
СЕКЦИЯ 2

АКТУАЛЬНЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО, МЕЖДУНАРОДНОГО ЧАСТНОГО, ГРАЖДАНСКОГО И СЕМЕЙНОГО ПРАВА

ПРЕДПОСЫЛКИ СТАНОВЛЕНИЯ МЕХАНИЗМА КОНТРОЛЯ ЗА САНКЦИЯМИ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН

Ю. Л. Будник

*Частное торговое унитарное предприятие «МИНАР»,
ул. Я. Мавра, 24, 220015, г. Минск, Беларусь, bbukva2016@mail.ru*

Начиная с 2000-х годов Совет Безопасности ООН переходит к целевым санкциям, что приводит к трансформации деятельности Совета, а в последствии и возникновению механизма контроля за санкциями. В статье автор анализирует негативные правовые последствия применения целевых санкций как основную предпосылку становления механизма контроля; отдельное внимание уделено понятию механизма контроля за санкциями.

Ключевые слова: целевые санкции; Совет Безопасности ООН; права человека; механизм контроля.

THE PREREQUISITES FOR THE FORMATION OF THE MECHANISM OF THE UN SECURITY COUNCIL SANCTIONS CONTROL

Y. L. Budnik

*Private trade unitary enterprise "MINAR", st. Ya. Mavra, 24, 220015, Minsk, Belarus,
bbukva2016@mail.ru*

Since the 2000s, the UN Security Council has moved towards targeted sanctions, which leads to a transformation in the activity of the Council, and subsequently to the emergence of a mechanism for monitoring sanctions. In the article, the author analyzes the negative legal consequences of the application of targeted sanctions as the main prerequisite for the formation of a control mechanism; special attention is paid to the concept of a sanctions control mechanism.

Key words: targeted sanctions; UN Security Council; human rights; control mechanism.

Санкции Совета Безопасности ООН (далее – СБ ООН) получили нормативное закрепление в Уставе ООН практически восемьдесят лет назад.

В то время акты агрессии, нарушение мира, угроза миру, для предотвращения которых были созданы эти меры, касались исключительно межгосударственных отношений.

За восемьдесят лет в мире и международном праве произошли значительные изменения. Начиная с 2000-х годов СБ ООН практически полностью переходит к целевым санкциям, которые направлены на конкретных физических лиц или организации. Эти изменения, несомненно, отразились на деятельности СБ ООН, привели к трансформации санкций, послужили основанием возникновения новых процедур и механизмов контроля по применению санкций.

Автор анализирует вопросы ограничения и нарушения ряда прав физических и юридических лиц в случае целевых санкций и обеспечения надлежащего механизма контроля в рамках санкционных режимов.

Проблема негативного применения целевых санкций не осталась без внимания юристов-международников, к ней обращались Е. Ф. Довгань [1, с. 90-98], В. Н. Русинова [2, с. 68-84], К. Тюнде Хубер, А. Родилес [3, с. 107-142] и другие авторы. Вместе с тем, вопрос обеспечения механизма контроля является новым и неисследованным в доктрине.

Следует отметить, что применение целевых санкций всегда сопровождалось критикой со стороны ученых, правозащитных структур, самих органах ООН [4, п. 42; 5, п. 13].

Санкции как меры поддержания международного мира и безопасности должны носить чрезвычайный и исключительный характер, в то время как они налагают серьезные правовые ограничения на субъектов санкций, и, даже, приравниваются к уголовному наказанию [3, с. 111; 1, с. 94]. Как было отмечено Верховным комиссаром ООН по правам человека: «Поскольку временное замораживание активов остается бессрочным, т.е. становится постоянным, это может быть приравнено к уголовному наказанию в связи с суровостью санкций» [4, п. 42]. В своем исследовании К. Тюнде Хубер, А. Родилес пишут, что как только любое лицо попадает в санкционный перечень¹, нет никаких временных рамок, определяющих его пребывание в нем, за исключением указания на то, что санкции против них будут оставаться в силе до тех пор, пока СБ ООН считает целевую категорию, к которой они принадлежат или с которой связаны (например, Талибан или Аль-Каида), угрозой международному миру и безопасности [3, с. 112]. Такую позицию подтверждают Б. Эммерсон, отмечая, что «лица, включенные в перечень, могут оказаться там навечно» [5, п. 13], и

¹ Прим.: В перечень «вносятся все физические лица и организации, подпадающие под действие мер, введенных Советом Безопасности», Сводный перечень СБ ООН: информация [Electronic resource]. – Mode of <https://www.un.org/securitycouncil/ru/un-sc-consolidated-list>. - Date of access: 15.01.2023.

Н. Пиллэй, указывая, что «санкции по сути приобретает постоянный характер» [6, п. 17].

В отношении лиц, субъектов санкций, могут применяться такие меры, как «запреты на поездки, замораживание активов или конфискация имущества и др.» [7, с. 12]. Вследствие чего они «не имеют права доступа к своему имуществу, лишаются возможности получать пособия по социальному страхованию, подвергаются ограничениям на трудоустройство и поездки в пределах их стран и за рубеж ... существенно ограничивается право на свободу передвижения, имущественные права и право на невмешательство в личную жизнь во всех его проявлениях» [5, п. 13]. Как отметил М. Шейнин в своем докладе «ряд прав, закрепленных в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, оказались под угрозой из-за контртеррористических мер, а именно: право на труд (ст. 6–7); право на охрану и помощь, предоставляемые семье, детям и молодым людям (ст. 10); право на достаточный жизненный уровень, включая достаточное питание и жилище (ст. 11); право на здоровье (ст. 12); и право на образование (ст. 13–14) [8, п. 33]. Ф. Ни Илойн обращает особое внимание на то, что происходит «включение в санкционные перечни женщин и девочек, что сказывается на осуществлении ими политических, социальных, экономических и культурных прав» [9, п. 16].

Основная же проблема заключается в том, что «практика составления санкционированных списков во исполнение резолюции 1267(1999) от 15.10.99 г. оказала серьезное негативное воздействие на права, связанные с обеспечением процессуальных гарантий для лиц, подозреваемых в терроризме, а также членов их семей» [10, п. 54; 11, п. 16]. Как полагает Е. Ф. Довгань, «деятельность СБ ООН по введению целевых санкций в существующей сегодня форме может рассматриваться как нарушающая право на справедливое судебное разбирательство (должный процесс) и назначение наказания за деяния, не рассматриваемые в качестве преступлений (*nullum crimen*)» [1, с. 95]. Т. Хаммарберг отмечает, что «было ликвидировано право на эффективное средство правовой защиты и должное судебное разбирательство» [12, с. 1]. Ф. Ни Илойн в своем докладе «обращает внимание на нарушение самых элементарных принципов верховенства права, связанных с процедурами и процессами включения в санкционные списки как в ООН, так и в практике государств» [9, п. 17].

Негативная ситуация с нарушением прав подтверждается многочисленными исками, поданными в национальные и региональные суды от

имени включенных в перечень [13, с. 39-41]¹. Так, в одном из самых известных в этой области дел, «Ясин Абдулла Кади», Суд Европейского Союза отметил, что «по-прежнему не обеспечиваются гарантии судебной защиты в ходе применения режима 1267 ..., заинтересованные лица или организации не имеют реальной возможности оспаривать свои права» [14, п. 323].

Таким образом, на современном этапе эволюции санкций можно выделить ряд основных проблемных вопросов применения целевых санкций СБ ООН: - основания и обоснованность включения в перечень; - вопрос исключения из перечня; - обеспечение надлежащей правовой процедуры защиты и юридического (судебного) разбирательства; а также как следствие нахождения в санкционном перечне нарушение ряда политических, социальных, экономических и культурных прав.

Вместе с тем следует признать, что вопросы обеспечения прав лиц, включенных в перечень, поднимались на самом высоком уровне. В Итоговом документе Всемирного саммита главы государств и правительств призвали СБ ООН при поддержке Генерального секретаря «обеспечить существование справедливых и ясных процедур включения лиц и организаций в списки тех, на кого распространяются санкции, и процедур их исключения из этих списков» [5, п. 109].

Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом М. Шейнин рекомендовал «всем государствам предусмотреть в ходе осуществления резолюции 1267(1999) СБ ООН или иным образом надлежащие гарантии в своих национальных процедурах для обеспечения уважения прав человека, включая требование о соблюдении законности и наличии судебного контроля при включении в соответствующие перечни лиц и групп в качестве участников террористической деятельности» [8, п. 73-f]. Консультативный комитет Совета по правам человека в своем докладе подтверждает «неделимость всех прав человека в контексте как последствий терроризма, так и в контексте контртеррористических мер для осуществления экономических, социальных и культурных прав [15, с. 3/21].

В связи с настолько пристальным вниманием к данным вопросам поэтапно в рамках ООН начинает формироваться механизм контроля, призванный обеспечивать реализацию санкций в пределах правового поля. Так, на официальном сайте ООН отмечено, что «в процессе применения санкций СБ ООН уделяет все больше внимания соблюдению прав тех,

¹ Подробнее см. Tenth report of the Analytical Support and Sanctions Implementation Monitoring Team submitted pursuant to resolution 1822 (2008) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities: S/2009/502 [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.undocs.org/S/2009/502>. - Date of access: 15.01.2023.

против кого они применяются» [16, с. 1]. В настоящее время действует 14 режимов санкций, каждый режим осуществляется под руководством определенного Комитета по санкциям. В поддержку 11 из 14 комитетов по санкциям действуют 10 разнообразных групп по наблюдению [16, с. 1].

Отметим, до 2006 года единственной возможностью для лиц, включенных в сводный перечень, подать просьбу об исключении из него было обращение через государство их гражданства и/или проживания [17, с. 1]. В 2006 году был учрежден Контактный центр для приема просьб об исключении из перечня [18, п. 1]. Как отмечают А. Родилес, К. Тюнде Хубер создание такого центра было важным шагом к обеспечению верховенства права, однако на практике процедуры включения и исключения из перечня остались те же. Функции центра сводились к передаче запросов Комитетам от физических и юридических лиц [3, с. 115-116].

Следующим этапом в становлении механизма контроля стало учреждение Канцелярии Омбудсмена в рамках Комитета по санкциям в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды» в соответствии с резолюцией 1904(2009) [19, п. 20-21], который был создан с целью оказывать помощь Комитету при рассмотрении вопросов об исключении из перечня [19, п. 20].

Важно отметить, что Омбудсмен был создан исключительно для режима 1267, для всех остальных, добивающихся исключения из перечня, по-прежнему остался Контактный центр для приема просьб об исключении из перечня [19, п. 21].

На основании изложенного полагаем обоснованным сделать следующие выводы.

Применение СБ ООН целевых санкций связано с серьезными вызовами в области права прав человека, в первую очередь, с обеспечением эффективной правовой защиты и справедливого разбирательства при включении в перечень, с ограничением и лишением широкого круга политических, социальных, экономических и культурных прав при нахождении в перечне, а также значительными трудностями исключения из него.

В настоящее время происходит медленное и поэтапное становление механизма контроля за санкциями, который на сегодняшний день представляет совокупность дополнительных органов СБ ООН по техническим вопросам осуществления санкционных режимов (Комитеты по санкциям, группы по наблюдению, Контактный центр для приема просьб об исключении из перечня, Омбудсмен).

В вопросах исключения из перечня есть положительная динамика (создан Омбудсмен в отношении режима 1267(1999), в отношении остальных режимов действует Контактный центр для приема просьб об исклю-

чении из перечня); вопросы включения с применением надлежащей правовой процедуры остаются необеспеченными должными гарантиями в отношении всех действующих режимов санкций.

Библиографические ссылки

1. Довгань, Е. Верховенство права и Совет Безопасности ООН: проблемы применения целевых санкций, 2015 – С. 90-98 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://elib.bsu.by/bitstream/123456789/119707/1/dovgan_Trudy2015.pdf. – Дата доступа: 15.01.2023.

2. Русинова, В. Н. Достучаться до Совета Безопасности ООН: санкционные списки и обязательства государств по защите прав человека в решениях международных судебных и квазисудебных органов / В. Н. Русинова // Международное правосудие. – 2017. - №1(21). - С. 68-84.

3. Huber, K. T., Rodiles, A. An Ombudsperson in the United Nations Security Council: A Paradigm Shift? 2012. – Pp. 107-142 [Electronic resource]. – Mode of access: https://www.researchgate.net/publication/337044208_An_Ombudsperson_in_the_United_Nations_Security_Council_a_Paradigm_Shift. - Date of access: 15.01.2023.

4. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: A/HRC/12/22, 2 Sept. 2009 [Electronic resource] // Official Documents System of the United Nations. – Mode of access: <<https://www.undocs.org/en/A/HRC/12/22>>. – Date of access: 15.01.2023.

5. Promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Note by the Secretary-General: UN Doc. A/67/396 [Electronic resource] // Official Documents System of the United Nations. – Mode of access: <<https://undocs.org/en/A/67/396>>. – Date of access: 15.01.2023.

6. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: A/HRC/16/50, 15 Dec. 2010 [Electronic resource]. – Mode of access: <https://undocs.org/en/A/HRC/16/50>. - Date of access: 15.01.2023.

7. Terrorism and human rights: Report of the Secretary-General: A/76/273 [Electronic resource] // Official Documents System of the United Nations. – Mode of access: <<https://undocs.org/en/A/76/273>>. – Date of access: 15.01.2023.

8. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin: UN Doc. A/HRC/6/17 [Electronic resource] // Official Documents System of the United Nations. – Mode of access: <<https://undocs.org/en/A/HRC/6/17>>. – Date of access: 15.01.2023.

9. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Fionnuala Ní Aoláin: UN Doc. A/HRC/46/36 [Electronic resource] // Official Documents System of the United Nations. – Mode of access: <<https://undocs.org/en/A/HRC/46/36>>. – Date of access: 15.01.2023.

10. Human rights impact of counter-terrorism and countering (violent) extremism policies and practices on the rights of women, girls and the family: Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: UN Doc. A/63/223 [Electronic resource] // Official Documents

System of the United Nations. – Mode of access: <<https://undocs.org/en/A/63/223>>. – Date of access: 15.01.2023.

11. Promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Note by the Secretary-General: A/65/258 [Electronic resource] // Official Documents System of the United Nations. – Mode of access: <<https://undocs.org/en/A/65/258>>. – Date of access: 15.01.2023.

12. Promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Note by the Secretary-General: A/65/258 [Electronic resource] // Official Documents System of the United Nations. – Mode of access: <<https://undocs.org/en/A/65/258>>. – Date of access: 15.01.2023.

13. Tenth report of the Analytical Support and Sanctions Implementation Monitoring Team submitted pursuant to resolution 1822 (2008) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities: UN Doc. S/2009/502 [Electronic resource] // Official Documents System of the United Nations. – Mode of access: <<https://www.undocs.org/en/S/2009/502>>. – Date of access: 15.01.2023.

14. Judgment of the Court (Grand Chamber) 3 September 2008 [Electronic resource] // Court of Justice of the European Union. – Mode of access: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=67611&text=&dir=&doclang=EN&part=1&occ=first&mode=DOC&pageIndex=0&cid=41775759>>. – Date of access: 15.01.2023.

15. Negative effects of terrorism on the enjoyment of human rights: Report of the Human Rights Council Advisory Committee: UN Doc. A/HRC/48/66 [Electronic resource]. – Mode of access: <<https://undocs.org/en/A/HRC/48/66>>. – Date of access: 15.01.2023.

16. Санкции Совета Безопасности: информационный ресурс [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. – Режим доступа: <<https://www.un.org/securitycouncil/ru/sanctions/information>>. – Дата доступа: 15.01.2023.

17. Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations: UN Doc. A/50/60*-S/1995/1* [Electronic resource] // Official Documents System of the United Nations. – Mode of access: <<https://undocs.org/en/A/50/60>>. – Date of access: 15.01.2023.

18. Резолюция 1730 (2006), принятая Советом Безопасности на его 5599-м заседании 19 декабря 2006 года: док. ООН S/RES/1730(2006) [Электронный ресурс] // Система официальной документации ООН. – Режим доступа: <[https://www.undocs.org/ru/S/RES/1730\(2006\)](https://www.undocs.org/ru/S/RES/1730(2006))>. – Дата доступа: 15.01.2023.

19. Резолюция 1904 (2009), принятая Советом Безопасности на его 6247-м заседании 17 декабря 2009 года: док. ООН S/RES/1904(2009) [Электронный ресурс] // Система официальной документации ООН. – Режим доступа: <[https://www.undocs.org/ru/S/RES/1904\(2009\)](https://www.undocs.org/ru/S/RES/1904(2009))>. – Режим доступа: 15.01.2023.