные проблемы в области прав человека, поскольку предусматриваемые действия, по крайней мере в некоторых случаях, на практике сводятся к той или иной форме блокады и могут считаться нарушениями некоторых из основных норм международного гуманитарного права и права прав человека. Хотя всеобъемлющие эмбарго в сочетании со вторичными санкциями явно не соответствуют четкой концепции блокады «военного времени» по смыслу международного гуманитарного права¹⁸, (потенциальное) сходство их воздействия на гражданское население целевых стран можно рассматривать как довод в пользу применимости, *mutatis mutandis*, норм права вооруженных конфликтов (международного гуманитарного права), а также принципов необходимости, соразмерности и избирательности к ненасильственным (в условиях мирного времени) экономическим санкциям, которые могут быть равносильны блокаде¹⁹. Принцип избирательности в праве вооруженных конфликтов подразумевает четкое разграничение между комбатантами и некомбатантами (его также называют «принципом различия») и безусловное соблюдение требования о том, чтобы любое применение силы было явно необходимым, соразмерным необходимости и позволяющим различать комбатантов и некомбатантов²¹.

26. Утверждения о том, что критерии, которые содержатся в праве вооруженных конфликтов, неприменимы (по крайней мере, *mutatis mutandis*) к экономическим санкциям, составляющим фактическую блокаду, приводят к абсурдному, неприемлемому выводу: в этом случае гражданские лица будут лишены в мирное время защиты, предлагаемой им в военное время международным гуманитарным правом, причем от воздействия тех же самых мер. Общеизвестно, что блокады в военное время не должны приводить к голоду или «коллективному наказанию» затрагиваемых групп населения, и подобное поведение противоречит нормам права вооруженных конфликтов, особенно статье 33 Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны (четвертая Женевская конвенция). Гарантии международного гуманитарного права были разработаны прежде всего для защиты гражданского населения от последствий военных действий в ходе вооруженного конфликта, но эти же гарантии вполне могут быть распространены на экономические санкции, вводимые в ходе или вне рамок вооруженного конфликта и даже, как

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Блокаду обычно определяют как враждебные действия с целью воспрепятствовать проходу (пролету) морских и/или воздушных судов любых государств, будь то неприятельских или нейтральных, в определенные порты, аэропорты или прибрежные районы, принадлежащие неприятельскому государству, оккупированные им или находящиеся под его контролем, или же выходу (вылету) из них. See Wolff Heintschel von Heinegg, “Blockade”, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (updated October 2015); and Yoram Dinstein, *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict* (Cambridge, Cambridge University Press, 2016) pp. 257–259.

¹⁹ See 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).

²⁰ See Steven Haines, “The developing law of weapons, humanity, distinction, and precautions in attack” in *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*, Andrew Clapham and Paola Gaeta, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2014).

²¹ See Reisman and Stevick, “The applicability of international law standards to United Nations economic sanctions programmes”.

утверждают некоторые, санкции, установленные по решению Совета Безопасности²². Независимо от того, применяются ли данные меры в мирное время или в связи с военными действиями, фактические блокады, устанавливаемые в результате мер, направленных на экономическую изоляцию затрагиваемой страны посредством ограничений или запретов на импорт и экспорт и товарообмен между объектом санкций и остальным миром, также влекут за собой ту или иную форму коллективного наказания. В этой связи было высказано мнение о том, что «экономические санкции... будь то санкции, применяемые Организацией Объединенных Наций на основании Главы VII Устава или в одностороннем порядке, должны планироваться с учетом выбранных методов с уделением не меньшего внимания условиям их введения и возможности их избирательного применения, чем это требуется при осуществлении законной программы санкций с использованием военных средств»²³.

27. В этом контексте, по-видимому, есть основания, в силу которых меры, применяемые в мирное время и имеющие в основном те же последствия, что и блокады, вполне можно рассматривать как законные меры, приводящие к ситуациям, в которых имеют место голод или коллективное наказание (в дополнение к негативным последствиям для ряда основных прав человека), поскольку подобные ситуации были бы признаны неприемлемыми в условиях военного конфликта в соответствии с нормами международного гуманитарного права.

28. В контексте распространения санкций Специальный докладчик считает необходимым вновь вернуться к своему предложению о создании сводного центрального реестра в рамках Секретариата, в котором бы содержался перечень всех действующих односторонних санкций²⁴. Отсутствие центрального реестра Организации Объединенных Наций и связанная с этим невозможность получения и сбора исчерпывающих данных о режимах санкций, применяемых во всем мире, их характеристиках, масштабах, целях и последствиях и возможной коллизии с санкциями Совета Безопасности, препятствуют согласованности международных действий, а также затрудняют информирование общественности и точное понимание явления односторонних принудительных мер и их неблагоприятных последствий для осуществления прав человека.

29. Когда санкции, особенно те, которые предполагают экстерриториальный эффект, применяются в качестве привычного инструмента внешней политики против каждого государства, правительства или организации, которых наиболее ретивые сторонники санкций определяют в одностороннем порядке на основании сомнительных «доказательств» или простых подозрений или утверждений о том, что тот или иной коррумпированный режим, причастный к злонамеренной деятельности, пытается подорвать западные демократии, под угрозой оказывается сама архитектура международной системы, построенная на Уставе Организации Объединенных Наций и Международном билле о правах человека. Будет все труднее поддерживать международный порядок, обеспечивающий международное сотрудничество и понимание, эффективное уважение и поощрение прав человека или даже простое сосуществование между государствами, если санкции и эмбарго, основанные на риторике конфронтации, станут стандартным инструментом и будут иметь преимущественную силу по сравнению с нормальными дипломатическими контактами. Возможно, стоит напомнить, что согласно статье 2 (1) Устава Организации Объединенных Наций Организация «основана на принципе суверенного

²² See 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: an unavoidable clash of policy goals?”, *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*, vol. 56.

²³ See Reisman and Stevick, “The applicability of international law standards to United Nations economic sanctions programmes”.

²⁴ Проект элементов, касающихся создания в рамках Организации Объединенных Наций реестра односторонних принудительных мер, способных оказать воздействие на права человека, был включен в добавление к предыдущему докладу Специального докладчика (A/HRC/36/44, приложение, добавление I) в качестве возможной основы для проведения многосторонних переговоров с целью создания такого реестра.

равенства всех ее Членов» и что статья 1 (2) полагает в качестве одной из целей Организации Объединенных Наций «развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов, а также принимать другие соответствующие меры для укрепления всеобщего мира». Кроме того, во времена, когда угрозы прибегнуть к принуждению или даже вооруженной силе озвучиваются либо в завуалированной форме, либо открыто, в публичных выступлениях или в обыденных сообщениях в «Твиттере», должна быть подтверждена неизменная актуальность статьи 2 (4) Устава, которая гласит: «Все Члены Организации Объединенных Наций воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с Целями Объединенных Наций».

В. Повторное введение всеобъемлющего эмбарго в отношении Исламской Республики Иран

30. 8 мая 2018 года Президент Соединенных Штатов прекратил участие Соединенных Штатов в Совместном всеобъемлющем плане действий – соглашении, достигнутом в Вене 14 июля 2015 года между Исламской Республикой Иран, Китаем, Францией, Германией, Российской Федерацией, Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии, Соединенными Штатами и Европейским союзом. Президент Соединенных Штатов поручил своей администрации немедленно приступить к процессу повторного введения санкций, связанных с Совместным всеобъемлющим планом действий²⁵.

31. Выход Соединенных Штатов из Совместного всеобъемлющего плана действий наряду с последовавшим за этим восстановлением жесткого и всеобъемлющего режима односторонних санкций в отношении Исламской Республики Иран сам по себе (независимо от его последствий для прав человека, которые будут рассмотрены ниже в настоящем докладе) затрагивает важные вопросы относительно законности такого шага в соответствии с международным правом. Специальный докладчик не намерен подробно останавливаться на этом вопросе и будет придерживаться связанных с правами человека аспектов этого выхода. Вместе с тем он отмечает, что выход Соединенных Штатов из Плана действий со всей очевидностью квалифицируется как нарушение многостороннего соглашения, в котором изложен ряд взаимных обязательств сторон, что создает для них права и обязательства по международному праву. Таким образом, на него распространяется основополагающая норма международного права *pacta sunt servanda*, что признано несколькими участниками²⁶. Кроме того, План действий был одобрен Советом Безопасности в резолюции 2231 (2015), в которой он настоятельно призвал «к его полному осуществлению в сроки, установленные в СВПД», и призвал «все государства-члены, региональные организации и международные организации принять любые надлежащие меры для содействия осуществлению СВПД, в том числе путем принятия мер, соответствующих плану реализации, изложенному в СВПД, и настоящей резолюции, и воздержания от действий, подрывающих выполнение обязательств по СВПД». Это, разумеется, включает обязательство государств воздерживаться от применения санкций, которые отменяются указанным соглашением. В резолюции 2231 (2015) Совет Безопасности прямо подчеркнул, что в соответствии со статьей 25 Устава Организации Объединенных Наций государства-члены обязаны подчиняться решениям Совета и выполнять их.

²⁵ See www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-ending-united-states-participation-unacceptable-iran-deal/.

²⁶ См. выступление Верховного представителя Европейского союза по иностранным делам и политике безопасности / Вице-председателя Европейской комиссии Федерики Могерини на пленарной сессии Европейского парламента по вопросу о Совместном всеобъемлющем плане действий 12 декабря 2017 года, размещено по адресу https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/37259/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-european-parliament-plenary_en.

32. Как было подтверждено Международным Судом в консультативном заключении по Намибии, «когда Совет Безопасности в соответствии с Уставом принимает решение, предусмотренное статьей 25, государства-члены должны выполнять это решение. ...В противном случае это бы лишило этот главный орган его основных функций и полномочий, определенных в Уставе»²⁷.

Предполагаемые последствия режима санкций

33. Должностные лица Соединенных Штатов ясно дали понять, что «реально предполагаемым следствием» режима санкций является нанесение ущерба Исламской Республике Иран в целом²⁸. Государственный секретарь Соединенных Штатов заявил, что Соединенные Штаты будут применять беспрецедентное финансовое давление на иранский режим, подчеркнув, что «санкции будут весьма болезненными, если режим не изменит выбранный им неприемлемый и непродуктивный курс и не встанет на путь воссоединения с сообществом наций. Когда мы их завершим, станет ясно, что они действительно были самыми серьезными санкциями в истории. ...После того, как наши санкции вступят в силу, Иран будет отчаянно бороться за спасение своей экономики»²⁹. Основополагающие доводы, которые предлагаются в качестве обоснования такого подхода, были разъяснены должностными лицами Соединенных Штатов следующим образом: «Мы считаем, что с учетом проникновения КСИР в иранскую экономику и поведения Ирана в регионе, а также его других неблагоприятных действий компаниям не следует заниматься бизнесом в Иране. В этом состоит предполагаемое следствие санкций»³⁰. Заявленное намерение Соединенных Штатов состоит в том, чтобы организовать экономическую изоляцию Ирана путем широкого использования вторичных санкций³¹. Таким образом, (предполагаемое) неблагоприятное поведение иранского политического руководства, в одностороннем порядке установленное руководством одного единственного государства, служит оправданием для навязывания того, что на самом деле является самым серьезным режимом санкций в истории. Несомненно, воздействие санкций нанесет ущерб простым гражданам Исламской Республики Иран и повлияет на осуществление ими целого ряда прав человека. Мало того, что такой отрицательный эффект не отрицается, он еще и провозглашается намеренным, предполагаемым и заявленным следствием санкций.

34. Повторное введение всеобъемлющего торгового эмбарго в отношении Исламской Республики Иран, предполагающее его применение к третьим сторонам во всем мире под угрозой неблагоприятных последствий для корпораций, также занимающихся бизнесом в Соединенных Штатах, является значительным шагом назад³². Оно является свидетельством растущего применения санкционных режимов, последствия которых в какой-то мере соответствуют последствиям блокады в мирное время, отличие которой от блокады военного времени, как отмечалось выше, состоит в том, что соответствующая международная защита, предусмотренная международным гуманитарным правом в военное время, оказывается недоступной. Оценка последствий этого режима санкций требует оценки таких мер в соответствии с критериями, установленными в международном гуманитарном праве, и немедленного прекращения тех мер, которые, как будет установлено, нарушают важнейшие принципы необходимости, соразмерности и избирательности. Как известно, катастрофические последствия для прав человека широкого эмбарго на торговлю, введившегося под эгидой Организации Объединенных Наций в 1990-е годы, особенно в отношении Ирака³³, побудили перейти от всеобъемлющих

²⁷ See *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1971, p. 53.

²⁸ See www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/05/281959.htm.

²⁹ See www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/282301.htm.

³⁰ See www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/05/281959.htm.

³¹ *Ibid.*

³² See, for example, www.ft.com/content/cfe5b294-7e0e-11e8-bc55-50daf11b720d.

³³ Валовой внутренний продукт Ирака сократился из-за санкций примерно вдвое. Было подсчитано, что из-за санкций страна потеряла от 175 до 250 млрд долл. США в виде возможных доходов от продажи нефти. Сумма расходов на обеспечение одной семьи

санкций к так называемым «разумным санкциям». Как отмечали некоторые ученые в 2003 году, «новая норма, направленная против всеобъемлющих санкций, стала частью общего понимания между государствами»³⁴. Оставалось надеяться, что этот шаг будет необратимым, но это оказалось не так. Хотя Специальный докладчик в предыдущем докладе поставил под сомнение «разумность» разумных санкций, он признает, что всеобъемлющие санкции могут наносить гораздо более серьезный ущерб гражданскому населению. Выраженная Европейским парламентом в 2008 году позиция, в соответствии с которой он выступает против «применения при любых обстоятельствах общих и неизбирательных санкций в отношении любой страны, поскольку такой подход фактически приводит к полной изоляции населения»³⁵, продолжает оставаться актуальной и должна быть подтверждена. Следует подчеркнуть, что сочетание всеобъемлющих, односторонних и принудительных мер с введением вторичных санкций в отношении третьих сторон, не участвующих в конфликте, равносильно блокаде в мирное время.

Вторичные санкции и проблема экстерриториальности

35. Как указано Специальным докладчиком в его предыдущем докладе Совету по правам человека, существует широкое понимание того, что экстерриториальные санкции идут вразрез с общепринятыми нормами, регулирующими юрисдикцию государств в соответствии с международным правом, и, следовательно, являются незаконными (см. A/HRC/36/44, пункты 22–24). Недавнее введение дополнительных широкомасштабных вторичных санкций, предусматривающих их применение в отношении третьих сторон, не участвующих в конфликте, вызвало широкое осуждение подавляющего большинства международного сообщества. Европейский союз, в частности, вновь осудил экстерриториальные принудительные меры в связи с отказом Соединенных Штатов от Совместного всеобъемлющего плана действий в мае 2018 года. Было сделано следующее разъяснение: «Некоторые меры, которые Соединенные Штаты намерены вновь ввести в отношении Ирана, имеют экстерриториальные последствия и, поскольку они неправомерным образом затрагивают интересы физических и юридических лиц, зарегистрированных в Союзе и занимающихся торговлей и/или перемещением капитала и связанной с этим коммерческой деятельностью между Союзом и Ираном, нарушают международное право и препятствуют достижению целей Союза»³⁶.

36. В Европейском союзе ряд экстерриториальных мер уже подпадает под действие постановления Совета № 2271/96, которое было принято в ответ на принятие Соединенными Штатами ограничительных мер в отношении Кубы, Исламской Республики Иран и Ливии. Это отрицательно сказалось на интересах физических и юридических лиц в Союзе, занимающихся с этими странами бизнесом, который является совершенно законным в соответствии с законодательством Европейского

продуктами питания в течение месяца увеличилась в 250 раз за первые пять лет режима санкций. По оценкам, в период с августа 1991 года по март 1998 года санкции привели к преждевременной смерти как минимум 100 000 и до 227 000 детей раннего возраста. See Daniel. W. Drezner “Economic sanctions in theory and practice: how smart are they?” in *Coercion. The Power to Hurt in International Politics*, Kelly M. Greenhill and Peter Krause, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2018), p. 259. Кроме того, было отмечено, что в результате экономических санкций в Ираке, возможно, погибло больше людей, чем было убито вследствие применения всего так называемого оружия массового уничтожения на протяжении всей истории: see John Mueller and Karl Mueller, “Sanctions of mass destruction”, *Foreign Affairs*, vol. 78, No. 3 (May–June 1999).

³⁴ See Darren Hawkins and Joshua Lloyd, “Questioning comprehensive sanctions: the birth of a norm”, *Journal of Human Rights* vol. 2, No. 3 (2003).

³⁵ European Parliament, Committee on Foreign Affairs, “Report on the evaluation of EU sanctions as part of the EU’s actions and policies in the area of human rights” (15 July 2008), para. 14.

³⁶ See European Commission, explanatory memorandum on the draft Commission delegated regulation of 6.6.2018 amending the annex to Council regulation No. 2271/96 of 22 November 1996 protecting against the effects of extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom, para. 1.

сообщества³⁷. Это постановление в основном обеспечивает противодействие последствиям экстерриториального применения санкций и защиту от них, «когда такое применение затрагивает интересы лиц, ...занимающихся торговлей и/или перемещением капитала и связанной с этим коммерческой деятельностью между Сообществом и третьими странами»³⁸. Лица и организации, определенные в статье 11 постановления Совета № 2271/96, не должны соблюдать «будь то прямо или через дочернюю структуру или иное посредническое лицо, активным образом или путем преднамеренного упущения, любые требования или запреты, включая запросы иностранных судов, основанные, прямо или косвенно, на [санкциях] или вытекающих из них, или на действиях, основанных на них или вытекающих из них»³⁹. Кроме того, в постановлении предусматривается, что «никакое решение суда или трибунала и никакое решение административного органа, находящегося вне Сообщества, которое предусматривает, прямо или косвенно, осуществление [санкций] или действий, основанных на них или вытекающих из них, не должны признаваться или соблюдаться каким-либо образом»⁴⁰.

37. После единогласной поддержки 16 мая 2018 года главами государств и правительств Европейского союза 18 мая 2018 года Европейская комиссия приступила к процессу расширения сферы действия постановления Совета № 2271/96, добавив к нему экстерриториальные меры, которые Соединенные Штаты намеревались ввести в отношении Исламской Республики Иран⁴¹. Специальный докладчик подчеркивает, что незаконность этих экстерриториальных мер обусловлена также их вопиющими и неизбирательными отрицательными последствиями для прав человека, и выражает надежду на то, что Европейский союз будет взаимодействовать с Организацией Объединенных Наций и, в частности, с другими государствами-членами и с его мандатом в целях смягчения возможного неблагоприятного воздействия вторичных санкций и блокад на права человека и поддержки скорейшего завершения и принятия руководящих принципов по этим вопросам, как это предлагается в настоящем докладе.

Вопросы, связанные с дискриминацией

38. Существуют убедительные юридические аргументы в поддержку того, что санкции могут иметь избирательный эффект по признаку страны проживания или гражданства подвергающихся санкциям групп населения. Дискриминация по признаку национальности 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.

39. Этот аргумент может быть приведен, в частности, в связи с практическими последствиями односторонних всеобъемлющих мер, принимаемых Соединенными Штатами против Исламской Республики Иран, в силу которых иранский народ лишен возможности вести нормальные деловые (и другие) отношения с иностранными контрагентами.

40. Можно также упомянуть об исках, которые были возбуждены иранцами в последние годы в судах Соединенного Королевства в отношении ряда британских банков на том основании, что они подвергались расовой дискриминации со стороны этих банков, в нарушение положений Закона о равенстве 2010 года после закрытия их банковских счетов⁴². Сообщалось, что в большинстве из этих случаев заявителями была получена компенсация, часто в результате досудебных урегулирований.

³⁷ Ibid.

³⁸ Council regulation (EC) No. 2271/96, art. 1.

³⁹ Ibid., art. 5.

⁴⁰ Ibid., art. 4.

⁴¹ Ibid., para. 1.

⁴² See www.theguardian.com/world/2014/mar/28/iranians-uk-banks-closed-accounts-claim-racial-discrimination.

С. Санкции в отношении Российской Федерации и их экономические и социальные последствия

41. 6 апреля 2018 года Министерство финансов Соединенных Штатов ввело дополнительные санкции в отношении Российской Федерации⁴³, обозначив в качестве их объектов 7 российских так называемых олигархов и 12 компаний, которыми они владеют или которые они контролируют, а также 17 высокопоставленных должностных лиц Правительства России и государственную компанию по торговле оружием в России и ее дочернюю компанию, российский банк⁴⁴. Эти санкции имеют экстерриториальный эффект, т. е. они могут затронуть неамериканцев, заключающих сделки с попадающими под санкции российскими сторонами. В силу своей значимости с точки зрения направлений деятельности целевых секторов (охватывающих широкий спектр отраслей экономики) эта мера, согласно широко распространенному мнению, ставит под угрозу перспективы проекта «Северный поток – 2», проекта трубопровода стоимостью 9,5 млрд евро, по которому природный газ из Российской Федерации будет доставляться в Германию. Аналитики считают, что трубопровод, способный обеспечивать энергией 26 млн домашних хозяйств, который в настоящее время прокладывается и должен начать поставки в 2020 году, столкнется с трудностями в плане получения достаточного объема финансирования со стороны западных банков⁴⁵. Здесь действует логика, которая хорошо известна: «Поскольку Соединенные Штаты являются эпицентром глобальной финансовой системы, международные банкиры [нуждаются] в доступе к рынкам капитала США для проведения международных операций»⁴⁶. Банкиры считают, что они не могут позволить себе риск подвергнуться жестким санкциям в Соединенных Штатах или даже вынуждено покинуть американский рынок. Администрация Соединенных Штатов открыто угрожает санкциями компаниям Европейского союза, участвующим в проекте «Северный поток – 2». По сообщениям, пресс-секретарь Государственного департамента заявил: «Мы ясно дали понять, что фирмы, работающие в российском секторе экспортных поставок энергии, занимаются бизнесом, который рискует попасть под санкции»⁴⁷.

42. Еще один важный объект новых санкционных мер – это РУСАЛ, российская компания, которая является крупнейшим в мире производителем алюминия за пределами Китая. Добавив эту компанию в список «запрещенных лиц и компаний», Соединенные Штаты фактически перекрыли ей доступ к международной финансовой системе⁴⁸. Несмотря на утверждение о том, что действия правительства Соединенных Штатов не направлены против трудолюбивых людей, которые зависят от РУСАЛа и его дочерних компаний⁴⁹, и предоставления Управлением по контролю за иностранными активами Министерства финансов ограниченных «разрешений», позволяющих американцам и лицам других национальностей прекратить свои отношения с РУСАЛом в установленный и достаточно короткий срок, экономические последствия санкций были катастрофическими. Компания столкнулась с тем, что клиенты перестали покупать ее алюминий, а кредиторы стали поспешно продавать ее долговые обязательства. Агентство «Рейтер» сообщило, что после введения санкций акции РУСАЛ потеряли почти 60% своей стоимости, в то время как цены на алюминий и глинозем выросли, ударив по предприятиям во всем мире, в том числе в США.

⁴³ For an overview and analysis of the measures currently in force against the Russian Federation, see A/HRC/36/44/Add.1.

⁴⁴ See <https://home.treasury.gov/news/featured-stories/treasury-designates-russian-oligarchs-officials-and-entities-in-response-to>.

⁴⁵ See <https://global.handelsblatt.com/politics/us-sanctions-russia-nord-stream-2-gas-companies-909619>.

⁴⁶ See Daniel W. Drezner, “Economic sanctions in theory and practice: how smart are they?” in *Coercion. The Power to Hurt in International Politics*.

⁴⁷ See <https://foreignpolicy.com/2018/06/01/u-s-close-to-imposing-sanctions-on-european-companies-in-russian-pipeline-project-nord-stream-two-germany-energy-gas-oil-putin/>.

⁴⁸ See www.reuters.com/article/us-usa-russia-sanctions-rusal-exclusive/exclusive-rusal-seeks-sanctions-relief-via-board-changes-exports-at-risk-if-plan-fails-sources-idUSKBN1HY0ZG.

⁴⁹ See <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0365>.

Санкции, скорее всего, негативно скажутся на повседневной жизни почти 100 000 человек, занятых РУСАЛом в рамках ее международных операций и офисов в нескольких странах, а не только в Российской Федерации, и затронут десятки тысяч человек, которые зависят от этих рабочих мест. Следует подчеркнуть, что эти лица не несут ответственности за структуру собственности компании, на которую они работают.

43. По мнению Специального докладчика, в связи с санкциями также выявилась сомнительная практика занесения российских государственных должностных лиц в «черный список» только на основании их профессии или, согласно заявлению Управления по контролю за иностранными активами – за то, что они являются официальными должностными лицами Правительства Российской Федерации, без какого-либо предполагаемого или установленного участия в незаконном поведении или деятельности, на которые ссылается государство, вводящее санкции. Теперь, по-видимому, сам факт того, что то или иное лицо является должностным лицом Правительства Российской Федерации, считается достаточным для его включения в список «запрещенных лиц», что создает опасный прецедент и, кроме того, является грубым нарушением прав человека. Лица, которые становятся объектом таких действий, наказываются за поведение других лиц, что соответствует понятию «виновности по ассоциации», которое в целом отвергается современным международным уголовным правом и правом прав человека⁵⁰.

D. Эскалация санкций

44. Также вызывает озабоченность недавнее введение Управлением по контролю за иностранными активами санкций против «Дена эйруэйз», компании, которая эксплуатирует президентский самолет, используемый Президентом Исламской Республики Иран Хасаном Роухани для официальных поездок⁵¹. Следует опасаться, что эта мера, основанная на утверждениях о связях с Корпусом стражей исламской революции и сообщениях о военных воздушных рейсах в Сирийскую Арабскую Республику, может привести к тому, что компании по обслуживанию аэропортов во всем мире откажутся дозаправлять или обслуживать данное воздушное судно. В феврале 2018 года самолет, на котором Министр иностранных дел Ирана Джавад Зариф направлялся для участия в Мюнхенской конференции по безопасности и который был зарегистрирован другой иранской авиакомпанией, «Мераж эйруэйз», внесенной в «черный список», был дозаправлен немецкими военными, поскольку компании отказались обслуживать данное воздушное судно, ссылаясь на санкции Соединенных Штатов. Следует также отметить, что Управление по контролю за иностранными активами ранее подвергало аналогичным целевым санкциям различные иранские авиационные компании, в том числе крупнейшую авиакомпанию «Махан эйр» по объему парка воздушных судов и количеству пунктов назначения в стране, что самым серьезным образом скажется на способности авиакомпании продолжать выполнение своих международных рейсов⁵². Применение санкций, которые затрагивают нормальную, безопасную эксплуатацию гражданских самолетов, является весьма сомнительной практикой, которая может поставить под угрозу безопасность воздушного движения и безопасность пассажиров. Специальный докладчик также считает, что распространение санкций на воздушные суда, используемые для официальных полетов, совершаемых представителями иранской администрации, совершенно неприемлемо из-за прямых последствий, которые заключаются в создании препятствий для дипломатических сношений между странами. Эта мера также противоречит общепринятому принципу международного

⁵⁰ Также вызывает беспокойство тенденция к тому, чтобы включать в «черные списки» министров и высокопоставленных должностных лиц или даже лиц более низкого ранга, входящих в состав правительства и администрации попавших под санкции стран, неизбирательным образом, просто на основании их положения или занимаемой должности (к которым они, возможно, не стремились или заняли по результатам всеобщих выборов).

⁵¹ See www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180524.aspx.

⁵² See, for example, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0395>.

права, согласно которому правительственные самолеты пользуются суверенным иммунитетом⁵³. Кроме того, очевидно, что глава государства и его или ее воздушное судно пользуются иммунитетом и неприкосновенностью в соответствии с международным правом, что было подчеркнуто Генеральным секретарем в связи с инцидентом в 2013 году, когда несколько европейских стран запретили самолету, на борту которого находился Президент Многонационального Государства Боливия Эво Моралес, пролетать через их воздушное пространство⁵⁴.

45. Кроме того, подобные меры, нацеленные на главу государства после его переизбрания⁵⁵ и высокопоставленных должностных лиц, включая главу центрального банка государства⁵⁶, представляют собой беспрецедентные шаги, которые могут обострить имеющиеся разногласия и воспрепятствовать перспективам мирного урегулирования путем переговоров, поскольку они отрицательно сказываются на способности государств, ставших объектом санкций, нормально взаимодействовать с международным сообществом (или, применительно к управляющему центральным банком, на его способности взаимодействовать с центральными банками других государств и глобальной финансовой системой в целом).

46. В этой связи Специальный докладчик отдает дань уважения Европейскому союзу, который, проголосовав против учреждения его мандата, уважает решение, принятое Советом по правам человека, и эффективно сотрудничает с мандатарием. Это должно служить примером для других.

Накопленный опыт в деле практической дипломатии в контексте мандата

47. В качестве посла Специальный докладчик был одним из соавторов резолюций Совета по правам человека 5/1 об институциональном строительстве Совета и 5/2 о кодексе поведения мандатариев специальных процедур. В то время было принято считать, что одной из причин прекращения деятельности Комиссии по правам человека стало то, что она чрезмерно увлеклась «публичным обличением и порицанием» вместо того, чтобы вести диалог с государствами-членами в целях поощрения прав человека, когда диалог еще возможен, и предоставлять им консультации и техническую помощь для более эффективного соблюдения ими своих обязательств в области прав человека. Это объясняет, почему в обеих резолюциях был сделан акцент на интерактивном диалоге, неконфронтационных позициях, отказе от политизации, на укреплении потенциала государств в этом отношении и на предоставлении технической помощи с согласия соответствующего государства. С этой точки зрения механизмы в области прав человека преследуют те же цели, что и независимые правозащитники и НПО, но могут добиваться их конкретным и взаимодополняющим образом, а не действовать так, как если бы они были еще одной правозащитной НПО. Это касается, в частности, мандата по вопросу негативного воздействия односторонних принудительных мер на осуществление прав человека, когда проблема заключается главным образом в том, что страны или группы стран применяют односторонние принудительные меры, направленные чаще всего, хотя и не всегда, на более слабые и более уязвимые государства. Страны, применяющие такие меры, как правило, являются мощными или богатыми странами, которые скорее всего не станут позитивно реагировать на публичное замечание Специального докладчика. Напротив, это может привести к отказу этих стран от сотрудничества либо потому, что они считают, что их национальное законодательство имеет приоритет над международным правом, либо потому, что, вопреки Уставу Организации

⁵³ See Roger O'Keefe, "Article 3" in *The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and their Property. A Commentary*, Roger O'Keefe and Christian J. Tams, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2013).

⁵⁴ See <https://news.un.org/en/story/2013/07/444262>.

⁵⁵ В июле 2017 года Управление по контролю за иностранными активами распространило на Президента Венесуэлы Николаса Мадуро Мороса действие Административного указа № 13692, которым установлены санкции против нынешних или бывших должностных лиц правительства Венесуэлы и других лиц, подрывающих демократию в Венесуэле. См. www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0137.aspx.

⁵⁶ See <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0385>.

Объединенных Наций и резолюциям Генеральной Ассамблеи и Совета по правам человека, принятым большинством голосов, они считают, что их действия не противоречат международному праву. Публичное доказательство правоты своей юридической позиции в таких обстоятельствах может негативно повлиять на возможности в плане взаимодействия со страной, применяющей санкции, что наносит ущерб способности мандатария добиваться постепенного облегчения страданий невинных жертв.

48. Специальный докладчик считает, что механизм Организации Объединенных Наций в области прав человека, включая, в частности, его мандат, следует проявлять осторожность и не следовать тому же пути, что и Комиссия по правам человека, вернувшись к систематическим «публичным обличениям и порицаниям», что позволяет «заработать очки» в политической игре, но практически никак не влияет на улучшение положения дел в области прав человека для уязвимых групп населения на низовом уровне, которые по сути дела и несут на себе основное бремя односторонних принудительных мер. Поэтому в рамках этого мандата ставилась цель ограничить работу, проводимую по общественным каналам, широкомасштабными угрожающими жизни ситуациями, как это предусмотрено в статье 10 кодекса поведения. Всякий раз, когда у Специального докладчика появлялась возможность наладить конструктивное взаимодействие со страной – инициатором или страной – объектом санкций или с обеими странами, он выбирал тихую дипломатию и содействовал достижению консенсуса, как это было в случае отмены санкций в отношении Судана. В упомянутой ситуации желаемая цель была достигнута за счет совместного взаимодействия Независимого эксперта по Судану и Специального докладчика со сторонами в рамках тихой дипломатии. Суданские власти фактически признали роль двух мандатариев специальных процедур в достижении успешных результатов в ходе процесса, который привел к снятию санкций в отношении Судана. Этот подход способствовал улучшению условий жизни наиболее уязвимых групп в Судане.

49. Специальный докладчик считает, что в этом состоит наиболее эффективный способ реализации его мандата, и будет продолжать использовать метод наведения мостов, а не обострять отношения между страной – инициатором и страной – объектом санкций, насколько это возможно. Следуя такому подходу, он не прекращает усилий по повышению осведомленности о подспудном, но весьма серьезном расширении односторонних санкций, путем создания и ведения реестра таких санкций на уровне Организации Объединенных Наций. В рамках мандата внимание также будет сосредоточено на инициативах по внедрению, подтверждению и расширению потенциальных правовых инструментов, средств или руководящих принципов, которые могут защитить ни в чем не повинных жертв от неблагоприятного воздействия санкций на осуществление прав человека. Предпочтительный способ достижения этой цели заключается в том, чтобы действовать через каналы институциональных рамок Организации Объединенных Наций, а не сводить выполнение задач, поставленных в мандате, к выпуску победных пресс-релизов.

Специальный представитель по односторонним принудительным мерам

50. Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций следует рассмотреть вопрос о назначении одного или нескольких специальных представителей по односторонним принудительным мерам, каждый из которых отвечал бы за режим санкций в конкретной стране, согласно обстоятельствам. Это стало бы весьма убедительным подтверждением вовлеченности системы Организации Объединенных Наций в усилия, направленные на ограничение и, в конечном счете, запрещение применения односторонних принудительных мер, поскольку единственное законное использование санкций связано с мерами, применяемыми Советом Безопасности на основании Главы VII Устава Организации Объединенных Наций. Мандат специального представителя по односторонним санкциям мог бы охватывать информационно-пропагандистскую деятельность в поддержку международного права в вопросах, связанных с односторонними принудительными мерами, переговоры о мерах по оказанию чрезвычайной помощи, смягчение наиболее неизбирательных мер и, в конечном счете, содействие достижению консенсуса применительно к каждому конкретному случаю в целях отмены односторонних санкций. Специальный

докладчик считает, что эти вопросы выходят за рамки его мандата, который направлен на защиту прав человека, затрагиваемых санкциями. Специальный докладчик мог бы, в случае необходимости, взаимодействовать со специальным(и) представителем(ями) по санкциям.

VI. Выводы и рекомендации

51. Цель мандата заключается в содействии укреплению верховенства права в международном сообществе в целях искоренения экономического принуждения как инструмента международной дипломатии. В этой связи Специальный докладчик с удовлетворением отмечает усилия, предпринятые Исламской Республикой Иран и Катаром с тем, чтобы оспорить законность применения односторонних принудительных мер на основе разбирательства в международном судебном органе. Специальный докладчик вновь обращается к государствам-членам с предложением просить о возобновлении работы Комиссии международного права по теме «экстерриториальной юрисдикции», которая была начата в 2006 году (см. A/61/10, приложение E, и A/72/370, пункт 58). Комиссию можно было бы призвать, в частности, более подробно разработать вопрос о правовом статусе и последствиях санкций, связанных с незаконным утверждением юрисдикции государством – инициатором санкций или группой таких государств над государствами – объектами санкций и тем более третьими государствами. В этой связи следует напомнить, что в соответствии со статьей 17 ее Положения Комиссия рассматривает передаваемые ей с этой целью Генеральным секретарем предложения и проекты многосторонних конвенций, представленные государствами-членами, главными органами Организации Объединенных Наций, кроме Генеральной Ассамблеи, специализированными учреждениями или официальными органами, созданными по договоренности между правительствами для содействия прогрессивному развитию международного права и его кодификации.

52. Специальный докладчик призывает Генерального секретаря рассмотреть вопрос о назначении одного или нескольких специальных представителей по односторонним принудительным мерам для ограничения и, в конечном счете, запрещения применения односторонних принудительных мер, обеспечив, чтобы санкции применялись только через Совет Безопасности на основании Главы VII Устава Организации Объединенных Наций.

53. Наконец, Специальный докладчик просит, чтобы государства-члены начали консультации по проекту декларации об односторонних принудительных мерах и верховенстве права с включением элементов, предлагаемых в приложении к настоящему докладу, который будет представлен на предстоящей сессии Генеральной Ассамблеи, для установления международного консенсуса в отношении минимальной защиты прав человека, которая должна обеспечиваться при применении односторонних принудительных мер.

Annex

Elements for a draft General Assembly declaration on unilateral coercive measures and the rule of law (updated)

A. Basic facts

1. Resolution 34/13 adopted by the Human Rights Council on 24 March 2017 “urged all States to refrain from imposing unilateral coercive measures, also urged the removal of such measures, as they are contrary to the Charter and norms and principles governing peaceful relations among States at all levels, and it should be recalled that such measures prevent the full realization of economic and social development of nations while also affecting the full realization of human rights”.
2. Unilateral coercive measures have a tendency to remain in force irrespective of the achievement of its purported objective.
3. Unilateral coercive measures involving extraterritorial application of domestic measures are unlawful under international law.
4. Unilateral coercive measures in a number of cases entail severe adverse impacts on the enjoyment of human rights of targeted populations and individuals, have often proven to be inefficient, and are most likely to entail unintended effects in the form of adverse human rights impacts on non-designated third parties.

B. Basic principles

5. Whilst targeted States have a responsibility to mitigate the adverse human rights impact of unilateral sanctions imposed by source countries, the latter are also accountable for any adverse effects on human rights occurring in target countries, even if such effects are unintended, to the extent that “when an external party takes upon itself even partial responsibility for the situation within a country (whether under Chapter VII of the Charter or otherwise), it also unavoidably assumes a responsibility to do all within its powers to protect the economic, social and cultural rights of the affected population” (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 8 on the relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights, E/C.12/1997/8, para. 13).
6. The inhabitants of a given country do not forfeit basic economic, social and cultural rights by virtue of any determination that their leaders have violated norms of international peace and security, as affirmed by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights in its general comment No. 8 on the relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights (See E/C.12/1997/8, para. 16).
7. In situations where unilateral coercive measures inflict undue sufferings/have an egregious human rights impact, on the population of a targeted State, whatever legal motive is invoked, they become clearly illegal and their source countries should be called to account. This applies in particular to comprehensive embargoes coupled with secondary sanctions aimed at the economic isolation of the target country, the effects of which may be comparable with those of a wartime blockade.
8. Such call for the removal of unilateral coercive measures applies to comprehensive measures as well as to targeted measures and to economic as well as to financial measures.
9. As a consequence, the basic principle should be that States and groups of States should commit themselves to refraining from imposing unilateral coercive measures, as well as remove such measures as are in force, and shall commit to using other means of peaceful settlement of international disputes and differences.

10. The present Declaration is without prejudice to the procedural and substantive requirements arising from the legal regime of countermeasures in the sense of the International Law Commission's Draft Articles on the Responsibility of States for internationally wrongful acts.¹

11. When comprehensive embargoes coupled with secondary sanctions aimed at the economic isolation of the target country produce effects comparable with those of a wartime blockade, the relevant rules of international humanitarian law applicable to blockade, as well as the general requirements of necessity, proportionality and discrimination and the prohibitions of starvation and collective punishment, should become applicable *mutatis mutandis*.

C. Mitigation: Universally/Generally accepted rules of behaviour

12. Pending the total removal and termination of all existing unilateral coercive measures and renunciation to their use, all efforts should be made to mitigate the adverse effect of unilateral sanctions on human rights;

13. The transitional period preceding the total removal and termination of all existing unilateral coercive measures and renunciation to their use should be shortened to the greatest extent possible.

14. During the transitional period, the following universally accepted rules of behaviour shall be asserted to mitigate the adverse impacts of unilateral sanctions:

(a) The parties considering the implementation of unilateral sanctions are under an obligation to conduct a transparent human rights impact assessment (HRIA) of the measures envisaged, before sanctions are applied, and to monitor on a regular basis, as long as sanctions remain in force, the effects of implementation of the measures, including as regards their adverse effects on human rights; there should be effective mechanisms in place at national level to ensure that State authorities in charge of sanctions programmes adjust or change the sanctions regime with a view to preventing human rights violations identified through HRIAs;

HRIAs should allow for the effective public participation of the populations affected by sanctions, and ensure that information gathered be made publicly (and widely) available.

NGOs and international organizations may also conduct HRIAs of sanctions programmes, especially in cases where the State enacting sanctions fails to conduct such assessment.

HRIAs should also be conducted in cases of sanctions imposed by groups of States or regional organizations.

(b) The parties implementing unilateral sanctions are under an obligation to ensure effective humanitarian exemptions mechanisms whose effectiveness can be gauged by target country institutions, both governmental and non-governmental, for satisfying basic human rights and essential humanitarian needs;

(c) There must be an end to the politicization of what was intended to be a purely technical interbank international financial transfer mechanism, whose manipulation in the form of selective exclusion is tantamount to re-introducing comprehensive sanctions on targeted countries;

(d) Mechanisms to guarantee due process, and the availability of judicial review for obtaining remedies and redress for unilateral coercive measures, should be available to:

1. Impacted groups whether the impact is intended or unintended (by comprehensive or sectoral sanctions), and

2. Individuals and legal persons and entities targeted (by targeted sanctions) but found not to have been given a chance to benefit from due process.

¹ A/56/10.

The need for such mechanisms stems from a number of multilateral human rights instruments such as the Universal Declaration of Human Rights (Articles 8 and 10), the International Covenant on Civil and Political Rights (Articles 2 and 14 (1)), the Convention on the Rights of the Child (Article 39), the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Article 6) and the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Article 14). Where it is found to prevail, the lack of effective mechanisms for the judicial review of unilateral sanctions measures, and remedies and redress for victims as appropriate, should be addressed without delay to the extent that such situation amounts to a denial of justice.

(e) The basic components of the requirement of due process in relation to unilateral coercive measures, pending their total elimination, shall be the following:

(i) Mechanisms and procedures for judicial review of unilateral coercive measures:

1. The factual and legal grounds for the measures have to be disclosed to the concerned parties;
2. The availability of, and the mechanisms and procedures for, a right to appeal/judicial review, should be made known to the targeted parties upon notification to the concerned parties;
3. Such mechanisms and procedures should allow for a review of the substantive factual and legal grounds for the unilateral coercive measures, in accordance with international law and international humanitarian law, as well as in compliance with internationally recognized procedural standards;
4. Such mechanisms and procedures should be in place and available at the same level (either domestic or international [either regional organization or the United Nations]) as the source of the unilateral coercive measures concerned; in case of unavailability of procedures for remedies at the domestic level or at the level of a group of countries imposing sanctions, the targeted countries or persons should be entitled to seek remedies by the Committee of the treaty body concerned, i.e. CESCR;
5. Such mechanisms and procedures should be of a judicial nature or at least, for a transitional period, of the nature of an Ombudsperson or other quasi-judicial mechanism.

(ii) Notification of the measures to the parties concerned as soon as practicable, without affecting the effectiveness of the measures;

(iii) Time-bound limitation of the measures, and biannual monitoring and review;

(iv) Reversibility of the measures;

(v) Appropriate humanitarian exceptions;

(vi) A regular mechanism to monitor potential adverse impact and unintended consequences of these measures; and

(vii) Availability of effective compensation/reparations (including financial) when unwarranted adverse impacts on human rights have occurred.
