



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
15 July 2019
Russian
Original: English

Семьдесят четвертая сессия

Пункт 72 b) первоначального перечня*

Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод

Негативное воздействие односторонних принудительных мер на осуществление прав человека

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека Идриса Джазаири, подготовленный во исполнение резолюции 27/21 Совета по правам человека и резолюции [73/167](#) Ассамблеи.

* [A/74/50](#).



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

Резюме

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека рассматривает юридические проблемы, возникающие в результате применения таких мер, которые фактически равнозначны блокаде, как в мирное, так и в военное время. Он оценивает ситуации в ряде стран и рекомендует возможные меры для устранения нарушений прав человека, которые возникают в этих ситуациях.

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

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Обзор деятельности Специального докладчика	4
III. Юридические проблемы, связанные с введением фактической блокады и экономиче- ских санкций, равнозначных блокаде	5
IV. Обзор отдельных фактов введения блокады воюющей стороны и фактической бло- кады	8
А. Блокады, применяемые в связи с военными операциями.	9
В. Санкции, равнозначные блокаде, в мирное время	11
V. Выводы и рекомендации.	17

I. Введение

1. Настоящий доклад является пятым докладом, представленным Специальным докладчиком по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека Генеральной Ассамблее в соответствии с резолюцией 27/21 Совета по правам человека и резолюцией [73/167](#) Ассамблеи.
2. В докладе Специальный докладчик приводит краткий обзор работы, проделанной им со времени его предыдущего доклада ([A/73/175](#)), сосредоточив внимание на, возможно, самых радикальных аспектах применения односторонних санкций, т.е. блокадах и экономических санкциях, фактически равнозначных блокаде; анализ юридических проблем, возникающих в результате введения фактической блокады и экономических санкций, равнозначных блокаде; обзор некоторых наиболее проблематичных текущих примеров введения блокады в условиях вооруженного конфликта, а также некоторых режимов санкций, фактически равнозначных блокаде, которые применяются за рамками ситуаций вооруженного конфликта; и выводы и рекомендации.

II. Обзор деятельности Специального докладчика

3. 28 июня 2018 года Специальный докладчик выступил с докладом перед Гуманитарной целевой группой по Сирийской Арабской Республике, с тем чтобы информировать государства-члены о проблемах в области прав человека, которые возникают в результате применения санкций в отношении этой страны.
4. 17 июля Специальный докладчик представил Генеральной Ассамблее доклад ([A/73/175](#)), в котором он рассмотрел события, связанные с применением односторонних санкций в отношении некоторых стран, и проанализировал проблемы, возникающие в результате применения односторонних санкций в военное и мирное время.
5. 7 марта 2019 года Специальный докладчик принял участие в дискуссионном форуме, проведенном Организацией защиты жертв насилия. Участники указали на нарушения прав человека, от которых страдают иранцы в результате односторонних действий, предпринятых Соединенными Штатами Америки, включая нарушения прав на здоровье и питание и права на защиту от крайней нищеты.
6. 29 мая Специальный докладчик провел дискуссионный форум, организованный международным движением «Врачи мира за предотвращение ядерной войны», по вопросу о том, не делают ли экономические санкции против Сирийской Арабской Республики заложниками гражданское население. Кроме того, он встретился с государственными должностными лицами и парламентариями.
7. 27 июня Специальный докладчик выступил в качестве основного докладчика на международном семинаре по вопросу об односторонних принудительных мерах и их воздействии, который был организован Посольством Кубы в Вене. В своем выступлении он обратил особое внимание на проблемы в области прав человека, которые возникают в связи с введением односторонних санкций в отношении Венесуэлы (Боливарианская Республика), Ирана (Исламская Республика) и Кубы.

III. Юридические проблемы, связанные с введением фактической блокады и экономических санкций, равнозначных блокаде

8. Цель настоящего доклада состоит в том, чтобы более пристально рассмотреть некоторые из самых радикальных примеров применения односторонних принудительных мер, т.е. тех, что могут быть практически приравнены к той или иной форме блокады страны, против которой они направлены. В своем предыдущем докладе Совету по правам человека Специальный докладчик описал и осудил эскалацию санкционных мер, которая наблюдается в последние годы. В частности, он с сожалением отметил, что в настоящее время периодически используются меры, которые на практике влияют на способность государств, против которого они направлены, взаимодействовать с международным сообществом или, в случае занесенного в черный список центрального банка, на его способность взаимодействовать с центральными банками других государств и глобальной финансовой системы в целом (см. [A/HRC/39/54](#), пункты 44–46).

9. Кроме того, Специальный докладчик заявил, что всеобъемлющие режимы односторонних экономических санкций, которые предполагают экстерриториальное применение, т.е. принуждение третьих сторон, не участвующих в споре, воздерживаться от экономических или финансовых операций с государством, являющимся объектом санкций (так называемые вторичные санкции), и последствия которых почти равнозначны последствиям блокады иностранного государства, явно могут квалифицироваться как экономическая война ([A/HRC/39/54](#), пункты 24–29)¹. В связи с этим доводом следует отметить, что происходящие в последние месяцы «экономические войны» все чаще используются в различных формах, которые порой более безобидны, чем реальные, и называются торговой войной даже против коммерческих партнеров и союзников государства, вводящего соответствующие меры. Возможно, одним из факторов, способствующих такому новому масштабному распространению экономического принуждения, является убеждение в том, что «торговые войны дают хороший результат и в них легко выиграть»².

10. Как отметил Специальный докладчик в своем предыдущем докладе Совету по правам человека, всеобъемлющие принудительные меры экстерриториального охвата почти единодушно осуждаются как незаконные по международному праву, о чем свидетельствует резолюция 73/8 Генеральной Ассамблеи, которая является последней в длинном ряду резолюций о необходимости прекращения экономической, торговой и финансовой блокады, введенной Соединенными Штатами Америки против Кубы, принимаемых ежегодно с 1992 года. Эта резолюция была принята 1 ноября 2018 года путем заносимого в протокол голосования 189 голосами против двух. В ней Ассамблея обратилась ко всем государствам с призывом воздерживаться от применения односторонних принудительных мер, сформулировав этот призыв в общем плане и как общее правило. Меры, к которым конкретно относится это осуждение, — принятые государствами законы и положения, «экстерриториальные последствия которых затрагивают суверенитет других государств, законные интересы юридических или

¹ См. также Vaughan Lowe and Antonios Tzanakopoulos, “Economic warfare”, в: Wolfrum Rüdiger, ed., *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Oxford University Press, 2012); Stephen C. Neff, “Boycott and the law of nations: economic warfare and modern international law in historical perspective”, *British Yearbook of International Law*, vol. 59, No. 1 (1988).

² Сообщение президента Трампа в Twitter, 2 марта 2018 года; URL: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/969525362580484098>.

физических лиц, подпадающих под их юрисдикцию, а также свободу торговли и судоходства». Формулировка этой резолюции предполагает существование фактического обязательства государств, основанного на Уставе Организации Объединенных Наций и международном праве, включая свободу торговли и судоходства, воздерживаться от применения таких мер и отменить уже существующие меры (резолюция 73/8 Ассамблеи, пункт 2).

11. Можно обоснованно утверждать, что государства должны считаться имеющими юридическое обязательство не признавать в качестве законных такие односторонние принудительные меры, особенно экстерриториальные, вторичные экономические санкции. Такое обязательство, которое связано с общим правовым принципом *ex injuria jus non oritur*, означающим, что юридические права не могут вытекать из незаконного деяния³, изложено, в частности, в статье 41 (2) статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, согласно которому:

Ни одно государство не признает правомерным положение, сложившееся в результате серьезного нарушения [государством обязательства, вытекающего из императивной нормы общего международного права], и не оказывает помощи или содействия в сохранении такого положения.

12. Вполне вероятно, что нарушения императивных норм международного права, таких как а) право на самоопределение, б) запрещение расовой дискриминации и с) основные принципы международного гуманитарного права, могут вызвать обязательство по непризнанию⁴. В своем предыдущем докладе Совету по правам человека Специальный докладчик заявил, что все три свода императивных норм могут быть нарушены введением (по крайней мере определенных форм) экономических санкций. В связи с этим он предложил призвать Комиссию международного права включить в ее программу работы вопрос об обязательстве не признавать неправомерное положение, с тем чтобы уточнить определенные аспекты этой нормы, в частности ее оправданный статус как нормы обычного права в ситуациях, когда экономическое принуждение ущемляет принцип самоопределения, запрещение расовой дискриминации или основные нормы международного гуманитарного права⁵.

13. Специальный докладчик также просил призвать Генеральную Ассамблею твердо заявить посредством резолюции, что вследствие вышеуказанного обязательства по непризнанию государства должны принимать надлежащие меры (в том числе в своем внутреннем законодательстве), которые лишали бы какого-либо последствия или признания или обеспечения исполнения в любой форме экстерриториальных вторичных санкций в их соответствующих юрисдикциях. Это усилило бы периодически повторяющийся Генеральной Ассамблеей призыв ко всем государствам-членам «не признавать и не применять эти меры, а также принимать в случае необходимости действенные административные или законодательные меры в целях противодействия экстерриториальному применению

³ Martin Dawidowicz, "The obligation of non-recognition of an unlawful situation", в: James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson, eds., *The Law of International Responsibility* (Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2010), p. 677.

⁴ Dawidowicz, "The obligation of non-recognition of an unlawful situation", p. 679.

⁵ Относительно содержания этого обязательства в целом см., например, Stefan Talmon, "The duty not to 'recognize as lawful' a situation created by the illegal use of force or other serious breaches of a jus cogens obligation: an obligation without real substance?", в: Christian Tomuschat and Jean-Marc Thouvenin, eds., *The Fundamental Rules of the International Legal Order* (Leiden, The Netherlands and Boston, Massachusetts, Martinus Nijhoff, 2006). См. также Djamchid Momtaz, "L'obligation de ne pas prêter aide ou assistance au maintien d'une situation créée par la violation d'une norme impérative du droit international général", *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, vol. 10 (2017).

или экстерриториальным последствиям односторонних принудительных мер» (резолюция 34/13 Совета по правам человека, пункт 3).

14. Вышеупомянутая просьба Специального докладчика подкрепляется принятием в 1996 году Регламента (ЕС) № 2271/96 Совета Европейского союза в ответ на введение Соединенными Штатами ограничительных мер в отношении Ирана (Исламская Республика), Кубы и Ливии, которые предусматривали оказание воздействия на компании Европейского союза, имевшие торговые или инвестиционные связи с этими странами, что являлось законным согласно европейскому законодательству. Регламент, который был обновлен в 2018 году в целях его распространения на вновь введенные Соединенными Штатами санкции в отношении Исламской Республики Иран, был направлен на защиту компаний Европейского союза от последствий экстерриториального применения санкционных мер, «если такое применение затрагивает интересы лиц... участвующих в международной торговле, и/или перемещение капитала и связанные с этим коммерческие отношения между Сообществом и третьими странами»⁶. Согласно Регламенту физические и юридические лица Европейского союза не должны соблюдать «прямо или через дочернюю компанию или иное промежуточное лицо, посредством действия или намеренного бездействия, любые требования или запреты, включая просьбы иностранных судов, которые основаны на [охватываемых санкциях] или прямо либо косвенно вытекают из них или из действий, основанных на этих санкциях или вытекающих из них»⁷. Регламент также предусматривает, что «[н]и одно решение суда или трибунала и ни одно решение административного органа, расположенного за пределами Сообщества, которое прямо или косвенно придает силу [охватываемым санкциям] или действиям, основанным на них или вытекающим из них, не подлежит признанию или исполнению в любом порядке»⁸.

15. С правозащитной точки зрения экономические санкции, которые по своим практическим последствиям вполне сопоставимы с блокадой военного времени, вызывают ряд проблем. Они могут повлечь за собой ограничения на осуществление целого ряда прав человека затронутого населения, включая права на питание, здоровье и свободу передвижения и в целом экономические и социальные права (A/71/364, пункт 28, и A/HRC/31/44, пункт 4).

16. Специальный докладчик понимает, что всеобъемлющее эмбарго в сочетании со вторичными санкциями не подпадает под точное понятие блокады «военного времени» по смыслу права вооруженных конфликтов (международного гуманитарного права). В соответствии с этим узкоспециальным значением блокада представляет собой операцию, осуществляемую воюющей стороной в целях недопущения захода морских и/или воздушных судов всех государств, вражеских или нейтральных, в обозначенные порты, аэропорты или прибрежные зоны, которые принадлежат неприятельскому государству, заняты им или находятся под его контролем, или выхода из них⁹. Следует также уточнить, что в данном контексте «фактическая блокада» не обязательно или не всегда связана с использованием морских операций по обеспечению экономического эмбарго

⁶ European Union, Regulation (EC) No. 2271/96 of 22 November 1996 on protecting against the effects of the extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom, *Official Journal of the European Communities*, vol. 39, No. L 309 (29 November 1996), art. 1.

⁷ Ibid., art. 5.

⁸ Ibid., art. 4.

⁹ См. Wolff Heintschel von Heinegg, “Blockade”, в: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (updated October 2015); Yoram Dinstein, *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*, 3rd ed. (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2016), pp. 257–259.

(включая морскую изоляцию), которые применялись, например, британцами у берегов Мозамбика в период 1966–1975 годов в целях обеспечения соблюдения экономических санкций против родезийских властей, одобренных резолюцией 217 (1965) Совета Безопасности¹⁰. Если всеобъемлющие вторичные санкции, имеющие эффект блокады, не являются блокадой в строгом смысле слова, то можно сослаться на то, что на них не распространяются ограничения на использование блокад, которые установлены правом вооруженных конфликтов и которые являются общепризнанными и рассматриваются как обязательные для всех государств.

17. Однако эти юридические тонкости не должны заслонять базовое сходство между последствиями блокады, введенной де-юре в военное время, и последствиями фактической блокады, применяемой в мирное время, поскольку гражданское население стран, против которых вводятся такие фактические блокады, страдает от второго вида блокады так же, как оно страдало бы от первого вида блокады. Эта схожесть последствий требует применения в отношении фактических блокад тех же самых норм, которые предусмотрены в праве вооруженных конфликтов (международном гуманитарном праве) в отношении военных блокад, включая запрещение коллективного наказания и действие принципов необходимости, соразмерности и недопустимости дискриминации¹¹.

18. Можно также сослаться на юридическое понятие «мирная блокада», которое было разработано в XIX веке в качестве альтернативной меры принуждения накануне войны и которое в настоящее время широко признается устаревшим¹². «Общепризнанное понятие «мирная блокада» означает закрытие иностранных гаваней или воспрепятствование доступу на иностранное побережье для судов в мирное время»¹³. Хотя правомерность таких действий широко обсуждается и представлялась спорной в правовой доктрине¹⁴, следует отметить, что, как считается, существует важное различие между мирной блокадой и блокадой воюющей стороны (в военное время), которое заключается в том, что вводящее блокаду воюющее государство вправе воспрепятствовать любому судоходству между блокируемым государством и внешним миром, в то время как мирная блокада не предполагает ограничения судоходства третьих государств¹⁵.

IV. Обзор отдельных фактов введения блокады воюющей стороны и фактической блокады

19. Военно-морская блокада в точном, надлежащем значении этого термина, как он понимается в праве вооруженных конфликтов, в настоящее время применяется в отношении Государства Палестина (сектор Газа), а в недавнем прошлом

¹⁰ См. Steven Haines, “War at sea: nineteenth-century laws for twenty-first century wars?”, *International Review of the Red Cross*, vol. 98, No. 2 (2016), p. 424, где подчеркивается юридическое различие между блокадами военного времени и «полицейскими» морскими операциями в целях экономической блокады, проводимыми как по мандату Организации Объединенных Наций, так и в одностороннем порядке.

¹¹ См. 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).

¹² См. Herbert Arthur Smith, *The Law and Custom of the Sea*, 3rd ed. (London, Stevens, 1959), p. 144.

¹³ Jan Hendrik Willem Verzijl, *International Law in Historical Perspective: Part VIII – Inter-State Disputes and their Settlement* (Leiden, The Netherlands, A.W. Sijthoff, 1976), p. 43.

¹⁴ Ibid., pp. 43–48.

¹⁵ См. Jeremy Matam Farrall, *United Nations Sanctions and the Rule of Law* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2007), p. 51.

была направлена, по мнению некоторых, против порта Ходейда в Йемене, в то время как меры, равнозначные блокаде, применялись (и остаются в силе на момент составления настоящего доклада) против Венесуэлы (Боливарианская Республика), Ирана (Исламская Республика), Кубы и Сирийской Арабской Республики. Хотя Специальный докладчик не может подробно остановиться на этих примерах в настоящем докладе, они кратко рассматриваются ниже.

А. Блокады, применяемые в связи с военными операциями

1. Государство Палестина (сектор Газа)

20. Блокада, введенная израильскими властями в отношении сектора Газа и его двухмиллионного населения, действует уже более 10 лет. Массовые протесты в секторе Газа, состоявшиеся весной 2019 года, в результате которых не менее 135 палестинцев были убиты и более 14 000 получили ранения (при этом что инфраструктура здравоохранения находится на грани краха), вновь привлекли внимание международного сообщества к неприемлемой ситуации, сложившейся в результате блокады. Специальный докладчик отметил вызывающий тревогу доклад, представленный в мае 2019 года Ближневосточным агентством Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), в котором было указано, что в результате блокады более одного миллиона человек в секторе Газа, т.е. половина населения этой территории, могут оказаться в следующем месяце без достаточного продовольствия. Такое отсутствие продовольственной безопасности усугубляется другими факторами, такими как следующие один за другим конфликты, которые полностью разрушили целые районы и объекты общественной инфраструктуры¹⁶. Десятки гуманитарных организаций совместно привлекли внимание к краху экономики сектора Газа, что самым серьезным образом отразилось на уровне жизни населения.

21. Сохраняющиеся ограничения на Западном берегу, а также десятилетняя блокада в секторе Газа продолжают уничтожать производственный сектор и не позволяют подняться экономике. В связи с сокращением поставок в сектор Газа в течение всего 2018 года экономика находится в состоянии свободного падения, уменьшившись на 6 процентов в первом квартале 2018 года, при этом уровень безработицы составил 53 процента (и более 70 процентов среди молодежи). С учетом того что еще до этих последних событий каждый второй житель сектора Газа находился за чертой бедности, такое заметное ухудшение ситуации вызывает тревогу¹⁷.

22. Учреждения Организации Объединенных Наций и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека неоднократно подчеркивали, что израильская блокада является незаконной в соответствии с нормами международного права и международного гуманитарного права, особенно в той мере, в какой она представляет собой одну из форм коллективного наказания, и пришли к выводу, что она постоянно ограничивает осуществление жителями сектора Газа целого ряда их прав человека, включая право на свободу передвижения и экономические и социальные права (A/71/364, пункт 28, и A/HRC/31/44, пункт 40). Блокада есть и остается одним из ключевых факторов гуманитарного кризиса в секторе Газа (A/HRC/34/36, пункт 36).

¹⁶ См. United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA), "More than one million people in Gaza – half of the population of the territory – may not have enough food by June", 13 May 2019.

¹⁷ World Bank, "Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee", 27 September 2018, p. 5.

23. Два миллиона человек, проживающих в Газе, вынуждены пользоваться в основном небезопасной водой и жить в условиях нехватки электричества и разнообразных ограничений на свободу передвижения. Израиль нередко отказывает в выдаче или задерживает выдачу разрешений людям, которые нуждаются в жизненно необходимой медицинской помощи за пределами сектора Газа, поскольку больницы не располагают достаточными ресурсами и испытывают хроническую нехватку медикаментов. Кроме того, жители сектора Газа страдают от продолжительных отключений электроэнергии и невыплаты заработной платы гражданским служащим. Существуют опасения, что эта ситуация ухудшится ввиду ожидаемого сокращения или приостановки предоставляемых БАПОР услуг по жизнеобеспечению, поскольку две трети всего населения Газы состоят из палестинских беженцев¹⁸.

24. Необходимо еще раз призвать международное сообщество к признанию того, что Израиль несет главную ответственность за незаконное закрытие и блокаду сектора Газа, которые являются главной причиной постоянного обнищания его населения и представляют собой одну из форм коллективного наказания, запрещенного международным правом. В частности, Европейскому союзу пора принять действенные меры по обеспечению осуществления резолюции 2018/2663(RSP) Европейского парламента, в которой Парламент требует немедленного и безусловного прекращения блокады и изоляции сектора Газа.

2. Йемен

25. Особую обеспокоенность вызвала введенная в ходе конфликта в Йемене блокада порта Ходейда. Положительным событием является то, что на момент подготовки настоящего доклада Стокгольмское соглашение, заключенное 13 декабря 2018 года, включая договоренность относительно города Ходейда и портов Ходейда, Салиф и Рас-Иса, позволило добиться постепенного оживления экономической активности и увеличения объема импорта в эту страну. По данным, которые были представлены Специальным посланником Генерального секретаря по Йемену в ходе брифинга в Совете Безопасности, состоявшегося в мае 2019 года, реализация договоренности на практике стала возможной благодаря выполнению обязательств всеми сторонами в конфликте¹⁹.

26. Кроме того, на брифинге, состоявшемся в Совете Безопасности 17 июня 2019 года, Специальный посланник осветил экономические аспекты соглашения по Ходейде, касающиеся доходов этих портов, и выразил надежду на то, что достижение консенсуса по этим аспектам позволит обеспечить выплату заработной платы государственным служащим в мухафазе Ходейда, а затем и во всем Йемене. Это стало бы значительным шагом вперед в интересах йеменского народа²⁰.

¹⁸ По данным БАПОР, в секторе Газа проживает около 1,9 миллиона человек, включая около 1,4 миллиона палестинских беженцев. См. www.unrwa.org/where-we-work/gaza-strip.

¹⁹ См. брифинг Специального посланника Генерального секретаря по Йемену г-на Мартина Гриффитса, представленный Совету Безопасности 15 мая 2019 года; URL: <https://osesgy.unmissions.org/briefing-martin-griffiths-un-special-envoy-yemen-security-council-1>.

²⁰ См. брифинг Специального посланника Генерального секретаря по Йемену на открытом заседании Совета Безопасности Организации Объединенных Наций 17 июня 2019 года; URL: <https://osesgy.unmissions.org/briefing-un-special-envoy-secretary-general-yemen-open-session-un-security-council>.

В. Санкции, равнозначные блокаде, в мирное время

1. Венесуэла (Боливарианская Республика)

27. В предыдущем докладе Специального докладчика Совету по правам человека представлено всестороннее описание экономических санкций, введенных правительством Соединенных Штатов в отношении Боливарианской Республики Венесуэла в последние годы, и в частности с августа 2017 года, и их последствий для осуществления прав человека. В подробном докладе, представленном недавно авторитетным вашингтонским аналитическим центром, содержится вывод о том, что эти санкции отразились в основном на гражданском населении, а не на правительстве. В докладе подчеркивается:

Санкции привели к снижению уровня потребления калорий среди населения, распространению заболеваний и повышению уровня смертности (как среди взрослых, так и среди младенцев), а также вынудили миллионы венесуэльцев покинуть страну в результате ухудшения экономического положения и гиперинфляции. Они усугубили экономический кризис в Венесуэле и сделали практически невозможной стабилизацию экономики, способствуя все большему росту смертности. Все эти последствия в несоизмеримо большей степени затрагивают самые бедные и незащищенные слои венесуэльского населения. Санкции, введенные в соответствии с указом президента США от 28 января 2019 года и последующими указами, изданными в этом году, являются еще более тяжелыми и разрушительными, чем общие экономические санкции, введенные в августе 2017 года; а признание параллельного правительства, как показано ниже, привело к целому ряду новых финансовых и торговых санкций, оказавших еще более пагубное воздействие, чем сами указы президента США²¹.

28. В том же исследовании признается, что санкции нанесли и, по всей видимости, еще больше нанесут весьма серьезный ущерб жизни и здоровью людей, включая, по некоторым оценкам, смерть 40 000 человек за период 2017–2018 годов²².

29. Специальный докладчик считает, что, учитывая серьезность представленных в указанном докладе обвинений в массовой смертности в результате санкций, которые подтверждаются очевидными и достоверными доказательствами, Генеральная Ассамблея должна немедленно призвать к проведению независимого международного расследования в целях оценки обоснованности и существования этих утверждений.

30. Вероятно, и на это указывают авторы доклада, введенные против Боливарианской Республики Венесуэла санкции подпадают под определение коллективного наказания гражданского населения, которое содержится как в Женевской конвенции о защите жертв международных вооруженных конфликтов 1949 года, так и в Гаагской конвенции о законах и обычаях сухопутной войны 1899 года, международных конвенциях, участником которых является государство, которое ввело санкции, и они нарушают другие соответствующие нормы международного права²³.

²¹ Mark Weisbrot and Jeffrey Sachs, “Economic sanctions as collective punishment: the case of Venezuela”, April 2019.

²² Ibid.

²³ Mark Weisbrot and Jeffrey Sachs, “Economic sanctions as collective punishment: the case of Venezuela”, April 2019.

2. Куба

31. 30 апреля 2019 года президент Соединенных Штатов пригрозил ввести «полное и всеобъемлющее эмбарго» и дополнительные санкции в отношении Кубы, если ее руководство не прекратит немедленно «свою военную поддержку действующего правительства Боливарианской Республики Венесуэла»²⁴.

32. Эти санкции являются последними в серии шагов, предпринятых Соединенными Штатами, после того как их руководство решило закрыть возможности, инициированные предыдущей администрацией, и вернуться к жесткой политике всеобъемлющей экономической изоляции Кубы ([A/72/370](#), пункты 7–8, и [A/73/175](#), пункт 6). Эмбарго, введенное в отношении Кубы, по-прежнему причиняет значительный ущерб кубинской экономике и, следовательно, правам человека кубинцев, что документально подтверждено в предыдущих докладах Специального докладчика. Особую обеспокоенность вызывает решение Соединенных Штатов возобновить с мая 2019 года действие положений раздела III закона Хелмса-Бертон 1996 года, тем самым распространив введенное Соединенными Штатами эмбарго на иностранные компании, которые ведут торговлю с Кубой. С юридической точки зрения этот закон допускает возбуждение гражданского производства в судах Соединенных Штатов против иностранных компаний на основании «незаконной торговли» кубинским имуществом, которое было экспроприировано у прежних собственников, являющихся гражданами Соединенных Штатов²⁵.

33. Этот шаг положил конец давно сложившемуся модус вивенди между Европейским союзом и Соединенными Штатами, основанному на двустороннем соглашении, которое было заключено в Лондоне в 1998 году и предусматривало согласие Соединенных Штатов отказаться от применения разделов III и IV закона Хелмса-Бертон и их обязанность воздерживаться от принятия в будущем экстерриториального законодательства такого рода²⁶, с тем чтобы смягчить трансатлантические разногласия по поводу принятия этого закона²⁷. Руководство Европейского союза «твердо и неизменно выступало против любых таких мер ввиду их экстерриториального воздействия на Европейский союз в нарушение общепринятых правил международной торговли»²⁸, но будущее покажет, какие реальные шаги готов предпринять Европейский союз для обуздания этих претензий на экстерриториальную юрисдикцию.

34. В резолюции [73/8](#) Генеральной Ассамблеи, которая является самой последней из резолюций, посвященных необходимости прекращения экономической, торговой и финансовой блокады, введенной Соединенными Штатами против Кубы, международное сообщество практически единогласно осудило эмбарго в отношении Кубы. Резолюция направлена на принятие практических мер по облегчению страданий народа Кубы и обеспечение отмены незаконных мер, которые препятствуют осуществлению права страны на развитие.

²⁴ Reuters, “Trump threatens ‘full’ embargo on Cuba over Venezuela security support”, 30 April 2019.

²⁵ См. Stephen Wicary, “Trump nears key Cuba sanctions decision over support for Maduro”, Bloomberg, 27 February 2019.

²⁶ Stefaan Smis and Kim van der Borgh, “The EU-U.S. compromise on the Helms-Burton and D’Amato acts”, *American Journal of International Law*, vol. 93, No. 1 (January 1999).

²⁷ См. Brigitte Stern, “Vers la mondialisation juridique ? : les lois Helms-Burton et d’Amato-Kennedy”, *Revue générale de droit international public*, vol. 100 (1996).

²⁸ См. Delegation of the European Union to the United Nations in New York, “EU explanation of vote: United Nations General Assembly – ending the economic, commercial and financial embargo imposed by the United States of America against Cuba”, 1 November 2018.

3. Сирийская Арабская Республика

35. При рассмотрении в целом всеобъемлющие экономические санкции, которые ряд государств и региональных организаций продолжают вводить в отношении Сирийской Арабской Республики, можно квалифицировать как положение, фактически представляющее собой жесткую блокаду этой страны. Эксперты расценивают эти санкции как бесчеловечные и разрушительные²⁹ и как «самый запутанный и масштабный санкционный режим, который когда-либо вводился»³⁰. Сочетание и количество адресных, финансовых и секторальных санкций усугубило страдания сирийского гражданского населения, причиненные за многие годы вооруженного конфликта. В последние месяцы, несмотря на то что правительство Сирийской Арабской Республики последовательно устанавливает контроль над огромными частями территории страны и стремится активизировать усилия, направленные на восстановление и экономическое оздоровление, введение новых серий жестких санкций ухудшает участь простых людей³¹.

36. Это особенно касается ужесточения мер по запрету экспорта нефти в Сирийскую Арабскую Республику посредством введения адресных санкций в отношении иностранных (в том числе российских и иранских) компаний, которые обвиняются в «содействии» сделкам по поставке нефти в эту страну³². То же относится и к выпуску Управлением по контролю за иностранными активами рекомендаций, предназначенных компаниям по морским перевозкам нефти, которые составлены для того, чтобы предупредить компании во всем мире о значительных рисках, связанных с санкциями Соединенных Штатов, для сторон, участвующих в поставках нефти в Сирийскую Арабскую Республику³³. Такие меры привели к самому серьезному за последние годы бензиновому кризису в стране, разразившемуся в середине зимы³⁴. Сообщалось, что:

В течение 48 часов после выпуска рекомендаций страховые компании прекратили отношения с судами, направлявшимися в Сирию, суда приостановили отправление грузов, и бензин выдохся. В рамках усилий по преодолению кризиса сирийское правительство просило видных предпринимателей купить суда и перевезти бензин из Ирана и России без страхования, что было крайне рискованно и затратно. В настоящее время стоимость перевозки резко возросла в связи с таким риском³⁵.

37. Эти меры представляются тем более неприемлемыми, если учесть, что их заявленные цели включают «недопущение нормализации экономических и дипломатических отношений и финансирования проектов по восстановлению»³⁶,

²⁹ Nour Samaha, “The economic war on Syria: why Europe risks losing”, European Council on Foreign Relations, 11 February 2019.

³⁰ Justine Walker, “Study on humanitarian impact of Syria-related unilateral restrictive measures”, 16 May 2016, p. 6.

³¹ Подробная информация о последствиях экономических санкций для гражданского населения Сирийской Арабской Республики в 2019 году содержится в: ‘Donna Abu-Nasr, “Waiting 19 hours for gas in a lifeless city”, Bloomberg, 26 April 2019; Angus McDowall, “Iran sent oil shipment to Syria, easing fuel crisis”, Reuters, 10 May 2019.

³² См. United States of America, Department of the Treasury, “Treasury designates illicit Russia-Iran oil network supporting the Assad regime, Hizballah, and Hamas”, press release, 20 November 2018; см. также Alex Wayne, “U.S. sanctions Russian companies to choke off oil for Syria”, Bloomberg, 20 November 2018.

³³ См. United States, Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control, “Sanctions risks related to shipping petroleum to Syria”, advisory to the maritime petroleum shipping community, 20 November 2018.

³⁴ Samaha, “The economic war on Syria”.

³⁵ Ibid.

³⁶ United States, Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control, “Sanctions risks

и в связи с этим возникает вопрос: допустимо ли отказывать народу Сирийской Арабской Республики, пережившему многолетний смертельный конфликт, в праве начать восстановление? Эти меры явно противоречат праву на развитие.

38. Такие меры убийственно воздействуют на экономику Сирийской Арабской Республики и вынуждают правительство вводить систему нормирования бензина³⁷. Жертвами сложившейся ситуации становятся простые сирийцы:

Сегодня в стране простые сирийцы часами стоят в очереди, чтобы купить канистру бензина для отопления и приготовления пищи. Страна страдает от перебоев в электроснабжении. Население все более открыто выражает свое недовольство. Ситуация стала настолько катастрофической, что государственные чиновники вынуждены признать такое положение и призвать население сплотиться перед лицом «предстоящих бед». Как заявил автору один из сирийских чиновников, «экономическая война намного хуже вооруженной войны, поскольку экономическая война проникает в каждый дом и затрагивает каждого»³⁸.

39. Сообщалось также о том, что санкции лишают сирийцев доступа к жизненно важному медицинскому оборудованию и медикаментам, включая лекарства от рака и больничное оборудование, из-за условий, предусмотренных санкциями³⁹.

4. Иран (Исламская Республика)

40. Повторное введение всеобъемлющих односторонних санкций уже привело к негативным последствиям для осуществления прав человека простых иранцев. Наиболее широкие и серьезные последствия санкций отразились, судя по всему, на осуществлении права на здоровье, о чем свидетельствуют многочисленные достоверные источники, которые указывают на ряд случаев неоправданных страданий и даже смертельных исходов из-за недоступности лекарств по причине санкций⁴⁰. Эти негативные последствия были документально подтверждены еще во время действия санкций до заключения в 2015 году ядерного соглашения (Совместный всеобъемлющий план действий). В одном из последних исследований указано, что, хотя Соединенные Штаты номинально освободили гуманитарные грузы от экономических санкций, в действительности «ограничения на торговлю, нежелание финансовых учреждений заниматься операциями, связанными с Ираном, а также ошибочная политика правительства Ирана привели к резкому взлету цен и дефициту лекарственных средств»⁴¹. Были случаи, когда Министерство финансов Соединенных Штатов привлекало к ответственности медицинские компании за продажу Исламской Республике Иран небольших партий медикаментов, что, в свою очередь, оказало сдерживающее воздействие на другие компании, заключающие сделки с этой страной⁴². В том же исследовании было установлено, что:

Санкции могут еще больше ограничить доступ к медикаментам и услугам здравоохранения в целом, сделав их менее доступными в финансовом отношении. В исследовании Дурсуна Пексена, посвященном анализу

related to shipping petroleum to Syria”.

³⁷ См. Donna Abu-Nasr, “U.S. sanctions on Iran mean Damascus drivers queue for gas”, Bloomberg, 14 April 2019.

³⁸ Samaha, “The economic war on Syria”.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ См., например, Tamara Qiblawi, Frederik Pletigen and Claudia Otti, “Iranians are paying for US sanctions with their health”, CNN, 22 February 2019.

⁴¹ Sina Azodi, “How US Sanctions hinder Iranians’ access to medicine”, Atlantic Council, 31 May 2019.

⁴² Sina Azodi, “How US Sanctions hinder Iranians’ access to medicine”, Atlantic Council, 31 May 2019.

последствий экономических санкций на общественное здравоохранение, указано, что санкции усугубляют ситуацию, причиняя ущерб экономике страны, против которой они вводятся⁴³. В случае Ирана сообщения указывают на то, что в период 2012–2013 годов цены на лекарства выросли на 50–75 процентов. В дополнение к экономическому спаду и росту безработицы медицина стала материально менее доступной для иранских пациентов⁴⁴.

По данным исследования на местах, проведенных в 2013 году в Иране, больные астмой, раком и рассеянным склерозом страдают или от дефицита лекарств, или от крайне высоких цен. Это исследование также показало, что многие больные раком прекратили лечение из-за повышения цен на лекарства. Следует также отметить, что, хотя Иран производит около 90 процентов своих лекарств, в результате санкций иранские фармацевтические компании сталкиваются с многочисленными трудностями при закупке действующих ингредиентов, которые необходимы для местного производства лекарств⁴⁵.

41. В макроэкономическом аспекте в докладе, опубликованном Всемирным банком в октябре 2018 года, т.е. незадолго до повторного введения санкций, прогнозируются следующие негативные последствия односторонних экономических санкций для экономики этой страны:

В среднесрочной перспективе экономика будет сокращаться, поскольку экспорт нефти, по прогнозам, сократится до половины уровня 2017/18 года после поэтапного введения санкций США, которое завершится в ноябре 2018 года... Ожидается, что в период 2017/18–2020/21 годов экономика будет сокращаться в среднем на 1,4 процента, что будет сопровождаться падением экспорта и потребления со стороны спроса и сужением промышленного сектора со стороны предложения. Ожидается также, что пострадает государственный бюджет, поскольку доходы от продажи нефти составляют более 40 процентов доходной части государственного бюджета. В условиях падения доходов ожидается повышение спроса на доллары США для финансирования импорта и сбережений, при этом наценка, скорее всего, превысит разрыв между официальным курсом и рыночным курсом, составляющий в настоящее время 150 процентов. Ожидается, что в предстоящие годы рост цен на импорт в результате девальвации опять подтолкнет инфляцию до уровня более 30 процентов по мере роста инфляционных ожиданий и падения потребительских настроений, которые приведут к новой экономической стагнации при одновременной инфляции в Иране... Несмотря на обесценение и уменьшение импорта, сокращение экспорта нефти, по оценкам, сведет почти к нулю положительное сальдо по текущим счетам, которое ниже, чем в период применений прежних санкций США, поскольку цены на нефть почти вдвое уменьшились по сравнению с периодом 2012–2013 годов. Кроме того, падение экономики еще больше отразится на рынке труда и сведет на нет последние успехи в создании рабочих мест... Снижение суммы денежных переводов в реальном выражении из-за инфляции может нейтрализовать положительное воздействие экономического роста на благосостояние населения, который происходил в 2016–

⁴³ Dursun Peksen, "Economic sanctions and human security: the public health effect of economic sanctions", *Foreign Policy Analysis*, vol. 7, No. 3 (July 2011).

⁴⁴ Fatemeh Kokabisaghi, "Assessment of the effects of economic sanctions on Iranians' right to health by using human rights impact assessment tool: a systematic review", *International Journal of Health Policy Management*, vol. 7, No. 5 (2018).

⁴⁵ Azodi, "How US Sanctions hinder Iranians' access to medicine".

2017 годах, и усугубить последствия прогнозируемого сокращения экономики после 2017 года⁴⁶.

42. В то время Всемирный банк выразил мнение, что существует некоторая неопределенность в вопросе о воздействии санкций Соединенных Штатов на внешние экономические отношения Исламской Республики Иран, которое зависит от того, насколько смогут адаптироваться другие торговые партнеры⁴⁷. В настоящее время данные указывают на рост экономической изоляции страны и, в частности, фактический обвал в торговле между Европейским союзом и Исламской Республикой Иран в последние месяцы⁴⁸. Большинство транснациональных корпораций были вынуждены уйти из страны, а некоторые даже превысили меры, введенные Соединенными Штатами. Компании не готовы взять на себя риск утраты доступа к рынкам Соединенных Штатов или столкнуться с серьезными финансовыми или уголовными санкциями в Соединенных Штатах в случае продолжения деловых отношений с Исламской Республикой Иран. Эта ситуация свидетельствует о том, что разработанные Европейским союзом механизмы по защите своих компаний от последствий односторонних, вторичных санкций пока оказывались во многом неэффективными, включая обновленный «блокирующий регламент» Европейского союза. Кроме того, платежи и финансовые потоки страдают от фактического запрета на использование международной безналичной платежной системы (исключение из системы СВИФТ), что делает освобождение от санкций даже гуманитарных грузов практически неэффективным⁴⁹. И эта ситуация также аналогична блокаде и требует применения нормы, запрещающей коллективное наказание и обязующей обеспечить свободный доступ для гуманитарных грузов, товаров первой необходимости и продуктов питания.

43. В свою очередь, блокада Исламской Республики Иран затрагивает и третьи страны, включая Афганистан, поскольку, по некоторым данным, в 2017 году от 2,5 до 3 миллионов его граждан, которые проживали в Иране в качестве иностранных рабочих, серьезно пострадали от экономического кризиса, вызванного санкциями. Многие из них были вынуждены покинуть страну вследствие сокращения заработной платы или потери работы⁵⁰.

44. Самые последние санкции, введенные Соединенными Штатами на момент составления настоящего доклада, т.е. санкции, установленные в указе президента США от 24 июня 2019 года в отношении Канцелярии Верховного лидера Исламской Республики Иран, а также предусматривающие дополнительные санкции в отношении связанных с ней лиц, представляют собой новую эскалацию, которая, вполне вероятно, еще больше ухудшит ситуацию с топливом и подорвет перспективы мирного урегулирования разногласий между этими двумя странами. К таким же последствиям, вероятно, приведут объявленное включение в черный список министра иностранных дел Исламской Республики Иран и

⁴⁶ World Bank, "Iran's economic outlook", 3 October 2018.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Статистические данные свидетельствуют о том, что торговля между Ираном и государствами — членами Европейского союза в течение первого месяца 2019 года составила 343,38 млн евро, что на 82,72 процента меньше по сравнению с соответствующим периодом прошлого года. См. "Iran trade with EU plunges", *Financial Tribune*, 13 April 2019.

⁴⁹ См., например, Babak Dehghanpisheh, "Flood-hit Iran getting no financial aid from abroad due to U.S. sanctions: statement", Reuters, 7 April 2019.

⁵⁰ См. Babak Dehghanpisheh and Hamid Shalizi, "Afghanistan feels impact of Iran's economic isolation", Reuters, 25 April 2019.

неоднократные угрозы применения вооруженной силы, в том числе угрозы «уничтожения» страны⁵¹.

V. Выводы и рекомендации

45. Специальный докладчик подчеркивает, что широкое применение односторонних принудительных мер, особенно всеобъемлющих мер, равнозначных блокаде, делает еще более неотложной необходимость в создании подразделения Организации Объединенных Наций по закупкам в целях устранения губительных последствий чрезмерно строгого соблюдения санкций банками и финансовыми посредниками, которое не позволяет доставить нуждающимся даже освобожденные от санкций товары, такие как продовольствие и медикаменты. В соответствии с предложением Специального докладчика эта модель успешно применялась в Судане, и он считает, что она была бы эффективна в удовлетворении потребностей народов Венесуэлы (Боливарианская Республика), Ирана (Исламская Республика) и Сирийской Арабской Республики, в частности.

46. Другое предложение, которое уже было сформулировано Специальным докладчиком, заключается в том, чтобы поручить Специальному представителю Генерального секретаря изучить коренные причины введения санкций и способствовать политическому диалогу между странами, назначающими санкции и являющимися их объектом, работая при этом над минимизацией последствий санкций для осуществления прав человека.

47. Третья рекомендация состоит в том, чтобы международное сообщество объединило свои усилия для принятия международной декларации об односторонних принудительных мерах и верховенстве права. Специальный докладчик впервые выдвинул эту идею в 2017 году и продолжает работать с государствами в целях достижения консенсуса относительно согласования минимальных стандартов поведения при использовании односторонних принудительных мер, до тех пор пока международное сообщество не решит вовсе запретить их.

48. Слова «никогда больше» используются для мобилизации усилий международного сообщества вокруг идеи о том, что тотальной войне, глобальной войне, нет места в цивилизованном обществе. Специальный докладчик считает, что настало время сказать то же самое о применении односторонних санкций, по крайней мере для достижения политических целей и смены режима. Односторонние санкции более не являются альтернативой войне; они становятся прелюдией к ней или могут представлять собой войну, только под иным названием: они убивают.

⁵¹ См. Zamira Rahim, “Trump says war with Iran would cause ‘obliteration like you’ve never seen before’”, *Independent*, 22 June 2019.