

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ООН, ЕЕ ГЛАВНЫХ И ВСПОМОГАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

М.В. Кешнер

КОМИТЕТЫ ПО САНКЦИЯМ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН КАК ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ САНКЦИЙ

***Аннотация.** Реализация положений резолюций Совета Безопасности ООН о введении санкций требует специальных имплементационных мероприятий на международно-правовом и национально-правовом уровнях. Исходя из этого, условно можно выделить два уровня осуществления режима санкций – международный и национальный или внутригосударственный. В представленной статье анализируется создание различных международных механизмов в рамках реализации санкционных режимов Совета Безопасности ООН. В рамках международного уровня институциональным инструментом реализации механизмов осуществления санкций, являются учреждаемые Советом Безопасности ООН Комитеты по санкциям. Исследуется правовой статус и функции, организационная структура и состав комитетов по санкциям Совета Безопасности ООН.*

Оперативная деятельность Комитетов Совета Безопасности по санкциям регламентируется «Руководящими принципами работы Комитета». Руководящие принципы работы комитета определяют состав и порядок проведения заседаний Комитетов, регламентируют процедуру принятия ими решений, представления докладов Совету Безопасности и информации для государств-членов. Мандат Комитетов по санкциям основывается на санкционных нормах резолюций Совета Безопасности ООН. Рассматривается модификация их деятельности и основные тенденции развития в рамках реализации концепции целенаправленных санкций.

***Ключевые слова:** Международное право, санкции, резолюции, комитеты, режим, принципы, наблюдение, контроль, эксперты, имплементация*

Реализация положений резолюций Совета Безопасности ООН о введении санкций требует специальных имплементационных мероприятий на международно-правовом и национально-правовом уровнях. Исходя из этого, условно можно выделить два уровня осуществления режима санкций – международный и национальный или внутригосударственный.

Анализ современной практики осуществления санкционных режимов Совета Безопасности ООН позволяет заключить, что международный уровень требует создания следующих механизмов:

- контроля и обеспечения соблюдения режимов;
- наблюдения за осуществлением режимов, в том числе прогнозирования и мониторинга

их социально-экономических и гуманитарных последствий;

- оказания государствам помощи в процессе осуществления санкционного режима;

- координация в вопросах осуществления режимов в рамках системы ООН и сотрудничество с заинтересованными международными организациями.

В рамках международного уровня институциональным инструментом реализации механизмов осуществления санкций, являются учреждаемые Советом Безопасности ООН Комитеты по санкциям.¹

¹ Информация о действующих и прекративших свою деятельность комитетах Совета Безопасности по санкциям – см.: <http://www.un.org/russian/sc/committees>.

Организационная структура и состав Комитетов по санкциям: Комитеты являются вспомогательным органом Совета Безопасности и состоят из всех членов Совета Безопасности ООН. Так, в соответствии с резолюцией 1970 (2011) Совет Безопасности «постановляет учредить в соответствии с правилом 28 своих временных правил процедуры комитет Совета Безопасности в составе всех членов Совета (Комитет)».²

Председатели Комитетов, а также его заместители назначаются Советом Безопасности ООН. В рамках комитетов функционирует Бюро – совещательный орган, избираемый Комитетом в начале каждого календарного года. В состав бюро входят Председатель, избираемый в личном качестве и два заместителя Председателя, назначаемые в качестве представителей делегаций. Секретариат комитетов формируется Секретариатом ООН.

Оперативная деятельность Комитетов Совета Безопасности по санкциям регламентируется «Руководящими принципами работы Комитета». Руководящие принципы работы комитета определяют состав и порядок проведения заседаний Комитетов, регламентируют процедуру принятия ими решений, представления докладов Совету Безопасности и информации для государств-членов.

Мандат Комитетов по санкциям основывается на санкционных нормах резолюций Совета Безопасности ООН. Так, Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 1970 (2011) по Ливии, был создан 26 февраля 2011 года для осуществления надзора за соблюдением соответствующих санкций и выполнения задач, поставленных Советом Безопасности в пункте 24 указанной резолюции. Мандат Комитета впоследствии был расширен в резолюции 1973 (2011) с тем, чтобы также охватить меры, принятые в этой резолюции.³

Учреждая Комитеты по санкциям, Совет Безопасности возлагает на них выполнение следующих основных задач:

– изучение докладов, представляемых государствами во исполнение положений санкционных режимов, и вынесение рекомендаций о мерах по повышению эффективности их осуществления и реагированию на нарушения;

– обращения ко всем государствам за дополнительной информацией о шагах, предпринимаемых ими для осуществления санкций, а также получение иной информации, которую комитеты могут счесть необходимой;

– представление Совету Безопасности периодических докладов об осуществлении санкционных режимов;⁴

– оперативное изменение таких руководящих принципов и критериев, какие могут быть необходимы для смягчения социально-экономических и гуманитарных последствий осуществления санкционного режима;

– сотрудничество с другими комитетами Совета Безопасности по санкциям;

– распространение соответствующей информации об осуществлении режимов санкций, в том числе за счет более широкого использования информационных технологий средств массовой информации.

Анализируя соответствующие резолюции Совета Безопасности можно выделить и специальные задачи Комитетов по санкциям, возлагаемые на них исходя из характера угрозы международному миру и безопасности, послужившей основанием введения санкций, формы их осуществления, специфики объекта санкций.

Так, помимо вышеобозначенных, в круг задач Комитетов Совета Безопасности, учрежденных резолюциями 1267 (1999) по Афганистану, 1518 (2003) по Ираку и 1572 (2004) по Кот-д'Ивуару, входит сотрудничество с Контртеррористическим комитетом (КТК ООН), учрежденным резолюцией 1373 (2001).

Адресность применения режимов целенаправленных санкций Совета Безопасности ООН достигается посредством составления комитетами по санкциям перечней лиц и организаций –

² Резолюция Совета Безопасности ООН 1970 S/RES/1970 (2011) 26 February 2011 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/245/60/PDF/N1124560.pdf?OpenElement>

³ Резолюция Совета Безопасности ООН 1973 S/RES/1973 (2011) 17 March 2011 [http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/RES/1973\(2011\)](http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/RES/1973(2011))

⁴ Так, Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 1970 по за период своей деятельности представил 2 доклада по осуществлению режима санкций, введенного указанной резолюцией. С ежегодными докладами можно ознакомиться <http://www.un.org/russian/sc/committees/1970/annualreports.shtml>.

объектов санкций. Впервые такая практика была использована при осуществлении режима международных санкций в отношении организации «Аль-Каида» и движения «Талибан».⁵ Механизм ведения санкционных перечней, включающий определенные стадии (включения/исключения, пересмотра), содержится в резолюциях Совета Безопасности, а также процедурных руководящих принципах, принимаемых соответствующими Комитетами Совета Безопасности по санкциям.⁶ Каждый из этих списков создавался и ведется с учетом уникальности всего комплекса соответствующих политических условий. В настоящее время Комитетами по санкциям ведутся следующие санкционные перечни:

- Санкционный перечень поддерживаемый Комитетом Совета Безопасности, учрежденным в соответствии с резолюциями 751 (1992) и 1907 (2009) по Сомали и Эритрее;
- Санкционный перечень учрежденный и поддерживаемый Комитетом 1267 в отношении лиц, групп, предприятий и организаций связанных с «Аль-Каидой»;
- Перечень физических лиц, поддерживаемый Комитетом Совета Безопасности, учрежденным резолюцией 1518 (2003);
- Перечень организаций, поддерживаемый Комитетом Совета Безопасности, учрежденным резолюцией 1518 (2003);
- Перечень лиц, на поездки которых распространяются ограничения, поддерживаемый Комитетом Совета Безопасности, учрежденным резолюцией 1521 (2003) Совета Безопасности по Либерии;
- Перечень лиц, активы которых должны быть заморожены, поддерживаемый Комитетом Совета Безопасности, учрежденным резолюцией 1521 (2003) Совета Безопасности по Либерии;
- Сводный список, поддерживаемый Комитетом Совета Безопасности, учрежденным резолюцией 1533 (2004) по Демократической Республике Конго;
- Сводный список, поддерживаемый Комитетом Совета Безопасности, учрежденным резолюцией 1572 (2004) по Кот-д'Ивуару;
- Сводный список, поддерживаемый Комитетом Совета Безопасности, учрежденным резолюцией 1591 (2005) по Судану;
- Список организаций и лиц, поддерживаемый Комитетом Совета Безопасности, учрежденным резолюцией 1718 (2006);
- Перечень предметов, запрещенных для экспорта и импорта, поддерживаемый Комитетом Совета Безопасности, учрежденным резолюцией 1718 (2006);
- Сводный список, поддерживаемый Комитетом Совета Безопасности, учрежденным резолюцией 1737 (2006);
- Сводный список, поддерживаемый Комитетом Совета Безопасности, учрежденным резолюцией 1970 (2011) по Ливии;
- Сводный список, поддерживаемый Комитетом Совета Безопасности, учрежденным резолюцией 1988 (2011).⁷

Наиболее проблемными аспектами ведения санкционных перечней, вызывающими неоднократные справедливые критические замечания в части нарушения прав человека, являются процедуры включения/исключения в перечни объектов санкций.⁸ В рамках реализации предложений «Белой книги» («Укрепление целенаправленных санкций на основе объективных и четких

⁵ Резолюция Совета Безопасности ООН. 15 октября 1999 г. S/RES/1267(1999). <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/300/46/PDF/N9930046.pdf?OpenElement>; Санкционный перечень, учрежденный и поддерживаемый Комитетом 1267 в отношении лиц, групп, предприятий и организаций связанных с «Аль-Каидой» <http://www.un.org/russian/sc/committees/1267/consolist.shtml>.

⁶ Руководящие принципы работы Комитета Совета Безопасности ООН, учрежденного резолюциями 1267 (1999) и 1989 (2011) по организации «Аль-Каида» и связанным с ней лицам и организациям. 30 ноября 2011 г. http://www.un.org/russian/sc/committees/1267/1267_guidelines.pdf.

⁷ С содержанием санкционных перечней можно ознакомиться на специальной странице сайта ООН: http://www.un.org/russian/sc/committees/list_compend.shtml. Цель данной страницы — обеспечить возможность доступа к каждому из этих списков из одного места на веб-сайте Организации Объединенных Наций.

⁸ См. об этом также: Sanctions. Humanitarian debate: Law, policy, action. International Review of the Red Cross. Volume 90. Number 870. June 2008. Celine Renaut The impact of military disciplinary sanctions on compliance with international humanitarian law. P.319-327; Emmanuel Decaux The definition of traditional sanctions their scope and characteristics. P.249-259; Anne-Marie La Rosa Sanctions as a means of obtaining greater respect for humanitarian law review of their effectiveness. P.221-249.

процедур»),⁹ направленных на обеспечение существования справедливых и ясных процедур включения лиц и организаций в списки тех, на кого распространяются санкции Совета Безопасности ООН, процедуры их исключения из этих списков, и соблюдения при этом прав человека, Совет Безопасности принял резолюцию 1730(2006), в которой Совет просил Генерального секретаря создать в Секретариате (Сектор вспомогательных органов Совета Безопасности) Контактный центр для приема просьб об исключении из перечня.¹⁰ Следующим важным шагом явилось учреждение резолюцией Совета Безопасности 1904(2009) Омбудсмана и Канцелярии Омбудсмана.¹¹ Канцелярия Омбудсмана была создана также согласно резолюции 1904, ее мандат был продлен резолюцией 1989, принятой 17 июня 2011 года.

Принципиально отметить, что решения относительно режима санкций Совета Безопасности против «Аль-Каиды» может принимать только Совет Безопасности. Что касается санкционного

⁹ С целью поддержать непрерывные усилия ООН в рассматриваемой области по поручению правительств Швейцарии, Германии и Швеции Институт международных исследований имени Уотсона Браунского университета (Провиденс, Род-Айленд) в 2006 г. подготовил «Белую книгу» под названием «Укрепление целенаправленных санкций на основе объективных и четких процедур». В «Белой книге» особое внимание было уделено вопросам создания механизма пересмотра и исключения из санкционного списка, которым могут реализовать лица и организации в целях обжалования решений о включении их в данный список. Так, участниками было предложено рассмотреть вопрос о расширении полномочий Группы по наблюдению, о возможности назначения омбудсмана в рамках санкционного механизма, формирования независимого арбитражного органа для рассмотрения предложений об исключении из санкционных списков, обеспечении судебного контроля в отношении решений об исключении из таких списков. <http://daccess-ods.un.org/TMP/9285634.html>; подробнее см.: *Курдюков Г.И., Кешнер М.В.* Применение целенаправленных санкций Советом Безопасности ООН. Международное право и национальные интересы Российской Федерации. Сборник статей. М., Дип. академия МИД России, 2008. С. 199-213.

¹⁰ Резолюция Совета Безопасности ООН. S/RES/1730(2006) 19 december 2006 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/787/88/PDF/N0995884.pdf?OpenElement>.

¹¹ Резолюция Совета Безопасности ООН. S/RES/1904(2009) 17 december 2009 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/656/64/PDF/N0965664.pdf?OpenElement>; Письмо о назначении Омбудсмана. S/2010/282. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/389/58/PDF/N1038958.pdf?OpenElement>.

перечня в отношении «Аль-Каиды», то Совет Безопасности уполномочил комитет по санкциям против «Аль-Каиды» принимать решения о включении в перечень и исключении из него в соответствии с установленным им критериями. Создание Канцелярии Омбудсмана не изменило этот порядок принятия решений, однако внесло нововведения. Омбудсмен наделен полномочиями оказывать помощь комитету в принятии решений относительно исключения из перечня.

Среди форм организации деятельности, используемых Комитетами Совета Безопасности по санкциям в целях осуществления режимов санкций выделим следующие.

В рамках механизма контроля и обеспечения соблюдения режимов санкций Комитетами практикуется проведение с государствами как устных,¹² так и письменных контактов. Рядом Комитетов разработаны руководящие принципы, регламентирующие порядок представления государствами докладов во исполнение соответствующих резолюций Совета Безопасности.

Важно отметить, что представляемые государствами доклады являются одним из важнейших показателей выполнения ими положений санкционных режимов, вводимых Советом Безопасности ООН. О значении представляемых докладов говорит тот факт, что содержащаяся в них информация «о национальных мерах, предпринимаемых государствам в целях осуществления санкционных режимов служит главным компонентом устных и письменных заключений, которые председатели комитетов по санкциям доводят до сведения Совета Безопасности».¹³

¹² Вербальная нота Постоянного представительства Российской Федерации при ООН от 22 апреля 2003 г. на имя Председателя комитета, учрежденного резолюцией 1267(1999), препровождающая доклад Российской Федерации, подготовленный во исполнение пункта 6 резолюции 1455(2003) от 17 января 2003 г. (S/AC 37/2003/(1455)/28).

¹³ Результатом представленной Российской Федерацией в соответствии с резолюциями Совета Безопасности ООН соответствующей информации Комитету по санкциям 1267 явилось, в частности, включение в перечень следующих организаций: «Исламская интернациональная бригада», «Исламский полк специального назначения», «Разведывательно-диверсионный батальон чеченских шахидов «Риядус-Салихин». Данное решение явилось признанием со стороны ООН террористического характера деятельности этих формирований. См.: Двенадцатый доклад Группы по аналитической поддержке и

В рамках механизма наблюдения за осуществлением государствами санкционных режимов, получения «из первых рук» информации о воздействии режимов, мерах, предпринятых государствами по их осуществлению, определении их потребностей в технической или иной помощи, председатели и члены Комитетов Совета Безопасности по санкциям предпринимают поездки, как в государства-объекты санкций, та и приграничные территории, встречаясь с представителями государств и разъясняя деятельность возглавляемых комитетов.

В целях оказания Комитетам помощи в осуществлении их мандатов, Генеральный секретарь ООН по просьбе Совета Безопасности учреждает Группы по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями («Группы наблюдения»), Группы контроля и Группы экспертов. В этой связи представляется необходимым отметить, что в независимости от политических контекстов, в рамках которых принимаются резолюции Совета Безопасности ООН о введении санкций, мандат учреждаемых им групп экспертов по контролю и наблюдению за санкциями должен являться техническим.

В целях оказания Комитету помощи в осуществлении мандата, резолюцией Совета Безопасности 1526 (2004) учреждена Группа по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями («Группа наблюдения»). Так, группа по наблюдению выполняет следующие функции:

- суммирует, оценивает, отслеживает, докладывает информацию и представляет рекомендации относительно осуществления санкций, проводит исследования в соответствующих областях;

- сотрудничает и обменивается информацией с исполнительным директором КТК ООН и группой экспертов комитета, учрежденного резолюцией 1540, в целях выявления общих областей и содействия координации конкретных действий этих трех комитетов;

- представляет комитету рекомендации, которые могли бы использоваться государствами для оказания им помощи в осуществлении санкций, и в подготовке предлагаемых дополнений к сводному перечню;

- консультируется с государствами до посещения выбранных государств на основе своей программы работы, утвержденной комитетом.

Аналогичные задачи поставлены перед Группой экспертов, учрежденной в соответствии с пунктом 24 резолюции 1973 (2011) и действующей под руководством Комитета по санкциям 1970. Важно отметить, что указанная Группа экспертов выработала методологию своей деятельности. Ключевыми ее составляющими определены следующие: «решимость поддерживать полную достоверность своих утверждений и обеспечивать соблюдение стандартов, рекомендованных Неофициальной рабочей группой Совета Безопасности по общим вопросам, касающимся санкций, в ее докладе (S/2006/997),¹⁴ то есть полагаться на проверенные, подлинные документы, конкретные доказательства и наблюдения на местах самими экспертами, включая фотографии, где это возможно. Если посещение объекта невозможно, Группа будет пытаться подтвердить информацию с использованием многочисленных независимых источников, дабы надлежащим образом добиваться наивысших достижимых стандартов, придавая большее значение заявлениям главных субъектов и непосредственных свидетелей событий; беспристрастность при расследовании случаев несоблюдения любой стороной в пределах Ливии или любым государством-членом. Группа готова обмениваться сообщениями и совершать поездки в целях получения информации из всех районов в пределах Ливии и из других мест и вести диалог со всеми заинтересованными сторонами; независимость своей работы от любых усилий по подрыву ее беспристрастности и от любых попыток создать ощущение пристрастности. Группа достигла также согласия относительно важности обеспечения конфиденциальности в ее работе одновременно

наблюдению за санкциями, представляемый в соответствии с резолюцией 1989 (2011) Совета Безопасности по организации «Аль-Каида» и связанным с ней лицам и организациям. 1 October 2012 S/2012/729//<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/284/21/PDF/N1228421.pdf?OpenElement>.

¹⁴ Доклад Рабочей группы Совета Безопасности по общим вопросам, касающимся санкций S/2004/979 21 December 2004 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/655/67/PDF/N0465567.pdf?OpenElement>.

с соблюдением принципов транспарентности и подотчетности.»¹⁵

Таким образом, учреждение Советом Безопасности Комитетов по санкциям является важным шагом в процессе осуществления механизма целенаправленных санкций: прогнозирования, координации и контроля за выполнением вводимых им санкционных режимов.

Создание и функционирование указанных механизмов направлено на то, чтобы Совет Безопасности мог располагать своевременной информацией и ранними оценками в процессе

осуществления санкционных режимов и, в этой связи, при сохранении их эффективности внести необходимые коррективы в санкционный режим или же порядок их осуществления.

Однако, представляется необходимым дальнейшее повышение эффективности деятельности Комитетов по санкциям по укреплению режима санкций, включая: создание механизмов адекватного реагирования на экономические потребности как объекта санкций, так и третьих стран, участвующих в санкционном режиме, осуществления процедур гуманитарных изъятий.

Библиография:

1. Celine Renaut The impact of military disciplinary sanctions on compliance with international humanitarian law. Sanctions. Humanitarian debate: Law, policy, action. International Review of the Red Cross. Volume 90. Number 870. June 2008. P.319-327.
2. Emmanuel Decaux The definition of traditional sanctions their scope and characteristics. Humanitarian debate: Law, policy, action. International Review of the Red Cross. Volume 90. Number 870. June 2008.P.249-259.
3. Курдюков Г.И., Кешнер М.В. Применение целенаправленных санкций Советом Безопасности ООН. Международное право и национальные интересы Российской Федерации. Сборник статей. М., Дип. академия МИД России, 2008. С. 199-213.

References (transliteration):

1. Kurdyukov G. Keshner M. Targeted sanctions by the Security Council. International law and national interests of the Russian Federation. Collection of articles. MA, Dip. Academy of the Russian Foreign Ministry, 2008. Pp. 199-213.
2. Celine Renaut .The impact of military disciplinary sanctions on compliance with international humanitarian law. Sanctions. Humanitarian debate: Law, policy, action. International Review of the Red Cross. Volume 90. Number 870. June 2008. P.319-327.
3. Emmanuel Decaux. The definition of traditional sanctions their scope and characteristics. Humanitarian debate: Law, policy, action. International Review of the Red Cross. Volume 90. Number 870. June 2008.P.249-259.

¹⁵ Заключительный доклад Группы экспертов, учрежденной в соответствии с резолюцией 1973 (2011) Совета Безопасности в отношении Ливии 17 февраля 2012 года S/2012/163 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/270/82/PDF/N1227082.pdf?OpenElement>.