

**Совет по правам человека**

Тридцать третья сессия

Пункт 3 повестки дня

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

Секретариат имеет честь препроводить Совету по правам человека доклад Специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека Идриса Джазаири, подготовленный во исполнение резолюций 27/21 и 30/2 Совета. В этом докладе Специальный докладчик перечисляет основные мероприятия, проведенные им в период с июля 2015 года по июнь 2016 года. Затем он сосредоточивает внимание на вопросах, касающихся средств правовой защиты и восстановления нарушенных прав жертв односторонних принудительных мер, опираясь при этом на результаты обзора, анализа и оценки различных механизмов, которые имеются в распоряжении жертв. В заключение он рекомендует ряд мер, которые следует принять для укрепления или создания средств правовой защиты.

GE.16-13299 (R) 190816 220816



* 1 6 1 3 2 9 9 *

Просьба отправить на вторичную переработку



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

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение.....	3
II. Деятельность Специального докладчика	3
III. Выполнение предыдущих рекомендаций Специального докладчика	4
IV. Средства правовой защиты, имеющиеся в распоряжении государств, затрагиваемых односторонними принудительными мерами	5
A. Средства правовой защиты, предусмотренные в Уставе Организации Объединенных Наций	5
B. Средства правовой защиты, обеспечиваемые специальными положениями об урегулировании споров в международных договорах	6
V. Средства правовой защиты, имеющиеся в распоряжении физических и юридических лиц, затрагиваемых односторонними принудительными мерами	11
A. Внутренние средства правовой защиты	11
B. Органы по правам человека	11
C. Компенсационные комиссии	15
D. Региональные или международные суды	16
VI. Вывод и рекомендации	23

I. Введение

1. Настоящий доклад представлен Специальным докладчиком по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека Идрисом Джазаيري во исполнение резолюций 27/21 и 30/2 Совета по правам человека.
2. Совет по правам человека в своей резолюции 30/2 и Генеральная Ассамблея в своей резолюции 70/151 просили Специального докладчика сосредоточиться на негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека жертв и рассмотреть в своих следующих докладах вопросы средств правовой защиты и восстановления нарушенных прав с целью содействия привлечению к ответственности и возмещению ущерба.
3. В настоящем докладе Специальный докладчик уделяет основное внимание вопросам средств правовой защиты и восстановления нарушенных прав, а также в соответствии со своим мандатом проводит обзор, анализ и оценку различных механизмов, которые имеются в распоряжении жертв односторонних принудительных мер. Этот доклад будет дополнен докладом, который Специальный докладчик представит Генеральной Ассамблее на ее семьдесят пятой сессии; в нем он рассмотрит концептуальные аспекты средств правовой защиты от нарушений прав человека, совершаемых в связи с применением односторонних принудительных мер, которые предусмотрены в международном праве, праве в области прав человека и гуманитарном праве.
4. Учитывая сложность рассматриваемой темы и наличие в ней многогранных и замысловатых аспектов, выводы в настоящем докладе и сформулированные в нем вывод и рекомендации носят предварительный, ориентировочный характер. Специальный докладчик будет рад учесть любые замечания, сведения и предложения, которые могут поступать от правительств, неправительственных организаций и других заинтересованных сторон относительно средств правовой защиты и восстановления нарушенных прав в связи с негативным воздействием односторонних принудительных мер на права человека.

II. Деятельность Специального докладчика

5. С 15 июля 2015 года Специальный докладчик запросил разрешения для официального посещения Европейского союза и Зимбабве, а также направил напоминание Соединенным Штатам Америки, но на момент подготовки настоящего доклада ни одного ответа пока не поступило. Специальный докладчик получил приглашение посетить Сирийскую Арабскую Республику.
6. За период с 15 июля 2015 года по 30 июня 2016 года Специальный докладчик подготовил восемь пресс-релизов, три из которых были выпущены совместно с другими мандатариями специальных процедур.
7. 17 сентября 2015 года Специальный докладчик принял участие в первом организуемом раз в два года обсуждении в рамках дискуссионной группы по вопросу об односторонних принудительных мер и правах человека, которое состоялось в Женеве.

8. 26 октября 2015 года Специальный докладчик представил Генеральной Ассамблее свой первый доклад (A/70/345), в котором содержался предварительный обзор прав человека, подвергающихся негативному воздействию односторонних принудительных мер.

9. Специальный докладчик совершил свою первую официальную поездку в Судан, состоявшуюся 23–30 ноября 2015 года (см. A/HRC/33/48/Add.1), и благодарит власти Судана за их содействие в выполнении его мандата. В конце этой поездки Специальный докладчик сделал заявление для прессы, в котором изложил свои предварительные замечания и рекомендации¹.

10. 15 декабря 2015 года Специальный докладчик совместно с тремя другими мандатариями направил сообщение Индии в связи с предполагаемым блокированием на непальско-индийской границе судов с жизненно важными грузами, в результате которого население Непала стало испытывать нехватку основных товаров и услуг (см. A/HRC/32/53, стр. 29 оригинала). 28 декабря 2015 года правительство Индии ответило на это сообщение².

11. 22 февраля 2016 года Специальный докладчик направил государствам-членам письма с повторным запросом информации об односторонних принудительных мерах. Письменная информация поступила от 13 стран³. Специальный докладчик благодарит правительства, которые направили ему ответы, и обращается ко всем государствам-членам с призывом предоставить ему запрашиваемую информацию, чтобы он мог выполнить свой мандат. Кроме того, для поддержания целостного характера Совета по правам человека он предлагает всем государствам – независимо от их позиции при голосовании об учреждении мандатов – добросовестно взаимодействовать со всеми специальными процедурами, как о том просит Совет в своих резолюциях.

12. 21 июня 2016 года Специальный докладчик принял участие в параллельном мероприятии, состоявшемся в ходе тридцать второй сессии Совета по правам человека, которое было посвящено вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер.

III. Выполнение предыдущих рекомендаций Специального докладчика

13. За период после его назначения Специальный докладчик представил Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее доклады с изложением ряда замечаний и рекомендаций по тематике своего мандата⁴.

14. Специальный докладчик вновь ссылается на все свои рекомендации, в частности на рекомендацию создать на уровне Совета Безопасности или Секретариата Организации Объединенных Наций сводный централизованный реестр,

¹ См. www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16824&LangID=E.

² См. [https://spdb.ohchr.org/hrdb/31st/India_28.12.15_\(16.2015\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/31st/India_28.12.15_(16.2015).pdf).

³ В их число входили Ангола, Бахрейн, Беларусь, Боливия (Многонациональное Государство), Иран (Исламская Республика), Куба, Кувейт, Мексика, Российская Федерация, Сирийская Арабская Республика, Судан, Черногория и Эквадор.

⁴ См. A/HRC/30/45 и A/70/345, в частности пункты 56, 64, 66, 68, 70, 72 и 76.

включающий единый список всех действующих односторонних принудительных мер (см. A/HRC/70/345, пункт 56 а)). Этот реестр следует вести в соответствии со стандартами, применяемыми в настоящее время в отношении санкций Совета, и сделать предметом гласности. Государствам или группам государств – источников/инициаторов санкций будет предложено уведомлять Совет об односторонних принудительных мерах, действующих по их инициативе, и об эволюции этих мер. Образцом для такого реестра мог бы послужить Регистр обычных вооружений Организации Объединенных Наций, который включает данные о международных поставках оружия, а также предоставленную государствами-членами информацию о военных запасах, закупках за счет отечественного производства и политике в этой области⁵.

IV. Средства правовой защиты, имеющиеся в распоряжении государств, затрагиваемых односторонними принудительными мерами

A. Средства правовой защиты, предусмотренные в Уставе Организации Объединенных Наций

15. В Уставе Организации Объединенных Наций (статья 33) закреплён ряд механизмов для урегулирования споров между суверенными государствами; эти механизмы могут быть актуальны для государств, в отношении которых применены односторонние принудительные меры, влияющие на осуществление их населением прав человека. Эти механизмы также упоминаются в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, согласно которой государства должны стремиться к скорейшему и справедливому урегулированию своих международных споров путем переговоров, обследования, посредничества, примирения, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам или соглашениям, или иными мирными средствами по своему выбору⁶.

16. Хотя государства в принципе вольны свободно договариваться о таких мирных средствах урегулирования, которые могут соответствовать характеру их споров⁷, при этом они обязаны добросовестно выполнять свои обязательства по Уставу. Вопрос о правомерности применения контрмер в ситуациях, когда проводятся межгосударственные переговоры, остается дискуссионным⁸.

⁵ См. резолюцию 46/36 L Генеральной Ассамблеи, пункт 7.

⁶ См. резолюцию 25/2625 Генеральной Ассамблеи, приложение.

⁷ См., например, *Справочник по мирному разрешению споров между государствами* (OLA/COD/2394) (United Nations publication, Sales No. E.92.V.7), пункты 19–20.

⁸ Было заявлено, что «когда государство-объект добросовестно вступает в переговоры, применение контрмер не следует считать необходимым; таким образом, контрмеры не будут вводиться согласно критерию необходимости. Контрмеры становятся необходимыми лишь тогда, когда государство-объект отказывается от добросовестного сотрудничества для урегулирования спора». См. Y. Iwasawa and N. Iwatsuki, “Procedural Conditions” in *The Law of International Responsibility*, J. Crawford, A. Pellet and S. Olleson, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2010), p. 1153.

17. В Уставе также предусмотрено, что Совет Безопасности, когда он считает это необходимым, требует от сторон разрешения их спора при помощи мирных средств (пункт 2 статьи 33), и что любой член Организации Объединенных Наций может довести о любом споре или ситуации, имеющей характер, указанный в статье 34, до сведения Совета Безопасности или Генеральной Ассамблеи (пункт 1 статьи 35). Специальный докладчик отмечает, что, согласно статье 50 Устава, любое государство, перед которым встанут специальные экономические проблемы, возникшие из-за введения санкций Организацией Объединенных Наций, имеет право консультироваться с Советом Безопасности. Проводимые дискуссии по вопросу о применении статьи 50 и о механизмах компенсации, которые могут предусматриваться в таких ситуациях, можно считать в некоторой степени релевантными и для вопроса о компенсации в связи с негативным воздействием односторонних принудительных мер.⁹

В. Средства правовой защиты, обеспечиваемые специальными положениями об урегулировании споров в международных договорах

1. Международный Суд

18. Международный Суд обладает двойной компетенцией: он может рассматривать правовые вопросы, касающиеся односторонних принудительных мер, в рамках как своей компетенции в отношении споров, так и своей консультативной компетенции.

Компетенция в отношении споров

19. Суд компетентен рассматривать межгосударственный спор только тогда, когда соответствующие государства признали его компетенцию. Таким образом, ни одно государство не может быть стороной в разбирательстве спора в Суде, если оно не дало соответствующего согласия¹⁰. Споры о применении односторонних принудительных мер между государствами-инициаторами и государствами-объектами таких мер будут подпадать под широкое определение международно-правовых споров, понимаемых как «разногласие по вопросу права или факта, конфликт правовых позиций или интересов между двумя лицами»¹¹. Обращаться в Международный Суд и выступать сторонами в разбирательстве в Суде могут только государства¹²; международные организации, другие субъекты и частные лица не имеют права возбуждать производство в Суде. Вопрос о правовом статусе непризнанных государств или образований де-факто с точки зре-

⁹ По вопросу применения статьи 50 Устава см. пункт 41 документа A/47/277-S/24111, в котором Генеральный секретарь рекомендовал Совету Безопасности разработать комплекс мер, которые с участием финансовых учреждений и других элементов системы Организации Объединенных Наций могли бы приниматься для того, чтобы оградить государства от подобных трудностей. Принятие таких мер отвечало бы принципу справедливости и стало бы средством поощрения государств к сотрудничеству в выполнении решений Совета.

¹⁰ См. R. Mackenzie and others, *The Manual on International Courts and Tribunals*, 2nd ed. (Oxford, Oxford University Press, 2010), p. 14.

¹¹ Это – классическое определение термина «правовой спор», сформулированное Постоянной палатой международного правосудия в деле *О концессиях Мавромматиса в Палестине (Греция против Великобритании)*, постановление от 30 августа 1924 года, P.C.I.J. Series. A, No. 2, p. 11.

¹² См. Статут Международного Суда, статья 34 (1).

ния возможности обращения в Суд вызывает противоречивые суждения¹³. Этот аспект может быть релевантным для некоторых санкционных режимов.

20. Компетенция Суда в отношении спорного дела, возбужденного государством – объектом санкций против государства – инициатора санкций, может основываться либо на положении об урегулировании споров, либо на специальном соглашении между соответствующими государствами (такой случай априори маловероятен, если речь идет о санкциях), или же может вытекать из признания государством, применяющим санкции, обязательной компетенции Суда. Примером такого договора, который, вероятно, предусматривает компетенцию Международного Суда рассматривать жалобу на применение односторонних принудительных мер, является Договор 1955 года о дружбе между Ираном и Соединенными Штатами Америки¹⁴, примененный ранее Исламской Республикой Иран для возбуждения спорного разбирательства по делу *О нефтяных платформах*¹⁵.

21. Согласно статье 38 своего Статута, Международный Суд обязан решать переданные ему споры, применяя международные конвенции, международный обычай и общие принципы права, а также судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций. Таким образом, Суд при рассмотрении того или иного дела об односторонних принудительных мерах вправе руководствоваться нормами в области прав человека, которые могут иметь отношение к оценке санкций, как это было кратко отмечено в предыдущем докладе Специального докладчика¹⁶. В практике Международного Суда бывали случаи, когда государство-истец обосновывало часть своих претензий предполагаемым нарушением норм в области прав человека со стороны государства-ответчика¹⁷.

22. Международный Суд уже рассматривал вопрос о законности экономических санкций в международном публичном праве. При вынесении решения, в частности, о законности актов «экономического давления» со стороны Соединенных Штатов в отношении Никарагуа Суд заявил, что «при отсутствии обязывающего договорного положения или иного конкретного правового обязательства государство не обязано продолжать определенные торговые отношения дольше, чем оно считает это целесообразным»¹⁸. Это означает, что свобода

¹³ В этой связи см., например, Sean D. Murphy, “International judicial bodies for resolving disputes between States” in *Oxford Handbook on International Adjudication*, Cesare Romano, Karen Alter, Yuval Shany, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2013), pp. 185-186.

¹⁴ См. *Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights Between the United States of America and Iran*, 15 August 1955, 284 U.N.T.S. 93. 14 июня 2016 года Исламская Республика Иран инициировала разбирательство в Международном Суде против Соединенных Штатов Америки в связи с предполагаемыми нарушениями Договора о дружбе в связи с мерами, которые были применены Соединенными Штатами к иранским юридическим лицам, в том числе к Центральному банку Ирана.

¹⁵ См. *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, *Judgments*, *I.C.J. Reports 2003*, p. 161.

¹⁶ См. A/70/345.

¹⁷ См., например, Bruno Simma, “Human rights before the International Court of Justice: community interest coming to life?” in *The Development of International Law by the International Court of Justice*, Christian J. Tams and James Sloan, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2013), pp. 577-603.

¹⁸ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, *Merits*, *Judgment of 27 June 1986*, *I.C.J. Reports 1986*, p. 14, para. 276; см. также A/HRC/19/33, пункты 13–14.

введения мер по ограничению торговли с государством – субъектом таких мер ограничивается ситуациями, когда такие меры не приведут к нарушению действующих договорных обязательств. Это оставляет Суду широкое поле деятельности при вынесении решений относительно односторонних принудительных мер, их законности или незаконности по международному публичному праву, а также об их соответствии либо несоответствии правам человека, включая проведение оценки правовой значимости и правовых последствий многочисленных резолюций Генеральной Ассамблеи, осуждающих применение односторонних принудительных мер.

23. Специальный докладчик напоминает о том, что государство – объект односторонних принудительных мер вправе проверить, имеются ли действующие договоры между ним и государством либо государствами, применяющими упомянутые меры. Такие договоры могут стать основанием для признания компетенции Международного Суда в случае спора относительно толкования или применения договора и тем самым обеспечить возможность оспорить в судебном порядке применение односторонних принудительных мер, которые приводят к нарушениям обязательств, предусмотренных соответствующим договором, обычным международным правом или соответствующими нормами в области прав человека, включая те, которые относятся к *jus cogens*.

Консультативная компетенция

24. Международный Суд может давать консультативные заключения по любому юридическому вопросу, по запросу любого учреждения, уполномоченного делать такие запросы самим Уставом Организации Объединенных Наций или согласно этому Уставу¹⁹. В этой связи следует отметить, что на основании статьи 96 Устава Генеральная Ассамблея или Совет Безопасности могут запрашивать от Международного Суда консультативные заключения по любому юридическому вопросу. В консультативных делах государства не являются сторонами судебного разбирательства, в них нет истца или ответчика. Суд предлагает государствам или международным организациям предоставить информацию для оказания Суду содействия в вынесении заключения по рассматриваемому правовому аспекту или аспектам.

25. Хотя консультативные заключения Суда не являются юридически обязательными, они имеют огромное практическое значение и могут приводить к далеко идущим последствиям. В самом деле,

значение консультативной функции обусловлено тем фактом, что она влияет на общее толкование международного права для международного сообщества, а не только для отдельных государств или образований, к которым непосредственно относится то или иное индивидуальное заключение. Таким образом, консультативные заключения Суда при их надлежащем применении могут не только задать направление запрашивающему органу, но и служить интересам всего международного сообщества²⁰.

¹⁹ В связи с консультативными функциями Международного Суда в целом см. Mahasen M. Aljaghoub, *The Advisory Function of the International Court of Justice, 1946-2005* (Berlin/New York, Springer, 2006); см. также Shabtai Rosenne, *The Law and Practice of the International Court, 1920-2005*, 4th ed. Vols. I-IV (Boston, Massachusetts, Nijhoff Publishers, 2006).

²⁰ *Ibid.*, p. 5.

26. В этой связи Специальный докладчик предлагает соответствующим государствам-членам рассматривать вопрос об обращении в Международный Суд с просьбой вынести консультативное заключение о законности или незаконности односторонних принудительных мер, особенно с точки зрения их соответствия либо несоответствия нормам в области прав человека. Такое консультативное заключение будет иметь огромное значение как для международного сообщества, так и для укрепления верховенства права. Генеральной Ассамблее для вынесения решения об обращении в Международный Суд за консультативным заключением о законности или незаконности односторонних принудительных мер, по-видимому, достаточно принятия резолюции простым большинством голосов²¹.

27. Специальный докладчик сожалеет о том, что Совету по правам человека не было разрешено запрашивать консультативные заключения у Международного Суда, хотя его статус вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи²² обеспечил бы ему эту возможность. Такое разрешение было дано целому ряду специализированных учреждений Организации Объединенных Наций и ее главным органам, включая Экономический и Социальный Совет²³.

2. Межгосударственный арбитраж

28. В дополнение к Международному Суду целый ряд двусторонних и многосторонних договоров предусматривают обязательную компетенцию какого-либо международного арбитражного суда на случай возникновения спора между сторонами этих договоров по вопросам их толкования или применения. В некоторых ситуациях такие положения о разрешении споров могут использоваться для подачи жалоб на односторонние принудительные меры, которые способны привести к нарушению ряда положений рассматриваемого договора²⁴.

3. Орган Всемирной торговой организации по разрешению споров

29. Поскольку односторонние принудительные меры, введенные одним государством – членом Всемирной торговой организации (ВТО) в отношении другого государства-члена, вполне могут привести к нарушениям обязательств, которые предусмотрены в соглашениях ВТО, встает вопрос о том, является ли подача апелляции в Орган ВТО по разрешению споров возможным средством за-

²¹ На вопрос о том, представляет ли собой обращение за консультативным заключением «важный вопрос» по смыслу пункта 2 статьи 18 Устава Организации Объединенных Наций, в силу этого требующий принятия большинством в две трети голосов Генеральной Ассамблеи, как представляется, был дан отрицательный ответ, как о том свидетельствует неоспоримая практика, которая последовала за просьбами к Международному Суду вынести консультативные заключения о юридических последствиях строительства стены на оккупированной палестинской территории и о соответствии международному праву односторонней декларации независимости Косово. См. Jochen Frowein and Karin Oellers-Frahm, “Article 65”, in *The Statute of the International Court of Justice: A commentary*, Andreas Zimmermann and others, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2012), p. 1614.

²² См. резолюцию 60/251 Генеральной Ассамблеи.

²³ См. резолюцию 89 (I) Генеральной Ассамблеи.

²⁴ См., например, Договор о стимулировании инвестиций между Федеративной Республикой Германией и Республикой Судан, 7 февраля 1963 года, статья 11, можно ознакомиться по адресу <http://investmentpolicyhub.unctad.org/Download/TreatyFile/1420>.

щиты для государства – члена ВТО, против которого введены международные санкции²⁵.

30. Безусловно, столкнувшееся с санкциями государство или государства должны доказать, что рассматриваемые меры противоречат различным положениям соглашений ВТО. Разумно предположить, что некоторые из оснований, чтобы признать односторонние принудительные меры незаконными по публичному международному праву, будут также рассматриваться органом ВТО по разрешению споров. Статья 3.2 Договора ВТО о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров, гласит, что система разрешения споров ВТО призвана сохранять права и обязательства ее членов согласно охватываемым ею соглашениям и прояснять существующие положения этих соглашений в соответствии с обычными нормами толкования публичного международного права. В 1996 году Апелляционный орган ВТО при рассмотрении дела *США-бензин* заявил, что «Генеральное соглашение о тарифах и торговле не следует толковать в отрыве от публичного международного права»²⁶. Относительно возможности сослаться на исключения по соображениям безопасности (которые предусмотрены в статье XXI Генерального соглашения о тарифах и торговле)²⁷ в качестве аргумента в защиту государств-инициаторов санкций следует отметить, что, как показывает история законодательного принятия статьи XXI Генерального соглашения о тарифах и торговле, это положение не планировалось исключать из процедур разрешения споров ВТО²⁸. Данное обстоятельство усиливает аргументацию о том, что исключения по соображениям безопасности не задумывались как самостоятельное положение²⁹. В этой же связи было озвучено предположение, что на рассмотрение Органа ВТО по разрешению споров, веро-

²⁵ Российская Федерация, являющаяся членом ВТО с 2012 года, сослалась на возможность обращения с жалобой в Орган ВТО по разрешению споров, чтобы оспорить санкции, введенные против нее Европейским союзом и Соединенными Штатами. Министр экономического развития Российской Федерации Алексей Улюкаев заявил, что последний комплекс санкций дает основания для их обжалования в ВТО и что они будут обжалованы: см. *Russia Today*, “Russia to appeal against US, EU sanctions to WTO” (12 сентября 2014 года), можно ознакомиться по адресу <http://rt.com/business/187432-wto-russia-sanctions-ulyukaev/>; см. также E. Pickett and M. Lux, “Embargo as a trade defence against an embargo: the WTO compatibility of the Russian ban on imports from the EU”, *Global Trade and Customs Journal*, vol. 10, No. 1 (2015), pp. 2-41.

²⁶ World Trade Organization, *United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, Report of the Appellate Body, 29 April 1996 (WT/DS2/AB/R), p. 17.

²⁷ В этой статье Стороне разрешается не соблюдать свои обязательства, предусмотренные Генеральным соглашением по тарифам и торговле, если она предпринимает «такие действия, которые она считает необходимыми для защиты существенных интересов своей безопасности», с упоминанием различных ситуаций, в том числе «в военное время или в других чрезвычайных обстоятельствах в международных отношениях» и «во исполнение ее обязательств по Уставу Организации Объединенных Наций для сохранения мира во всем мире и международной безопасности». Это последнее положение явно подразумевает обязательства по выполнению резолюций Совета Безопасности, принятых на основании Главы VII Устава Организации Объединенных Наций, и как таковое не охватывает односторонние принудительные меры.

²⁸ См. M. J. Hahn, “Vital interests and the law of GATT: an analysis of GATT’s security exception”, *Michigan Journal of International Law*, vol. 12 (1991), pp. 556-567.

²⁹ См. Mitsuo Matsushita and others, *The World Trade Organization: Law, Practice and Policy* (Oxford, Oxford University Press, 2006), p. 597.

ятно, может быть передан спор, аргументация которого связана с правами человека³⁰.

V. Средства правовой защиты, имеющиеся в распоряжении физических и юридических лиц, затрагиваемых односторонними принудительными мерами

A. Внутренние средства правовой защиты

31. Ответ на вопрос о том, могут ли физические или юридические лица, к которым применены односторонние принудительные меры, воспользоваться процедурой эффективного разбирательства во внутренних судах государства или государств, применивших такие меры, зависит прежде всего от соответствующей страны. Как представляется, в большинстве судебных систем национальные судебные органы вряд ли предоставят средства правовой защиты физическим или юридическим лицам, к которым применены односторонние принудительные меры, поскольку суды испытывают на себе серьезное влияние политических решений, лежащих в основе санкций. Следует также отметить, что в соответствии с законодательством Европейского союза внутренние, или национальные, суды стран Европейского союза обязаны применять ограничительные меры, введенные Европейским союзом.

32. Однако были случаи, когда меры по применению санкций Организации Объединенных Наций на национальном уровне оспаривались во внутренних судах – например, в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии³¹. Не вполне ясно, была ли присуждена истцам какая-либо компенсация. Сообщалось, что одно дело об ущербе от санкций в настоящее время находится на рассмотрении британского Высокого суда; оно было передано банком «Меллат» (Иран) после того, как в 2013 году Верховный суд Соединенного Королевства в своем решении признал незаконным постановление правительства Соединенного Королевства от 2009 года о наложении финансовых ограничений на деятельность этого банка в Соединенном Королевстве.

B. Органы по правам человека

33. В системе Организации Объединенных Наций имеется ряд договорных механизмов, которые в принципе допускают подачу частными лицами жалоб на государство в связи с нарушениями прав человека³². Некоторые из этих механизмов априори имеют отношение к ситуациям, в которых оказываются лица, чьи права человека пострадали от односторонних принудительных мер. При

³⁰ См., например, G. Marceau, “WTO dispute settlement and human rights”, *European Journal of International Law*, vol. 13 (2002), pp. 753-814.

³¹ См., например, дело *The Queen on The Application of Aguy Georgias v. Secretary of State for The Home Department* [2008] EWHC 1599, в котором член правительства Зимбабве, столкнувшись с запретом на поездки, наложенным на него согласно общей позиции Совета 2007/235/CFSP о продлении ограничительных мер в отношении Зимбабве, подал ходатайство о судебном пересмотре дела, которое было отклонено Высоким судом.

³² См. E/CN.4/2005/WG.23/2.

этом нужно подчеркнуть, что в отдельных случаях такие механизмы могут быть недоступны, поскольку некоторые государства, вводящие односторонние принудительные меры, могут не относиться к числу государств, ратифицировавших соответствующие договоры или протоколы.

34. Можно исходить из того, что лица, чье осуществление прав человека пострадало от применения односторонних принудительных мер, могут обращаться с жалобами на применившее такие меры государство или государства соответственно в Комитет по правам человека или в Комитет по экономическим, социальным и культурным правам при условии, что такое государство или государства ратифицировали Факультативный протокол или факультативные протоколы. Каждый Комитет может рассматривать индивидуальные сообщения о предполагаемых нарушениях любых прав, предусмотренных соответствующим пактом. Пострадавшие стороны как таковые вправе подавать жалобы на предполагаемые нарушения их прав, например, на основании статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, которая защищает право на достаточный жизненный уровень, включающий питание, одежду, жилище и медицинское обслуживание, и статьи 12 этого же Пакта, в которой защищается право на здоровье³³.

35. Хотя каждый человек может обратиться в вышеупомянутый Комитет с жалобой на предполагаемые нарушения прав, которые защищены соответствующими пактами, факультативные протоколы к пактам предусматривают, что авторы сообщений должны находиться под юрисдикцией государства, несущего ответственность за нарушение (и что соответствующий Пакт и Факультативный протокол к нему должны быть ратифицированы этим государством). Не ясно, делает ли это требование невозможной подачу жалобы на государство, которое нарушило какое-либо из защищенных прав вне своих границ³⁴.

36. При этом не следует отвергать возможность экстерриториального применения положений Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах: ведь государства могут быть связаны обязательствами по Пакту, действуя за пределами своей территории³⁵. Судебная практика международных и региональных органов – таких как Комитет по правам человека, Международный Суд и Европейский суд по правам человека, – показывает, что правительства могут привлекаться к ответственности, если они нарушают основные права лиц, проживающих за пределами их границ³⁶.

37. Например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем замечании общего порядка № 15 (2002 год) о праве на воду пояснил, что государство не должно лишать другую страну возможности реализовать

³³ См. A/HRC/70/345, пункты 34–44.

³⁴ См. Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, “The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, In-Brief No. 2 (Geneva, July 2013), p. 12. См. на веб-сайте <http://www.genevaacademy.ch/docs/publications/The%20optional%20protocol%20In%20brief%202.pdf>.

³⁵ См. C. Courtis and M. Sepúlveda, “Are extraterritorial obligations reviewable under the Optional Protocol to the ICESCR?”, *Nordic Journal of Human Rights*, vol. 27, No. 1 (2009); и F. Coomans, “The extraterritorial scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the work of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Law Review*, vol. 11, No. 1 (2011).

³⁶ См. Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, In-Brief No. 2, pp. 12-13.

право на воду в интересах лиц, находящихся под ее юрисдикцией (пункт 31). В своих заключительных замечаниях по периодическим докладам государств-участников Комитет также указал, что юрисдикция включает в себя любую территорию, на которую распространяется географическая, функциональная или персональная юрисдикция. Комитет также может принимать сообщения от частных лиц, права которых по Пакту были нарушены и которые проживают за пределами территории государства-участника, несущего, по их утверждению, ответственность за эти нарушения³⁷.

38. С другой стороны, Комитет по правам человека в своем замечании общего порядка № 31 (2004 год) о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства – участники Пакта, утверждает, что каждое государство – участник Пакта «несет перед каждым другим государством-участником обязательство выполнять свои обязанности по договору», полагая, что нарушение каким-либо государством-участником предусмотренных Пактом прав требует от других призвать нарушителей «соблюдать их обязательства по Пакту». Поэтому было бы разумно предположить, что соблюдение обязательств по Пакту является обязательным условием при применении односторонних принудительных мер³⁸.

39. Таким образом, целесообразно исходить из того, что в случае односторонних принудительных мер может допускаться подача жалоб на применяющее такие меры государство или государства со стороны юридических или физических лиц, которые являются гражданами или резидентами государств, применяющих такие меры.

40. Третьи стороны также могут подавать жалобы от имени частных лиц с их письменного согласия³⁹. Официальная жалоба должна включать в себя полную хронологию совершенных действий с подтверждающей документацией, пояснение о том, как эти действия нарушают конкретные положения соответствующего Пакта, и указание вида желаемого средства правовой защиты.

³⁷ Ibid.

³⁸ См. документ ССРР/С/УСА/СО/4, в котором Совет по правам человека рекомендовал Соединенным Штатам Америки обеспечить добросовестное толкование Международного пакта о гражданских и политических правах в соответствии с обычным значением, которое следует придавать его терминам в их контексте, включая последующую практику, а также в свете объекта и целей Пакта, и пересмотреть свою юридическую позицию, признав применимость Пакта в отношении лиц под его юрисдикцией, находящихся за пределами его территории, в определенных обстоятельствах, как об этом говорится, в частности, в замечании общего порядка Комитета № 31 (2004 год) о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства – участники Пакта (пункт 4 а)). В связи с наблюдением, проводимым Агентством национальной безопасности во всем мире, Комитет рекомендовал Соединенным Штатам принять все необходимые меры к обеспечению того, чтобы его мероприятия по наблюдению как на территории Соединенных Штатов, так и за ее пределами соответствовали их обязательствам по Пакту, в том числе по статье 17; в частности, следует принять меры к обеспечению того, чтобы любое вмешательство в осуществление права лица на неприкосновенность личной жизни отвечало принципам законности, пропорциональности и необходимости независимо от гражданства или местонахождения лиц, сообщения которых становятся объектом непосредственного отслеживания (пункт 22 а)).

³⁹ См. Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, статья 2; и Е/С.12/49/3, правило 4.

41. Было бы желательно, чтобы общее правило, по которому Комитет не рассматривает сообщение, если не убедится, что все доступные внутренние средства правовой защиты были исчерпаны, не применялось к жалобам жертв нарушений прав человека, совершенных в результате применения односторонних принудительных мер, введенных другой страной. Следует также отметить, что жалоба может быть отклонена, если будет установлено, что это же дело (т.е. дело, касающееся того же автора, тех же действий и тех же основных прав) рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования⁴⁰.

42. Однако заявителям не следует забывать, что из-за большого числа представляемых сообщений срок от первоначальной подачи до вынесения Комитетом окончательного решения может составлять несколько лет. Когда Комитет приходит к выводу, что представленные ему факты указывают на нарушение со стороны государства-участника, он препровождает свое решение этому государству-участнику и предлагает ему в определенный срок представить информацию о принятых мерах по выполнению его решения и рекомендаций. Решения Комитета, вынесенные в рамках процедуры рассмотрения сообщений, не подлежат обжалованию.

43. Что касается средств правовой защиты и восстановления нарушенных прав, то, хотя Комитет может вынести решение о мерах по исправлению нарушения, которые надлежит принять государству-участнику – таких, как выплата компенсации жертве или жертвам нарушения, – его решения не являются юридически обязательными для государства. Порядок принятия мер по выполнению рекомендаций Комитета изложен в факультативных протоколах к пактам. Например, в отношении сообщений, представляемых на основании Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, соответствующее государство-участник должно в течение шести месяцев представить ответ с указанием мер, принятых для выполнения рекомендаций Комитета. Комитет может также обратиться к государству-участнику с просьбой представить в своем следующем периодическом докладе информацию о любых мерах, принятых в связи с рекомендациями Комитета⁴¹.

44. На рассмотрение Комитета по правам человека согласно процедуре Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах было передано одно дело в связи с санкциями, введенными Организацией Объединенных Наций⁴². Два гражданина Бельгии, имена которых в начале 2003 года по инициативе Бельгии были включены в список Комитета по санкциям Организации Объединенных Наций, направили в Комитет сообщение, в котором утверждали, что своей рекомендацией включить их имена в список Санкционного комитета без «соответствующей информации» и последующим введением санкций Бельгия нарушила ряд положений Пакта, в том числе о праве на справедливое судебное разбирательство, праве на эффективное средство правовой защиты (статьи 2 (3) и 14) и о праве на свободу передвижения (статья 12). Комитет определил, что он компетентен «получать сообщения относительно предполагаемых нарушений государством-участником прав, закреплен-

⁴⁰ См. Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, статья 3 (2); и Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, статья 5 (2) а).

⁴¹ См. Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, статья 9 (3).

⁴² См. сообщение № 1472/2006, *Саяди и Винк против Бельгии*, соображения от 29 декабря 2008 года.

ных в Пакте, независимо от происхождения обязательств, которые выполняет государство-участник», даже если включение заявителей в список было по просьбе Бельгии закреплено Комитетом по санкциям после принятия резолюции 1267 Совета Безопасности. Комитет пришел к выводу, что Бельгия нарушила соответствующие права, защищаемые Пактом.

45. Учитывая вышеизложенное, Специальный докладчик считает, что комитеты, учрежденные в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах и с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, тем более компетентны рассматривать жалобы на правомерность односторонних принудительных мер и давать рекомендации относительно средств правовой защиты для жертв этих мер.

Специальные процедуры Совета по правам человека

46. Жалобы на нарушения прав человека, совершенные вследствие введения односторонних принудительных мер, могут также рассматриваться в рамках специальных процедур Совета по правам человека. В этой связи лица или группы лиц, пострадавшие от односторонних принудительных мер, могут направлять жалобы Специальному докладчику по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека, который уполномочен реагировать на индивидуальные случаи, препровождая сообщения соответствующему государству или государствам с целью обращения их внимания на предполагаемые нарушения и злоупотребления. Сообщения могут направляться и другим специальным процедурам, если их мандат имеет отношение к аспектам нарушений прав человека, связанных с применением односторонних принудительных мер. Тем не менее, хотя предполагается, что государства будут нести ответственность за принятие национальных мер, оказывающих пагубное воздействие на права человека их населения, одна лишь правовая аргументация не позволяет установить, признают ли государства, принявшие такие меры, свою ответственность за вредное воздействие односторонних принудительных мер на права человека за пределами их территории.

Процедура рассмотрения жалоб в Совете по правам человека

47. Процедура рассмотрения жалоб в Совете по правам человека – это еще один форум, призванный рассматривать случаи систематической практики грубых и убедительно подтвержденных нарушений всех прав человека и основных свобод, совершаемых в любой части мира и при любых обстоятельствах, который, вероятно, мог бы служить механизмом для рассмотрения жалоб на вредное воздействие односторонних принудительных мер. Цель этой процедуры – активизировать сотрудничество с соответствующим государством. После рассмотрения сообщения *prima facie* Комитет препровождает его соответствующему государству с целью получения его мнения и поддержания связи между заявителем, государствами и Советом на всех этапах этой процедуры.

С. Компенсационные комиссии

48. Компенсационные комиссии были учреждены в различных ситуациях для рассмотрения вопросов об урегулировании претензий, связанных с конфликтами или массовыми нарушениями прав человека. К их числу относятся Комиссия по искам переселенцев и беженцев в отношении недвижимости, Суд по рассмотрению претензий в отношении неактивных депозитных счетов в Швейцарии, Комиссия по рассмотрению имущественных исков, учрежденная распоря-

жением № 2006/10 Миссии Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово и Международная комиссия по рассмотрению страховых требований за период Холокоста.

49. Компенсационная комиссия Организации Объединенных Наций является собой убедительный пример такого механизма. Она была учреждена в качестве вспомогательного органа Совета Безопасности с мандатом, предусматривающим рассмотрение, принятие решений и осуществление выплат по претензиям, предъявленным Ираку в связи с его незаконным вторжением в Кувейт. Совет Безопасности в своей резолюции 687 (1991) вновь подтвердил, что:

Ирак без ущерба для своей задолженности и обязательств, возникших до 2 августа 1990 года, которые будут урегулированы с помощью обычных механизмов, несет ответственность по международному праву за любые прямые потери, ущерб, включая ущерб окружающей среде и истощение природных ресурсов, или вред, причиненный иностранным правительствам, физическим и юридическим лицам в результате незаконного вторжения Ирака и оккупации им Кувейта.

50. Вероятно, можно было бы создать аналогичную компенсационную комиссию для присуждения компенсации жертвам односторонних принудительных мер. Такая компенсационная комиссия могла бы быть учреждена под эгидой Совета Безопасности или же на основе многосторонней конвенции, заключенной по итогам переговоров под эгидой Организации Объединенных Наций. Государствам, которые применили односторонние принудительные меры в отношении других государств, можно было бы предложить оказывать такой комиссии финансовую поддержку.

D. Региональные или международные суды

Суды Европейского союза

51. Санкции Европейского союза, которые в Европейском союзе называются «ограничительными мерами»⁴³, проходят всестороннюю процедуру судебного пересмотра в Общем суде, результаты которого могут обжаловаться в Суде Европейского союза. Эта процедура в равной степени применима к мерам по выполнению резолюций Совета Безопасности, принятых на основании Главы VII Устава Организации Объединенных Наций, и «самостоятельных» мер Европейского союза, как было пояснено в деле *Международный фонд «Кади и Аль-Баракат» против Совета и Комиссии*.⁴⁴ Суды Европейского союза со временем накопили обширную практику рассмотрения дел об исках, поданных физиче-

⁴³ См. Совет Европейского союза, Руководство Европейского союза по вопросу об осуществлении и оценке ограничительных мер в рамках общей внешней политики и политики безопасности ЕС (15 июня 2012 года).

⁴⁴ См. *Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, C-402/05 P and C-415/05 P, Court of Justice (Grand Chamber), Judgment of 3 September 2008. В кратком изложении своего постановления Суд пояснил, что «Органы правосудия Сообщества... в соответствии с полномочиями, возложенными на них в Договоре о ЕС, обеспечивают рассмотрение – в принципе, полное рассмотрение, – вопроса о правомерности всех действий Сообщества с точки зрения основных прав, являющихся неотъемлемой частью общих принципов права Сообщества, включая рассмотрение тех мер со стороны Сообщества, которые, как и рассматриваемое регулирующее положение, призваны обеспечивать выполнение резолюций Совета Безопасности».

скими или юридическими лицами, к которым применены ограничительные меры, и в ряде случаев заявители действительно добивались «исключения из списка», хотя доля таких успешных дел по-прежнему невелика. Ежегодно в Общий суд поступают десятки новых ходатайств об отмене ограничительных мер⁴⁵. Тем не менее, как отметил судья Аллан Росас,

тот факт, что решения о санкциях, в принципе, подлежат «полному» судебному контролю, не предполагает, что физическим или юридическим лицам, являющимся объектами санкций, всегда или даже в большинстве случаев удастся добиться отмены ограничительных мер. Так, в 2015 году большинство исков об отмене решений Совета, поданные в Общий суд, были признаны неприемлемыми или отклонены⁴⁶.

52. Основным положением, регулирующим процедуры прямого судебного пересмотра мер Европейского союза в судах Европейского союза, является статья 263 Договора о функционировании Европейского союза⁴⁷. Такие иски должны подаваться в течение двух месяцев со дня опубликования соответствующей меры, или со дня уведомления истца об этой мере, или при отсутствии таковых – со дня, когда истцу стало известно об этой мере. В части ограничительных мер, введенных в рамках общей внешней политики и политики безопасности, важным аспектом является то, что статья 275 Договора о функционировании Европейского союза в принципе исключает судебный пересмотр актов, относящихся к сфере общей внешней политики и политики безопасности.

53. Однако в этой же статье 275 предусмотрено исключение из указанного принципа:

Суд компетентен отслеживать соблюдение статьи 40 Договора о Европейском союзе и выносить решения по искам, которые подаются в соответствии с условиями пункта 4 статьи 263 упомянутого Договора с целью рассмотрения вопроса о легитимности решений о введении ограничительных мер против физических или юридических лиц, принятых Советом на основе главы 2 части V Договора о Европейском союзе.

54. Таким образом, непосредственно предусмотрено, что Общий суд и Суд Европейского союза компетентны рассматривать вопрос о легитимности решений о введении ограничительных мер в отношении физических и юридических лиц, которые принимаются в рамках общей внешней политики и политики безопасности. Кроме того, ограничительные меры Европейского союза могут быть обжалованы косвенно – через процедуру предварительного постановления на основании статьи 267 Договора о функционировании Европейского союза, ко-

⁴⁵ В 2006 году в Общий суд поступило пять исков об отмене таких актов; более поздние данные являются следующими: в 2011 году – 93 новых дела, в 2012 году – 59, в 2013 году – 41, в 2014 году – 69 и в 2015 году – 55. Намного меньше дел поступает по апелляционной процедуре в Суд Европейского союза. Например, в 2015 году Суд вынес решения по семи таким делам. См. Allan Rosas, “EU sanctions policies: value imperialism, futile gesture politics or extravaganza of judicial control?”, доклад на семинаре Европейского союза об ограничительных мерах, Таллинн, 5 февраля 2016 года.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Пункт 4 статьи 263 Договора о функционировании Европейского союза гласит: «Любое физическое или юридическое лицо может подавать иски против актов [какого-либо института Европейского союза], адресатом которых оно является либо которые непосредственно и индивидуально его затрагивают, а также против регламентарных актов, которые непосредственно его затрагивают и не требуют исполнительных мер».

гда в ходе разбирательства в каком-либо национальном суде одного из 27 государств-членов Европейского союза возникает вопрос по поводу толкования европейского законодательства о санкциях.

55. Относительно различных оснований для пересмотра следует отметить, что та или иная ограничительная мера может быть отменена, если будет установлено, что соответствующее учреждение «злоупотребило» своими полномочиями или использовало свои полномочия не в тех целях, для которых они были предоставлены. Однако более общей причиной является явная ошибка в оценке⁴⁸. Процедура такого пересмотра предусматривает, чтобы введенные меры были подкреплены доказательствами и чтобы эти доказательства были точными, надежными, последовательными и достаточно полными. Судебный пересмотр может также проводиться в связи с процессуальными правами – правом знать основания для применения той или иной правовой меры, правом на участие в слушании дела об ограничении интересов какого-либо лица, охраной права какого-либо лица на защиту в случае возможных санкций и правом на рассмотрение с должной тщательностью дел какого-либо лица институтами Европейского союза. Кроме того, о пересмотре можно ходатайствовать в случае нарушения какого-либо договора или правового принципа в связи с их применением, включая нарушение какого-либо существенного положения законодательства Европейского союза и нарушением основных прав. Эта процедура также охватывает правовые принципы, разработанные Судом Европейского союза, а именно принципы недискриминации, пропорциональности, юридической определенности и законных ожиданий⁴⁹.

56. Однако процедура судебного пересмотра дел судами Европейского союза не распространяется на пересмотр общих мотивов, лежащих в основе политического решения о введении режима санкций или о внесении какого-либо лица в «черный список». Это означает, что политические институты Европейского союза обладают широкими дискреционными полномочиями по установлению общих критериев, касающихся охвата физических лиц, юридических лиц и видов деятельности, в отношении которых принимаются ограничительные меры⁵⁰. Поэтому представляется, что суды Европейского союза вряд ли будут рассматривать вопрос о легитимности ограничительных мер Европейского союза с точки зрения их соответствия международному праву, хотя о таком соответствии фактически заявлено Советом и Европейским союзом⁵¹.

57. Тезис о том, что иск об отмене ограничительных мер Европейского союза в отношении какой-либо определенной страны также может быть подан в суды Европейского союза правительством государства – объекта таких мер, не пред-

⁴⁸ Как это имело место, например, в деле *Safa Nicu Sepahan v. Council of the European Union*, T-384/11, General Court (First Chamber), Judgment of 25 November 2014.

⁴⁹ См. D. Chalmers, G. Davies and G. Monti, *European Union Law*, 3rd ed. (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2010), p. 396; по вопросу о пересмотре санкций Организации Объединенных Наций и Европейского союза судами Европейского союза см., например, G. de Búrca, “The European Court of Justice and the International Legal Order after *Kadi*”, *Harvard International Law Journal*, vol. 51, No. 2 (2010).

⁵⁰ См. Allan Rosas, “EU sanctions policies”.

⁵¹ См. Совет Европейского союза, Руководство Европейского союза по вопросу об осуществлении и оценке ограничительных мер в рамках общей внешней политики и политики безопасности ЕС (15 июня 2012 года), пункт 9, который гласит, что «ограничительные меры всегда должны вводиться и применяться согласно международному праву».

ставляется противоречивым, несмотря на отсутствие соответствующих прецедентов⁵². По-видимому, уже четко закреплен принцип, согласно которому третье государство (не являющееся членом Европейского союза) может обратиться в Общий суд или в Суд Европейского союза с иском на основании статьи 263 Договора о функционировании Европейского союза при условии, что это государство соответствует требованиям исковой правоспособности, предусмотренным в упомянутой статье, т.е. что обжалуемая мера его «непосредственно затрагивает»⁵³.

58. Остается нерешенным вопрос о том, могут ли физические и юридические лица, которые, как было установлено, пострадали от незаконных ограничительных мер со стороны Европейского союза, получать компенсацию за ущерб в судах Европейского союза. Согласно статье 268 Договора о функционировании Европейского союза, частные стороны вправе подать в Общий суд иск в связи с предполагаемой внедоговорной ответственностью Европейского союза⁵⁴. Специальный докладчик подтвердил, что к настоящему времени судом Европейского союза было вынесено только одно решение о присуждении компенсации жертвам незаконных ограничительных мер. Иранская компания, которая являлась истцом в этом деле⁵⁵, была в 2011 году внесена в список для введения ограничительных мер в отношении Исламской Республики Иран, связанных с режимом нераспространения. Общий суд пришел к выводу, что Совет «допустил явную ошибку», включив истца в этот список, и не обосновал это решение достаточными доказательствами. Он определил, что эта ошибка Совета является «достаточно серьезной» и что она нанесла ущерб репутации компании. Суд отменил решение о включении этой компании в «черный список» и присудил ей компенсацию за репутационные издержки; правда, присужденная сумма компенсации была скромной⁵⁶.

59. Хотя судебный пересмотр правомерности ограничительных мер в судах Европейского союза обеспечивает пострадавшим от этих мер физическим и юридическим лицам определенную форму правовой защиты и хотя масштабы и тщательность такого судебного пересмотра, по-видимому, не имеют аналогов в мире, некоторые аспекты продолжают вызывать озабоченность. В частности, практика «возврата в черный список» по другим основаниям физических или юридических лиц, ранее исключенных из него, которая широко применяется Советом Европейского союза, представляется Специальному докладчику в качестве вызова авторитету судов Европейского союза. Еще одной причиной для

⁵² Consultations at the European Court of Justice, 25 May 2016.

⁵³ См. J. Rideau, «Recours en annulation – Conditions de recevabilité», *Jurisclasseur Europe* (Lexis Nexis, 2011), para. 71. По меньшей мере один иск, не связанный с санкциями, был подан в Общий суд нечленом Европейского союза против Европейской комиссии: см. *Swiss Confederation v. European Commission*, C-547/10P, General Court (Third Chamber), Judgment of 7 March 2013.

⁵⁴ См. A. Rosas, “Counter-terrorism and the rule of law: issues of judicial control”, in *Counter-terrorism: International Law and Practice*, A.M. Salinas de Frias, K.L.H. Samuel and N.D. White, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2012), p. 91.

⁵⁵ См. *Safa Nicu Sepahan v. Council of the European Union*, T-384/11, General Court (First Chamber), Judgment of 25 November 2014. В настоящее время это дело рассматривается по апелляционной процедуре Судом Европейского союза (C-45/15 P). На рассмотрении Общего суда находится ряд других исков, по которым лица, исключенные из санкционных списков, требуют возмещения причиненного ущерба.

⁵⁶ В этом деле компания «Сафа Нику Сефахан» требовала компенсацию в размере 7,66 млн. евро плюс проценты, в том числе 2 млн. евро за ущерб ее репутации, однако Суд присудил лишь 50 000 евро в качестве компенсации за репутационные издержки.

озабоченности является давление на суды со стороны ряда государств, которые публично критикуют судебную практику по делам об исключении из санкционных списков⁵⁷. В этой же связи Специальный докладчик отмечает, что неопределенность перспектив реального получения в судебном порядке компенсации за ущерб от незаконно примененных ограничительных мер серьезно подрывает эффективность средств правовой защиты жертв нелегитимных санкций в правовой системе Европейского союза.

Европейский суд по правам человека

60. Европейский суд по правам человека компетентен выносить решения по искам физических или юридических лиц в связи с нарушениями Конвенции о защите прав человека и основных свобод⁵⁸.

61. Суд может принимать жалобы от любого физического или юридического лица, которые утверждают, что явились жертвами нарушения Конвенции или одного из Протоколов к ней⁵⁹. Однако Суд может принимать дело к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты, как это предусмотрено общепризнанными нормами международного права, и в течение шести месяцев с даты вынесения национальными органами окончательного решения по делу⁶⁰. Кроме того, Суд не принимает к рассмотрению индивидуальную жалобу, если она является «по существу аналогичной той, которая уже была рассмотрена Судом или уже является предметом другой процедуры международного разбирательства или урегулирования, или если она не содержит новых относящихся к делу фактов»⁶¹. Постановления Суда являются обязательными для государств – участников Конвенции⁶².

62. Суд может назначить заявителю компенсацию, т.е. «присудить справедливую компенсацию потерпевшей стороне», если он «объявляет, что имело место нарушение Конвенции или Протоколов к ней, а внутреннее право Высокой Договаривающейся Стороны допускает возможность лишь частичного устранения последствий этого нарушения»⁶³. При этом было отмечено, что «первостепенным средством правовой защиты, которое обеспечивается Европейским судом, является его заявление о том, что имело место нарушение Конвенции»; практика Суда показывает, что он не присуждал компенсации за ущерб «на основании того, что его вывод о наличии нарушения Конвенции является «достаточным» и носит лишь характер сатисфакции»⁶⁴.

63. Известно несколько дел, связанных с ограничительными мерами, которые были рассмотрены Европейским судом по правам человека. В деле *Босфорус Хава Йоллари Туризм ве Тикарет AS против Ирландии* речь шла о мерах, приня-

⁵⁷ Судья Аллан Росас отметил, что «прецедентное право [судов ЕС] и в самом деле вызвало у Совета и Комиссии некоторое недоумение и обеспокоенность и что некоторые государства-члены [ЕС] выразили опасения, что такой судебный контроль подрывает эффективность санкций ЕС»; см. Allan Rosas, “EU sanctions policies”.

⁵⁸ Европейская конвенция о правах человека была принята в Риме 4 ноября 1950 года и вступила в силу 3 сентября 1953 года. Эта конвенция ратифицирована всеми 47 государствами – членами Совета Европы.

⁵⁹ См. Европейскую конвенцию о правах человека, статья 34.

⁶⁰ Там же, статья 35 (1).

⁶¹ Там же, статья 35 (2) b).

⁶² Там же, статья 46 (1).

⁶³ Там же, статья 41.

⁶⁴ Philip Leach, *Taking a Case to the European Court of Human Rights* (Oxford, Oxford University Press, 2011) 465-467.

тых Ирландией в соответствии с решениями Европейского союза о применении санкций Совета Безопасности в отношении бывшей Югославии. Самолет, переданный национальной авиакомпанией бывшей Югославии в лизинг одной из авиакомпаний Турции, был задержан Ирландией на основании санкционного режима, введенного в отношении бывшей Югославии. Суд счел, что эта мера является актом соблюдения Ирландией своих юридических обязательств по законодательству Сообщества. Он пришел к выводу, что «действие государства, которое совершено во исполнение таких юридических обязательств, является оправданным, если считается, что соответствующая организация защищает основные права с точки зрения как предусмотренных материально-правовых гарантий, так и механизмов, контролирующих их обеспечение, в порядке, который может рассматриваться по меньшей мере эквивалентным порядку, предусмотренному в Конвенции»⁶⁵. Суд указал, что защита основных прав законодательством Сообщества может считаться «эквивалентной» той защите, которая обеспечивается режимом Европейской конвенции о правах человека, и на этом основании решил, что Ирландия «не отступила от требований Конвенции, выполнив юридические обязательства, вытекающие из ее членства в Европейском сообществе»⁶⁶. Таким образом, он пришел к выводу, что действия Ирландии не привели к нарушению статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции в отношении прав собственности.

64. В деле *Нада против Швейцарии* истец, являвшийся гражданином Италии и Египта, утверждал, что запрет на въезд в Швейцарию или на транзит через ее территорию, наложенный на него в результате включения его имени в список, фигурирующий в приложении к Федеральному постановлению правительства Швейцарии о движении «Талибан», явился нарушением ряда положений Европейской конвенции о правах человека, включая его право на свободу (статья 5) и его право на уважение частной и семейной жизни, чести и репутации (статья 8). Суд усмотрел в этом деле нарушения статей 8 и 13 (Право на эффективное средство правовой защиты) Конвенции. Он подчеркнул, что, согласно швейцарскому законодательству, в распоряжении истца не имелось эффективного средства правовой защиты для подачи жалобы на нарушения прав, гарантируемых Конвенцией, поскольку, хотя истец смог обратиться в национальные суды с иском об исключении его имени из списка, прилагаемого к Федеральному постановлению о движении «Талибан», «эти суды не рассматривали по существу его жалобы на предполагаемые нарушения Конвенции. В частности, Федеральный суд Швейцарии пришел к выводу, что, хотя он вправе рассмотреть вопрос о том, являются ли резолюции Совета Безопасности обязательными для Швейцарии, он не может снять наложенные на истца санкции на том основании, что они нарушают права человека»⁶⁷. В этой связи Федеральный суд непосредственно сослался на вывод Суда Европейского союза по делу *Каду*, согласно которому тот факт, что рассмотрение национальным судом вопроса о правомерности по внутреннему праву оспариваемого нормативного положения с точки зрения основных свобод не было проведено из-за того, что такая мера имела целью выполнение резолюции Совета Безопасности, принятой на основании Главы VII Устава Организации Объединенных Наций, не является следствием действия принципов, регулирующих международный правопорядок в системе

⁶⁵ См. *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirket v. Ireland*, Application No. 45036/98, European Court of Human Rights (Grand Chamber), Judgment of 30 June 2005, para. 155.

⁶⁶ *Ibid.*, para. 165.

⁶⁷ См. *Nada v. Switzerland*, para. 210.

Организации Объединенных Наций⁶⁸. Он считал, что «аналогичные доводы нужно применить *mutatis mutandis* и к рассматриваемому делу, особенно к рассмотрению властями Швейцарии вопроса о соответствии Постановления о движении «Талибан» положениям Конвенции», и указал, что «резолуции Совета Безопасности ни в коей мере не препятствовали властям Швейцарии в применении механизмов проверки мер, принятых на национальном уровне в соответствии с упомянутыми резолюциями». В этом случае требование истца о присуждении ему «справедливой компенсации» для возмещения причиненного ущерба на основании статьи 41 Европейской конвенции о правах человека было отклонено.

65. Иск по делу *Ад-Дулими и «Монтана менеджмент Инк.» против Швейцарии* был подан Халафом Ад-Дулими, который утверждал, что его право на доступ к суду, гарантируемое статьей 6 Европейской конвенции о правах человека, было нарушено швейцарскими судебными органами, отказавшими ему в рассмотрении его жалобы, согласно которой его активы вместе с активами его компании были незаконно заморожены и конфискованы властями Швейцарии. По мнению правительства Швейцарии, суды этой страны не компетентны рассматривать такие жалобы, поскольку Швейцария не имеет дискреционных полномочий, будучи обязана выполнять резолюцию 1483 Совета Безопасности и замораживать активы лиц, связанных с правительством Ирака. Европейский суд по правам человека считал это непропорциональным ограничением права г-на Ад-Дулими по статье 6 Конвенции, поскольку ни Совет Безопасности, ни швейцарские суды не предоставляют ему доступа к эффективному судебному рассмотрению его иска, что является основным фактором, учитывая значительность ограничения в виде замораживания (с 1990 года) и конфискации (с 2006 года) его активов. Аналогия между этим делом и делом *Кади* очевидна; следует отметить, что Европейский суд указал на отсутствие должности омбудсмена по санкционным спискам, связанным с резолюцией 1483 Совета Безопасности (равно как и в деле *Кади* – по санкционному списку Совета Безопасности, введенному на основании Главы VII Устава Организации Объединенных Наций), и подчеркнул, что «пока не появился механизм независимого и эффективного судебного рассмотрения на уровне Организации Объединенных Наций вопроса о правомерности включения физических и юридических лиц в соответствующие списки, крайне важно дать таким физическим и юридическим лицам возможность обращаться в национальные суды для рассмотрения их жалоб на любую меру, принятую в соответствии с санкционным режимом»⁶⁹. При этом иск о возмещении ущерба был отклонен.

66. Одним важным потенциальным ограничением компетенции Европейского суда по правам человека является то, что Европейская конвенция по правам человека распространяет обязательство ее договаривающихся сторон обеспечивать соблюдение прав человека на «каждого находящегося под их юрисдикцией»⁷⁰. По сути дела, все три рассмотренных выше случая связаны с последствиями санкций для физических и юридических лиц, постоянно проживающих в одном из государств – участников Конвенции. И хотя в практике Суда принцип

⁶⁸ Ibid., para. 212; см. также *Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission*, para. 299.

⁶⁹ См. *Al-Dulimi and Montana Management v. Switzerland*, Application No. 5809/08, European Court of Human Rights (Second Section), Judgment of 26 November 2013, para. 134.

⁷⁰ См. Европейскую конвенцию о правах человека, статья 1.

экстерриториальности применения Конвенции расширен⁷¹, она, как представляется, по-прежнему требует, чтобы государство, предположительно нарушившее положения Конвенции, осуществляло некоторую форму «эффективного контроля» над территорией проживания заявителя. Таким образом, до сих пор не прояснен и не решен – по крайней мере, для Специального докладчика, – вопрос о том, компетентен ли Европейский суд по правам человека рассматривать жалобы на нарушения Европейской конвенции о правах человека в связи с негативным воздействием односторонних принудительных мер, введенных государствами-членами Совета Европы, для прав человека лиц или групп лиц, проживающих в третьих странах⁷².

VI. Вывод и рекомендации

67. На основе проведенного обзора существующих механизмов, которые действительно использовались (или гипотетически могли бы использоваться) для подачи иска о возмещении ущерба за вредные последствия санкций, можно сделать вывод, что такие механизмы, как правило, немногочисленны и что их полномочия по предоставлению реально эффективных средств правовой защиты и возмещению ущерба, включая компенсацию и восстановление нарушенных прав, чаще всего являются ограниченными. На первый взгляд, для подвергнутых санкциям лиц или частных компаний основными, а то и единственными функционирующими и доступными правовыми механизмами, по-видимому, являются суды Европейского союза и Европейский суд по правам человека. Однако сами эти институты, как представляется, имеют ограниченную способность или готовность присуждать эффективную компенсацию жертвам нарушений прав человека, связанных с применением санкций.

68. В каждой ситуации в любой части мира, где установлено, что односторонние принудительные меры оказывают негативное воздействие на права человека, право на средство правовой защиты должно быть реально доступным и защищенным, а для жертв, стремящихся добиться средств правовой защиты, компенсации и восстановления нарушенных прав, на национальном и международном уровнях должны быть доступны надлежащие механизмы. Недопустимо, что население большого числа государств оказывается лишенным доступа к какому-либо форуму или механизму, в который они могли бы обратиться за средствами правовой защиты, компенсацией и восстановлением нарушенных прав. Отсутствие таких механизмов противоречит ряду основных обязательств, закрепленных в большинстве международных договоров по правам человека.

69. Следует обратиться к Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее с призывом торжественно – в форме декларации – вновь провозгласить право жертв на эффективное средство правовой защиты, включая

⁷¹ Европейский суд по правам человека признал, что «понятие "юрисдикция" [согласно] Конвенции не ограничивается национальной территорией Высоких Договаривающихся Сторон. В исключительных обстоятельствах действия Договаривающихся Сторон, которые совершены за пределами их территории или которые привели там к каким-либо последствиям, могут представлять собой осуществление ими своей юрисдикции». См. *Issa and Others v. Turkey*, Application No. 31821/96, European Court of Human Rights (Second Section), Judgment of 16 November 2004, para.68.

⁷² Consultations at the European Court of Justice, 15 June 2016.

надлежащую и эффективную финансовую компенсацию, во всех ситуациях, когда их права человека оказываются нарушены в результате применения односторонних принудительных мер.

70. Государствам, население которых затронуто односторонними принудительными мерами, следует рассмотреть варианты судебных процедур, доступных для него на основании действующих международных договоров, включая компетенцию Международного Суда в отношении споров или другие доступные форумы, для оспаривания законности и применения таких мер с точки зрения международного права, в том числе права прав человека.

71. Государствам следует рассмотреть возможность обращения в Международный Суд за консультативным заключением по вопросу о правомерности односторонних принудительных мер. Консультативное заключение, проясняющее статус односторонних принудительных мер, оказывающих негативное воздействие на права человека ни в чем не повинных людей, с точки зрения современного международного права (включая международное право прав человека) и его взаимосвязь с коллективным наказанием, имело бы огромное значение для международного сообщества и укрепления верховенства права.

72. Механизмы Организации Объединенных Наций по наблюдению за осуществлением договоров Организации Объединенных Наций по правам человека, в частности комитеты, учрежденные в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах и с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, следует укрепить, а их компетенцию рассматривать нарушения прав человека, совершаемые в результате введения односторонних принудительных мер, независимо от местонахождения пострадавшей или виновной стороны, следует вновь подтвердить.

73. Принцип отчетности можно поддерживать путем включения в универсальный периодический обзор каждого государства, применяющего односторонние принудительные меры, пункта о таких мерах, которые они применяют в отношении стран – объектов мер, вместе с информацией об оценке их последствий для прав человека.

74. Следует рассмотреть на уровне Организации Объединенных Наций вопрос о создании надлежащего механизма, дающего лицам, пострадавшим от односторонних принудительных мер, возможность обращаться за средствами правовой защиты, компенсацией и восстановлением нарушенных прав. Такой механизм мог бы иметь форму компенсационной комиссии, учрежденной Советом Безопасности. В качестве альтернативы такой механизм можно учредить в рамках многосторонней конвенции, согласованной под эгидой Организации Объединенных Наций, к которой государствам было бы предложено присоединиться и которая служила бы форумом для подачи физическими и юридическими лицами, пострадавшими от односторонних принудительных мер, прямых жалоб на государства или международные организации, применившие такие меры. Такая компенсационная комиссия могла бы заниматься рассмотрением и вынесением решений по жалобам на нарушения прав человека, совершенные в результате введения санкций, или руководствоваться выводами Комитета по правам человека и Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

75. В качестве еще одного альтернативного варианта можно рассмотреть формат Органа Всемирной торговой организации по разрешению споров и создать судебный орган для рассмотрения исков о компенсации и возмещении ущерба в связи с нарушениями прав человека, совершенными в результате применения односторонних принудительных мер.
