



Односторонние принудительные меры, МГП и беспристрастная гуманитарная деятельность: интервью с Еленой Довгань*

Елена Довгань является Специальным докладчиком Организации Объединенных Наций (ООН) по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека. Назначена на эту должность Советом ООН по правам человека в марте 2020 г. В качестве мандатария сотрудничает как с государствами, так и с органами ООН и прилагает все усилия для предотвращения, минимизации и компенсации негативного воздействия односторонних принудительных мер на права человека. Является профессором кафедры международного частного права и европейского права Белорусского государственного университета, директором Центра исследований мира и председателем Белорусского отделения Ассоциации международного права.

⋮⋮⋮⋮⋮

Не могли бы вы вначале рассказать о том, в чем заключаются ваши роль и обязанности в качестве Специального докладчика ООН по вопросу

* Настоящее интервью проводит главный редактор журнала Брюно Демейер.

о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека? В чем состоит цель вашего мандата и каким образом вы подошли к процессу его реализации? Можете ли вы уточнить, что отличает односторонние принудительные меры от других санкционных режимов, включая санкции, которые вводятся Советом Безопасности ООН?

Мандат Специального докладчика ООН по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека относится к специальным процедурам, которые были введены Советом по правам человека¹. Этот мандат является относительно новым: он был учрежден в 2015 году в связи с тем, что число санкций, применяемых государствами и региональными организациями без разрешений Совета Безопасности ООН или сверх таких разрешений, равно как и число видов, средств, форм и целей таких санкций начало стремительно увеличиваться. Можно, в частности, вспомнить об увеличении числа адресных санкций, уже затрагивавших на тот момент тысячи частных лиц и компаний; о введении и ужесточении экономического и торгового эмбарго; об установлении так называемых секторальных санкций в отношении отдельных секторов экономики. Все эти меры сопровождались появлением все новых и новых оснований для таких санкций, включая защиту прав человека, борьбу с терроризмом и финансированием терроризма, киберугрозы, коррупцию и многие другие, а также включением положений об уголовном и административном наказании за нарушение «санкционных» требований в нормы законодательства государств, вводящих санкции.

Разрешение Совета Безопасности ООН и односторонние принудительные меры: сравнение

Если говорить о самом мандате, то его предметом являются не все виды санкций, а только санкции, которые применяются государствами или региональными организациями в одностороннем порядке и без разрешения Совета Безопасности ООН. Именно в этом заключается главное различие между предметом настоящего мандата и всеми остальными основными санкционными режимами. В Уставе ООН говорится о том, что Совет Безопасности решает, какие меры следует предпринять для поддержания мира в ситуациях, где существует угроза миру, нарушения мира или

1 *Управление Верховного комиссара по правам человека ООН (УВКПЧ ООН)*. Специальный докладчик по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека, доступно по адресу: <https://www.ohchr.org/ru/special-procedures/sr-unilateral-coercive-measures> (все ссылки на интернет-ресурсы приводятся по состоянию на июль 2021 г.); *УВКПЧ ООН*. Специальные процедуры Совета по правам человека, доступно по адресу: <https://www.ohchr.org/ru/special-procedures-human-rights-council>; Human Rights Council, *Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council*, August 2008, доступно по адресу: <https://www.ohchr.org/en/documents/procedural-documents/manual-operations-special-procedures-human-rights-council>.

акты агрессии². Государства и региональные организации как таковые не могут предпринимать принудительные действия без разрешения Совета Безопасности ООН. В то же время, как показывает практика последних лет, государства и региональные организации принимают целый ряд таких мер как в ситуациях вооруженных конфликтов, так и в отсутствие подобных конфликтов. К 2015 году стало очевидно, что количество односторонних санкций, введенных в отношении государств, частных лиц и компаний, стремительно растет. Правомерность таких санкций не вполне очевидна, однако масштабы их одновременного воздействия на население являются колоссальными. Несмотря на отсутствие военной составляющей, подобные односторонние санкции включают в себя иные формы давления: торговое, экономическое и оружейное эмбарго, замораживание банковских счетов, запрет на въезд и т. д., — которые могут исходить от государства, группы государств или региональных организаций, действующих в отношении другого государства или конкретных лиц.

Основные цели мандата

Основная цель мандата заключается прежде всего в том, чтобы произвести сбор информации о любом применении односторонних санкций государствами или региональными организациями и проанализировать процедуры, которые используются для регулирования таких мер, их целей, используемых средств и последствий применения. Еще одна цель мандата состоит в отнесении этих мер к той или иной категории с точки зрения международного права, поскольку нельзя не признать, что сегодня имеется широкий спектр мнений относительно законности этих мер. Кроме того, само определение односторонних принудительных мер является предметом для разногласий. Следует отметить, что, поскольку единого общепризнанного определения сегодня не существует, ведутся различные споры по поводу того, какие меры носят законный, а какие — незаконный характер. В своих многочисленных резолюциях как Совет по правам человека³, так и Генеральная Ассамблея ООН⁴ заявляют, что все без исключения

2 Устав ООН, 24 октября 1945 г., гл. VII.

3 Резолюция 15/24 Совета по правам человека, 6 октября 2010 г., пп. 1–3, доступно по адресу: <https://undocs.org/ru/A/HRC/RES/15/24>; резолюция 19/32 Совета по правам человека, 18 апреля 2012 г., пп. 1–3, доступно по адресу: <https://undocs.org/ru/A/HRC/RES/19/32>; резолюция 24/14 Совета по правам человека, 8 октября 2013 г., пп. 1–3, доступно по адресу: <https://undocs.org/ru/A/HRC/RES/24/14>; резолюция 30/2 Совета по правам человека, 12 октября 2015 г., пп. 1–2, 4, доступно по адресу: <https://undocs.org/ru/A/HRC/RES/30/2>; резолюция 34/13 Совета по правам человека, 24 марта 2017 г., пп. 1–2, 4, доступно по адресу: <https://undocs.org/ru/A/HRC/RES/34/13>; резолюция 45/5 Совета по правам человека, 6 октября 2020 г., преамбула, доступно по адресу: <https://undocs.org/ru/A/HRC/RES/45/5>.

4 Резолюция 69/180 Генеральной Ассамблеи ООН, 18 декабря 2014 г., пп. 5–6, доступно по адресу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/708/17/pdf/N1470817.pdf?OpenElement>; резолюция 70/151 Генеральной Ассамблеи ООН, 17 декабря 2015 г., пп. 5–6, доступно по адресу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/441/24/PDF/N1544124.pdf?OpenElement>; резолюция 71/193 Генеральной Ассамблеи ООН, 19 декабря 2016 г., пп. 5–6, доступно по адресу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/454/94/PDF/N1645494.pdf?OpenElement>.

односторонние принудительные меры являются незаконными. Вот почему государства и региональные организации настаивают на том, что они вводят не односторонние принудительные меры, а меры, которые, по их мнению, являются правомерными санкциями/ограничениями и, следовательно, не подлежат запрету и не подпадают под указанный мандат. Таким образом, оценка законности таких мер, от которой зависит признание или опровержение их одностороннего принудительного характера, также является важным аспектом целей мандата.

Тематические доклады

Еще одной задачей в рамках мандата является определение сфер интересов и подготовка тематических докладов для представления вниманию Совета по правам человека и Генеральной Ассамблеи ООН. Ввиду отсутствия определений и на фоне разногласий по поводу оценки односторонних мер между государствами и региональными организациями мои доклады, адресованные Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее ООН, были посвящены понятию, элементам, видам и характеристикам односторонних санкций, а также определению целей таких санкций⁵. Кроме того, я обратилась ко всем государствам, научным экспертам, неправительственным организациям (НПО) и др. с призывом внести свой вклад в эту работу.

Страновые визиты

Следующим направлением деятельности в рамках мандата являются страновые визиты. К сожалению, сегодня в отношении многих стран действуют чрезвычайно жесткие санкционные режимы, и посещение этих стран необходимо для анализа ситуации на местах и оценки влияния на них односторонних санкций. К примеру, в прошлом году я побывала в Катаре и Венесуэле.

Влияние на права человека

Если говорить о влиянии односторонних санкций на осуществление прав человека в контексте данного мандата, то его цель заключается в категоризации односторонних мер в соответствии с положениями международного права и в выявлении затронутых ими отдельных физических лиц или групп таких лиц, а также в определении гуманитарных последствий принятых мер. И наконец, что также немаловажно, мандат призван установить, действительно ли механизмы исключений для гуманитарных организаций и оказание гуманитарной помощи оказываются неэффективными и не дают результатов в связи с ограничениями, возникшими в результате санкций, либо ввиду нежелания государств сотрудничать или в силу каких-либо иных причин.

5 Доклад Совету по правам человека будет представлен в сентябре 2021 г., а доклад Генеральной Ассамблее ООН — в октябре 2021 г.

Методология

Если говорить о методологии работы в рамках мандата, то моя задача заключается в том, чтобы максимально задействовать все имеющиеся механизмы. Об этом более подробно говорилось в моем первом докладе Совету по правам человека в сентябре 2020 года, где я представила план развития мандата⁶. Помимо тематических докладов и страновых визитов я уделяю огромное внимание сотрудничеству с НПО, поскольку именно они ведут работу на местах и сталкиваются как с негативными последствиями санкций (например, с замораживанием их активов или активов их сотрудников), так и с ограничениями, препятствующими выполнению их задач (проблемы с получением лицензий на использование ПО и оборудования в гуманитарных целях, отказы в выполнении банковских переводов и т. д.). Я также прилагаю максимум усилий для обеспечения сотрудничества с научным сообществом, потому что, на мой взгляд, эта область деятельности и вклад ее представителей сегодня во многом недооценены.

При этом необходимо принимать во внимание огромное множество факторов. Например, важно учитывать, в каких обстоятельствах происходит применение односторонних санкций — во время вооруженного конфликта, вне вооруженного конфликта или в случае споров по поводу принадлежности той или иной ситуации к категории вооруженного конфликта. Я взаимодействую с государствами и международными организациями, поскольку мой мандат напрямую связан с целым рядом таких вопросов, как поддержание международного мира и безопасности, международная ответственность, международное уголовное право, борьба с международным терроризмом и многое другое. Так, например, в ноябре 2020 года меня пригласили выступить в качестве докладчика на заседании по формуле Аррии в Совете Безопасности ООН, где обсуждались аспекты сотрудничества в отношении взаимосвязи/влияния односторонних санкций на поддержание международного мира и безопасности⁷. Я также пытаюсь вести активную работу с другими международными организациями, например с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев и Международной организацией по миграции, поскольку применение односторонних санкций на фоне вооруженного конфликта — нередко приводит к возникновению или росту потоков беженцев и мигрантов в соседние страны, как это произошло и продолжает происходить в странах, граничащих с Венесуэлой и Сирией, а также в Иране, который сталкивается с наплывом нелегальных беженцев из Афганистана.

6 Довгань, Елена. Негативное воздействие односторонних принудительных мер: приоритеты и «дорожная карта», док. ООН A/HRC/45/7, 1 июля 2020 г., доступно по адресу: <https://undocs.org/ru/A/HRC/45/7>.

7 Alena Douhan, “Statement of the Special Rapporteur on the NEGATIVE impact of the Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights”, 25 ноября 2020 г., доступно по адресу: www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/UCM-Arria-Formula-meeting.pdf; Virtual Arria-Formula Meeting on “End Unilateral Coercive Measures Now”, доступно по адресу: <https://media.un.org/en/asset/k11/k115rfnox1> (часть 1), <https://media.un.org/en/asset/k11/k11fnor8vmq> (часть 2).

Вы неоднократно упоминали, в том числе в вашей директивной записке по правам человека в условиях COVID-19⁸ и в вашем первом докладе Совету по правам человека⁹, о важности международного гуманитарного права в контексте односторонних принудительных мер. Не могли бы вы рассказать об этом подробнее? В чем, на ваш взгляд, заключается взаимосвязь между односторонними принудительными мерами и МГП? Готовы ли вы утверждать, что эти меры должны соответствовать нормам МГП?

Односторонние принудительные меры и вооруженный конфликт

По моему мнению, этот вопрос затрагивает сразу несколько концепций, связанных с применением односторонних санкций и односторонних принудительных мер. И мне кажется, что все эти концепции имеют огромное значение. Прежде всего и довольно часто односторонние принудительные меры и односторонние санкции применяются в ситуациях, когда в стране возник вооруженный конфликт или наблюдаются массовые общественные беспорядки, которые могут быть как признаны, так и не признаны конфликтом немеждународного характера. И хотя правительство или оппозиция (или оппозиционные группы) отрицают существование вооруженного конфликта, в связи с этими событиями все равно вводятся санкции. В других ситуациях односторонние санкции вводятся в отсутствие какого бы то ни было вооруженного конфликта, но последствия их применения иногда расцениваются как преступление в форме агрессии или преступление против человечности, как это произошло, например, в случае Венесуэлы, которая подала соответствующую жалобу в Международный уголовный суд (МУС)¹⁰.

Односторонние принудительные меры и санкции Совета Безопасности ООН

Важно учитывать, что когда мы говорим о применении односторонних санкций, то речь может идти как о наличии, так и об отсутствии разрешения Совета Безопасности ООН. Даже в ситуации, когда Совет Безопасности ООН принял соответствующие резолюции и прилагает усилия для урегулирования конфликта, односторонние санкции нередко могут оказаться куда более масштабными, то есть охватывать более широкий круг лиц или компаний, чем допускает разрешение Совета Безопасности, предусматривать новые виды ограничений или вводить механизмы наказаний (например,

8 Alena Douhan, "COVID-19 Human Rights Guidance Note: Negative Impact of Unilateral Sanctions during the State of Emergency", 1 May 2020, доступно по адресу: www.ohchr.org/Documents/Issues/UCM/UCMCOVID19GuidanceNote.pdf.

9 Довгань, Е. (примечание 6 выше), пп. 103, 110.

10 ICC, "Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court, Mrs Fatou Bensouda, on the Referral by Venezuela regarding the Situation in Its Own Territory", 17 February 2020, доступно по адресу: www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=200217-otp-statement-venezuela.

ограничительные меры ЕС и США, которые вводились в рамках борьбы с международным терроризмом; санкции ЕС в отношении Афганистана, Гаити, Ирака, Северной Кореи, Сомали, Судана и Эритреи). С точки зрения международного права вышеперечисленные односторонние меры не были санкционированы и не имели под собой иных правовых оснований, а значит, их принятие лишь усугубляет тяжесть вооруженных конфликтов и иных ситуаций насилия, не гарантируя при этом защиту прав человека.

Международное гуманитарное право, право прав человека и беженское право

Когда мне приходится взаимодействовать с государствами по поводу односторонних санкций, я напоминаю им об их обязательствах соблюдать право прав человека, МГП и международное беженское право. Однако прежде всего я стараюсь донести до них идею о том, что права человека подлежат защите при любых обстоятельствах и что — какой бы ни была их политическая позиция в отношении конкретных ситуаций, конфликтов и сторон в конфликтах — такая защита должна оставаться первоочередной задачей государства. На мой взгляд, невзирая на то что в некоторых ситуациях выбор оптимальной нормативно-правовой базы может быть сопряжен с определенными трудностями, государства должны учитывать все возможные нормы для того, чтобы гарантировать защиту людям, которые пострадали от конфликта или подвергаются негативному воздействию этих односторонних санкций.

Оказание гуманитарной помощи

Важным элементом применения стандартов МГП является проблема оказания гуманитарной помощи. Если обратиться, например, к Дополнительным протоколам к Женевским конвенциям¹¹, то положения обоих документов, как мне кажется, предусматривают право населения на доступ к гуманитарной помощи и на базовые средства существования. Однако в отношении ситуации, когда международный или немеждународный вооруженный конфликт отсутствует, никаких четких указаний нет, и про эти права никто не говорит. Вот почему, с юридической точки зрения, МГП обеспечивает право на получение гуманитарной помощи и устанавливает принципы недискриминации и беспристрастности в отношении наличия и распределения гуманитарной помощи.

11 Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (ДП I), 8 июня 1977 г. (вступил в силу 7 декабря 1978 г.), ст. 54, 69, 70; Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (ДП II), 8 июня 1977 г. (вступил в силу 7 декабря 1978 г.), ст. 14. См. также: *Сегалл, Анна*. Экономические санкции: ограничения правового и политического характера // Международный журнал Красного Креста. №№ 833-836, 1999. Сборник статей. С. 235–258, доступно по адресу: <https://international-review.icrc.org/ru/articles/collective-economic-sanctions-and-international-humanitarian-law-enforcement-measure-under>.

В резолюциях Совета по правам человека содержится ряд положений, регламентирующих соответствующую работу в рамках моего мандата¹². На мой взгляд, это очень важно, если учитывать необходимость защищать права человека и гарантировать обеспечение базовых гуманитарных потребностей населения, а также применять принцип недопустимости дискриминации при распределении гуманитарной помощи — даже в ситуациях отсутствия вооруженного конфликта или сомнений по поводу характера конфликта. К сожалению, согласно сведениям, полученным мною от ряда гуманитарных НПО, они сталкиваются с неприкрытыми попытками давления со стороны вводящих санкции стран, направленными на то, чтобы воспрепятствовать оказанию гуманитарной помощи на определенных территориях или на территории, подконтрольной определенным оппозиционным или правительственным группам. На мой взгляд, подобные действия являются явным нарушением права на доступ к гуманитарной помощи и принципа недискриминации, и именно по этой причине такое большое значение по аналогии имеет применение норм МГП, призванных облегчить человеческие страдания.

Являются ли односторонние санкции или односторонние принудительные меры преступлением против человечности?

В последнее время наметилась новая тенденция, характеризующая взаимосвязь между МГП и применением односторонних санкций или односторонних принудительных мер. Страны, подвергающиеся жестким санкциям, вполне открыто называют применение односторонних принудительных мер преступлением против человечности или преступлением в форме агрессии. При подготовке доклада о негативном последствии односторонних принудительных мер в период пандемии я обратилась к странам с призывом представить свои данные по этому вопросу, и ряд находящихся под санкциями государств в своих ответах охарактеризовали односторонние принудительные меры как преступление против человечности¹³. Так, совсем недавно правительство Венесуэлы подало жалобу в МУС с просьбой рассмотреть факты применения санкций в отношении Венесуэлы и признать их международным преступлением¹⁴. Жалоба была подана год назад. Никаких решений по ней пока принято не было, но сам факт такой жалобы является одной из примет нашего времени, на которые нельзя не обратить внимание.

12 Резолюция 15/24 Совета по правам человека (примечание 3 выше), п. 8; резолюция 19/32 Совета по правам человека (примечание 3 выше), п. 11; резолюция 34/13 Совета по правам человека (примечание 3 выше), преамбула, п. 11.

13 Довгань, Елена. Негативное воздействие односторонних принудительных мер на осуществление прав человека в условиях пандемии коронавирусной инфекции, док. ООН A/75/209, 21 июля 2020 г., доступно по адресу: www.undocs.org/ru/A/75/209.

14 ICC (примечание 10 выше).

Если говорить о будущем, то что государства могут предпринять для выработки оптимального последовательного подхода к односторонним принудительным мерам, который учитывал бы все применимые нормы международного права и особенности различных правовых традиций, существующих в мире? Есть ли какие-то примеры передовой практики в этой сфере, которыми государства могли бы руководствоваться?

Отказ от политического подхода в пользу правового

Следует отметить, что в соответствии с резолюциями Совета по правам человека и Генеральной Ассамблеи ООН односторонние принудительные меры носят незаконный характер¹⁵, и в связи с этим очень трудно говорить о каком бы то ни было передовом опыте в области применения незаконных мер. Мой основной тезис, равно как и ключевую рекомендацию, можно сформулировать следующим образом: следует отказаться от подхода, при котором применение односторонних санкций рассматривается исключительно через призму политики. К сожалению, горячие дискуссии, которые ведутся сегодня на тему санкций, терминологически окрашены исключительно в черно-белые тона, то есть либо санкции рассматривают как положительный инструмент для борьбы со злом, либо, наоборот, любые односторонние меры квалифицируются как нечто абсолютно неправомерное безотносительно их формы или содержания. Вот почему, на мой взгляд, нам следует перестать рассматривать их как политическую проблему и вместо этого начать руководствоваться международным правом в целях обеспечения защиты прав человека. Согласно международному праву, государства вправе предпринимать попытки повлиять на политику и действия других государств, но исключительно за счет использования законных средств. В частности, в ситуации, которая может быть квалифицирована как угроза миру, нарушение мира или акт агрессии, могут быть задействованы механизмы Совета Безопасности ООН, в частности глава VII Устава ООН.

Торговля, инвестиционные соглашения и дипломатические отношения

В случае если угроза носит не настолько серьезный характер, чтобы ее можно было приравнять к нарушению мира или акту агрессии, государства вправе вводить меры, которые соответствуют нормам международ-

15 Резолюция 15/24 Совета по правам человека (примечание 3 выше), пп. 1–3; резолюция 19/32 Совета по правам человека (примечание 3 выше), пп. 1–3; резолюция 24/14 Совета по правам человека (примечание 3 выше), пп. 1–3; резолюция 30/2 Совета по правам человека (примечание 3 выше), пп. 1–2, 4; резолюция 34/13 Совета по правам человека (примечание 3 выше), пп. 1–2, 4; резолюция 45/5 Совета по правам человека (примечание 3 выше), преамбула; резолюция 69/180 Генеральной Ассамблеи ООН (примечание 4 выше), пп. 5–6; резолюция 70/151 Генеральной Ассамблеи ООН (примечание 4 выше), пп. 5–6; резолюция 71/193 Генеральной Ассамблеи ООН (примечание 4 выше), пп. 5–6.

ного права, например расторгать экономические и торговые соглашения согласно положениям соглашений, прекращать дипломатические отношения или отказываться от сотрудничества.

«Контрмеры»

Чрезвычайно важным механизмом, на мой взгляд, является право международной ответственности. Некоторые государства настаивают на том, что принимаемые ими меры в действительности носят не односторонний и принудительный характер, а являются контрмерами. Механизм контрмер — это известное понятие в области международного права. В то же время любые действия, предпринимаемые в качестве контрмер, должны соответствовать праву международной ответственности. В частности, согласно проекту статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, такие меры могут приниматься исключительно напрямую затронутыми государствами в ответ на нарушения международных обязательств в целях возобновления соблюдения таких обязательств; они должны быть соразмерны нарушению и носить временный характер и при этом не нарушать права человека и императивные нормы международного и гуманитарного права¹⁶. Разумеется, контрмеры могут принимать не только напрямую затронутые, но и другие государства в ситуациях, когда происходит нарушение обязательств *erga omnes* («в отношении всех»); к таким ситуациям относятся агрессия, геноцид, апартеид или массовые грубые нарушения основных прав человека, тревожащие совесть человечества¹⁷. В этих случаях контрмеры могут помочь в восстановлении нарушенных международных обязательств, но они должны приниматься в соответствии с нормами права и не влечь за собой негативные гуманитарные последствия.

Международный уголовный суд

Еще одним инструментом является возможность обращения в МУС в связи с делами, относящимися к его юрисдикции, если речь идет о совершении международных преступлений. Мне хотелось бы напомнить всем государствам о том, что в случае совершения международных преступлений может быть задействован принцип универсальной юрисдикции. К сожалению, об этих механизмах часто забывают. Если проанализировать судебную практику МУС, мы увидим, что, например, есть жалобы, поданные группой стран в отношении Венесуэлы, и жалобы, поданные Венесуэлой в отношении США. Судебные механизмы служат гарантией того, что лица, совершившие международные преступления, не останутся безнаказанными, и в то же время обеспечивают гарантии соблюдения процессуальных норм и не допускают нарушения прав человека. К сожалению, сегодня государ-

16 Проекты статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, Приняты Комиссией международного права на 53-й сессии, 2001 г. Док. ООН A/56/10, ст. 50.

17 Там же, ст. 48(1)(b).

ства нередко предпочитают не инициировать уголовный судебный процесс на уровне международного или национального суда, а вводить санкции, поскольку это оказывается быстрее и проще, а стандартов доказывания практически не существует.

Меры по борьбе с терроризмом как один из примеров

Наглядным примером может послужить борьба с терроризмом, которая ведется как в условиях вооруженных конфликтов, так и вне таких конфликтов. В резолюциях Совета Безопасности ООН в период с 1999 по 2001 год¹⁸ говорилось об обязательстве всех государств вести борьбу с международным терроризмом всеми средствами, но постепенно стало очевидно, что использование «всех средств» может негативно отразиться на правах человека и соблюдении международного гуманитарного права. В результате уже через пару месяцев, в октябре 2001 года (резолюция 1370) в резолюциях Совета Безопасности появились упоминания об обязанности государств бороться с международным терроризмом всеми средствами в соответствии с Уставом ООН, а впоследствии также и в соответствии с международным правом, правом прав человека, гуманитарным и беженским правом¹⁹. В глобальной контртеррористической стратегии ООН говорится об обязательстве защищать права человека и гуманитарное право, которое является одним из ключевых превентивных механизмов в борьбе с международным терроризмом²⁰. Нарушать права человека во имя защиты прав человека недопустимо.

Передовая практика: подробные рекомендации

Если говорить о передовой практике, то, на мой взгляд, попытки государств разработать более подробные рекомендации в отношении гуманитарных исключений и оказания гуманитарной помощи служат основанием для сдержанного оптимизма²¹. Несмотря на то что эти меры далеки от идеала, я считаю, что их следует расценивать как первые важные шаги в правильном направлении. Те же функции выполняет и недавно созданный координатор уровня ЕС по вопросам оказания гуманитарной помощи в регионах,

18 Резолюция 1267 Совета Безопасности ООН, 15 октября 1999 г., п. 3; резолюция 1333 Совета Безопасности ООН, 19 декабря 2000 г., п. 3; резолюция 1373 Совета Безопасности ООН, 28 сентября 2001 г., п. 2.

19 Резолюция 2199 Совета Безопасности ООН, 12 февраля 2015 г.; резолюция 2249 Совета Безопасности ООН, 20 ноября 2015 г.; резолюция 2354 Совета Безопасности ООН, 24 мая 2017 г., и многие другие.

20 Резолюция 60/288 Генеральной Ассамблеи ООН, 20 сентября 2006 г., доступно по адресу: <https://undocs.org/A/RES/60/288>.

21 European Commission, “Commission Guidance Note on the Provision of Humanitarian Aid to Fight the Covid-19 Pandemic in Certain Environments Subject To EU Restrictive Measures”, 16 November 2020, доступно по адресу: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/201116-humanitarian-aid-guidance-note_en.pdf.

находящихся под санкциями ЕС²². Деятельность этого механизма вызывает немало вопросов, но, даже несмотря на это, его создание является хорошим знаком и свидетельствует о готовности признать существование проблем и изучать их.

Дела о санкциях, рассматриваемые Европейским судом

Второй положительной тенденцией, на которую также следует обратить внимание, является изменение судебной практики Европейского суда при рассмотрении так называемых дел о санкциях. В статье 275 Договора о функционировании Европейского союза предусматривается возможность обратиться в Европейский суд в том случае, если объектом санкций становятся физические лица²³. В течение долгого периода времени число дел о санкциях оставалось очень небольшим, но за последние пять лет оно резко возросло, и на сегодняшний момент Европейским судом принято уже более 360 решений по таким делам. Этот механизм обеспечивает возможность получить доступ к правосудию²⁴.

Рекомендации

В заключение я бы хотела дать несколько рекомендаций по данной проблеме: во-первых, необходимо соблюдать нормы международного права; во-вторых, проводить гуманитарную оценку любых принятых односторонних мер; в-третьих, руководствоваться гуманитарными принципами предосторожности в отношении любой односторонней деятельности государств.

Само название вашего мандата содержит отсылку к негативному воздействию односторонних принудительных мер. Можно ли говорить о том, что это воздействие носит исключительно негативный характер, или такие меры могут принести и какую-то пользу?

Как юрист, я считаю, что если мы признаём незаконность односторонних принудительных мер, то рассуждать об их гипотетической пользе или положительных свойствах нельзя, и именно поэтому я снова выскажусь по поводу односторонних санкций в целом. Когда мы говорим о влиянии таких мер, то главное, что следует отметить, — это обязанность государств руководствоваться принципом верховенства права. Это означает, что они не должны предпринимать незаконные действия и применять односторонние принудительные меры. В то же время, как я уже говорила, отвечая на предыдущие вопросы, они могут принимать односторонние меры,

22 European Commission, “EU-Level Contact Point for Humanitarian Aid in Environments Subject to EU Sanctions”, доступно по адресу: <https://tinyurl.com/59acr5fs>.

23 Treaty on the Functioning of the European Union, 26 October 2012, Art. 275, доступно по адресу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.

24 “Sanctions Judgments”, *Sanctions: Law, Practice and Guidance*, доступно по адресу: <https://www.europeansanctions.com/judgment/>.

которые соответствуют нормам международного права. Односторонние действия, которые предпринимаются в рамках международного права, являются важным инструментом международных взаимоотношений. Этот инструмент может помочь государствам в мирном урегулировании их споров и разногласий и, как мне представляется, он благотворно отразится на положении дел внутри этих стран.

Негативное воздействие

Что касается негативного воздействия односторонних принудительных мер, которые относятся к сфере действия моего мандата, то, на мой взгляд, прежде всего очень важно понять, что мы подразумеваем под словами «негативное воздействие». Это является одной из целей в рамках моего мандата. Мне приходилось сталкиваться с полной неосведомленностью о проявлениях подобного негативного влияния. Сегодня постоянно ведутся дискуссии на тему наличия доказательной базы по данному вопросу: существует ли какое-то негативное воздействие или оно полностью отсутствует? Как можно описать конкретные проявления негативного воздействия конкретных односторонних мер? Мне эти вопросы задавали много раз. Нам следует учитывать, что односторонние санкции никогда не являются единственной причиной проблем, с которыми сталкивается страна, поскольку чаще всего эти санкции вводятся в случаях, когда в этой стране уже ведется вооруженный конфликт и инфраструктуре наносится соответствующий ущерб или же происходят внутренние беспорядки или иные другие проблемы такого рода.

Меня неоднократно спрашивали, как я оцениваю воздействие санкций. Когда мы говорим о применении односторонних санкций, особенно если они носят секторальный или экономический характер или представляют собой замораживание государственных активов в зарубежных банках, то имеем в виду всеобъемлющее негативное воздействие на экономику затронутых стран. Адресные санкции в отношении отдельных физических лиц и компаний имеют менее ярко выраженное воздействие, но множественность таких мер и склонность к их чрезмерному соблюдению могут приводить к схожим результатам. Все эти меры ведут к обострению тех экономических проблем, которые уже существуют в стране. Мы действительно не можем дать точную оценку конкретному воздействию односторонних санкций, введенных в отношении государств, по причине экономических, военных, социальных и гуманитарных проблем, которые наблюдались в этих государствах до введения санкций. Вот почему моя цель состоит в выявлении отдельных тенденций в различных секторах экономики, а также в области социальных гарантий, образования и развития, чтобы понять, как санкции отражаются на состоянии всех этих сфер.

В качестве примера могу привести мой недавний визит в Венесуэлу. Статистические данные, полученные из различных достоверных источников, четко показывают, что с момента введения санкций в 2015 году

в стране вырос уровень детской и материнской смертности, а также смертности лиц, живущих с такими заболеваниями, как ВИЧ и диабет, или инфицированных, например, малярией или тропической лихорадкой. Это является наглядным свидетельством негативного воздействия. Ситуация в Венесуэле была непростой и до введения санкций, но резкий рост всех перечисленных показателей говорит о четкой тенденции. То же касается и количества людей, страдающих от неполноценного питания, и роста уровня нищеты. Вполне возможно, что жители страны и до введения санкций сталкивались с проблемами неполноценного питания и недостаточной медицинской помощи, но нельзя отрицать и тот факт, что в результате санкций эти проблемы резко обострились, а это явно указывает на негативное гуманитарное воздействие.

Таким образом, использование секторальных санкций или замораживание активов очень часто негативно отражаются на положении всего населения. Речь идет не просто об отсутствии предметов роскоши, а о нехватке продуктов питания, лекарств, доступных медицинских услуг, воды, электроэнергии, газа, топлива и других основных средств существования. Это в первую очередь касается стран, которые уже пострадали в результате вооруженных конфликтов, поскольку их инфраструктура и без того понесла серьезный урон. Вышеперечисленные меры затрагивают все категории прав человека: от прав на образование, доступ к информации и свободу выражения мнений по причине перебоев в электроснабжении, ограничения доступа к электроэнергии или невозможности подключения к интернету до права на удовлетворение таких базовых потребностей, как доступ к питьевой воде, средствам санитарии, продуктам питания и медицинской помощи. В результате это приводит к нарушениям даже таких прав, как право на отсутствие страданий и право на жизнь. Когда люди не могут удовлетворить даже базовые потребности, уровень материнской и детской смертности, а также смертности людей с хроническими заболеваниями и т. п., как правило, растет. Особенно наглядным примером по данному вопросу могут служить последствия односторонних санкций, принятых во время пандемии²⁵. Вот почему и Генеральный секретарь ООН²⁶, и Верховный комиссар ООН по правам человека²⁷ неоднократно призывали к отмене санкций на время пандемии — ведь их последствия для затрону-

25 См.: Довгань, Е. (примечание 13 выше).

26 António Guterres, “Remarks at G-20 Virtual Summit on the COVID-19 Pandemic”, 26 March 2020, доступно по адресу: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2020-03-26/remarks-g-20-virtual-summit-covid-19-pandemic>; Гутерриш, Антониу. Пандемия COVID-19 и права человека, 23 апреля 2020 г., доступно по адресу: <https://www.un.org/ru/coronavirus/we-are-all-together-human-rights-and-covid-19-response>; “COVID-19 Shows ‘Urgent Need’ for Solidarity, UN Chief Tells Nobel Forum”, *UN News*, 11 December 2020, доступно по адресу: <https://news.un.org/en/story/2020/12/1079802>. См. также: резолюция 74/270 Генеральной Ассамблеи ООН «Глобальная солидарность в борьбе с коронавирусным заболеванием 2019 года (COVID-19)», 3 апреля 2020 г., доступно по адресу: <https://undocs.org/ru/A/RES/74/270>.

27 UN Human Rights, “Bachelet Calls for Easing of Sanctions to Enable Medical Systems to Fight COVID-19 and Limit Global Contagion”, 24 March 2020, доступно по адресу: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25744&LangID=E.

тых санкциями стран оказались чудовищными. Нехватка лекарств и вакцин и отсутствие медицинской помощи наиболее серьезно отразились на жителях затронутых санкциями стран, поскольку они оказались еще более уязвимыми и подверженными дискриминации, чем население других государств.

Еще одним важным отрицательным фактором является неизбежное прекращение государством всех программ развития на фоне сокращения ресурсной базы вследствие введенных санкций. Имеющиеся ресурсы используются для того, чтобы гарантировать выживание и обеспечить удовлетворение базовых потребностей населения. Проекты в области образования, развития и восстановления, как правило, сворачиваются, в результате также нарушается право человека на жилище. Реализация всех экономических проектов также прекращается. Все это негативно отражается на целом спектре социальных и экономических прав, включая право на работу, на достойную занятость, на жилище и образование, а также ведет к использованию детского труда и увеличению доли населения, занятого в сфере теневой экономики или занимающегося противозаконной деятельностью, торговлей людьми и проституцией.

Адресные санкции

Если говорить о негативном воздействии адресных санкций, то следует принимать во внимание многообразие объектов и оснований для их включения в список, а также целый ряд других аспектов. Так, например, некоторые адресные санкции были введены в отношении частных лиц и компаний за предполагаемое участие в совершении международных преступлений. В то же время до сих пор не предпринималось никаких попыток представить такие дела на рассмотрение МУС или инициировать судебное расследование в соответствии с принципом универсальной юрисдикции. В результате в случаях, когда такие международные преступления действительно имеют место, никто не предъявляет обвинений их виновникам, и в то же время огромное множество людей становятся жертвами экономических санкций и ограничений на передвижение и публично объявляются международными преступниками без приговора суда и в нарушение принципа презумпции невиновности, при этом не имея почти никакой возможности оспорить эти санкции в суде.

На еще более многочисленную группу физических и юридических лиц возлагается прямая ответственность за предположительное совершение неправомερных действий, которые не могут расцениваться как международные преступления, а значит, нет никаких оснований для реализации принципа универсальной юрисдикции. Это является наглядным свидетельством стремления расширить действие национальной или региональной юрисдикции за пределы национальных границ. В то же время на практике никаких попыток инициировать уголовные процессы зафиксировано не было, даже в тех случаях, когда есть основания для их проведения

в национальной юрисдикции. Я бы хотела привести в качестве примера дело шести нигерийцев, подпавших под санкции со стороны США за компьютерное мошенничество в отношении граждан США²⁸. Использование компьютерных технологий в мошеннических целях в отношении США является преступлением против этой страны, и в таких случаях я бы рекомендовала привлекать виновных к уголовной ответственности.

Что касается лиц, ставших объектами адресных санкций, то некоторые из них подверглись наказанию за деяния, которые не имеют никакого состава преступления, что, на мой взгляд, является серьезной проблемой, поскольку эти люди поражаются в правах в отсутствие каких-либо юридических оснований. Кроме того, их признают виновными без проведения судебного процесса и, соответственно, они оказываются лишены права на справедливое судебное разбирательство. Вот почему, как я уже говорила, я приветствую рассмотрение дел Европейским судом, так как благодаря этому люди получают доступ к правосудию.

Еще одним примером негативного воздействия адресных санкций, налагаемых на физических лиц, могут быть санкции, которые вводятся в отношении судей и должностных лиц МУС²⁹. В этих случаях ситуация становится еще более сложной, поскольку подобные меры идут вразрез с привилегиями и неприкосновенностью судей и, кроме того, ограничивают их доступ к правосудию. Группа специальных процедур направила в адрес США сообщение³⁰, и я вхожу в число лиц, поставивших свою подпись под этим документом. На мой взгляд, санкции в отношении судей и сотрудников МУС не только создают сложности для самих этих лиц, но и сводят на нет способность МУС привлекать к судебной ответственности виновных в совершении военных преступлений и преступлений против человечности на территории Афганистана. Несмотря на то что это сообщение осталось без ответа, я не могу не отметить с удовлетворением, что данные санкции были отменены³¹.

И наконец, говоря об адресных санкциях, не могу не отметить такой негативный фактор, как косвенные последствия. В результате таких мер страдают не только сами объекты санкций, но и их деловые партнеры, сотрудники компаний, принадлежащих лицам, попавшим под санкции, сотрудники их партнеров, получатели гуманитарной помощи, которые лишаются доступа к ней по причине санкций, введенных в отношении

28 US Department of the Treasury, "Treasury Sanctions Nigerian Cyber Actors for Targeting U.S. Businesses and Individuals", press release, 16 June 2020, доступно по адресу: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1034>.

29 Executive Order 13928, "Blocking Property of Certain Persons Associated with the International Criminal Court", 11 June 2020, доступно по адресу: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/06/15/2020-12953/blocking-property-of-certain-persons-associated-with-the-international-criminal-court>.

30 AL USA 15/2020, 23 June 2020, доступно по адресу: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25379>.

31 US Department of State, "Ending Sanctions and Visa Restrictions against Personnel of the International Criminal Court", press release, 2 April 2021, доступно по адресу: <http://www.state.gov/ending-sanctions-and-visa-restrictions-against-personnel-of-the-international-criminal-court/>.

доноров, и еще целый ряд других групп, испытывающих на себе различные негативные последствия из-за чрезмерно тщательного соблюдения жестких санкций.

Еще одним постоянным доводом против односторонних принудительных мер — равно как и других видов ограничительных мер — является тот факт, что они могут побуждать субъектов коммерческой деятельности, включая финансовые учреждения, к чрезмерной осторожности при выборе клиентов, одобрении получателей платежей и т. п. Эта практика называется «снижение риска». Если исходить из вашего опыта, то в чем заключаются опасность и последствия такой практики для частного сектора как в целом, так и в контексте влияния на работу беспристрастных гуманитарных организаций? Отличаются ли такого рода риски, связанные, например, с односторонними принудительными мерами, от рисков, обусловленных санкциями Совета Безопасности ООН?

Чрезмерное соблюдение и гуманитарные организации

Вопрос снижения риска регулярно становится предметом обсуждения в связи с санкциями, и чрезмерное соблюдение санкционного режима действительно фигурирует в числе основных проблем, связанных с применением односторонних санкций. Мне много рассказывают о том, что страх перед введением санкций оказывает на права человека еще более негативное воздействие, чем сами односторонние санкции, и я слышу об этом как от НПО, так и от представителей частных компаний и физических лиц. Я уже говорила, что уделяю очень много внимания сотрудничеству с НПО, поскольку они работают на местах и знают, с какими трудностями приходится сталкиваться на практике. Я провела несколько совещаний для обсуждения с ними проблем, которые возникают в работе НПО в связи с введением санкций. Они все единогласно упомянули проблему чрезмерного соблюдения санкционных режимов, и далее я более подробно расскажу о некоторых аспектах, которые вызывают у них особое беспокойство.

Проблемы чрезмерного соблюдения санкций: меры снижения риска

Первой проблемой является практика снижения риска, к которой сегодня прибегают все без исключения. С одной стороны, ею руководствуются учреждения банковской системы, особенно учитывая, что все они связаны между собой, и у большинства банков в любой стране есть банки-корреспонденты в странах, которые вводят один или несколько видов санкций. В результате эти банки предпочитают либо воздерживаться от совершения любых банковских переводов, либо делать этот процесс как можно более долгим и сложным. Мне рассказывали, например, что при переводе средств в такие страны, как Венесуэла или Сирия, в отношении которых действуют

многочисленные санкции, банковский перевод, занимавший прежде около двух дней, теперь осуществляется в течение 45–60 дней. Стоимость одного банковского перевода выросла с 0,25–0,5% до 5–10%. Те же правила действуют в отношении гуманитарных организаций, которые предпринимая попытки осуществить банковские платежи; некоторые из них сообщают, что теряют десятую часть всех денежных средств, которые они пытаются использовать для оказания гуманитарной помощи, внутри банковской системы просто потому, что банки повышают стоимость перевода или отказывают в перечислении средств. Службы доставки боятся предъявления обвинений в совершении преступлений или административных правонарушений со стороны государств, вводящих санкции, что ведет к повышению стоимости их услуг. Иногда гуманитарным организациям приходится прибегать к услугам целого ряда посредников, и всем этим лицам приходится платить. В результате некоторые гуманитарные акторы заявляют, что из-за всех этих дополнительных платежей и проволочек сумма, выделяемая на выполнение гуманитарных задач, оказывается вдвое меньше, чем могла бы быть в иных обстоятельствах. А своевременное оказание гуманитарной помощи, особенно если речь идет о странах, которые переживают тяжелый кризис, конфликт или период непосредственно после завершения конфликта, имеет огромное значение для жизни населения этих стран³².

Проблемы чрезмерного соблюдения санкций: доноры

Еще одной проблемой, о которой часто говорят гуманитарные организации, являются опасения доноров. Гуманитарные организации отмечают, что доноры из разных стран нередко прямо отказываются оказывать гуманитарную помощь или предоставлять финансирование для оказания гуманитарной помощи странам, в отношении которых государством донора были введены санкции, из страха подвергнуться наказанию за оказание такой помощи. Нежелание доноров участвовать в оказании гуманитарной помощи приводит к тому, что гуманитарные организации располагают меньшим объемом средств для проведения гуманитарных операций. Гуманитарные организации вынуждены представлять детальную отчетность о целях и итоговых объектах/получателях оказанной гуманитарной помощи. Более того, ряд гуманитарных организаций жаловались на то, что банки замораживают счета как самих организаций, так и их сотрудников за совершение финансовых переводов или попытки осуществить те или иные операции по оказанию гуманитарной помощи. В результате чрезмерного соблюдения санкционного режима у этих организаций даже возникают трудности с перечислением заработной платы лицам, работающим на местах в странах, где действуют санкции, несмотря на то что эти люди являются сотрудниками данных гуманитарных организаций.

32 См.: Довгань, Е. (примечание 13 выше).

Частные компании

Следует отметить, что с теми же проблемами сталкиваются и частные компании. Их, как правило, не включают непосредственно в санкционные списки, но практика «снижения риска» и чрезмерного соблюдения приводит к возникновению у них практических тех же проблем, которые возникают у гуманитарных организаций. Производители зачастую воздерживаются от прямого сотрудничества с компаниями из стран, в отношении которых введены санкции. Такие компании вынуждены действовать через нескольких посредников, включая несколько транспортных компаний или служб доставки. Им приходится изыскивать способы для осуществления нескольких банковских переводов через несколько банков, что, по их словам, занимает очень много времени и очень дорого обходится, а в результате цена для конечного потребителя повышается в два, три или четыре раза. Следует отметить, что жители стран, подпавших под санкции, уже находятся в неблагоприятных условиях и, как правило, в той или иной степени живут в условиях нищеты, поэтому гуманитарная помощь и прочие товары необходимы им как одно из условий выживания.

Практика Совета Безопасности ООН

Если сравнить эту ситуацию с практикой Совета Безопасности ООН, то различия будут очевидны. Во-первых, мне никогда не доводилось слышать о чрезмерном соблюдении резолюций Совета Безопасности ООН. Число резолюций Совета Безопасности ООН не так велико, все они носят достаточно четкий характер, и процесс принятия решений занимает некоторое время. Тексты всех этих резолюций легко найти онлайн, и любой субъект в любой стране мира всегда может уточнить как количество, так и охват санкций, введенных Советом Безопасности ООН. Во-вторых, риск быстрого введения Советом Безопасности ООН вторичных санкций в отношении лиц, нарушающих его резолюции, минимален, поскольку процедура принятия решений отличается прозрачностью и, как правило, требует времени. Когда мы говорим об односторонних санкциях, то вторичные санкции, то есть наказание за ведение коммерческой деятельности с попавшими под санкции компаниями, могут быть введены за один-два дня или в течение недели. Вот почему компании постоянно сталкиваются с риском подвергнуться санкциям. В-третьих, практика Совета Безопасности ООН за период с конца 1990-х и начала 2000-х годов свидетельствует о многочисленных попытках провести оценку гуманитарного воздействия санкций³³. Ряд учреждений ООН подготовили

33 W. Michael Reisman and Douglas L. Stevick, "The Applicability of International Law Standards to United Nations Economic Sanctions Programmes", *European Journal of International Law*, Vol. 9, No. 1, 1998, pp. 100, 103–104, 110–111, 114–116, 120–121. Схожая позиция была заявлена в Ioana M. Petrescu, "The Humanitarian Impact of Economic Sanctions", *Europolity*, Vol. 10, No. 2, 2016, pp. 207–210; Marc Bossuyt, "The Adverse Consequences of Economic Sanctions", 2000.

доклады по данной проблеме, в том числе под надзором Экономического и Социального Совета ООН³⁴. К сожалению, ни докладов, ни оценок гуманитарных последствий односторонних санкций на настоящий момент не существует. Вот почему я считаю, что проблема снижения риска и чрезмерного соблюдения ограничений в некоторой степени существует и в контексте санкций Совета Безопасности ООН, но в настоящее время ведется постоянная работа по минимизации негативного воздействия таких санкций и оценке их гуманитарных последствий. Что касается односторонних санкций, то сегодня ни о чем подобном говорить не приходится, и в результате проблема чрезмерного соблюдения носит острый характер и продолжает усугубляться.

В последнее время очень много внимания уделялось косвенному воздействию санкций и других ограничительных мер на гражданское население, проживающее в зонах конфликта. Какие риски, на ваш взгляд, возникают в ситуациях, когда односторонние принудительные меры принимаются без учета их далеко идущих социальных последствий?

Неизбирательность

Мне снова хотелось бы сослаться на опыт одной гуманитарной организации, которая заявляет, что в случае применения военной силы, как правило, страдают отдельные регионы и проживающее в них население. Односторонние же санкции носят неизбирательный характер и затрагивают все население страны, и это является одним из рисков. Мне доводилось слышать от ряда НПО, что в результате экономических и секторальных односторонних санкций население страдает не меньше, — а порой и больше, — чем от вооруженного конфликта как такового. Вот почему я считаю, что первым риском является неизбирательность односторонних санкций, от введения которых страдает все население страны.

Об оценке гуманитарного воздействия санкций, введенных Советом Безопасности ООН, см. также: Katie King, Naz K. Modirzadeh and Dustin A. Lewis, “Understanding Humanitarian Exemptions: UN Security Council Sanctions and Principled Humanitarian Action”, Working Group Meeting Memorandum, Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict, Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project, 2016, доступно по адресу: <https://tinyurl.com/spb9hkbe>; Alice Debarre, “Safeguarding Humanitarian Action in Sanctions Regimes”, International Peace Institute, June 2019, доступно по адресу: www.ipinst.org/wp-content/uploads/2019/06/1906_Sanctions-and-Humanitarian-Action.pdf; High-Level Review of UN Sanctions Working Group 3, *UN Sanctions: Humanitarian Aspects and Emerging Challenges*, Chairperson’s Report, 19 January 2015; Claude Bruderlein, “Coping with the Humanitarian Impact of Sanctions: An OCHA Perspective”, 2 December 1998, доступно по адресу: www.ohchr.org/Documents/Events/WCM/MarcBossuyt_WorkshopUnilateralCoerciveSeminar.pdf; Marco Alberto Velásquez Ruiz, “International Law and Economic Sanctions Imposed by the United Nations’ Security Council: Legal Implications in the Ground of Economic, Social and Cultural Rights”, *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, No. 21, 2012.

34 Marc Bossuyt, “The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights”, 5 April 2012, доступно по адресу: https://www.ohchr.org/Documents/Events/WCM/MarcBossuyt_WorkshopUnilateralCoerciveSeminar.pdf; M. Bossuyt (примечание 33 выше).

Дискриминация при оказании гуманитарной помощи

Второй риск связан с ограничениями для оказания беспристрастной гуманитарной помощи, возникающими в результате введения санкций. Речь идет о ситуациях, когда страны, вводящие санкции, предпринимают попытки оказать давление на гуманитарные организации, с тем чтобы они предоставляли гуманитарную помощь одним регионам и отказывали в ней другим. Разумеется, в таких случаях гуманитарные организации начинают испытывать опасения, что их также включают в санкционный список и подвергнут санкциям.

Восстановление стран

Когда мы говорим о рисках для гражданского населения, особенно в период восстановления мира после пандемии COVID-19 или в странах, переживших вооруженный конфликт, то нам следует помнить о проблеме очень узкого толкования гуманитарных исключений и очень узких подходов к оказанию гуманитарной помощи. Как всем нам известно, важнейшим условием постконфликтного миростроительства и восстановления стран после конфликтов является возрождение гражданских институтов и возобновление полноценной работы правительства.

К сожалению, как показывает текущий опыт, односторонние санкции препятствуют успешному восстановлению. Идеальным примером такой ситуации является Сирия, где крайне затруднительно обеспечить оказание помощи или начинать какую бы то ни было деятельность. Введение санкций, включая санкции в рамках «закона Цезаря»³⁵, ограничивает возможности для восстановительных работ, поскольку действие этих мер направлено против компаний, ведущих такие работы. Эти меры ограничивают право людей, уже пострадавших от военных конфликтов, на жилище³⁶. Представители гуманитарных организаций, с которыми мне приходится общаться, рассказывают, что иногда им удается получать лицензии на поставки жизненно важного оборудования или материалов, например продуктов питания, вакцин или лекарственных средств, но при этом не представляется возможным добиться гуманитарных исключений для любых лицензий на проведение строительных или восстановительных работ, а это означает, что пострадавшая страна не сможет восстановить свою инфраструктуру собственными силами. То же самое касается оборудования и запчастей, особенно если они требуются для восстановления инфраструктуры государства. Страны в постконфликтный период и без

35 Caesar Syria Civilian Protection Act, Public Law 116-92, Title LXXIV, 20 December 2019; Executive Order 13894, “Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Syria”, 14 October 2019, доступно по адресу: <https://www.federalregister.gov/documents/2019/10/17/2019-22849/blocking-property-and-suspending-entry-of-certain-persons-contributing-to-the-situation-in-syria>.

36 См.: AL USA 30/2020, 21 December 2020, доступно по адресу: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25785>.

того страдают из-за разрушения систем водо-, электро- и газоснабжения, нехватки топлива и других нарушений в работе инфраструктуры, и им требуются ресурсы для восстановления и строительства. Однако сегодня невозможно получить лицензию на использование в гуманитарных целях, которая дала бы возможность покупать и поставлять оборудование, запчасти или топливо, необходимые для восстановления разрушенных стран. К сожалению, сегодня в результате вышеперечисленных ограничений оказание помощи сводится исключительно к поставкам продуктов питания и лекарственных средств и, в лучшем случае, медицинского оборудования и вакцин. Такая помощь не предусматривает ремонт электросетей или систем водоснабжения, поставки производственного оборудования, восстановление экономики и т. д.

Продолжая эту тему, нельзя не отметить, что в последнее время все больше внимания уделяется влиянию санкций на гендерное равенство. Если исходить из вашего опыта, то наблюдаете ли вы взаимосвязь между односторонними принудительными мерами и гендерной проблематикой, например несправедливые различия в том, что касается обращения, правовой защиты, доступа к рынку труда и образования? Если, на ваш взгляд, такая взаимосвязь существует, то как, по вашему мнению, можно было бы предотвратить или минимизировать негативное воздействие односторонних принудительных мер на гендерное равенство?

Для минимизации такого воздействия необходимо, прежде всего, соблюдать нормы международного права и применять односторонние меры только в том формате, который допускается международным правом. Если говорить об односторонних санкциях, то они сегодня действительно крайне негативно отражаются на положении женщин, причем это касается как стран, где уже происходят вооруженные конфликты, так и стран, где такие конфликты отсутствуют. Как показывает мой опыт, женщины относятся к числу наиболее уязвимых групп населения, в наибольшей степени страдающих от применения односторонних принудительных мер.

Влияние односторонних принудительных мер на женщин и девочек: занятость, здоровье, сексуальное и домашнее насилие

Односторонние принудительные меры всегда оказывают чрезвычайно негативное воздействие на экономику, и если экономика приходит в упадок, то именно женщины первыми лишаются работы и оказываются в ситуации, когда им приходится трудиться на условиях частичной занятости или за более низкую зарплату. Потеря женщинами работы приводит к росту потоков миграции. К тому же именно женщины занимаются детьми, пока их мужья пытаются заработать на жизнь. Нередко мужьям приходится уезжать из страны, и женщины вынуждены растить детей в одиночку, причем это происходит даже в тех случаях, когда их супругам не удается найти работу.

Эти два обстоятельства приводят к тому, что женщины часто оказываются вовлечены в незаконную деятельность, например проституцию и торговлю людьми. Говоря об этих двух аспектах, нельзя забывать и о проблемах здоровья. Если в отношении страны вводятся односторонние санкции, то ее население, как правило, сталкивается с серьезной нехваткой лекарственных средств и различных видов контрацептивов. В результате среди женщин растет число случаев оппортунистических инфекций, например ВИЧ. Более того, в ситуации всеобщего экономического кризиса, вызванного воздействием односторонних санкций, проституция, распространение всех видов оппортунистических инфекций и торговля людьми становятся проблемами, от которых страдают не только женщины, но и подростки. Мне неоднократно приходилось слышать о том, что 12- и 13-летние девочки вынуждены заниматься проституцией ради пропитания, а это неизбежно влечет за собой такие последствия, как распространение подростковых беременностей, ЗППП и различных форм сексуального и домашнего насилия.

Нехватка продуктов питания и медицинской помощи

Я регулярно получаю сообщения о том, что в странах, пострадавших от односторонних санкций, беременные женщины и роженицы сталкиваются с проблемой серьезного ухудшения здоровья в связи с отсутствием надлежащей медицинской помощи и продовольствия/питания. Отсутствие продуктов питания и медицинской помощи, по имеющимся данным, приводит к росту случаев материнской и детской смертности. По очевидным причинам, если беременная женщина не сдает анализы, не посещает врача и не имеет возможности полноценно питаться, чтобы обеспечивать нормальное развитие ребенка, то к моменту родов состояние ее здоровья резко ухудшается.

Право на образование

Односторонние санкции затрагивают не только право женщин на труд, питание и здоровье, но и нарушают их право на образование. Именно девочек вынуждают бросить школу, чтобы они вместо учебы занимались домашним трудом или выполняли черную работу.

С учетом всего этого я не могу не признать, что гендерная проблематика действительно имеет огромное значение в контексте односторонних принудительных мер и что все это ведет к колоссальной уязвимости женщин. Если внимательно изучить доклады о проблемах женщин, подготовленные организациями ООН в ходе пандемии, то нельзя не заметить некоторые очень явные тенденции: безработица, домашнее насилие, отсутствие охраны здоровья и ограниченный доступ к образованию³⁷ наиболее серьезно отражаются на положении женщин. К сожалению, в странах,

37 Резолюция 75/157 Генеральной Ассамблеи ООН «Женщины и девочки и меры реагирования на коронавирусную инфекцию (COVID-19)», 16 декабря 2020 г., доступно по адресу: <https://undocs.org/ru/A/RES/75/157>.

в отношении которых были введены санкции, на долю женщин выпадают уязвимость и страдания в двойном размере.

Когда речь заходит о механизмах, призванных обеспечить гуманитарную деятельность в рамках некоторых односторонних гуманитарных мер, то для их обозначения используются самые разные термины: «гуманитарное изъятие», «исключение», «ослабление». Как, на ваш взгляд, выглядит сфера их применения? Ведет ли отсутствие единых определений к возникновению трудностей? Как надлежащее гуманитарное исключение может, на ваш взгляд, повлиять на односторонние гуманитарные меры?

Отсутствие единой терминологии создает немало серьезных проблем, связанных с применением односторонних санкций. Мы по-прежнему не знаем, как именно следует квалифицировать санкции и односторонние принудительные меры с правовой точки зрения, и то же самое касается всех этих гуманитарных изъятий, исключений и послаблений. В целом я бы хотела отметить, что страны и региональные организации, которые вводят такие санкции, используют лишь ту терминологию, которую считают нужной. Поскольку никакой единой системы толкования или применения этих терминов не существует, я не могу прокомментировать и возможные различия между ними. Я бы предпочла использовать термин «гуманитарные исключения», поскольку он является общим понятием для описания всех гуманитарных видов деятельности. Нам действительно следует учитывать, что теоретически во всех санкционных режимах предусматриваются возможности для гуманитарных исключений и получения лицензий на использование ПО и оборудования в гуманитарных целях. Неоднократно предпринимались попытки выработать те или иные рекомендации относительно порядка получения лицензий на использование в гуманитарных целях и действий, которые государства, компании или гуманитарные организации должны предпринимать в этой сфере. К сожалению, на практике все эти рекомендации так и не применяются, и об этом свидетельствует опыт как гуманитарных организаций, с которыми мне доводилось общаться, так и государств, столкнувшихся с односторонними санкциями.

Многоуровневые санкционные режимы

Главной причиной этой проблемы является многоуровневый характер санкционных режимов, из-за которого компании и гуманитарные организации не располагают сведениями о том, какие лицензии на использование в гуманитарных целях они должны получить. Так, например, даже получив такую лицензию от ЕС, они все равно могут стать объектом санкций со стороны США, поскольку США эту лицензию не выдавали. В то же время в руководстве по оказанию гуманитарной помощи в связи с пандемией COVID-19³⁸,

38 European Commission (примечание 21 выше).

которое было разработано ЕС в ноябре 2020 года, фигурировал вопрос о том, должны ли компании ЕС соблюдать или учитывать санкции других государств. Согласно документу, компании ЕС должны руководствоваться исключительно санкционными режимами ЕС. В теории это кажется достаточно простой задачей, но на практике оказывается, что банки, доноры, деловые партнеры, передающие лица и службы доставки должны принимать во внимание все санкционные режимы, и в этом заключается одна из проблем: многоуровневый характер санкций и многоуровневая система получения лицензий.

Трудности с получением лицензии

Вторая проблема состоит в том, что получить такую лицензию не так просто. Вы должны знать, куда обратиться, какие санкции существуют, как подавать заявку и получать лицензию. На практике гуманитарные организации вынуждены обращаться за консультациями в компании по соблюдению норм и, соответственно, платить за их услуги. Достаточно часто эти услуги оказываются весьма дорогими, и здесь нельзя не вспомнить про проблему снижения риска. Мы не знаем, какие именно санкционные режимы действуют в настоящее время, и именно это объясняет высокую стоимость консультационных услуг. В результате многие гуманитарные организации и частные компании просто предпочитают не брать на себя такие риски. Правовые нормы, регламентирующие лицензирование гуманитарных исключений, носят весьма сложный и запутанный характер, и приходится разбираться с тем, где и каким образом их следует применять. Как утверждают представители гуманитарных организаций, с которыми мне приходится взаимодействовать, позволить себе такое могут структуры с собственными юридическими службами — в отличие от маленьких НПО, у которых нет для этого ни ресурсов, ни профильных специалистов, ни знаний о том, как устроены такие механизмы.

Слишком долгие процедуры рассмотрения заявок

Третья проблема в этой области связана с тем, что процедура рассмотрения заявки представляет собой очень длительный процесс. Когда речь идет об оказании гуманитарной помощи в странах, где люди живут в нищете и страдают от неполноценного питания, или в регионах, разрушенных в результате вооруженного конфликта, то от того, как быстро удастся оказывать такую помощь, зависит число спасенных человеческих жизней. Однако, как сообщают гуманитарные организации, получение лицензий может занимать несколько месяцев — от двух до трех или даже четырех. Службы, ответственные за выдачу лицензий, часто не отвечают на запросы, и компании, подавшие заявку, даже не знают, была ли эта заявка получена и какие действия им необходимо предпринимать в дальнейшем. Вот почему, например, некоторые неправительственные гуманитарные органи-

зации сообщили мне, что предпочитают перечислять нуждающимся денежные средства, а не пытаться получить лицензии на поставки гуманитарной продукции, поскольку в отношении денежных переводов действуют менее жесткие ограничения. Это означает, что в страны, в отношении которых введены санкции, не поступают новые товары. Кроме того, эти деньги могут питать теневую экономику, что повышает риски для гуманитарных организаций и снижает эффективность их усилий в этой сфере.

Бремя доказывания: сугубо гуманитарный характер работы по доставке гуманитарной продукции

Четвертая проблема вызвана тем, что государства, которые вводят санкции, возлагают бремя доказывания «сугубо гуманитарного характера» помощи на гуманитарные организации. Они должны гарантировать, что никакая гуманитарная продукция не будет использоваться в рамках деятельности, которая не была одобрена государствами, вводящими санкции. Разумеется, гуманитарные организации понимают, что подвергаются риску, и стараются минимизировать любую деятельность такого рода. Определение сугубо гуманитарного характера продукции отличается крайней узостью толкования. Я бы хотела вновь сослаться на руководство, разработанное ЕС в ноябре 2020 года. Поставки материалов медицинского назначения могут использоваться странами-получателями в негуманитарных целях, например существует риск попадания таких гуманитарных материалов на черный рынок. К тому же они могут использоваться в коррупционных целях или в иной противозаконной деятельности, и все риски ложатся тяжелым бременем на гуманитарные организации, которые занимаются соответствующими поставками³⁹. Выдаваемые лицензии отличаются узостью охвата, и их действие распространяется исключительно на лекарственные препараты и продукты питания. Многие медицинские изделия, включая некоторые виды медицинского оборудования, нередко квалифицируются как товары двойного назначения. Так, например, сообщалось, что во время поставок гуманитарной помощи в Сирию даже зубная паста была отнесена к товарам двойного назначения, и в ее отношении были введены соответствующие ограничения⁴⁰.

Руководство по оказанию гуманитарной помощи, декабрь 2020 года

Проблема чрезмерного соблюдения санкционных режимов из-за этих рисков сегодня просто колоссальна. В свете всего вышеперечисленного

³⁹ European Commission (примечание 21 выше).

⁴⁰ Sibylle Bauer, "For the Bathroom or the Missile Factory? Why Dual-Use Trade Controls Matter", Stockholm International Peace Research Institute, 12 December 2012, доступно по адресу: <https://www.sipri.org/commentary/essay/2012/bathroom-or-missile-factory-why-dual-use-trade-controls-matter>.

и после консультаций с гуманитарными организациями я подготовила руководство по оказанию гуманитарной помощи, которое было опубликовано в декабре 2020 года. В этом руководстве я попыталась обратиться к государствам, вводящим санкции, с просьбой освободить гуманитарные организации от этого тяжелейшего бремени доказывания, потому что они пытаются помочь людям, которые в этом нуждаются, и хоть немного облегчить их страдания⁴¹.

В вашем первом докладе, представленном вниманию Генеральной Ассамблеи ООН⁴², Вы говорили о важности гуманитарных изъятий не только для отдельных продуктов, но для всех цепочек поставок гуманитарных организаций. Можете ли Вы рассказать об этом подробнее и уточнить, как это влияет на полевые операции? Какие меры государства могут принять для наиболее эффективной минимизации рисков, связанных с неполнотой исключений, или иным образом не допустить того, чтобы их процедуры гуманитарных исключений не стали, как вы говорите, «фикцией»⁴³?

От односторонних санкций страдают все звенья цепочек поставок гуманитарной помощи — от доноров до конечных получателей. Вот почему, на мой взгляд, при подготовке оговорок о гуманитарных исключениях государства должны учитывать проблемы, с которыми сталкиваются гуманитарные организации. На мой взгляд, прежде всего следует исключить ситуации, когда в отношении гуманитарных организаций и доноров, выполняющих свою работу, вводятся вторичные санкции; освободить гуманитарные организации от бремени доказывания гуманитарных целей, поскольку это лишь усложняет их задачи; создать условия для проведения восстановительных работ в странах, переживших вооруженный конфликт или ставших объектами санкций, с тем чтобы правительства могли выполнять свои обязанности по обеспечению благополучия населения, поскольку ни одно правительство не может справиться с такой задачей в одиночку в отсутствие необходимых ресурсов. Эти страны нуждаются в оборудовании, запчастях, медицинском оснащении, лекарственных средствах, вакцинах и т. д. Помимо этого, как мне кажется, очень важно гарантировать соблюдение надлежащих бюрократических процедур со стороны гуманитарных организаций, поскольку в рекомендациях и пояснениях вводящих санкции государств относительно порядка выдачи лицензий на использование ПО и оборудования в гуманитарных целях обычно говорится о том, что гуманитарные акторы должны самостоятельно разбираться с необходимым поряд-

41 UN Human Rights, “UN Expert Issues Sanctions Guidance Amid COVID-19 Aid Concerns”, 10 December 2020, доступно по адресу: www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26589&LangID=E.

42 Довгань, Е. (примечание 13 выше), пп. 91–92 (об исключении материалов медицинского назначения из режима санкций и отсутствии таких исключений для транспортных средств).

43 Довгань, Е. (примечание 6 выше), п. 60.

ком действий: куда идти, к кому обращаться, какие документы подавать и т. д.⁴⁴ Вот почему мы говорим об осуществимости процедур: они должны отличаться максимальной простотой и четкостью и быть доступными даже для самых маленьких гуманитарных организаций, не располагающих целой командой юристов.

В том же самом докладе вы также говорите о том, что, хотя государства, как правило, оценивают собственные правовые механизмы как оптимальные, процедуры подтверждения исключений могут носить настолько сложный характер, что ни коммерческие, ни гуманитарные акторы не рискуют к ним прибегать⁴⁵. С чем связаны трудности, возникающие при следовании современным нормам права? И действительно ли постоянно действующие исключения для беспристрастной гуманитарной деятельности являются единственным жизнеспособным решением и насколько это, на ваш взгляд, осуществимо с политической точки зрения?

Разные страны действительно очень по-разному подходят к описанию идеи гуманитарных исключений и оказанию гуманитарной помощи. Страны, вводящие санкции, нередко утверждают, что они выступают в качестве основных поставщиков гуманитарной помощи в регионы, подпадающие под санкции, и что механизмы выдачи лицензий на использование ПО и оборудования в гуманитарных целях, закрепленные в их нормах законодательства, являются достаточными и эффективными. В то же время страны, в отношении которых введены санкции, заявляют, что эти механизмы недостаточны, неэффективны, сопряжены с чрезмерными временными и финансовыми затратами и не приносят никакой пользы. Гуманитарные организации разделяют эту точку зрения и критикуют существующие процедуры за их неэффективность.

Поставки гуманитарной помощи: поддержка со стороны ООН

Единственным по-настоящему действенным исключением в отношении гуманитарной помощи, как показывает мой опыт, являются ситуации, когда поддержка исходит от учреждений системы ООН. Как правило, и государства, вводящие санкции, и страны, подпавшие под них, готовы сотрудничать с организациями ООН, которые стараются помочь с поставкой гуманитарной помощи и следят за тем, как она распределяется внутри страны.

Новый подход к поставкам гуманитарной помощи

К сожалению, не могу не отметить, что когда речь заходит о поставках гуманитарной помощи, то и правительства, и оппозиционные группы, и государства, вводящие санкции, могут расходиться во мнениях по поводу того,

44 European Commission (примечание 21 выше).

45 Довгань, Е. (примечание 13 выше), пп. 87–89.

кто имеет право контролировать распределение такой помощи внутри страны. Гуманитарная помощь, равно как и доступ к продуктам питания и лекарственным средствам, может использоваться в качестве инструмента политического контроля, и именно поэтому я настоятельно подчеркиваю во всех своих докладах, что при обсуждении поставок гуманитарной помощи приоритет следует отдавать гуманитарной составляющей этой работы. Жизнь каждого человека бесценна и заслуживает бережного отношения. К сожалению, во-первых, существующих механизмов гуманитарных исключений и систем поставок гуманитарной помощи сегодня недостаточно. Во-вторых, они ориентированы исключительно на обеспечение выживания населения. Однако, если вы лишаете население и страну в целом возможностей для восстановления, то непрерывное оказание гуманитарной помощи становится единственной гарантией их выживания. Вот почему, на мой взгляд, так важна концепция развития. Главная цель должна состоять в том, чтобы помогать людям здесь и сейчас, а также в том, чтобы поддерживать страны в их усилиях по восстановлению и обретению собственных ресурсов для полноценной будущей жизни. Вряд ли можно рассчитывать на то, что международное сообщество и отдельные государства будут готовы направлять гуманитарную помощь всем нуждающимся странам в течение неограниченного периода времени, особенно в условиях продолжающейся пандемии и в ситуации, когда, согласно всем имеющимся данным, мы стоим перед лицом серьезнейшего экономического кризиса, борьба с которым продолжается.

Вот почему, на мой взгляд, также важно пересмотреть саму концепцию оказания гуманитарной помощи и наш подход к ней. Во-первых, гуманитарные соображения должны носить приоритетный характер. Во-вторых, дискриминация в отношении доступа к гуманитарной помощи является недопустимой. В-третьих, поставки гуманитарной помощи и гуманитарная поддержка не должны использоваться в качестве инструментов политического давления. Если мы говорим о выживании населения, то нашей первоочередной задачей должно быть сохранение человеческих жизней, а любые политические соображения всегда отходят на второй план. В-четвертых, необходимо выработать четкие процедуры для получения гуманитарных исключений. В-пятых, страны, вводящие санкции, должны прилагать все усилия для недопущения или хотя бы минимизации чрезмерного соблюдения санкционных режимов. Это возвращает нас к предыдущему вопросу о недопустимости вторичных санкций.

Важным направлением деятельности для гуманитарных акторов, включая МККК, является сотрудничество между гуманитарными организациями и структурами по развитию. Все чаще мы сталкиваемся с ситуациями, когда гуманитарные организации получают от структур по развитию финансирование. Последние, в свою очередь, предоставляют такое финансирование лишь при условии соблюдения действующих односторонних принудительных мер. Какие риски, на ваш

взгляд, связаны с этим требованием в отношении беспристрастных гуманитарных организаций, и как они могут отразиться на их способности руководствоваться традиционными принципами гуманитарной деятельности?

Ограниченность ресурсов

Это очень серьезный вопрос и проблема, с которой сталкивается не только МККК, но и другие гуманитарные организации. Я уже говорила о некоторых из этих рисков, но в целом самой большой проблемой является ограниченность ресурсов, обусловленная как необходимостью соблюдать санкции, так и страхом перед вторичными санкциями.

Дискриминация

Существует риск дискриминации. На мой взгляд, любые попытки привнести политические интересы и задачи в работу гуманитарных организаций являются недопустимыми. Гуманитарные организации в своей деятельности не преследуют никаких политических целей. Они стараются путем оказания гуманитарной помощи облегчить жизнь людей, пострадавших от конфликтов или экономических и гуманитарных кризисов, а также от гуманитарных санкций как таковых. Вот почему принцип недискриминации, который применяется во время военного конфликта, должен также распространяться на все виды гуманитарной деятельности. Все люди имеют право на питание и медицинскую помощь и должны иметь возможность осуществить свое право на жизнь и на развитие. Вот почему дискриминация, к сожалению, остается серьезной проблемой, которая, как я надеюсь, будет вынесена на обсуждение на уровне ООН. Недопустимо подвергать людей дискриминации и нарушать их основные права человека во имя какого бы то ни было общего блага, потому что, к сожалению, это ведет к человеческим страданиям.

Ограничение ресурсов, имеющихся в распоряжении правительств

В-третьих, в результате всех этих ограничений политические акторы могут согласиться на оказание минимальной гуманитарной помощи, но не на проведение восстановительных процессов, и это становится особенно очевидным, когда мы говорим о применении односторонних санкций. По официальной версии односторонние санкции призваны ограничить ресурсы, имеющиеся в распоряжении у правительства страны, в отношении которой эти санкции введены. Отсутствие или нехватка ресурсов лишает правительство возможности выполнять свои традиционные задачи в области социальной поддержки и развития. Прекращаются все формы сотрудничества и все виды помощи, оказываемой правительству, но кто страдает от этого в конечном счете? Как показывает мой опыт, основной удар приходится

на население страны, оказавшейся под санкциями, так как люди лишаются средств к существованию из-за нехватки ресурсов.

Если говорить о практической стороне вопроса, то давайте, к примеру, представим ситуацию, когда гуманитарную помощь действительно удалось доставить в страну. Как будет происходить ее распределение? Учитывая транспортные ограничения, единственным практически доступным решением будет задействование государственных цепочек поставок для распространения гуманитарной помощи среди населения. Поэтому я снова обращаю внимание на то, что гуманитарные соображения должны быть превыше любых политических интересов, так как от них напрямую зависят жизни людей. Можно рассматривать самые разные механизмы. Например, в своем предварительном докладе, посвященном оценке ситуации в Венесуэле⁴⁶, я в числе прочих рекомендаций предлагаю обеспечить возможности для сотрудничества правительства страны с учреждениями ООН, чтобы гарантировать справедливое распределение продукции, поставляемой в качестве гуманитарной помощи при поддержке учреждений ООН, а также гуманитарных грузов, которые, как мне кажется, могли бы быть приобретены на средства, замороженные на счетах различных банков. В этом случае мониторинг со стороны международных агентств может быть действительно полезен, хотя я с трудом могу представить себе ситуацию организации поставок и справедливого распределения гуманитарной помощи без участия и поддержки правительства страны.

Есть ли что-то еще, чем вы хотели бы поделиться с нашими читателями?

Пришло время отказаться от утверждений, что применение односторонних санкций является чем-то обычным, нормальным средством для исправления тех, кто ведет себя ненадлежащим образом, потому что все это точно не соответствует действительности. Необходимо перестать оценивать любые дискуссии на тему односторонних санкций исключительно в черно-белых тонах. Дело вовсе не в политике, а в законности, соблюдении прав человека и защите человеческих жизней, и все эти аспекты всегда должны приниматься во внимание до того, как будет принято решение о каких бы то ни было односторонних мерах.

Совет Безопасности ООН

Я бы хотела еще раз обратить внимание на практику введения санкций Советом Безопасности ООН в 1990–2000 годах. Санкции, которые были приняты Советом Безопасности ООН в тот период, носили абсолютно

⁴⁶ UN Human Rights, “Preliminary Findings of the Visit to the Bolivarian Republic of Venezuela by the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights”, 12 February 2012, доступно по адресу: www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26747&LangID=E.

законный характер. В то же время оказалось, что, несмотря на всю их законность, гуманитарные последствия таких санкций оказались просто колоссальными, и в результате Совет Безопасности ООН был вынужден пересмотреть свою политику в отношении санкций, чтобы минимизировать их негативное влияние.

Возвращение к нормам международного права

Когда мы говорим о применении односторонних санкций, следует понимать, что большая часть этих мер нарушает нормы международного права. Более того, поскольку речь идет не о практике Совета Безопасности ООН, гуманитарная оценка последствий таких санкций обычно не проводится или проводится исходя из политических интересов. Вот почему я рекомендую возобновить обсуждение норм международного права и использовать механизмы международного права в качестве инструмента для сотрудничества между государствами и урегулирования любых взаимных споров, которые у них могут возникать. Необходимо проводить гуманитарную оценку односторонних санкций, введению которых должен предшествовать анализ в соответствии с так называемым принципом гуманитарных мер предосторожности.

И в заключение хотелось бы отметить, что, на мой взгляд, государства не должны жертвовать существующими правовыми механизмами ради привлечения к ответственности предположительно виновных лиц или урегулирования споров с другими государствами. Я имею в виду возможность привлекать к решению всех этих проблем различные компетентные международные учреждения. Я очень рада тому, что Международный Суд рассматривает все больше дел в связи с санкциями. Например, можно отметить судебные споры между Катаром и четырьмя другими государствами⁴⁷, а также споры по поводу толкования и применения положений договора о дружбе между Ираном и Соединенными Штатами Америки⁴⁸. Я бы хотела также отметить жалобы, поданные как в отношении Венесуэлы⁴⁹, так и самой Венесуэлой⁵⁰ в Международный уголовный суд, и споры на уровне Всемирной торговой организации. Эти организации обладают достаточными полномочиями, чтобы помочь в урегулировании споров и определении правомерного характера той или иной деятельности, и, следовательно, могут способствовать возобновлению обсуждения норм международного права и опосредованно помогать в защите и охране прав человека.

47 International Court of Justice, “Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council under Article 84 of the Convention on International Civil Aviation (Bahrain, Egypt, Saudi Arabia and United Arab Emirates v. Qatar)”, доступно по адресу: www.icj-cij.org/en/case/173.

48 International Court of Justice, “Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America)”, доступно по адресу: <https://www.icj-cij.org/en/case/175>.

49 См.: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/180925-otp-referral-venezuela_ENG.pdf.

50 См.: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/200212-venezuela-referral.pdf>.