



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/C.12/1997/8
12 December 1997

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИТЕТ ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ, СОЦИАЛЬНЫМ
И КУЛЬТУРНЫМ ПРАВАМ

Семнадцатая сессия

17 ноября - 5 декабря 1997 года

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПАКТА ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ,
СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ

Замечание общего порядка № 8 (1997)

Связь между экономическими санкциями и уважением экономических,
социальных и культурных прав

1. Применение экономических санкций на международном и региональном уровнях, а также в одностороннем порядке становится все более распространенной практикой. Цель настоящего замечания общего порядка заключается в том, чтобы подчеркнуть, что, независимо от конкретных обстоятельств, при введении подобных санкций во всех случаях следует принимать во внимание положения Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Комитет никоим образом не ставит под сомнение необходимость введения санкций в соответствующих случаях, согласно главе VII Устава Организации Объединенных Наций или другим соответствующим положениям международного права. Однако в таких случаях должны в полном объеме применяться и те положения Устава, которые относятся к правам человека (статьи 1, 55 и 56).

2. В течение 90-х годов Совет Безопасности вводил санкции различного рода и продолжительности в отношении Южной Африки, Ирака/Кувейта, частей бывшей Югославии, Сомали, Ливийской Арабской Джамахирии, Либереи, Гаити, Анголы, Руанды и Судана.

При рассмотрении ряда вопросов, относящихся к государствам – членам Пакта, некоторые из которых регулярно представляют доклады, позволяющие Комитету тщательно изучить конкретную ситуацию, внимание Комитета привлекалось к последствиям санкций для осуществления экономических, социальных и культурных прав.

3. В различных случаях санкции приводят к разным последствиям, однако при этом Комитет понимает, что эти санкции почти всегда оказывают серьезное воздействие на права, признанные в Пакте. Так, например, санкции часто приводят к серьезным перебоям в снабжении продовольствием, медикаментами и ухудшению санитарных условий, снижению качества продуктов питания и нехватке чистой питьевой воды, крайне неблагоприятно сказываются на функционировании базовых систем здравоохранения и образования и ущемляют право на труд. Кроме того, к числу нежелательных последствий введения санкций можно отнести усиление позиций диктаторских режимов, почти неизбежное появление черного рынка и извлечение огромной неоправданной прибыли контролирующими его группами, усиление государственного контроля за населением в целом, а также ограничение возможностей получения убежища или выражения политических оппозиционных взглядов. Эти явления в основном носят политический характер, однако при этом они также оказывают значительное дополнительное воздействие на осуществление экономических, социальных и культурных прав.

4. При рассмотрении вопроса о санкциях важно провести различие между основной целью оказания политического и экономического давления на правящую элиту конкретной страны, которое должно заставить ее соблюдать положения международного права, и связанными с этими санкциями страданиями большинства уязвимых групп в стране, ставшей объектом санкций. Именно по этой причине режимы санкций, установленные Советом Безопасности, в настоящее время предусматривают исключения, вызванные соображениями гуманитарного характера и направленные на обеспечение важнейших товаров и услуг в гуманитарных целях. Широко признается, что эти исключения обеспечивают уважение основных экономических, социальных и культурных прав в стране, ставшей объектом санкций.

5. Вместе с тем в ряде последних исследований Организации Объединенных Наций и в других работах, посвященных анализу последствий санкций, содержится вывод о том, что такие исключения не дают упомянутого результата. Кроме того, сами исключения имеют довольно ограниченные рамки. Например, они не охватывают доступа к начальному образованию и не обеспечивают возможностей ремонта объектов инфраструктуры, имеющих жизненно важное значение для водоснабжения, надлежащего медицинского обслуживания и т.д. В 1995 году Генеральный секретарь заявил о необходимости оценки потенциального воздействия санкций до их введения и усовершенствования механизмов оказания гуманитарной помощи уязвимым группам 1/. Годом позже г-жа Граса Машел в своем углубленном исследовании, подготовленном для Генеральной Ассамблеи, отметила, что "исключения гуманитарного характера, как правило, определяются довольно расплывчато и толкуются произвольно и непоследовательно. ...Задержки в поставках, путаница и отказы в разрешении на ввоз важнейших гуманитарных товаров приводят к

нехватке ресурсов... [Последствия санкций] наиболее тяжелым бременем неизбежно ложатся на бедные слои населения" 2/. Позднее, в октябре 1997 года, в докладе Организации Объединенных Наций был сделан вывод о том, что процедуры проверки, предусмотренные различными комитетами по применению санкций, созданными Советом Безопасности, "остаются обременительными, и учреждения по оказанию помощи по-прежнему испытывают трудности при получении разрешений на поставки в рамках изъятий из режима санкций. ... [Эти] комитеты не учитывают более широкие проблемы, связанные с нарушениями в области торговли и управления в форме появления черного рынка, незаконной торговли и коррупции" 3/.

6. Целый ряд исследований по конкретным странам и работ общего характера позволяет сделать вывод о том, что воздействию санкций на уязвимые группы населения уделяется недостаточно внимания. В то же время в этих исследованиях по различным причинам не рассматривается отдельно вопрос об отрицательном последствии санкций для осуществления экономических, социальных и культурных прав. Практика показывает, что в большинстве, если не во всех, случаях эти последствия либо вообще не учитываются, либо им не уделяется надлежащего внимания. Все это говорит о том, что при рассмотрении проблемы санкций необходимо учитывать вопросы защиты прав человека.

7. Комитет считает, что положения Пакта, практически все из которых также отражены в ряде других договоров в области прав человека, а также во Всеобщей декларации прав человека, нельзя считать утратившими силу или неприменимыми только на основании решения о том, что интересы международного мира и безопасности требуют введения санкций. Международное сообщество требует, чтобы любое государство, ставшее объектом санкций, уважало гражданские и политические права своих граждан, однако при этом не менее важно, чтобы это государство и само международное сообщество сделали все возможное для защиты, по крайней мере, основных положений экономических, социальных и культурных прав затрагиваемых групп населения рассматриваемого государства (см. также Замечание общего порядка 3 (1990), пункт 10).

8. Хотя эта обязанность каждого государства вытекает из предусмотренного в Уставе Организации Объединенных Наций обязательства содействовать уважению всех прав человека, следует также напомнить, что Пакт подписан всеми постоянными членами Совета Безопасности, хотя при этом два из них (Китай и Соединенные Штаты) еще не ратифицировали его. Большинство непостоянных членов Совета Безопасности являются сторонами Пакта. Все эти государства в соответствии с пунктом 1 статьи 2 Пакта взяли на себя обязательство "в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте всеми надлежащими способами...". В тех случаях, когда государство, ставшее объектом санкций, также является стороной Пакта, вдвойне важно, чтобы другие государства соблюдали и учитывали

соответствующие обязательства. При введении санкций в отношении государств, не являющихся сторонами Пакта, в любом случае должны применяться те же принципы с учетом статуса экономических, социальных и культурных прав уязвимых групп как элемента общего международного права, что подтверждается, например, ратификацией практически всеми странами Конвенции о правах ребенка и статусом Всеобщей декларации прав человека.

9. Хотя Комитет никак не влияет на решения о введении или невведении санкций, он, однако, несет обязанность по контролю за соблюдением всеми государствами своих обязательств по Пакту. Если принятые меры препятствуют тому или иному государству выполнять свои обязательства по Пакту, то Комитет в этом случае может рассмотреть вопрос об условиях санкций и форме их применения.

10. Комитет считает, что из приведенных выше соображений вытекают две группы обязательств. Первая группа относится к государству, ставшему объектом санкций. Введение санкций никоим образом не отменяет и не уменьшает соответствующие обязательства рассматриваемого государства-участника. Как и в других аналогичных ситуациях, практическое значение этих обязательств возрастает в периоды напряженности. В связи с этим Комитету следует очень внимательно следить за тем, в какой степени соответствующее государство принимает "в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры" для максимально возможной защиты экономических, социальных и культурных прав каждого лица, на которого распространяется юрисдикция этого государства. Санкции неизбежно ограничивают возможность государства, ставшего их объектом, финансировать или обеспечивать некоторые необходимые меры, однако за этим государством по-прежнему сохраняется обязанность не допускать дискриминации в отношении пользования этими правами и принимать все возможные меры, включая переговоры с другими государствами и международным сообществом, для сведения к минимуму неблагоприятного воздействия санкций на права всех проживающих в государстве лиц.

11. Вторая группа обязательств относится к стороне или сторонам, ответственным за ведение, обеспечение или применение санкций, будь то международное сообщество, международные или региональные организации, или государство или группы государств. В этой связи Комитет считает, что принцип признания экономических, социальных и культурных прав человека позволяет сделать три логичных вывода.

12. Во-первых, эти права должны в полной мере учитываться при выборе соответствующего режима санкций. Не выступая в поддержку любых конкретных мер в этой связи, Комитет отмечает такие инициативы, как предложения о создании соответствующего механизма в рамках Организации Объединенных Наций для прогнозирования и контроля последствий санкций, разработке более транспарентных принципов и процедур, основанных на концепции уважения прав человека, расширении

ряда товаров и услуг, поставляемых в рамках изъятий из режима санкций, предоставлении установленным техническим учреждениям разрешения самим определять необходимые изъятия, создании комитетов по санкциям, располагающих более значительными ресурсами, более точном определении уязвимых мест тех лиц, поведение которых международное сообщество стремится изменить, и обеспечении более высокой степени гибкости в целом.

13. Во-вторых, в течение всего периода применения санкций должен осуществляться эффективный контроль, предусмотренный во всех положениях Пакта. Если какая-либо сторона принимает на себя хотя бы частичную ответственность за ситуацию в другой стране (будь то в соответствии с главой VII Устава или согласно иным положениям) она неизбежно берет на себя обязательство принять все возможные меры для защиты экономических, социальных и культурных прав населения затрагиваемой страны.

14. В-третьих, эта сторона несет обязательство "в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять меры" для решения проблемы несоразмерного ущерба, наносимого уязвимым группам в стране, ставшей объектом санкций.

15. Заранее отвечая на возможное возражение о том, что достижение целей, которые ставятся при введении санкций, должно, по самому своему определению, приводить к серьезным нарушениям экономических, социальных и культурных прав, Комитет отмечает содержащийся в одном из важных исследований Организации Объединенных Наций вывод о том, что "решения о принятии мер для уменьшения страданий детей или сведения к минимуму других неблагоприятных последствий могут приниматься без нанесения ущерба политической цели санкций" 4/. Этот принцип в равной степени применим к другим уязвимым группам.

16. Принимая это замечание общего порядка, Комитет стремится обратить внимание на тот факт, что население той или иной страны не лишается своих основных экономических, социальных и культурных прав в связи с выводом о том, что руководители этой страны нарушили нормы в области международного мира и безопасности. В данном случае речь не идет о поддержке или поощрении таких руководителей, либо о нанесении ущерба законным интересам международного сообщества, связанным с более строгим соблюдением положений Устава Организации Объединенных Наций и общих принципов международного права. Напротив, Комитет настаивает на том, что ответом на беззаконие не может быть нарушение законодательных норм в результате игнорирования основных прав, лежащих в основе и обеспечивающих законность любых подобных коллективных действий.

Утверждено 4 декабря 1997 года.

Сноски

1/ Дополнение к Повестке дня для мира: позиционный документ Генерального секретаря по случаю 50-й годовщины Организации Объединенных Наций (А/50/60 - S/1995/1, пункты 66-76).

2/ "Последствия вооруженных конфликтов для детей" (А/51/306, приложение (1996), пункт 128).

3/ L. Mineat, et al. Toward More Humane and Effective Sanctions Management: Enhancing the Capacity of the United Nations System, резюме. Исследование, подготовленное по просьбе Департамента по гуманитарным вопросам от имени Межучрежденческого постоянного комитета, 6 октября 1997 года.

4/ Там же.
