



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
4 September 2023
Russian
Original: English

Семьдесят восьмая сессия

Пункт 73 b) предварительной повестки дня*

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

Вторичные санкции, чрезмерно рьяное соблюдение санкций и права 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 Елены Довгань, представленный во исполнение резолюции [77/214](#) Ассамблеи и резолюций [27/21](#) и [45/5](#) Совета по правам человека.

* [A/78/150](#).

** Настоящий документ был представлен после установленного срока в силу не зависящих от составителя обстоятельств.



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 Елена Довгань представляет обзор последних фактических и законодательных изменений в части чрезмерно рьяного соблюдения санкций и уголовного и гражданского наказания за обход режимов санкций; оценивает правомерность некоторых видов сложившейся в последнее время практики с точки зрения международного права; и уделяет особое внимание гуманитарным последствиям, к которым приводят вторичные санкции, а также гражданская и уголовная ответственность за обход режимов санкций и, как следствие, проведение политики «нулевого риска» и чрезмерно рьяное соблюдение санкций, в том числе в контексте гуманитарной деятельности. Настоящий доклад представляется в продолжение доклада, представленного Совету по правам человека на его пятьдесят первой сессии ([A/HRC/51/33](#)).

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции 77/214 Генеральной Ассамблеи и резолюций 27/21 и 45/5 Совета по правам человека. В докладе Специальный докладчик представляет информацию, касающуюся негативного воздействия односторонних принудительных мер на осуществление прав человека; рассматривает соответствующие тенденции, изменения и трудности; излагает соображения в развитие своих предложений, адресованных Совету по правам человека, в том числе по вопросам вторичных санкций и уголовных и гражданских наказаний, которые приводят к чрезмерно рьяному соблюдению; выносит рекомендации в отношении путей и средств предупреждения, минимизации и компенсирования неблагоприятного воздействия односторонних принудительных мер на права человека; и привлекает внимание Ассамблеи к соответствующим ситуациям и случаям.

2. В рамках осуществления предусмотренной ее мандатом деятельности, включая тематические исследования, официальное посещение стран, индивидуальные сообщения, а также инициативы по наращиванию потенциала и информационно-просветительские мероприятия с различными заинтересованными сторонами, Специальный докладчик получает информацию о многоплановом воздействии чрезмерно рьяного соблюдения, обусловленного введением вторичных санкций, и о рисках, которые возникают в связи с гражданскими и уголовными наказаниями за обход режимов первичных санкций для осуществления прав человека всех людей в странах, в отношении которых вводятся санкции, при несоразмерно сильном воздействии на наиболее уязвимые группы населения, для оказания гуманитарной помощи и для реализации права на развитие.

3. Настоящий доклад является продолжением исследования, посвященного вторичным санкциям, гражданским и уголовным наказаниям за обход режимов санкций и чрезмерно рьяному соблюдению санкций (A/HRC/51/33) и представленного Совету по правам человека в сентябре 2022 года¹, и содержит обновленную информацию о фактических и законодательных изменениях, касающихся чрезмерно рьяного соблюдения санкций, уголовных и гражданских наказаний за обход режимов санкций и экстерриториального применения санкций. В докладе Специальный докладчик оценивает соответствие некоторых видов поведения нормам международного права и рассматривает гуманитарное воздействие вторичных санкций, гражданской и уголовной ответственности за обход режимов санкций и, как следствие, политики «нулевого риска» и чрезмерно рьяного соблюдения санкций на гуманитарную деятельность и помощь, в том числе в чрезвычайных ситуациях.

4. Специальный докладчик по-прежнему обеспокоена вторичными санкциями, гражданскими и уголовными наказаниями за обход режимов санкций и, как следствие, чрезмерно рьяным соблюдением санкций, поскольку эти факторы часто препятствуют проведению в остальном разрешенных операций, что чревато дальнейшими негативными последствиями для эффективной поставки товаров и оказания услуг, а их экстерриториальный характер серьезно ограничивает самостоятельность заинтересованных сторон в принятии решений по экономическим и оперативным вопросам. Она подчеркивает также, что то обстоятельство, что основное внимание уделяется вторичным санкциям и чрезмерно рьяному соблюдению, не может быть истолковано как признание или принятие законности или правомерности первичных односторонних санкций.

¹ A/HRC/51/33.

5. Специальный докладчик обратилась к государствам, структурам Организации Объединенных Наций и другим международным организациям, гражданскому обществу, ученым, исследовательским институтам и другим сторонам с просьбой представить материалы для подготовки настоящего доклада². Были получены ответы от правительств Армении, Беларуси, Боливарианской Республики Венесуэла, Ирака, Исламской Республики Иран, Китая, Кубы, Российской Федерации и Сирийской Арабской Республики. Кроме того, были получены ответы от Европейского союза, организаций и ассоциаций гражданского общества, юристов и ученых. Специальный докладчик выражает признательность всем тем, кто представил ответы.

II. Обзор предыдущих выводов и работы Специального докладчика по вопросам, касающимся чрезмерно рьяного соблюдения санкций, вторичных санкций, гражданских и уголовных наказаний за обход режимов санкций

6. Предыдущие тематические доклады³ и доклады о посещении стран Специального докладчика посвящены вторичным санкциям и мерам уголовной и гражданской ответственности за обход режимов санкций. В докладе о вторичных санкциях, гражданских и уголовных наказаниях за обход режимов санкций и чрезмерно рьяном соблюдении санкций⁴ Специальный докладчик рассматривала такие вторичные санкции и гражданские и уголовные наказания как средство обеспечения соблюдения односторонних санкций в отношении государств или ключевых экономических секторов либо в отношении иностранных компаний, организаций или физических лиц за предполагаемую связь с находящимися под санкциями сторонами либо за нарушение или обход санкций⁵. Как следствие, иностранным компаниям, подпадающим под вторичные санкции, может быть закрыт доступ к ведению бизнеса в государстве, которое ввело санкции, запрещено использовать его финансовые рынки или осуществлять операции с его валютой. Кроме того, иностранным физическим лицам может быть отказано во въезде в страну, которая ввела санкции, а их активы в ней могут быть конфискованы или заморожены.

7. По определению Специального докладчика, чрезмерно рьяное соблюдение заключается в самоограничениях, которые выходят за рамки ограничений, предписанных санкциями, в процессе снижения рисков (с тем чтобы минимизировать возможность непреднамеренных нарушений или избежать репутационных или других предпринимательских рисков) и, следовательно, в расширении сферы объектов санкций посредством ее распространения на не подпадающие под санкции физические и юридические лица, а иногда и на целые группы населения.

8. Специальный докладчик также затронула вопрос об экстерриториальном характере вторичных санкций и гражданских и уголовных наказаний, налагаемых на третьи государства, их граждан и предприятия, что удерживает их от конструктивного взаимодействия и сотрудничества с государствами, структурами или гражданами, находящимися под санкциями. Установлено, что

² См. www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-input-2023-thematic-reports-un-human-rights-council-and-un-general.

³ A/76/174/Rev.1.

⁴ A/HRC/51/33.

⁵ Там же, п. 11

экстерриториальное применение вторичных санкций представляет собой посягательство на суверенитет других государств путем нарушения правовых принципов юрисдикции и невмешательства во внутренние дела государств⁶ и двусторонних и многосторонних договорных обязательств (по договорам о международной торговле, о дружбе и торговле, международным инвестиционным соглашениям и международным договорам по правам человека).

9. Она выделила также основные факторы, приводящие к чрезмерно рьяному соблюдению, такие как существование многочисленных, сложных, неясных, быстро меняющихся и дублирующих друг друга режимов санкций; расплывчатая, неясная и запутанная терминология и формулировки положений о санкциях, порождающие неопределенность в отношении сферы их применения, видов запрещенного поведения и негативных сопутствующих последствий для важнейших секторов экономики государства, в отношении которого введены санкции; существование вторичных санкций и положений об уголовном и гражданском наказании за обход режимов санкций; прямые угрозы введения санкций; кампании по оказанию максимального давления; неопределенность в отношении объема гуманитарных изъятий; и сложные процедуры выдачи лицензий даже для доставки гуманитарных грузов, а также возлагаемое на гуманитарные организации бремя доказывания гуманитарного характера их деятельности.

10. Она отметила также, что общее воздействие одного лишь чрезмерно рьяного соблюдения санкций на права человека может быть огромным, особенно в острых гуманитарных ситуациях, и должно быть признано в качестве новой значительной опасности для международного права и прав человека. Поскольку предоставление санкционированных гуманитарных товаров и услуг государствам, находящимся под санкциями, часто связано с обширной цепочкой участников во многих странах, чрезмерно рьяное соблюдение санкций любым из них, включая производителей, экспортеров, поставщиков финансовых услуг и транспортные компании, может помешать доставке товаров первой необходимости нуждающимся.

11. Специальный докладчик определила также возможные формы чрезмерно рьяного соблюдения, включая следующие: решения компаний прекратить все деловые отношения с находящимися под санкциями странами, юридическими лицами или физическими лицами определенного гражданства или происхождения; чрезмерное снижение рисков банками и другими финансовыми субъектами; чрезмерно рьяное соблюдение в транспортном и страховом секторах и в других смежных отраслях сферы услуг; отказ от проведения разрешенных операций; сдерживание разрешенных операций путем требования обременительной документации или сертификации, взимания более высоких ставок или дополнительных сборов либо создания задержек; замораживание активов, на которые санкции не распространяются; отказ физическим лицам в возможности открывать или вести банковские счета либо проводить операции на том основании, что страна, против которой введены санкции, является единственной или одной из стран их гражданства или страной их рождения; закрытие доступа к важнейшим рынкам или финансовым системам; и репутационный ущерб, расторжение контрактов, упущенные деловые возможности и другие меры.

⁶ Julia Schmidt, "The legality of unilateral extra-territorial sanctions under international law", *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 27, No. 1 (2022), pp. 53–81; и Sascha Lohmann, "Extraterritorial U.S. sanctions: only domestic courts could effectively curb the enforcement of U.S. law abroad", *Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Comment*, No. 5 (2019).

12. Она вновь подчеркивает, что, когда санкции затрагивают права всего населения, они оказывают более сильное воздействие на людей, находящихся в уязвимом положении, включая женщин, детей, людей с инвалидностью или людей с хроническими или тяжелыми заболеваниями, пожилых людей, беженцев, внутренне перемещенных лиц, мигрантов, людей, живущих в условиях нищеты, и других людей, зависящих от социальной или гуманитарной помощи.

13. Тема чрезмерно рьяного соблюдения и его негативного воздействия на права человека рассматривается в многочисленных сообщениях Специального докладчика, в том числе в сообщениях, касающихся проблем с доставкой специализированных жизненно важных препаратов⁷, медицинского оборудования⁸ или с осуществлением денежных переводов для проведения медицинских операций⁹ в страны, находящиеся под санкциями, или из таких стран; рисков, связанных с оказанием гуманитарной помощи для смягчения негативных последствий стихийных бедствий (Сирийская Арабская Республика и Турция)¹⁰; проблем, связанных с выполнением гуманитарных положений резолюций Совета Безопасности¹¹; возможных дополнительных проблем в связи с текущими региональными инициативами по криминализации нарушений режимов односторонних санкций (предложение Европейского союза о директиве)¹²; экстерриториального применения юрисдикции Соединенных Штатов Америки к гражданам третьих стран за обход режимов санкций Соединенных Штатов¹³; и проблем в области научных исследований и сотрудничества¹⁴.

14. Специальный докладчик выражает сожаление в связи с тем, что некоторые страны, вводящие односторонние санкции, а также некоторые частные предприятия, которые, как сообщается, чрезмерно рьяно соблюдают санкции, отказываются способствовать осуществлению ее мандата и отвечать на ее многочисленные сообщения по конкретным случаям, несмотря на выраженную ею готовность к конструктивному диалогу с ними. Она особо отмечает резолюции, связанные с ее мандатом, в которых содержится призыв к государствам «сотрудничать со Специальным докладчиком и оказывать ей содействие в выполнении ею своих задач и предоставлять всю запрашиваемую Специальным докладчиком необходимую информацию»¹⁵. Она выражает благодарность тем странам, которые открыты для обсуждения и конструктивного диалога.

III. Обзор изменений и мер, принятых за последнее время

15. Несмотря на неоднократные призывы Специального докладчика, гражданского общества, международных организаций и других органов в связи с негативными гуманитарными последствиями односторонних санкций, в последние

⁷ См. сообщения Специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека №№ AL USA 25/2022; AL CHE 5/2022; AL OTH 135/2022; AL OTH 134/2022; AL FRA 5/2022; AL USA 19/2022; AL SWE 4/2022; AL OTH 95/2022; AL SWE 3/2021; и AL OTH 230/2021. Доступно по ссылке: <https://spcommreports.ohchr.org/TmSearch/Mandates?m=263>.

⁸ См. сообщение № AL USA 13/2022 от 7 сентября 2022 года.

⁹ См. сообщения №№ AL USA 23/2021 и AL OTH 207/2021 от 12 июля 2021 года.

¹⁰ См. сообщения №№ OL USA 7/2023, OL GBR 6/2023 и OL OTH 21/2023 от 3 апреля 2023 года.

¹¹ См. сообщения №№ AL USA 21/2022 и AL OTH 106/2022 от 26 октября 2022 года.

¹² См. сообщение № OL OTH 75/2023 от 9 июня 2023 года.

¹³ См. сообщения №№ AL USA 5/2023 от 2 марта 2023 года; AL USA 18/2021 от 6 апреля 2021 года; и UA USA 9/2021 от 2 февраля 2021 года.

¹⁴ См. сообщения №№ AL USA 9/2022; AL OTH 37/2022; AL OTH 38/2022; AL OTH 39/2022; и AL OTH 40/2022 от 22 июня 2022 года.

¹⁵ См. резолюцию 52/13 Совета по правам человека, п. 28.

годы в мире наблюдается стремительное расширение режимов санкций; расширение вторичных санкций и принятие мер по обеспечению их соблюдения; включение в нормативные акты о санкциях положений о мерах наказания; распространение сложных документов неправового характера, в частности в формате методических рекомендаций, часто задаваемых вопросов и других ненормативных правовых актов, содержащих расширенное толкование правовых положений; рост числа решений о включении в санкционные списки и уголовных и гражданских дел по фактам нарушения санкций и экстерриториальное применение режимов санкций; частичное совпадение различных юрисдикций, что в крайней степени затрудняет соблюдение санкций; расширение оснований для внесения в санкционные списки, включая содействие в обходе режимов санкций; и установление санкций в качестве первоочередного инструмента внешней политики в условиях кризисов¹⁶.

16. Вышеупомянутые явления приводят к усугублению ситуации, связанной с чрезмерно рьяным соблюдением санкций и политикой снижения рисков со стороны банков, предприятий и других субъектов, которые зачастую предпочитают прекратить свою деятельность и исключить любую связь с юрисдикциями, попадающими под санкции, опасаясь жестких мер наказания. Из-за чрезмерно рьяного соблюдения санкций и избыточного стремления снизить риски страны, находящиеся под санкциями, часто испытывают трудности с сохранением или созданием новых цепочек поставок и сталкиваются с серьезными задержками и непомерными расходами при поставках даже основных товаров. Таким образом, в отношении продукции, которая, как правило, не должна быть затронута санкциями, на практике вводятся ограничения, как будто на нее распространяются законодательные запреты в соответствии с нормативными актами о санкциях¹⁷.

17. Кроме того, наблюдается значительное увеличение числа применяемых санкций, некоторые из которых вводятся против определенных государств и лиц, предположительно представляющих угрозу национальной безопасности, внешней политике или экономике государств, применяющих санкции. В частности, согласно обзору санкций Министерства финансов Соединенных Штатов от октября 2021 года, число используемых Соединенными Штатами санкций увеличилось за период с 2000 по 2021 год на 933 процента: число действующих позиций, внесенных в санкционные списки Управлением по контролю за иностранными активами в рамках 37 санкционных программ, увеличилось с 912 в 2000 году до 9421 в 2021 году¹⁸, и в 2022 и 2023 годах списки лиц особых категорий и запрещенных лиц («Список специально обозначенных лиц»), а также другие санкционные списки стремительно расширяются¹⁹. Помимо этого действуют и другие ограничительные меры, такие как визовые ограничения и экспортный контроль. Кроме того, в качестве средства принуждения в целях воспрепятствования какому бы то ни было возможному взаимодействию со странами, находящимися под санкциями, и прекращения такого взаимодействия, независимо от его фактического характера и целей, часто используются

¹⁶ Wynn H. Segal and others, “2022 economic sanctions year in review and outlook for 2023”, Akin, 10 February 2023.

¹⁷ Ali A. Asadi-Pooya, Majid Nazari and Nafiseh Mirzaei Damabi, “Effects of the international economic sanctions on access to medicine of the Iranian people: a systematic review”, *Journal of Clinical Pharmacy and Therapeutics*, vol. 47, No. 12 (December 2022), pp. 1945–1951.

¹⁸ United States, Department of Treasury, “The treasury 2021 sanctions review” (October 2021); и Jessica Whyte, “The opacity of economic coercion”, *Yale Journal of International Law*, 21 June 2023.

¹⁹ United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, “Consolidated Sanctions List (Non-SDN Lists)”, 19 May 2023; и “Specially Designated Nationals and Locked Persons List (SDN) Human Readable Lists”, 7 September 2023.

вторичные санкции. Сложные процедуры обеспечения соблюдения санкций, затрагивающие несколько юрисдикций, и их экстерриториальное применение, а также риск уголовной ответственности и суровых наказаний для предприятий, не выполняющих требования, приводят к усилению опасений и возрастанию неуверенности, что чревато полной изоляцией государств, находящихся под санкциями, и их граждан.

18. Специальный докладчик особо отмечает неоднозначный характер действующих и вводимых односторонних санкций и отсутствие правовой определенности и юридической оценки в их отношении. Одним из последних тому примеров²⁰ являются санкции, которые Соединенные Штаты ввели в июне 2023 года против двух банков Мьянмы, обосновав это решение соображениями, связанными со вторичными санкциями, однако используя их в качестве первичной меры и потребовав переводить платежи, направляемые в эти банки, на заблокированные счета²¹. Неопределенность в отношении правовой природы вторичных санкций еще в большей степени усугубляет путаницу и непоследовательность в том, что касается их применения и обеспечения соблюдения.

19. Специальный докладчик также выражает обеспокоенность в связи расширением масштабов привлечения различных международных организаций к обеспечению соблюдения государствами или региональными организациями односторонних санкций, законность которых сомнительна с точки зрения международного права²², что противоречит учредительным целям этих организаций и не предполагает учета негативных гуманитарных последствий и последствий для соблюдения прав человека и приводит к расширению масштабов политики «нулевого риска» и чрезмерно рьяного соблюдения санкций²³.

A. Увеличение числа уголовных и гражданских дел, возбужденных по фактам обхода режима санкций

20. Специальный докладчик глубоко обеспокоен расширением масштабов использования гражданских и уголовных наказаний в качестве одного из всеобъемлющих средств обеспечения соблюдения односторонних санкций и криминализацией любой деятельности, связанной со странами, находящимися под санкциями, их юридическими лицами и гражданами. Вместе с тем необходимо повышать прозрачность таких мер обеспечения соблюдения санкций, судебных разбирательств и постановлений и решений о включении в санкционные списки в связи с применением вторичных санкций.

21. В частности, в онлайн-базах данных Европейского союза, касающихся санкций, не содержится общих сведений об уголовных обвинениях, выдвигаемых государствами — членами Европейского союза. Информация и данные скудны и опубликованы в разрозненном виде на веб-страницах национальных компетентных органов. В частности, Швейцария сообщает о 29 «административных уголовных процессах» по фактам обхода санкций, введенных против

²⁰ United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, “Burma-related designations and designation removal; issuance of Burma-related general license”, 21 June 2023.

²¹ United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, Burma Sanctions Regulations, 31 CFR part 525, General License No. 5, in *Federal Register*, vol. 88, No. 136 (18 July 2023).

²² Council of Europe, “TSI: effective and uniform implementation of the sanctions regime in EU member states”. Доступно по ссылке: www.coe.int/en/web/corruption/projects/tsi-sanctions.

²³ Council of Europe, “Closing Conference of the Technical Support Instrument (TSI) initiative on effective implementation of EU sanctions’ regime”, 13 June 2023.

Российской Федерации²⁴, не уточняя при этом, каков масштаб этих «административных уголовных процессов». Опубликованы разрозненные сведения об уголовных процессах в отношении граждан стран Европейского союза и третьих стран (Германии²⁵, Дании²⁶, Нидерландов (Королевство)²⁷, Франции²⁸ и других²⁹). Кроме того, на веб-странице Министерства юстиции Соединенных Штатов опубликована информация о нескольких уголовных процессах в Соединенных Штатах по фактам обхода санкций³⁰.

22. Аналогичная ситуация складывается и в отношении гражданско-правовых наказаний за нарушение режимов санкций. В частности, общая сумма денежных взысканий по мировым соглашениям с Управлением по контролю за иностранными активами за предполагаемые нарушения режимов санкций Соединенных Штатов только за первое полугодие 2023 года превысила 556 млн долл. США³¹, тогда как в 2022 году она составила 42,7 млн долл. США³². Специальный докладчик признает, что предприятия обычно предпочитают не оспаривать административные решения, рискуя получить более весомые штрафы и/или столкнуться с уголовным преследованием, а пойти на мировое соглашение. В частности, компания «Апхолд эйч кью», оказывающая отдельные финансовые услуги и базирующаяся в городе Ларкспер, Соединенные Штаты, согласилась выплатить 72 230,32 долл. США для урегулирования спора с Управлением во избежание максимальной применимой установленной законом гражданско-правовой меры ответственности — уплаты штрафа в размере 44 468 494,00 долл. США³³. Предоставляющая онлайн-услуги закрытая акционерная компания «Биттрекс» со штаб-квартирой в Белвью, Соединенные Штаты, согласилась выплатить 24 280 829,20 долл. США во избежание наступления возможной гражданской ответственности за 116 421 явное нарушение многочисленных нормативных актов о санкциях³⁴.

²⁴ Swissinfo, “Criminal proceedings filed against violations of Russia sanctions”, 8 May 2023.

²⁵ Stewarts, “GIR Guide to Sanctions third edition”; Eurojust, Genocide Network Secretariat, *Prosecution of Sanctions (Restrictive Measures) Violations in National Jurisdictions*; и *Süddeutsche Zeitung*, „Haft für Verstoße gegen Russland-Embargo“, 4 March 2021.

²⁶ Charles Szumski, “Oil billionaire accepts verdict in Dan-Bunkering case”, Euractiv, 3 January 2022; and Eurojust, Genocide Network Secretariat, *Prosecution of Sanctions (Restrictive Measures) Violations in National Jurisdictions*, pp. 19 and 20.

²⁷ Stewarts, “GIR Guide to Sanctions third edition: EU sanctions enforcement Pt. 3, recent decisions and future of enforcement”, 19 August 2022; и European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), Genocide Network Secretariat, *Prosecution of Sanctions (Restrictive Measures) Violations in National Jurisdictions: A Comparative Analysis* (The Hague, 2021), pp. 15–17.

²⁸ Sibylle Bauer and Mark Bromley, *Detecting, Investigating and Prosecuting Export Control Violations: European Perspectives on Key Challenges and Good Practices* (Solna, Sweden, Stockholm International Peace Research Institute, 2019), pp. 30 and 31.

²⁹ Eurojust, Genocide Network Secretariat, *Prosecution of Sanctions (Restrictive Measures) Violations in National Jurisdictions*.

³⁰ www.justice.gov.

³¹ См. <https://ofac.treasury.gov/civil-penalties-and-enforcement-information>.

³² См. <https://ofac.treasury.gov/civil-penalties-and-enforcement-information/2022-enforcement-information>.

³³ United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, “Settlement agreement between the U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control and Uphold HQ Inc.”, 31 March 2023.

³⁴ United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, “Settlement agreement between the U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control and Bittrex, Inc.”, 11 October 2022.

23. Специальный докладчик отмечает также, что для урегулирования споров по гражданским и уголовным делам компаниям часто приходится полностью уходить с соответствующего рынка, отказывать в предоставлении услуг определенным странам, физическим и юридическим лицам и пересматривать и менять свою политику ведения деятельности, включая, среди прочего, внутренние правила и практику и внутренние процедуры обеспечения подотчетности сотрудников. 18 августа 2010 года компания «Барклайз», базирующаяся в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, согласилась выплатить 298 млн долл. США в рамках мирового соглашения в отношении предполагаемых нарушений Закона Соединенных Штатов о международных чрезвычайных экономических полномочиях и Закона Соединенных Штатов о торговле с противником в связи с операциями, которые компания «Барклайз» проводила от имени своих клиентов из Кубы, Исламской Республики Иран, Судана и других стран, попавших под действие санкционных программ, осуществляемых под контролем Управления по контролю за иностранными активами. Согласно распоряжению Совета управляющих Федеральной резервной системы и Департамента по банковским вопросам штата Нью-Йорк в соответствии с заключенным сторонами соглашением компания «Барклайз» должна была усовершенствовать свою программу по обеспечению соблюдения требований, связанных с экономическими санкциями Соединенных Штатов, на глобальной основе³⁵.

24. В 2014 году банк «БНП Париба», зарегистрированный и созданный в соответствии с законодательством Франции, согласился выплатить 9 млрд долл. США за нарушение санкций Соединенных Штатов, обеспечить расторжение или прекращение действия трудовых договоров с 13 сотрудниками банка и приостановить на один год клиринговые операции в долларах США через свое отделение в Нью-Йорке по нескольким направлениям деятельности³⁶.

В. Требования о соблюдении

25. Специальный докладчик встревожен увеличением числа случаев чрезмерно рьяного соблюдения санкций в связи со сложными и неясными требованиями о проявлении должной осмотрительности и соблюдении санкций. Например, свидетельство отсутствия взаимодействия с любым из 12 000 юридических или физических лиц, находящихся под санкциями и включенных в Список специально обозначенных лиц Соединенных Штатов, не является достаточным для подтверждения соблюдения санкций, поскольку Управление по контролю за иностранными активами и другие финансовые органы Соединенных Штатов ведут несколько санкционных списков³⁷. Помимо этого, компаниям требуется продемонстрировать отсутствие какой бы то ни было связи со страной или территорией, в отношении которых действуют санкции, в том числе на уровне IP-адресов и почтовых адресов пользователей и других видов пользовательских данных. Несоблюдение этих требований квалифицируется как отягчающее обстоятельство, влекущее за собой дополнительные меры наказания.

³⁵ Barbara I. Keller, "Enforcement actions for U.S. sanctions violations offer lessons for compliance", Alacra Compliance Primer, No. 3 (2014), p. 7.

³⁶ United States, Department of Treasury, "Settlement Agreement", Compl-2013-193659 (2014); и United States, Department of Justice, Office of Public Affairs, "BNP Paribas agrees to plead guilty and to pay \$8.9 billion for illegally processing financial transactions for countries subject to U.S. economic sanctions", press release, 30 June 2014.

³⁷ United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, Sanctions programs and country information, "Where is OFAC's country list? What countries do I need to worry about in terms of U.S. sanctions?". Доступно по ссылке: <https://ofac.treasury.gov/>.

26. Аналогичным образом Европейский союз требует от компаний проводить «многоуровневую проверку проявления должной осмотрительности», включая проверку на предмет упоминания в санкционных списках и поиск информации в материалах средств массовой информации в отношении как бенефициаров, так и любых других сторон контракта, имеющих связи с лицом, внесенным в санкционный список, даже если сама соответствующая сторона не относится к числу таких лиц³⁸.

27. Специальный докладчик отмечает, что применение вышеупомянутых стандартов обеспечения соблюдения санкций может не только привести к усугублению и поощрению практики чрезмерно рьяного соблюдения, но и способствовать нарушению обязательств по проявлению должной осмотрительности, возложенных на предприятия и государства их национальности (регистрации, нахождения, функционирования и т. д.) и коммерческого присутствия в соответствии с документом, озаглавленным «Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок Организации Объединенных Наций, касающихся “защиты, соблюдения и средств правовой защиты”»³⁹. Предприятия, в частности, обязаны принимать меры по предотвращению нарушений прав человека, по меньшей мере тех, которые изложены в Международном билле о правах человека и Декларации Международной организации труда об основополагающих принципах и правах в сфере труда (пп. 11–13). Государства должны принимать все необходимые меры для обеспечения того, чтобы деятельность частных предприятий, находящихся под их юрисдикцией и контролем, осуществлялась в полном соответствии со стандартами в области прав человека (пп. 3–6)⁴⁰. Специальный докладчик обеспокоен тем, что использование государствами, применяющими санкции, термина «должная осмотрительность» для обеспечения максимальной реализации стратегий обеспечения соблюдения санкций, противоречит международно-правовым стандартам и препятствует выполнению обязательств в области прав человека.

28. Специальный докладчик присоединяется к изложенной в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах позиции, согласно которой неспособность обеспечить, чтобы поведение предприятий не нарушало прав, закрепленных в Пакте, и неспособность создать механизмы для предотвращения таких нарушений, в том числе экстерриториальные, представляют собой нарушения Пакта⁴¹ в части, касающейся обязательств государств по проявлению должной осмотрительности, независимо от их формы (действие или бездействие).

С. Доступ к правосудию и вторичные санкции

29. Специальный докладчик привержен принципу презумпции невиновности, праву на справедливое судебное разбирательство и доступ к правосудию,

³⁸ См. https://finance.ec.europa.eu/system/files/2023-06/faqs-sanctions-russia-circumvention-due-diligence_en.pdf.

³⁹ A/HRC/17/31, приложение.

⁴⁰ Там же, пп. 11–13 и пп. 3–6.

⁴¹ Замечание общего порядка № 24 (2017) об обязательствах государств по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах в контексте предпринимательской деятельности, пп. 12, 14, 17 и 27; см. *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 1999 год, Дополнение № 3 (E/1999/23)*, гл. II, разд. А, п. 43; и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) и Всемирная организация здравоохранения, «Право на здоровье», Изложение фактов № 31 (Женева, 2008 год), сс. 38 и 39.

рассматривая их как краеугольные камни для защиты и реализации всех остальных прав человека. По ее мнению, ускоренное включение физических лиц и компаний в санкционные списки, возбуждение гражданских и уголовных дел по фактам нарушения санкций в отсутствие надлежащего доступа к правосудию, гарантий соблюдения процессуальных норм и справедливого судебного разбирательства усугубляют проблему чрезмерно рьяного соблюдения санкций.

30. Процедуры рассмотрения в административном порядке и исключения из списка, если таковые предусмотрены, могут быть длительными, что чревато продолжительным негативным воздействием на права человека затронутых лиц («[Управление по контролю за иностранными активами] обычно старается направить первый вопросник в течение 90 дней с момента получения обращения [Управлением]», а сроки рассмотрения зависят от «целого ряда факторов»⁴²). Юристу, представляющему интересы лица, включенного в список лиц особых категорий и запрещенных лиц, следует подать заявление на получение генеральной лицензии для оказания любых услуг, даже «если оплату юристу производит лицо, не включенное в список (например, друг, член семьи или другое третье лицо); юрист все равно должен иметь лицензию на получение оплаты за деятельность от имени [лица, включенного в список], поскольку в услугах, которые оказывает юрист, заинтересовано [лицо, включенное в список]»⁴³. Кроме того, по имеющимся данным, судебные расходы составляют от 50 000 долл. США, а предполагаемая продолжительность разбирательства — от двух до пяти лет⁴⁴.

31. Кроме того, экстерриториальное применение вторичных санкций, возбуждение гражданских и уголовных дел за обход режимов санкций приводят к преследованию за деяния, зачастую не являющиеся уголовно наказуемыми в стране гражданства/пребывания. Это порождает целый ряд юридических проблем, включая низкие стандарты доказывания, трудности с получением доступа к юридической помощи, а в некоторых случаях и отсутствие правовых оснований для экстрадиции⁴⁵. Специальный докладчик встревожена риском неверного толкования проверок соответствия принципу «двойного вменения», традиционно применяемого в случаях экстрадиции⁴⁶. Практики ссылаются на высокий риск произвольного толкования предположительно принимаемых в целях обхода санкций мер, которые, как становится ясно при проведении надлежащего анализа, не образуют состава преступления⁴⁷ даже в соответствии с нормативными актами о санкциях. В таких случаях наказания за предполагаемый обход односторонних санкций и внесение лиц в санкционные списки по причине предположительного совершения ими таких действий нарушают стандарты справедливого судебного разбирательства, принцип презумпции невиновности и право не быть наказанным за действия, не являющиеся преступлением.

⁴² United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, Specially Designated National List (SDN List), “Filing a petition for removal from an OFAC list”, para. 4. Доступно по ссылке: <https://ofac.treasury.gov/>.

⁴³ Ibid., para. 5.

⁴⁴ Alexander Martin, “US fails in bid to extradite Brit for helping North Korea evade sanctions with cryptocurrency”, *The Record*, 30 September 2022; и Andrew Smith, “Enforcement of financial sanctions and extradition risk”, Corker Binning, 23 January 2023.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Reuters, “North Korean appears in U.S. court on sanctions-evasion money-laundering charges”, 22 March 2021; Martin, “US fails in bid to extradite Brit for helping North Korea”; Cristina Gallardo, “US seeks extradition of Brit over Russian sanctions breach”, *Politico*, 11 October 2022; и United States Attorney’s Office, “Five Russian nationals and two oil traders charged in global sanctions evasion and money-laundering scheme”, press release, 19 October 2022.

⁴⁷ Smith, “Enforcement of financial sanctions and extradition risk”.

D. Распространение интерпретационных актов, не обладающих обязательной силой

32. Специальный докладчик с озабоченностью отмечает увеличение в рамках национальных правовых систем числа нормативно-правовых актов, содержащих положения о криминализации деятельности по обходу односторонних санкций, уголовном наказании, гражданской ответственности и вторичных санкциях, а также принимаемых в дополнение к существующим нормативным актам о санкциях интерпретационных актов, многие из которых носят нечеткий характер.

33. В июне 2023 года Специальный докладчик выразила озабоченность в связи с предложением Комиссии Европейского союза о принятии директивы, направленной на гармонизацию и укрепление правовой базы государств — членов Европейского союза в отношении предполагаемых или установленных случаев взаимодействия граждан, физических или юридических лиц Европейского союза с физическими или юридическими лицами, внесенными в санкционные списки, либо с юридическими лицами, находящимися в собственности или под контролем физических или юридических лиц, внесенных в санкционные списки⁴⁸. Она выразила обеспокоенность рисками расширения масштабов чрезмерно рьяного соблюдения в случае реализации такой инициативы, возможной криминализации взаимодействия с лицами, ошибочно внесенными в санкционные списки, оказания дополнительного давления на специалистов, включая юристов, занимающихся вопросами, связанными с санкциями, и дальнейших возможных ограничений деятельности гуманитарных организаций, работающих в странах, против которых введены односторонние санкции. Кроме того, она выразила обеспокоенность возможными серьезными нарушениями права на соблюдение надлежащей правовой процедуры и гарантий справедливого судебного разбирательства, а также принципа презумпции невиновности, которые закреплены в международных документах по правам человека, включая статьи 14 и 15 Международного пакта о гражданских и политических правах.

34. 28 июня 2023 года Управление по контролю за иностранными активами опубликовало в качестве совместной позиции с Соединенным Королевством информационный бюллетень Humanitarian assistance and food security fact sheet: Understanding UK and U.S. Sanctions and their Interconnection with Russia («Информационный бюллетень по вопросам гуманитарной помощи и продовольственной безопасности: понимание санкций Соединенного Королевства и Соединенных Штатов и их взаимосвязи с Россией»)⁴⁹. Информационный бюллетень предназначен для использования субъектами, оказывающими гуманитарную помощь, неправительственными организациями, финансовыми учреждениями и компаниями, участвующими в торговле сельскохозяйственной продукцией или поставках медицинских товаров и помощи, «при осуществлении операций, на которые могут повлиять санкции». Специальный докладчик приветствует попытку внести ясность в вопрос об изъятиях на гуманитарных основаниях, но с сожалением отмечает, что, как и все предыдущие подобные документы, информационный бюллетень не затрагивает проблему чрезмерно рьяного соблюдения санкций и не предоставляет гарантий субъектам, оказывающим гуманитарную помощь, а также основывается на узкой интерпретации базовых потребностей, в соответствии с которой к ним относятся только продукты питания и медикаменты.

⁴⁸ Сообщение № OL OTH 75/2023 от 9 июня 2023 года.

⁴⁹ Доступно по ссылке: <https://ofac.treasury.gov/media/931946/download?inline>.

35. Специальный докладчик выступает за эффективные, всеобъемлющие и безусловные изъятия для гуманитарных организаций вместо существующих узких и зачастую запутанных режимов изъятий, которые не позволяют положить конец практике чрезмерно рьяного соблюдения санкций и могут препятствовать субъектам, оказывающим гуманитарную помощь, и другим соответствующим субъектам продолжать деятельность по спасению жизней из-за опасений в отношении возможных последствий. Многочисленные случаи, доведенные до ее сведения в соответствии с ее мандатом, свидетельствуют о том, что чрезмерно рьяное соблюдение санкций препятствует закупкам и поставкам товаров, включая гуманитарные товары и услуги, такие как продовольствие, медикаменты, медицинское оборудование и запасные части для такого оборудования, и приводит к задержке или удорожанию таких закупок и поставок даже в чрезвычайных обстоятельствах⁵⁰.

36. Специальный докладчик обеспокоена также увеличением числа не обладающих обязательной силой «разъяснительных» документов, которые разрабатываются и распространяются компетентными органами государств, применяющих санкции, и могут оказывать влияние на решения и политику. Несмотря на то, что де-юре они не обладают обязательной силой, их положения применяются как обязывающие и имеющие статус нормы⁵¹. Например, при рассмотрении уголовного дела в отношении гражданина Соединенных Штатов, который перевел более 10 млн долл. США в криптовалюту с американской криптобиржи на счет пользователя в стране, находящейся под санкциями Соединенных Штатов, судья при объяснении своего решения признал, что виртуальная валюта не может подпадать под санкции Соединенных Штатов ввиду отсутствия каких-либо связей с национальными юрисдикциями, однако практика Управления по контролю за иностранными активами «требует от федеральных судов принятия иных решений»⁵². В этой связи потенциально возникают вопросы, касающиеся нормативного контроля, надлежащего обзора таких документов, не обладающих обязательной силой, и возмещения ущерба в случае нарушений, и может подрываться принцип верховенства права, учитывая потенциальные нарушения прав человека, возникающие в результате непоследовательности в интерпретации этих документов.

37. 2 мая 2019 года Управление по контролю за иностранными активами опубликовало рамочную основу, содержащую обязательства по соблюдению санкций, в целях вынесения рекомендаций по соблюдению санкций организациям, подпадающим под юрисдикцию Соединенных Штатов, а также иностранным организациям, которые ведут деятельность в Соединенных Штатах или с гражданами Соединенных Штатов, либо используют товары или услуги, экспортируемые из Соединенных Штатов⁵³. В дополнение к этой рамочной основе Управление опубликовало коммюнике о соблюдении, которые носят рекомендательный характер⁵⁴. Вместе с тем в этих документах говорится об обязательствах предприятий соответствовать «базовым ожиданиям [Управления]». Помимо

⁵⁰ OHCHR, “Guidance note on overcompliance with unilateral sanctions and its harmful effects on human rights: Special Rapporteur on unilateral coercive measures”. Доступно по ссылке: www.ohchr.org/en/.

⁵¹ См. United States, Department of Justice, Office of Foreign Assets Control, “Sanctions compliance guidance for instant payment systems: settlement agreement between OFAC and Tango Card, Inc. – issuance of Libyan sanctions regulations”, 30 September 2022.

⁵² Spencer S. Hsu, “U.S. issues charges in first criminal cryptocurrency sanctions case”, *The Washington Post*, 16 May 2022; и Farhad Alavi, “US Department of Justice can pursue criminal charges for sanctions evasion by cryptocurrency, court rules”, *Akrivis*, 21 May 2022.

⁵³ См. <https://ofac.treasury.gov/media/931556/download?inline>.

⁵⁴ См. <https://ofac.treasury.gov/media/928316/download?inline>.

этого, ведение деловой активности затрудняют рекомендации Министерства юстиции Соединенных Штатов для федеральных прокуроров по ведению уголовных дел против корпораций и оценке соблюдения санкций корпорациями⁵⁵. Кроме того, аналогичные документы разрабатываются и принимаются и другими ведомствами Соединенных Штатов в формате предостережений, протоколов, вопросов и ответов и в других форматах⁵⁶. В то же время некоторые нормативные акты переиздаются с «дополнительными разъяснениями и определениями ... и другими нормативными положениями, которые служат дополнительным руководством для общественности»⁵⁷.

38. В Европейском союзе в дополнение к нормативным актам (правовым актам), касающимся санкций, принимается широкий спектр интерпретационных и рекомендательных «документов и инструментов», которые «надлежит читать в совокупности»⁵⁸. В Руководстве Европейской комиссии по оказанию гуманитарной помощи при соблюдении ограничительных мер (санкций) Европейского союза от 30 июня 2022 года перечислены «наиболее значимые руководящие документы», включая руководства, вопросы и ответы, часто задаваемые вопросы и т. д.⁵⁹. Руководство содержит неполный перечень пунктов, которые следует принимать во внимание субъектам, оказывающим гуманитарную помощь, проявляя должную осмотрительность в отношении соблюдения санкций, со ссылками на обладающие и не обладающие обязательной силой источники, все из которых в конечном счете рекомендованы к соблюдению в совокупности, но при этом не предлагается каких бы то ни было рекомендаций в отношении подхода.

39. Специальный докладчик обеспокоен числом, объемом и техническим характером документов, использованием сложных правоведческих терминов в сочетании с приводящими в замешательство неюридическими терминами, такими как «ожидания», «интерпретации», «поведенческие тревожные сигналы» и «признаки потенциальных тревожных сигналов»⁶⁰, а также терминами, которые

⁵⁵ United States, Department of Justice, Criminal Division, “Evaluation of corporate compliance programs”, 1 June 2020 (updated March 2023).

⁵⁶ United States, Department of Treasury, Financial Crimes Enforcement Network, “Supplemental alert: FinCEN and the U.S. Department of Commerce’s Bureau of Industry and Security urge continued vigilance for potential Russian export control evasion attempts”, FIN-2023-Alert004, 19 May 2023.

⁵⁷ United States, Department of Justice, Office of Foreign Assets Control, “Sanctions compliance guidance for instant payment systems”.

⁵⁸ European Commission, “Commission guidance note on the provision of humanitarian aid in compliance with EU restrictive measures (sanctions)” (Brussels, 2022).

⁵⁹ European Commission, Directorate-General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union, “Sanctions: Commission guidance note on the provision of humanitarian aid in compliance with EU restrictive measures”, 30 June 2022; European Commission, “Commission frequently asked questions on EU restrictive measures in Syria” (September 2017); European Commission, “Commission publishes guidance on key provisions of EU Global Human Rights Sanctions Regime”, press release, 18 December 2020; European Commission, “Guidance on the implementation of specific provisions of Council regulation (EU) No. 401/2013 concerning restrictive measures in view of the situation in Myanmar/Burma”, press release, 11 May 2021; European Commission, “Commission opinion, of 8 June 2021, on article 2 (2) of Council regulation (EU) No. 269/2014” (Brussels, 2021); European Commission, European Union and the world, Sanctions (restrictive measures), Sanctions adopted following Russia’s military aggression against Ukraine, “Frequently asked questions concerning sanctions adopted following Russia’s military aggression against Ukraine and Belarus’ involvement in it”. Доступно по ссылке: <https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/>; и European Commission, “Q&A due diligence on restrictive measures for EU businesses dealing with Iran”. Доступно по ссылке: <https://finance.ec.europa.eu/>.

⁶⁰ United States, Financial Crimes Enforcement Network, “FinCEN and the United States Department of Commerce’s Bureau of Industry and Security urge increased vigilance for potential Russian and Belarusian export control evasion attempts”, 28 June 2022.

являются неточными и требуют дальнейшего разъяснения (например, «наиболее значимые», «неисчерпывающие» требования, которые «надлежит читать в совокупности»): все эти факторы могут приводить к усугублению неопределенности и порождать непоследовательность в плане применения и обеспечения соблюдения санкций. Например, недавние нормативные акты, являющиеся составной частью режимов санкций Европейского союза, о запрете въезда иностранных транспортных средств, зарегистрированных в Беларуси и Российской Федерации, по имеющимся данным, неверно истолковываются властями некоторых государств — членов Европейского союза, что приводит к серьезным последствиям для граждан Российской Федерации и Беларуси, въезжающих в эти страны на личном автомобильном транспорте⁶¹.

40. Отсутствует отлаженный правовой механизм оспаривания законности этих разъяснительных документов и сферы их применения. Вследствие всех указанных выше обстоятельств действующие режимы санкций переходят в «серую зону», которая характеризуется отсутствием подотчетности.

IV. Расширение воздействия вторичных санкций и чрезмерно рьяного соблюдения санкций

A. Затрагиваемые субъекты

41. Специальный докладчик особо отмечает совокупное воздействие чрезмерно рьяного соблюдения санкций различными субъектами, такими как государства, предприятия, финансовые учреждения, организации гражданского общества и субъекты, оказывающие гуманитарную помощь: из-за опасений перед возможными последствиями они предпочитают разрывать связи со странами, находящимися под санкциями, даже в части осуществления в остальном разрешенной деятельности⁶², что имеет серьезные последствия на национальном, региональном и международном уровнях⁶³. В частности, Европейский союз, сам являясь автором санкций, подчеркивает разрушительные последствия блокады Кубы со стороны Соединенных Штатов для экономических интересов Европейского союза и для экономических и коммерческих отношений граждан и предприятий Европейского союза с Кубой в связи с их экстерриториальным применением «в нарушение общепринятых норм международной торговли», включая обязательства Всемирной торговой организации (ВТО)⁶⁴.

42. Предприятия часто ссылаются на негативное воздействие санкций⁶⁵ и свое нежелание участвовать в операциях (в том числе гуманитарного характера) из-за опасения жестких санкций, возможных ограничений или запретов на доступ к финансовой системе, торговым путям и рынкам стран, против которых введены санкции, и их партнеров.

⁶¹ Russia Today, “Germany seizing private Russian cars: RBK”, 2 July 2023.

⁶² OHCHR, “Over-compliance with secondary sanctions adversely impacts human rights of millions globally: UN expert”, press release, 14 September 2022.

⁶³ United Nations, “Adopting annual resolution, delegates in General Assembly urge immediate repeal of embargo on Cuba, especially amid mounting global food, fuel crises”, press release, 3 November 2022; и European Union, “EU explanation of vote: UN General Assembly resolution on the embargo imposed by the USA against Cuba”, 3 November 2022.

⁶⁴ European Union, “EU explanation of vote”.

⁶⁵ Ioannis Prezas, “From targeted states to affected populations: exploring accountability for the negative impact of comprehensive unilateral sanctions on human rights”, in *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Charlotte Beaucillon, ed. (Cheltenham, United Kingdom; Northampton, Massachusetts, United States, Edward Elga Publishing, 2021), p. 388.

43. Специальный докладчик получила сообщения от иностранных компаний и банков (включая 87 банков-корреспондентов), которые приостановили свою деятельность в Зимбабве вопреки собственным интересам и вывели средства из страны вскоре после принятия Конгрессом Соединенных Штатов в 2001 году Закона о демократии и экономическом возрождении в Зимбабве. В настоящее время лишь немногим финансовым учреждениям разрешено выступать в качестве корреспондентов (6 из 27 коммерческих банков)⁶⁶. В Боливарианской Республике Венесуэла компании покидают рынок, как, например, платформа для торговли цифровыми активами «Апхолд», которая объявила о своем уходе из Боливарианской Республики Венесуэла в связи с тем, что, как сообщается, соблюдение санкций, принятых Соединенными Штатами, становится все более затруднительным.

44. Специальный докладчик также с озабоченностью отмечает все более активное применение режимов санкций Соединенных Штатов в отношении платежей в долларах США и усиление контроля по линии американских банков-корреспондентов, которые либо зарегистрированы и работают в Соединенных Штатах, либо имеют акционеров из числа граждан Соединенных Штатов. Это чревато рисками подрыва репутации компаний и граждан и не позволяет им открывать или иметь банковские счета. В частности, Управление по контролю за иностранными активами наложило крупные штрафы в размере до 3,8 млрд долл. США на различные банки в Зимбабве за предполагаемый обход санкций и конфисковало 4,1 млн долл. США у государственного учреждения, занимающегося инвестициями в промышленный сектор. Это обстоятельство сказывается на способности банков Зимбабве осуществлять международные операции от имени как государственных, так и частных структур⁶⁷ и лишает их доступа к кредитным линиям и страховым услугам. Ограничительные меры против Зимбабве также препятствуют доступу к доллару США и, учитывая статус доллара как основной мировой резервной и платежной валюты, приводят к фактическому исключению Зимбабве из мирового рынка.

45. Специальный докладчик с сожалением констатирует, что чрезмерно рьяное соблюдение санкций подрывает международное сотрудничество, не только оказывая серьезное негативное воздействие на социально-экономическую ситуацию в странах, в отношении которых введены санкции, но приводя к более широким региональным последствиям, затрагивающим страны, которые не являются непосредственными объектами санкций. Чрезмерно рьяное соблюдение санкций провоцирует нарушения и перестроение цепочек поставок, затрагивает торговые пути и сложившиеся экономические связи, в том числе в отношении товаров первой необходимости, и усугубляет негативные последствия первичных односторонних санкций, приводя к нарушению всех прав человека, включая неотъемлемое право на развитие.

В. Вторичные санкции, чрезмерно рьяное соблюдение санкций и доступ к продовольствию

46. Несмотря на формальное наличие во многих режимах санкций гуманитарных изъятий в отношении продовольствия, вторичные санкции и чрезмерно рьяное соблюдение санкций серьезно сказываются на доступе к продовольствию и его поставках, что нарушает право каждого человека на свободу от голода и противоречит стремлению «обеспечить справедливое распределение мировых

⁶⁶ A/HRC/51/33/Add.2.

⁶⁷ Ibid.

запасов продовольствия в соответствии с потребностями»⁶⁸. В своем замечании общего порядка № 12 (1999) Комитет по экономическим, социальным и культурным правам указывает, что право на достаточное питание предусматривает по меньшей мере наличие доступа к минимальному набору калорий, протеинов и других конкретных питательных веществ, который «по своему количеству и качеству позволяет удовлетворять потребности людей в рационе питания, не содержащем вредных веществ и приемлемом для конкретной культуры»⁶⁹. Вместе с тем на практике санкции создают серьезные препятствия для эффективных поставок продовольствия, даже в чрезвычайных ситуациях, ввиду финансовых и платежных ограничений или чрезмерно рьяного соблюдения санкций различными участниками цепочки поставок (включая производителей и транспортные и страховые компании).

47. В связи с ограниченностью доступа к иностранной валюте и международным рынкам продовольствия существенно снижается доступность продовольственных товаров и техники для сельскохозяйственного производства на Кубе. По имеющимся данным, даже реализация продовольственных программ учреждений Организации Объединенных Наций затруднена из-за роста издержек, связанных с импортом, аннулирования контрактов на морские перевозки и задержек в поставках товаров или отказов и задержек в проведении банковских операций с поставщиками. Кроме того, наложенные на кубинские предприятия ограничения в отношении совершения торговых операций в долларах США и других валютах препятствуют проведению платежей за сертификацию кубинской продукции, а отсутствие у поставщиков возможности поставлять на Кубу продукцию, приобретенную у американских компаний, приводит к росту затрат на закупки по альтернативным маршрутам⁷⁰.

48. В частности, в 2022 году доставка сухого молока Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) заняла несколько месяцев⁷¹. Судоводные компании сокращают свои мощности и объем перевозимых на Кубу товаров. Кроме того, в 2022 году из 518 заявок предприятий сельскохозяйственного сектора Кубы на приобретение тракторов, двигателей, аккумуляторов, вилочных автопогрузчиков и запасных частей для сельскохозяйственной техники на международном рынке было удовлетворено только 9 в связи с «опасениями подвергнуться наказанию»⁷². Ситуация в стране в плане продовольственной безопасности остается неустойчивой, несмотря на различные меры по смягчению последствий.

49. Кроме того, Специальный докладчик обеспокоена поведением некоторых транспортных компаний и банков в связи с односторонними санкциями Соединенных Штатов и других стран в отношении белорусских калийных удобрений. Правительство Литвы 1 февраля 2022 года приняло решение заблокировать транзитные перевозки белорусских калийных удобрений через свою территорию и объявило недействительными контракты на перевозку, ссылаясь на риск попадания литовских железных дорог под вторичные санкции Соединенных Штатов⁷³.

⁶⁸ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, ст. 11.

⁶⁹ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 12 (1999) о праве на достаточное жилище, пп. 6 и 8.

⁷⁰ [A/75/81](#).

⁷¹ United Nations Children's Fund, "UNICEF Cuba continues support in response to the health emergency", 29 March 2022.

⁷² France 24 English, "Cuba embargo: why does the US continue to reject UN moves to end it?", video, 2 November 2022.

⁷³ Erika Alonderytė, "Lithuanian railways risk falling under US sanctions for transporting

50. Одностороннее решение правительства Литвы воспрепятствовать транспортировке белорусских калийных удобрений (на Беларусь приходится 20 процентов мирового производства калийных удобрений) является следствием текущих усилий по обеспечению соблюдения ограничительных мер в отношении Беларуси, которые могут иметь серьезные негативные последствия для сельскохозяйственного производства в странах, применяющих эти удобрения, и привести к последующему росту цен на продовольствие и отсутствию продовольственной безопасности⁷⁴. Специальный докладчик отмечает недавнее замечание Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о том, что принятые Литвой меры, препятствующие транспортировке калийных удобрений из Беларуси, предназначенных для третьих стран Африки и Латинской Америки, приводят к нехватке удобрений и негативно сказываются на продовольственной безопасности в этих странах, и присоединяется к адресованной Литве рекомендации Комитета пересмотреть эти меры⁷⁵.

С. Вторичные санкции и чрезмерно рьяное соблюдение санкций в отношении медикаментов и медицинского оборудования

51. Специальный докладчик встревожена также растущим воздействием чрезмерно рьяного соблюдения на право на здоровье, хотя медикаменты и товары медицинского назначения наряду с продуктами питания формально подлежат изъятию из режимов односторонних санкций. Она отмечает, что чрезмерно рьяное соблюдение санкций со стороны частного сектора препятствует доступу к медикаментам даже в отсутствие всеобъемлющих или секторальных санкций (Зимбабве)⁷⁶, что приводит к дефициту или полному отсутствию жизненно важных препаратов и лечения, несвоевременной диагностике, снижению качества медикаментозного лечения⁷⁷, росту смертности, сокращению продолжительности жизни из-за затруднений в плане поставок или оплаты, а также к полному уходу медицинских и фармацевтических компаний из стран, в отношении которых введены санкции. Даже если эти последствия являются непреднамеренными, они представляют собой вопиющие нарушения права на наивысший достижимый уровень здоровья, а во многих случаях и права на жизнь⁷⁸, усугубляемые опасениями предприятий относительно непреднамеренного нарушения режимов односторонних санкций.

52. В Боливарианской Республике Венесуэла в течение года после принятия Административного указа Президента Соединенных Штатов № 13692 свою деятельность прекратили более половины иностранных фармацевтических компаний («Байер», «Санофи», «Новартис», «Янссен», «Астра зенека», «Глаксо», «Берингер», «Мерк», «Сервье», «Галдерма», «Ново нордиск», «Грюненталь», «Эббви Бристоль», «Рош» и «Лундбек»). В Сирийской Арабской Республике объем фармацевтического сектора с 2011 года значительно сокращается. Кроме того, после принятия «Закона Цезаря» в 2019 году производство и импорт товаров медицинского назначения приостановились «из-за запретов на импорт, запретов, касающихся технологий, и банковских трудностей».

Belarusian cargo: PM”, LRT, 21 December 2021.

⁷⁴ См. сообщение LTU 1/2022 от 4 мая 2022 года.

⁷⁵ E/C.12/LTU/CO/3, пп. 20 и 21.

⁷⁶ A/HRC/51/33/Add.2, п. 38.

⁷⁷ Federico Germani and others, “Economic sanctions, healthcare and the right to health”, *BMJ Global Health*, vol. 7, No. 7 (2022).

⁷⁸ A/HRC/54/23.

53. Специальный докладчик встревожена увеличением числа зарегистрированных случаев отказов фармацевтических компаний от поставок медикаментов, медицинского оборудования, запасных частей и технологий в страны, находящиеся под санкциями, или от осуществления послепродажного обслуживания в этих странах, что приводит к нарушению контрактов, действующих на протяжении десятилетий. Кроме того, она отмечает проблемы, с которыми сталкиваются банки в странах, находящихся под санкциями, при получении платежей в рамках расчетов по аккредитиву и при осуществлении платежей за импортируемые товары медицинского назначения, а также отказы со стороны компаний, занимающихся поставками и страхованием⁷⁹, вынуждающие страны, находящиеся под санкциями, и их структуры искать более рискованные и затратные альтернативные пути закупок, что может негативно сказываться на качестве закупаемых медицинских товаров⁸⁰, в том числе из-за несоблюдения требований к хранению медикаментов и вакцин, нуждающихся в особых условиях хранения. Сообщалось, что в начале 2022 года из-за продолжающейся блокады Кубы со стороны Соединенных Штатов голландский транснациональный банк «Интернационале Недерланден Груп» принял решение заблокировать все пожертвования, предназначенные для отправки на Кубу международной делегации в рамках инициативы по поддержке доступа к вакцинам против коронавирусного заболевания (COVID-19) во всем мире⁸¹.

54. Кроме того, односторонние санкции и чрезмерно рьяное соблюдение санкций не позволяют странам реализовать планы реагирования на чрезвычайные ситуации, в том числе в контексте пандемии COVID-19. Кубинские производители, в частности, сообщают о проблемах с производством вакцины, связанных с чрезмерно рьяным соблюдением санкций со стороны банков и отказом иностранных компаний продолжать поставки сырья и медицинского оборудования⁸², особенно содержащего 10 и более процентов американских компонентов, что, по имеющимся данным, приводит к перебоям в осуществлении различных операций, включая поставки исходных материалов, реагентов, запасных частей и фильтрующих материалов⁸³.

D. Вторичные санкции и чрезмерно рьяное соблюдение санкций в области образования

55. Санкции и их чрезмерно рьяное соблюдение затрагивают также и право на образование. Они носят «горизонтальный» характер и оказывают неизбирательное воздействие на учащихся школ и вузов, ученых, преподавателей и специалистов в области образования, что проявляется в сворачивании учебных программ, ограничении поездок, ограничении доступа к учебным материалам, учебникам и школьным принадлежностям⁸⁴, а также к онлайн-базам

⁷⁹ Dahlia Nehme, “Syria sanctions indirectly hit children’s cancer treatment”, Reuters, 15 March 2017.

⁸⁰ [A/HRC/54/23](#) и [A/HRC/54/23/Add.1](#).

⁸¹ Ed Augustin, “‘Living through a war’: in Cuba, a race to vaccinate as COVID surges”, NBC News, 10 August 2021.

⁸² Ibid.

⁸³ Cuba, Ministry of Foreign Affairs, “Cuba’s report on resolution 75/289 of the United Nations General Assembly entitled “Necessity of ending the economic, commercial and financial blockade imposed by the United States of America against Cuba””, 19 October 2022; и Cuba Solidarity Campaign, “Cuba blames sanctions for the delay in WHO authorisation of its COVID-19 vaccine”, 16 January 2023.

⁸⁴ Пресс-секретарь Министерства образования Кубы сообщил о выделении 1 245 000 долл. США на покрытие дополнительных расходов по доставке материалов и принадлежностей,

данных из-за блокировки IP-адресов⁸⁵. К числу других примеров относятся отказы в обработке платежей за обучение и членских взносов в академические и научные объединения или невозможность их обработки, отказы в приеме на рецензирование или редактирование статей авторов из стран, в отношении которых действуют санкции⁸⁶, исключение ученых из стран, в отношении которых действуют санкции, из редакционных коллегий научных журналов или нежелание ученых из стран, применяющих санкции, сотрудничать с учреждениями из стран, находящихся под санкциями, из-за опасений за свою репутацию, что влечет за собой другие возможные последствия.

56. Кроме того, она отмечает, что чрезмерно рьяное соблюдение санкций в этой области также связано с практикой непосредственного включения в санкционные списки учебных заведений стран, находящихся под санкциями, в целях оказания давления на конкретные сектора, заинтересованные в научных исследованиях. В 2023 году пять учебных заведений, расположенных на территории Российской Федерации, были «включены в санкционный список в соответствии с Административным указом № 14024 как осуществляющие или осуществлявшие деятельность в технологическом секторе экономики Российской Федерации» с целью оказать воздействие на «центры подготовки будущих российских специалистов в области энергетики»⁸⁷.

57. Помимо этого, чрезмерно рьяное соблюдение санкций приводит даже к ограничению операционных возможностей международных организаций, работающих в сфере образования и реализующих проекты в странах, находящихся под санкциями. Например, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) на Кубе сталкивается с задержками при осуществлении банковских переводов, закупке товаров и услуг, подаче заявок для получения лицензий на онлайн-инструменты и программное обеспечение даже для осуществления своей собственной деятельности. Некоторые из компаний, с которыми ЮНЕСКО подписала долгосрочные соглашения в целях снижения цен, лишены возможности участвовать в торгах на Кубе. Кроме того, в связи с недоступностью рынка Соединенных Штатов ЮНЕСКО на Кубе вынуждена нести более высокие расходы на фрахт при доставке из удаленных точек. По имеющимся данным, препятствия в приобретении новых технологий и оборудования приводят к увеличению стоимости интернет-услуг на острове и затрудняют получение доступа к информации и знаниям⁸⁸.

58. Специальный докладчик с сожалением отмечает, что чрезмерно рьяное соблюдение односторонних санкций, ограничивающих академические и научные исследования, нарушает широкий спектр прав человека, включая доступ к информации, свободу выражения мнений, право на образование и на пользование результатами научного прогресса⁸⁹, а также право на развитие.

необходимых Кубе для обеспечения функционирования системы образования (Yenia Silva Correa, "Damage caused by the U.S. blockade to education in Cuba", Granma (Havana), 28 September 2016).

⁸⁵ A/HRC/51/33/Add.1, п. 57; A/HRC/48/59/Add.2, п. 73; и A/HRC/51/33/Add.2, п. 86.

⁸⁶ Сообщение № AL USA 9/2022; AL OTH 37/2022; AL OTH 38/2022; AL OTH 39/2022; и AL OTH 40/2022.

⁸⁷ United States, Department of Treasury, "With over 300 sanctions, U.S. targets Russia's circumvention and evasion, military-industrial supply chains, and future energy revenues", press release, 19 May 2023.

⁸⁸ A/73/85.

⁸⁹ См., например, Wiley, "Editorial office guidelines for applying international sanctions".

V. «Ползучая» экстерриториальная юрисдикция и чрезмерно рьяное соблюдение санкций

59. Специальный докладчик с серьезной озабоченностью отмечает «ползучий» характер экстерриториальной юрисдикции при применении вторичных санкций. Основания для экстерриториального применения чересчур широки, имеют косвенную связь с объектом или лицом и намеренно трактуются таким образом, чтобы расширить сферу применения первичных санкций и обеспечить их чрезмерно рьяное соблюдение. Ввиду «ползучей» экстерриториальной юрисдикции иностранные предприятия, имеющие незначительную финансовую или операционную связь с государствами или организациями, против которых направлены санкции, вынуждены прекращать с ними любые отношения, чтобы избежать обвинений в обходе санкций.

60. Экстерриториальность при применении санкций обеспечивает распространение юрисдикции государств на лиц, имущество или деятельность за пределами их территории. Даже страны, применяющие санкции, признают, что практика экстерриториальности противоречит нормам международного права и что концепция экстерриториальности применительно к санкциям вызывает вопросы в отношении ее соответствия нормам международного права, в том числе международного права прав человека.

61. Специальный докладчик напоминает о позиции Органа по урегулированию споров Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), предшествовавшего созданию ВТО: в соответствии с ней «эмбарго, подобные введенному Соединенными Штатами, независимо от того, являются ли они обоснованными в соответствии со статьей XXI, противоречат основным целям ГАТТ, а именно: содействовать недискриминационной и открытой торговой политике, поощрять развитие менее развитых договаривающихся сторон и снижать степень неопределенности в торговых отношениях»⁹⁰. Помимо этого, под угрозой могут оказаться двусторонние договоры и другие конкретные международные нормы⁹¹. Попытка установить низкий порог для определения наличия «существенной» связи с территорией (подход, основанный на существенной территориальной связи) не находит поддержки за пределами Соединенных Штатов.

62. Придерживаясь широкого географического подхода к применению нормативных актов о санкциях, Управление по контролю за иностранными активами предусматривает ряд мер наказания за запрещенную деятельность, характеризующуюся предположительными связями с Соединенными Штатами, которые выражаются в наличии, в частности, следующих признаков: а) иностранного филиала американского банка⁹²; б) долларов США в качестве основной валюты сделки или любых других операций в долларах США или процессов оформления через финансовые учреждения Соединенных Штатов⁹³; в) информационно-технологической инфраструктуры Соединенных Штатов⁹⁴; и d) товаров

⁹⁰ General Agreement on Tariffs and Trade, United States: trade measures affecting Nicaragua — report by the Panel, document L/6053, para. 5.16.

⁹¹ Mathias Audit, «Sanctions contre BNP Paribas: l'extraterritorialité du droit américain est-elle conforme au droit international?», Les Echos, 25 June 2014.

⁹² United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, “Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control and Essentra FZE Company Limited”, 16 July 2020.

⁹³ United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, “Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control and National Commercial Bank”, 28 December 2020.

⁹⁴ United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, “Settlement Agreement

американского происхождения (в дополнение к экспортному контролю Соединенных Штатов)⁹⁵.

63. Например, Британский арабский коммерческий банк (БАКБ), не имеющий отделений или присутствия и не ведущий деловой активности под юрисдикцией Соединенных Штатов, был признан виновным в 72 случаях нарушений нормативных актов Соединенных Штатов о санкциях в отношении Судана на сумму 190 700 000 долл. США⁹⁶. Управление по контролю за иностранными активами ожидает, что неамериканские учреждения, такие как БАКБ, будут следить за тем, чтобы их финансовые операции в долларах США с участием финансовой системы Соединенных Штатов, включая операции, осуществляемые через других неамериканских банковских партнеров, соответствовали требованиям нормативных актов Соединенных Штатов о санкциях. Власти Соединенных Штатов начали расследование в отношении БАКБ за проведение операций с Суданом с использованием открытого в другом неамериканском банке счета, на который зачислялись средства по линии двух других неамериканских банков, которые осуществляли операции с банками, зарегистрированными в Соединенных Штатах, или американскими филиалами неамериканских банков⁹⁷.

64. Международное общество авиационной электросвязи (СИТА), глобальный поставщик информационно-технологических услуг для индустрии гражданских авиаперевозок, согласилось выплатить 7 829 640 долл. США для недопущения наступления возможной гражданской ответственности за 9256 явных нарушений нормативных актов о санкциях за глобальную террористическую деятельность⁹⁸. Совместными владельцами СИТА являются около 400 компаний, в том числе крупнейшие международные авиакомпании, и в прошлом к числу владельцев относились компании Исламской Республики Иран «Махан эйр» и «Каспиан эйр», а также базирующаяся в Сирийской Арабской Республике авиакомпания «Сириан араб эйрлайнз». Управление по контролю за иностранными активами обязало СИТА выплатить штраф за предоставление услуг этим трем авиакомпаниям/владельцам, а также двум другим авиакомпаниям, имеющим связи с Исламской Республикой Иран.

65. Как и многие другие неамериканские компании, СИТА могло бы оказывать услуги авиакомпаниям, находящимся под санкциями, не нарушая при этом законодательство Соединенных Штатов. Основанием для начала расследования американских властей стало «местонахождение вычислительных ресурсов», которые СИТА использовало для оказания услуг находящимся под санкциями авиакомпаниям, поскольку основные системы онлайн-управления были размещены на американских серверах. К числу других причин относится использование для управления процессами регистрации, обработки багажа и другими процессами работы авиакомпании программного обеспечения американского происхождения, которое СИТА предоставляло авиакомпаниям, в отношении

between the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control and Société Internationale de Télécommunications Aéronautiques SCRL", 26 February 2020.

⁹⁵ United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, "Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control and Berkshire Hathaway, Inc.", 20 October 2020.

⁹⁶ United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, "Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control and British Arab Commercial Bank plc", 17 September 2019.

⁹⁷ Meredith Rathbone and Peter Jeydel, "OFAC's case against British Arab Commercial Bank and Offshore use of the US dollar", 07 October 2019.

⁹⁸ United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, "Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control and Société Internationale de Télécommunications Aéronautiques SCRL".

которых действовали санкции, или в интересах таких компаний, хотя из сообщения Управления по контролю за иностранными активами о штрафе неясно, как именно СИТА приобретало и поставляло это программное обеспечение. Таким образом, Управление запрещает использование американских серверов в рамках деловой активности между неамериканскими субъектами и странами и лицами, находящимися под санкциями. Вместе с тем недавние дела (например, дело против СИТА⁹⁹) знаменуют собой новый рубеж в распространении экстерриториальной юрисдикции и охватывают иностранные информационно-технологические компании. СИТА стало первой неамериканской информационно-технологической компанией, которую Управление обязало выплатить штраф за «маршрутизацию» в остальном законных операций через американские компьютерные серверы.

66. Применение нормативных актов о санкциях затрагивает также американские материнские компании, имеющие зарубежные дочерние предприятия: эти компании привлекаются к ответственности за нарушения санкций, предположительно совершенные их зарубежными дочерними предприятиями. Например, американская компания «Беркшир хатауэй» выплатила 4,1 млн долл. США в порядке урегулирования спора с Управлением по контролю за иностранными активами после продажи одним из ее турецких подразделений режущих инструментов Исламской Республике Иран, а американская компания «Кисайт»¹⁰⁰ выплатила в порядке урегулирования спора с Управлением 470 000 долл. США после продажи ее финским подразделением оборудования для испытания сетей мобильной связи Исламской Республике Иран.

67. Специальный докладчик неоднократно подчеркивала¹⁰¹, что такая экстерриториальная политика оказывает воздействие на широкий спектр прав человека, включая трудовые права, свободу передвижения и права иностранных лиц, которые могут быть связаны с компаниями, затрагиваемыми санкциями или находящимися под санкциями, права на собственность, а также гражданские и политические права, особенно право на надлежащую правовую процедуру и гарантии справедливого судебного разбирательства (Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 14 и 15). Ни одно из вышеупомянутых или аналогичных оснований не может служить для установления какой бы то ни было юрисдикции государства, применяющего санкции, в отсутствие легитимизирующей связи с территорией (территориальная юрисдикция), гражданами (персональная юрисдикция) или универсальной юрисдикции.

VI. Гуманитарные изъятия

68. Специальный докладчик встревожена сообщениями о неэффективности гуманитарных изъятий из режимов односторонних санкций. Их неэффективность была признана Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам еще в 1997 году в его Замечании общего порядка № 8 (1997), поскольку они не дают ожидаемого положительного результата и не обеспечивают беспрепятственного движения товаров и услуг первой необходимости, предназначенных для гуманитарных целей, что относится даже к санкциям Совета

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, “Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control and Keysight Technologies, Inc.”, 24 September 2020.

¹⁰¹ OHCHR, “United States: efforts to use sanctions to expand jurisdiction abroad violate human rights says UN expert”, press release, 9 March 2023.

Безопасности¹⁰². Она ссылается на доклад Генерального секретаря от 1996 года о неоднозначном характере гуманитарных изъятий, в связи с чем открываются широкие возможности для произвольного и непоследовательного толкования и происходят задержки, путаница и отказы в удовлетворении запросов на импорт необходимых гуманитарных товаров, что приводит к нехватке ресурсов в странах, в отношении которых введены санкции¹⁰³.

69. Специальный докладчик с обеспокоенностью отмечает, что специфические особенности односторонних санкций, расширение практики их чрезмерно рьяного соблюдения банками, предприятиями, донорами и другими субъектами приводят к неэффективности и нецелесообразности гуманитарных изъятий ввиду препятствий административного и оперативного характера и негативно сказываются на закупках и поставках товаров, непосредственно исключенных из режимов санкций¹⁰⁴. Гуманитарные организации сообщают, что «чрезмерно рьяное соблюдение санкций может препятствовать закупке и поставке гуманитарных грузов, необходимых для оказания гуманитарной помощи, в страны, находящиеся под санкциями, и приводить к задержкам в таких закупках и поставках или их удорожанию, что, в свою очередь, может быть чревато серьезными последствиями для нуждающихся»¹⁰⁵. На примере ситуации в Сирийской Арабской Республике после землетрясения они указывают на обусловленные санкциями трудности «с доступом к товарам первой необходимости, ведущие к сокращению объема финансирования организаций, оказывающих помощь, ограничению поездок и передвижения, увеличению числа бюрократических препон и в целом препятствующие экономической деятельности»¹⁰⁶.

70. Сообщается, что чрезмерно рьяное соблюдение односторонних санкций препятствует закупке и поставке товаров в страны, находящиеся под санкциями, включая гуманитарные товары и услуги, такие как продукты питания, медикаменты, медицинское оборудование первой необходимости и запасные части к нему, и приводит к задержкам в таких закупках и поставках или их удорожанию, даже если эти товары не включены в санкционные списки или подлежат изъятию из режимов санкций и даже если потребность в них безотлагательна и они имеют жизненно важный характер¹⁰⁷. Таким образом, пагубные последствия чрезмерно рьяного соблюдения санкций выражаются в затруднении поставок нуждающимся людям даже не попадающих под санкции товаров, такие как продовольствие и медикаменты¹⁰⁸.

71. Специальный докладчик обеспокоен также тем, что даже сами формулировки, включенные в документы о гуманитарных изъятиях, а также структурные и административные проблемы препятствуют реализации их гуманитарного предназначения, способствуют сохранению чувства неопределенности и опасений в отношении реальных масштабов запретов, связанных с санкциями, и их применения и тем самым усугубляют проблему чрезмерно рьяного соблюдения. К числу отмечаемых проблем относятся следующие: а) нечеткость, дублирующий характер, запутанность и сложность нормативных актов о санкциях;

¹⁰² Замечание общего порядка № 8 (1997) о связи между экономическими санкциями и уважением экономических, социальных и культурных прав, пп. 3–5.

¹⁰³ A/51/306.

¹⁰⁴ Caritas Internationalis and Geneva Graduate Institute, *Assessing the Impact of Sanctions on Humanitarian Work* (December 2022), pp. 15 and 16.

¹⁰⁵ Ibid., p. 16.

¹⁰⁶ Human Rights Watch, “Questions and answers: how sanctions affect the humanitarian response in Syria”, 22 June 2023.

¹⁰⁷ OHCHR, “Guidance note on overcompliance with unilateral sanctions and its harmful effects on human rights”.

¹⁰⁸ A/74/65, п. 45.

b) сложность условий и запутанность процедур выдачи лицензий на проведение гуманитарных операций в соответствии с существующими гуманитарными исключениями, изъятиями или отступлениями¹⁰⁹; c) необходимость получения нескольких лицензий на один вид гуманитарной деятельности или гуманитарного товара¹¹⁰; d) серьезные задержки в рассмотрении заявок на получение лицензий (до 1–1,5 лет)¹¹¹; e) обременительные судебные издержки на толкование нормативных актов и юридические услуги; f) требование к субъектам, оказывающим гуманитарную помощь, доказывать гуманитарный характер своей деятельности (бремя доказывания)¹¹²; g) невозможность поставки товаров медицинского назначения даже при наличии полученных лицензий в условиях банковских, финансовых, страховых санкций и санкций, затрагивающих поставки; h) эмбарго на поставку товаров двойного назначения (включая зубную пасту, реагенты для очистки воды, лабораторное оборудование и радиоизотопы, используемые в медицинской радиологии для диагностики и лечения конкретных заболеваний)¹¹³; и i) отсутствие механизмов защиты субъектов, оказывающих гуманитарную помощь, в их усилиях по осуществлению принципиально важной гуманитарной деятельности. Как сообщается, эти проблемы приводят к смещению акцента при осуществлении гуманитарной деятельности с «оценки потребностей» на «оценку рисков»¹¹⁴.

72. В многочисленных докладах говорится о проблемах, с которыми сталкивались субъекты, оказывающие гуманитарную помощь, даже в чрезвычайных ситуациях при доставке жизненно важных медикаментов, вакцин, средств для проведения лабораторных анализов, оборудования и программного обеспечения для борьбы с пандемией COVID-19¹¹⁵ или лихорадкой денге (Куба), при закупке сырья и оборудования для производства вакцины против COVID-19 (Куба)¹¹⁶ или при осуществлении платежей в рамках механизма COVAX (Иран (Исламская Республика) и Венесуэла (Боливарианская Республика))¹¹⁷. Процесс восстановления после стихийных бедствий, таких как ураган «Иэн» на Кубе в 2022 году или землетрясения в Сирийской Арабской Республике и Турции в 2023 году, серьезно подорван из-за санкций и их чрезмерно рьяного соблюдения. Закупки и поставки оборудования, материалов и услуг становятся более дорогостоящими в связи со стремлением иностранных компаний компенсировать риски, связанные с обходом санкций Соединенных Штатов, посредством повышения цен, добавок к различным логистическим и финансовым препятствиям, вызванным санкциями¹¹⁸. Несмотря на выраженную международным сообществом

¹⁰⁹ Сообщение № AL USA 21/2022.

¹¹⁰ [A/HRC/54/23/Add.1](#), п. 51.

¹¹¹ Там же, п. 54.

¹¹² Сообщение № AL USA 21/2022; и European Commission, “Commission guidance note on the provision of humanitarian aid in compliance with EU restrictive measures (sanctions)”, paras. 3.9 and 3.10.

¹¹³ Материалы, представленные Советом по развитию студенческих исследований Национального юридического университета штата Гуджарат; и International Atomic Energy Agency, “IAEA Director General’s introductory statement to the Board of Governors”, 14 September 2020.

¹¹⁴ Human Rights Watch, “Put people’s rights first in Syria sanctions”, 22 June 2023.

¹¹⁵ [A/75/209](#).

¹¹⁶ Cuba, Ministry of Foreign Affairs, “Cuba’s report on resolution 75/289 of the United Nations General Assembly”.

¹¹⁷ Cuba, Ministry of Foreign Affairs, “Cuba’s report on resolution 75/289 of the United Nations General Assembly”; [A/75/209](#), пп. 37 и 38, 49–57; Isabella Oliver and Mariakarla Nodarse Venancio, “Understanding the failure of the U.S. embargo on Cuba”, Washington Office on Latin America, 4 February 2022; и Augustin, “Living through a war”.

¹¹⁸ Mikael Wolfe, “Hurricane Ian highlights the devastating effects of the U.S. blockade on Cuba”, North American Congress on Latin America, 15 November 2022.

поддержку людям, затронутым землетрясениями в Сирийской Арабской Республике, — стране, народы которой переживают огромные человеческие страдания на фоне длящегося 12 лет конфликта, оказывающего катастрофическое воздействие на право на жизнь, здоровье, жилье, доступ к воде, свободу от пыток и многие другие права¹¹⁹, — временные гуманитарные изъятия в отношении усилий по ликвидации последствий землетрясения, введенные Соединенными Штатами¹²⁰, Европейским союзом¹²¹ и Соединенным Королевством¹²² путем принятия генеральных лицензий, как сообщается, не способны решить проблему сохраняющегося чрезмерного стремления банков, поставщиков финансовых услуг и других предприятий к снижению рисков. В то же время необходимость проведения четкого разграничения между разрешенной «помощью в ликвидации последствий землетрясения», с одной стороны, и запрещенными строительными работами, с другой стороны, влечет за собой сохраняющуюся неопределенность в отношении объема и характера разрешенной гуманитарной помощи, усложнение административных процессов с участием компетентных органов власти и возникновение серьезных задержек в оказании жизненно необходимой помощи и подталкивает оказывающих гуманитарную помощь субъектов, которые не имеют кадровых и финансовых ресурсов для изучения этих генеральных лицензий и временных изъятий и толкования их положений, к отказу от осуществления своей гуманитарной деятельности в столь критических обстоятельствах. Кроме того, эти ограниченные по времени генеральные лицензии не содержат никаких гарантий, которые защищали бы оказывающих гуманитарную помощь субъектов от какой бы то ни было ответственности в связи с их гуманитарной деятельностью, в том числе в контексте вторичных санкций. По сообщениям представителей гражданского общества, поступившим во втором и третьем кварталах 2023 года, банки за пределами Сирийской Арабской Республики по-прежнему блокируют большинство операций, связанных с Сирийской Арабской Республикой¹²³.

VII. Выводы и рекомендации

A. Выводы

73. Специальный докладчик придерживается принципиальной позиции, согласно которой подавляющее большинство односторонних санкций не соответствуют критериям законности санкций и, соответственно, представляют собой односторонние принудительные меры, которые осуждаются в многочисленных резолюциях Генеральной Ассамблеи и Совета по правам человека. Она выражает серьезную озабоченность по поводу усугубляющего воздействия

¹¹⁹ См. OHCHR, “UN expert calls for lifting of long-lasting unilateral sanctions ‘suffocating’ Syrian people”, 10 November 2022; Syrian Arab News Agency, “Syrian Arab Red Crescent calls for lifting siege on Syria to support rescue efforts”, 7 February 2023; Al Mayadeen English, “Middle East Council of Churches: lift sanctions off Syria immediately”, 6 February 2023; и American-Arab Anti-Discrimination Committee, “ADC calls on lifting sanctions to allow aid into Syria”, 6 February 2023.

¹²⁰ United States, Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, “General License No. 23 on authorizing transactions related to earthquake relief efforts in Syria”, Syrian Sanctions Regulations 31 CFR part 542, 9 February 2023.

¹²¹ Council Regulation (EU) 2023/407 amending Regulation (EU) No. 36/2012 concerning restrictive measures in view of the situation in Syria (*Official Journal of the European Union*, L 56 I, 23 February 2023), pp. 1–3.

¹²² United Kingdom, Office of Financial Sanctions Implementation, General Licence INT/2023/2711256.

¹²³ См. Human Rights Watch, “Put people’s rights first in Syria sanctions”.

вторичных санкций, гражданских и уголовных наказаний за предполагаемый обход режимов односторонних санкций и, как следствие, их чрезмерно рьяного соблюдения — тенденций, которые имеют всеобъемлющие негативные гуманитарные последствия во всем мире и затрагивают широкий спектр прав человека народов, проживающих в странах, находящихся под какими бы то ни было видами санкций (включая адресные), в особенности тех, кто находится в уязвимом положении, а также подрывают торговые отношения и сотрудничество с этими странами, что имеет более широкие региональные последствия. Кроме того, важно отметить, что подобные меры затрагивают и граждан стран, применяющих санкции, а также граждан третьих стран.

74. Специальный докладчик отмечает усиливающуюся тенденцию предприятий к чрезмерно рьяному соблюдению санкций в связи с ужесточением мер по применению вторичных санкций и уголовных и гражданских наказаний за предполагаемые нарушения режимов санкций, что приводит к сложным административным и судебным разбирательствам за осуществление любой деятельности, которая может рассматриваться как нарушение режимов санкций. В то же время постоянно меняющаяся санкционная обстановка и укрепление национальных и международных механизмов криминализации нарушений санкций и мер по их обходу санкций, а также расширение практики использования неправовых или квазиправовых разъяснительных документов и подтверждение и дальнейшее расширение сферы действия экстерриториальной юрисдикции усиливают неопределенность и опасения среди всех соответствующих сторон, в частности субъектов, оказывающих гуманитарную помощь. Специальный докладчик отмечает также усиление координации действий Соединенных Штатов, Европейского союза и Соединенного Королевства в области санкционной политики, их согласованную информационно-разъяснительную работу по отстаиванию легитимности применения односторонних первичных и вторичных санкций как инструмента внешней политики, а также определение и расширение оснований и критериев для введения санкций, включая содействие в обходе режимов санкций.

75. Ввиду незаконности подавляющего большинства односторонних санкций применение экстерриториальной юрисдикции в качестве средства принуждения посредством вторичных санкций и гражданских и уголовных наказаний за предполагаемый обход этих режимов односторонних санкций противоречит международному праву. Государства могут осуществлять свои полномочия только на основе универсальной, территориальной или персональной юрисдикции. Никакая другая связь с субъектом, против которого вводятся санкции (национальные интересы, соображения безопасности, совершение платежей в национальной валюте и т. д.), не дает оснований для экстерриториального применения национальной юрисдикции. Специальный докладчик считает, что ввиду незаконности существующей практики вторичного применения санкций, а также принуждения к применению односторонних санкций под угрозой уголовного преследования экстрадиция не может быть запрошена и/или осуществлена в рамках уголовных дел, связанных с санкциями.

76. Чрезмерно рьяное соблюдение односторонних санкций государствами, международными организациями, предприятиями, банками, донорами или гражданским обществом, включая гуманитарные организации, приводит к нарушению практически всех гражданских, экономических, социальных и культурных прав, а также права на развитие народов, в том числе народов страны, в отношении которой введены санкции, и народов, чьи страны поддерживают экономические и иные отношения со странами, в отношении которых введены санкции. Политика «нулевого риска» и чрезмерно рьяное соблюдение санкций могут рассматриваться как дискриминационная практика в отношении граждан и

резидентов стран, находящихся под санкциями, по признаку их гражданства, происхождения или места жительства и нарушают принципы прав человека, закрепленные в международных договорах по правам человека, включая Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Опасения вторичных санкций, гражданских и уголовных наказаний, сложные, запутанные и неясные нормативные акты о санкциях и интерпретационные акты к ним, высокие затраты на юридическую помощь по делам о санкциях и риск предъявления дополнительных обвинений специалистам в области права — все это не позволяет лицам, в отношении которых применяются санкции, получить доступ к правосудию или воспользоваться презумпцией невиновности и правом на справедливое судебное разбирательство.

77. Чрезмерно рьяное соблюдение односторонних санкций препятствует оказанию гуманитарной помощи даже в чрезвычайных ситуациях в силу следующих причин: нечеткость, дублирующий характер, запутанность и сложность нормативных актов о санкциях; проблемы с получением лицензий на ведение гуманитарной деятельности (административные трудности, затраты и задержки); чрезмерно широкая и неопределенная терминология; обременительные судебные издержки, связанные с толкованием нормативных актов и юридической поддержкой; бремя доказывания гуманитарного характера деятельности, возложенное на гуманитарные организации; невозможность поставки товаров медицинского назначения даже при наличии полученных лицензий в условиях банковских, финансовых, страховых санкций и санкций, затрагивающих поставки; эмбарго на поставку товаров двойного назначения; и отсутствие каких бы то ни было механизмов защиты субъектов, оказывающих гуманитарную помощь.

78. Политика «нулевого риска» и чрезмерно рьяное соблюдение санкций предприятиями и неспособность государств обеспечить, чтобы такая практика не нарушала права человека, несовместимы с международными принципами и стандартами в области прав человека. Ссылки на «непреднамеренность» гуманитарных последствий односторонних первичных и вторичных санкций и заявления о том, что ответственность за случаи чрезмерно рьяного соблюдения и избыточного снижения рисков лежит исключительно на предприятиях, не представляют собой какие бы то ни было обоснования законности и правомерности принятия и применения односторонних первичных и вторичных санкций или применения гражданских и уголовных наказаний за предполагаемые меры по их обходу.

79. Односторонние санкции и чрезмерно рьяное соблюдение односторонних санкций препятствуют выполнению гуманитарных резолюций Совета Безопасности. Гуманитарная помощь, даже если она предоставляется, может оказаться неэффективной из-за серьезных задержек, затруднений оперативного характера, финансовых препятствий и, наконец, несоблюдения требований со стороны заинтересованных сторон.

В. Рекомендации

80. Государствам и региональным организациям следует:

а) провести обзор мер, принятых без согласия или в обход разрешения Совета Безопасности, и отменить те из них, которые не отвечают критериям, позволяющим отнести их к реторсиям или контрмерам, в полном соответствии с нормами и ограничениями, предусмотренными правом

международной ответственности, как представляющие собой односторонние принудительные меры. При принятии решений о реализации любых односторонних мер, включая контрмеры, а также в рамках их реализации и обеспечения соблюдения государствам всегда следует учитывать гуманитарные аспекты (соблюдать гуманитарную предосторожность);

b) не допускать введения вторичных санкций, гражданских и уголовных мер для обеспечения соблюдения односторонних первичных санкций как противоречащих международному праву и отменить те из них, которые уже введены;

c) покончить с практикой издания связанных с санкциями не имеющих обязательной силы интерпретационных документов, которые начинают восприниматься как имеющие силу закона и являются одной из причин неопределенности и путаницы, приводящих к чрезмерно рьяному соблюдению санкций;

d) отклонять любые запросы об экстрадиции в рамках уголовных дел по обходу односторонних санкций;

e) обеспечивать, чтобы односторонние санкции и их чрезмерно рьяное соблюдение не оказывали воздействия на критически важную инфраструктуру и услуги, имеющие отношение к здравоохранению, продовольствию, сельскому хозяйству, электроснабжению, водоснабжению, ирригации, санитарии, семенам и удобрениям — всему тому, что необходимо для выживания и благополучия населения;

f) принимать все необходимые законодательные, институциональные и административные меры для устранения или смягчения последствий случаев чрезмерно рьяного соблюдения санкций и обеспечивать, чтобы деятельность предприятий, находящихся под юрисдикцией и контролем соответствующих государств, не нарушала права человека за пределами их территории. Невыполнение этого обязательства может быть использовано в качестве основания для установления ответственности соответствующих государств за нарушение договорных обязательств по защите конкретных прав человека и сотрудничеству в этой сфере;

g) обеспечивать защиту субъектов, оказывающих гуманитарную помощь, от ответственности и обвинений в связи с их гуманитарной деятельностью в странах, находящихся под санкциями;

h) обеспечивать, чтобы лица, затронутые односторонними санкциями и чрезмерно рьяным соблюдением санкций, не были лишены возможности получить доступ к правосудию посредством использования соответствующих ресурсов и юридического представительства. Риск вторичных санкций или других наказаний не может быть использован национальными судами в качестве оправдания чрезмерно рьяного соблюдения санкций;

i) добросовестно толковать принципы должной осмотрительности для обеспечения соблюдения норм международного права и прав человека. Использование термина «должная осмотрительность» в контексте повышения эффективности применения односторонних санкций вводит в заблуждение и противоречит нормам международного права.

81. Предприятия должны избегать применения политики «нулевого риска» и чрезмерно рьяного соблюдения санкций — мер, которые несовместимы с их обязательствами в рамках Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, в частности в отношении товаров и услуг первой необходимости.

82. Поскольку односторонние санкции и чрезмерно рьяное соблюдение санкций все чаще сказываются на работе учреждений Организации Объединенных Наций, препятствуя эффективному выполнению ими своих функций и задачи по поощрению и защите прав человека в рамках их компетенции, Специальный докладчик призывает включить оценку гуманитарного воздействия односторонних санкций и их чрезмерно рьяного соблюдения в повестку дня всех органов и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, включая Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), Всемирную организацию здравоохранения, ЮНИСЕФ, Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения, Всемирную продовольственную программу, Управление по координации гуманитарных вопросов, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Международную организацию труда, ЮНЕСКО и Международную организацию гражданской авиации.

83. Государствам, затронутым вторичными санкциями и проявлениями чрезмерно рьяного соблюдения односторонних санкций, рекомендуется предоставлять подробную информацию обо всех видах проблем, связанных с санкциями и их чрезмерно рьяным соблюдением, в рамках взаимодействия со всеми соответствующими механизмами Организации Объединенных Наций, включая специализированные учреждения Организации Объединенных Наций, универсальный периодический обзор, договорные органы и специальные процедуры Совета по правам человека.

84. Ввиду неизбирательного и сплошного воздействия чрезмерно рьяного соблюдения односторонних санкций договорным органам следует рассмотреть в своей работе вопрос о воздействии односторонних принудительных мер на права человека, право на равенство и принцип недискриминации в международном праве прав человека.

85. Любая дискриминация по признаку национальности, происхождения или места нахождения должна быть устранена и не должна допускаться в будущих законодательных актах и политике государств и нормативных актах и политике банков, предприятий и других соответствующих субъектов.

86. Структурам Организации Объединенных Наций, включая УВКПЧ и Группу по вопросам верховенства права, следует рассмотреть вопрос о решении проблемы применения вторичных санкций и гражданских и уголовных наказаний и об их законности в рамках более широких обсуждений, касающихся экстерриториальности, расширения масштабов использования сложных не имеющих обязательной силы и неправовых документов в качестве элемента механизмов односторонних санкций и проблем с доступом к правосудию как угрозы верховенству права.

87. Государствам, правозащитным организациям, гражданскому обществу и правозащитникам, ученым и специалистам в области права предлагается оценить воздействие применения санкций на независимость адвокатов и судей, а также совместимость с международными стандартами в области прав человека, включая гарантии справедливого судебного разбирательства и надлежащей правовой процедуры.