



Distr.
LIMITED

A/AC.182/L.94
27 January 1997

ORIGINAL: RUSSIAN

СПЕЦИАЛЬНЫЙ КОМИТЕТ ПО УСТАВУ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ И УСИЛЕНИЮ РОЛИ
ОРГАНИЗАЦИИ

27 января-7 февраля 1997 года

Рабочий документ, представленный Российской Федерацией

Некоторые соображения по вопросу об основных условиях
и критериях введения санкций и других принудительных
мер и их осуществлении

1. За время более чем полувековой деятельности Организации Объединенных Наций сложился обширный и разветвленный арсенал средств и инструментов мирного урегулирования споров и конфликтов, а также мер воздействия на государства, политика которых представляет собой угрозу для поддержания международного мира и безопасности. Опыт показывает, что основной упор ООН долгое время делала на применении мер диспозитивного характера (переговоры, реторсии, временные меры по статье 40 Устава ООН, необязательные санкции, вводимые в соответствии с резолюциями Генеральной Ассамблеи и осуществляемые государствами индивидуально или коллективно и др.) и лишь в исключительных случаях прибегала к применению обязательных санкций и других принудительных мер, не связанных с использованием вооруженных сил. И такой подход позволял более или менее удовлетворительно решать целый ряд международных споров и конфликтов – по некоторым подсчетам свыше ста, выносимых на рассмотрение ООН. Однако в последние годы в стенах ООН стал проявляться своего рода "санкционный синдром" – стремление пошире и поактивнее применять санкции и другие принудительные меры, иногда при игнорировании все еще имеющихся политико-дипломатических возможностей.

2. При этом, если применение обязательных санкций в случаях вооруженного вторжения на территорию другого государства и прямого нарушения международного мира может считаться оправданным с точки зрения Устава ООН и международного права, то в большинстве других случаев это может оказаться и оказывалось контрпродуктивным и влекло за собой лишь негативные и разрушительные последствия не только для какого-то одного или нескольких государств, но и для всего мирового сообщества.

97-02324.R 290197 290197

/...

3. Подчас сомнительным с правовой точки зрения является применение принудительных санкций в спорах и конфликтах нового поколения, прежде всего связанных с межэтническими,

межконфессиональными, территориальными и иными противоречиями как между государствами, так и особенно внутри государств. В конфликтах такого рода, особенно ситуациях гражданской войны, нередко трудно определить виновную в нарушении мира сторону, а сами санкции могут оказаться неизбирательными, безадресными и, следовательно, неэффективными и лишь усугубляющими вызываемые конфликтом и без того непомерные тяготы и страдания ни в чем не повинного гражданского населения.

4. В конфликтах такого рода речь, видимо, в целом ряде случаев могла бы идти не о принудительных санкциях, а о другой разновидности мер, предпринимаемых Советом Безопасности, а именно о временных мерах по статье 40 главы VII Устава ООН. Такие меры больше отвечают целям мирного и справедливого разрешения конфликтов, поскольку не должны наносить ущерба правам, притязаниям или положению заинтересованных сторон и призваны лишь предотвратить ухудшение ситуации. В потенции привлекательная сторона таких мер состоит в том, что они способны обеспечить гибкое реагирование на изменение ситуации в районе конфликта, отводить обвинения в "двойных стандартах" и предвзятом отношении к одной из сторон в конфликте и уменьшить, если не исключить, специальные экономические проблемы, вытекающие, например, из осуществления санкций для третьих государств. И на практике применение Советом Безопасности ООН временных мер приводило к весьма ощутимым результатам в разрешении международных споров и конфликтов. Практическая разработка проблематики временных мер представляется поэтому весьма актуальной.

5. Разумеется, нельзя исключать применения санкций и других принудительных мер против тех, кто упорно игнорирует требования ООН. Но к их принятию ни в коем случае нельзя подходить с политически и идеологически пристрастных, а то и эмоциональных позиций. Порог перехода к ним должен быть высок, и должны учитываться ясные критерии.

6. Среди них – реальная угроза международному миру и безопасности, исчерпанность всех других средств, просчет вероятных последствий, соразмерность реакции возникшей угрозе и тому подобное. Отсюда – любые санкции должны вписываться в поиск долгосрочного политического урегулирования конфликта, отражать стратегические цели всего международного сообщества, учитывать политическую и "физическую" (в смысле гибели и страданий гражданского населения и разрушения материальных ценностей) цену таких акций.

7. В тех исключительных случаях, когда возникает вопрос о введении обязательных санкций, следует исходить из того, что такие меры представляют собой лишь один из ряда невоенных инструментов преодоления реальной угрозы международному миру и безопасности. Для того, чтобы быть оправданными и эффективными, санкции должны строго соответствовать положениям Устава ООН. Они должны основываться не на политической целесообразности, а на твердой международно-правовой базе и осуществляться, как того требует Устав ООН, в соответствии с принципами справедливости и международного права.

8. С точки зрения международного права и справедливости санкции не должны иметь подразумеваемой целью нанести ущерб третьим странам, ибо это подрывало бы саму идею подобных мер. Отсюда вполне оправданным является стремление целого ряда стран (которые в результате применения санкций понесли и продолжают нести большой материальный и финансовый урон) разработать основные критерии и условия введения и применения обязательных санкций и пути и средства предотвращения негативных последствий санкций или, по крайней мере, сведения их до минимума. К их числу, на наш взгляд, относятся следующие основные элементы:

а) применение обязательных санкций является радикальной мерой и допускается лишь после того, как исчерпаны другие мирные средства урегулирования спора или конфликта, и только

тогда, когда Совет Безопасности определил существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии;

b) применение санкций допустимо лишь в случае реальной объективно проверенной и фактически установленной угрозы миру или нарушения мира;

c) обязательное использование, особенно в сомнительных случаях, прежде всего мер диспозитивного характера, в том числе переговоров, временных мер, согласно статье 40 Устава, "добровольных" (по линии Генеральной Ассамблеи) санкций до того момента, когда может возникнуть возможность применения санкций со стороны Совета Безопасности;

d) недопустимость создания такой ситуации, когда вследствие введения санкций наносился бы значительный материальный и финансовый ущерб третьим государствам;

e) недопустимость без соответствующего решения Совета Безопасности предъявления все новых требований государству – объекту санкций и дополнительных условий прекращения или приостановки санкций;

f) обязательность объективной оценки кратковременных и долговременных социально-экономических и гуманитарных последствий санкций на стадии как их подготовки, так и осуществления;

g) недопустимость введения бессрочных санкций.

9. При рассмотрении проблематики санкций особое внимание следовало бы уделить концепции "гуманитарных пределов" санкций. Россия, инициировавшая в кругах ООН ее обсуждение, полагает, что основными ее компонентами могли бы быть следующие положения:

a) недопустимость создания такой ситуации, когда санкции причиняли бы неприемлемые страдания гражданскому населению, особенно его наиболее уязвимым слоям;

b) возможность периодической корректировки санкций с учетом гуманитарной ситуации и в зависимости от выполнения государством – объектом санкций требований Совета Безопасности;

c) возможность фиксации в решениях Совета Безопасности временной приостановки санкций при чрезвычайных, форс-мажорных обстоятельствах для предотвращения гуманитарной катастрофы;

d) обеспечение беспрепятственного и недискриминационного доступа гуманитарной помощи населению стран – объектов санкций, особенно в отношении потенциально нестабильных и наименее развитых;

e) отказ от мер, чреватых неприемлемым ухудшением положения гражданского населения и разрушением инфраструктуры государства – объекта санкций;

f) более полный учет мнений международных гуманитарных организаций при разработке и осуществлении санкционных режимов;

g) предоставление в случае введения полномасштабного экономического эмбарго права комитетам по санкциям давать разрешение на экспорт произведенной в стране – объекте санкций

продукции для финансирования гуманитарного импорта, естественно, под строгим международным контролем;

h) отказ в целях облегчения наиболее важных гуманитарных поставок от предварительных уведомлений комитетов по санкциям о планируемом экспорте основных продовольственных и медицинских товаров и переход к практике уведомлений постфактум, т.е. по факту поставки;

i) полный вывод международных гуманитарных организаций из-под действия санкционных ограничений, чтобы не затруднять их работу в странах – объектах санкций;

j) предельно упрощенный разрешительный режим поставок гуманитарных товаров, необходимых для жизнеобеспечения населения, и изъятие медикаментов и базовых продуктов питания из сферы действия любого режима санкций Совета Безопасности;

к) строгое соблюдение принципов беспристрастности и недопустимости какой-либо дискриминации в предоставлении гуманитарной и медицинской помощи и других форм гуманитарного содействия всем слоям и группам населения всех сторон в конфликте.

10. Отмеченные и возможные другие соображения могли бы лечь в основу разработки и согласования в рамках Специального комитета по Уставу ООН меморандума, понимания или другого документа по проблематике санкций. В ходе подготовки документа могли бы быть учтены положения принятой без голосования резолюции 51/208 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1996 года, а также предложения, содержащиеся в докладе Генерального секретаря от 30 августа 1996 года (A/51/317), в частности касающиеся ряда руководящих принципов, которые могут быть приняты по техническим процедурам, подлежащим использованию Секретариатом ООН, и разработки возможной методологии оценки последствий фактически испытываемых третьими государствами в результате осуществления санкций. Подготовка такого документа позволила бы глубже уяснить содержание и основные элементы такого сложного института, как санкции, усилить международно-правовую обоснованность его применения. Это могло бы послужить ценным подспорьем в деятельности как Совета Безопасности и Организации Объединенных Наций в целом, так и ее региональных структур.
