

**Совет по правам человека****Пятьдесят первая сессия**

12 сентября — 7 октября 2022 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие****Вторичные санкции, гражданские и уголовные
наказания за обход режимов санкций и чрезмерно рьяное
соблюдение санкций****Доклад Специального докладчика по вопросу о негативном
воздействии односторонних принудительных мер
на осуществление прав человека Елены Ф. Довгань***Резюме*

В настоящем докладе Специальный докладчик Елена Ф. Довгань представляет обзор и оценку вторичных санкций как средства экстерриториального обеспечения соблюдения односторонних санкций. Она рассматривает, каким образом вторичные санкции, внутренние принудительные меры и другие факторы привели к повсеместному чрезмерно рьяному соблюдению односторонних санкций, что значительно расширило сферу применения последних и связанное с ними негативное воздействие на права человека, начиная с отдельных лиц и заканчивая целыми группами населения, которые не являются непосредственными объектами первоначальных санкций. Она обсуждает природу этой практики, ее сомнительную законность и различные затронутые права, а также выносит рекомендации по смягчению возникающих нарушений прав человека.



I. Введение

1. Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюциями 27/21 и 45/5 Совета по правам человека и с резолюцией 74/154 Генеральной Ассамблеи, в которых Специальному докладчику по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека предлагается, в частности, вести сбор всей соответствующей информации, которая касается негативного воздействия односторонних принудительных мер на осуществление прав человека, изучать соответствующие тенденции, изменения и трудности, разрабатывать руководящие положения и рекомендации в отношении путей и средств предупреждения, минимизации и устранения негативного воздействия односторонних принудительных мер на права человека, а также привлекать внимание Совета по правам человека, Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и Генеральной Ассамблеи к соответствующим ситуациям и случаям.

2. Специальный докладчик подчеркивает, что по мере распространения односторонних санкций, несмотря на их сомнительную законность с точки зрения международного права, все более широко используются два общих средства принуждения: введение вторичных санкций против предполагаемых нарушителей односторонних санкций и гражданские и уголовные наказания. Известно, что по многим причинам такие средства сдерживают даже разрешенное взаимодействие с являющимися объектами санкций странами, секторами, организациями и физическими лицами со стороны организаций, которым не хватает опыта или ресурсов для обеспечения полного соблюдения санкций или которые опасаются последствий непреднамеренных нарушений. Это приводит к чрезмерно рьяному соблюдению односторонних санкций, в том числе в третьих государствах, где экстерриториально применяются вторичные санкции.

3. Односторонние санкции негативно влияют на права человека их прямых и косвенных объектов¹. Добровольное чрезмерно рьяное соблюдение санкций усугубляет этот вред, а экстерриториальное правоприменение расширяет их географический охват и, соответственно, количество людей во всем мире, чьи права нарушаются как санкциями, так и их чрезмерно рьяным соблюдением. В настоящем докладе представлен обзор и критическая оценка этой ситуации и ее негативного влияния на права человека. Специальный докладчик подчеркивает, что акцент на вторичных санкциях и чрезмерно рьяном соблюдении не может быть истолкован как признание законности или легитимности первичных односторонних принудительных мер либо как согласие с ними.

4. Для подготовки настоящего доклада Специальный докладчик предложила государствам, учреждениям Организации Объединенных Наций, региональным организациям, правозащитным учреждениям, гражданскому обществу, ученым, научно-исследовательским институтам и другим субъектам представить материалы о вторичных санкциях, о гражданских и уголовных наказаниях за обход режимов санкций и о чрезмерно рьяном соблюдении санкций². Ответы были получены от правительств Беларуси, Зимбабве, Исламской Республики Иран, Кубы, Российской Федерации и Сирийской Арабской Республики. Ответы были получены также от присутствия Организации Объединенных Наций в Сирийской Арабской Республике и ряда неправительственных организаций (НПО), организаций гражданского общества, коммерческих предприятий, ученых и заинтересованных лиц. Специальный докладчик выражает признательность всем респондентам.

¹ Елена Ф. Довгань, тематический доклад об объектах односторонних принудительных мер (A/76/174/Rev.1).

² См. <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/calls-input/call-input-reports-secondary-sanctions-civil-and-criminal-penalties>.

II. Деятельность Специального докладчика

5. В целях повышения осведомленности о мандате, негативном влиянии односторонних санкций на права человека, положении в странах, находящихся под санкциями, результатах посещений стран и проблемах применения исключений по гуманитарным соображениям Специальный докладчик часто давала интервью новостным и другим средствам массовой информации со всего мира.

6. Ее посещения Зимбабве (16–28 октября 2021 года) и Исламской Республики Иран (7–18 мая 2022 года) для оценки воздействия односторонних санкций на права человека повлекли за собой многочисленные встречи с министрами и должностными лицами правительств, группами гражданского общества и другими заинтересованными субъектами, а также поездки на места в каждой из стран и завершились пресс-конференциями.

7. Кроме того, Специальный докладчик участвовала в тематических конференциях, вебинарах и виртуальных совещаниях для обсуждения своей работы, встречалась с представителями постоянных представительств в Женеве, представителями Движения неприсоединения и Группы государств-единомышленников в поддержку стран со средним уровнем дохода и должностными лицами Европейского союза, с тем чтобы привлечь внимание к проблемам, связанным с чрезмерно рьяным соблюдением санкций, экстерриториальностью и доступом к гуманитарной помощи. Она проводила с учеными, юристами и должностными лицами отраслевых групп, пострадавших от санкций, встречи и консультации по вопросам влияния односторонних санкций на гуманитарную помощь и на людей, живущих в ситуациях уязвимости, а также по вопросам разработки критериев оценки гуманитарного воздействия односторонних санкций.

8. Специальный докладчик приступила к разработке исследовательской платформы, выступающей в качестве электронного хранилища статей об односторонних принудительных мерах и их влиянии на права человека.

9. За последний год она направила государствам, банкам, коммерческим структурам и издательствам многочисленные сообщения, в которых говорится, в частности, об экстерриториальном применении или чрезмерно рьяном соблюдении односторонних санкций.

10. С полным перечнем деятельности Специального докладчика за прошедший год можно ознакомиться на веб-сайте мандата³.

III. Вторичные санкции и чрезмерно рьяное соблюдение односторонних санкций

A. Определения и общие описания

Вторичные санкции

11. Напоминая о негативном воздействии односторонних санкций на осуществление прав человека⁴, Специальный докладчик выражает сожаление по поводу распространения вторичных санкций как средства обеспечения соблюдения односторонних санкций в отношении государств или ключевых экономических секторов либо в отношении иностранных компаний, организаций или физических лиц. Вторичные санкции также применяются к юридическим или физическим лицам за

³ См. <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-unilateral-coercive-measures/activities-special-rapporteur-negative-impact-unilateral-coercive-measures-enjoyment-human-rights-ms>.

⁴ ОНЧР, “High Commissioner to Human Rights Council: sanctions can create severe and undue suffering for individuals who have neither perpetrated crimes nor otherwise borne responsibility for improper conduct”, 16 September 2021 (available at <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/09/high-commissioner-human-rights-council-sanctions-can-create-severe-and-undue>).

предполагаемое сотрудничество или связь с находящимися под санкциями сторонами либо за помощь им в обходе санкций. 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, тогда как иностранным физическим лицам может быть отказано во въезде в страну, которая ввела санкции, а их активы в ней могут быть заморожены. В некоторых обстоятельствах вторичные санкции могут также принимать форму штрафов⁵.

12. Вторичные санкции могут быть введены против сторон в любой точке мира. Например, санкции, применяемые Соединенными Штатами Америки против Сирийской Арабской Республики в соответствии с Законом им. Цезаря о защите сирийского гражданского населения от 2019 года (Закон Цезаря)⁶, разрешают вторичные санкции против иностранных компаний и гуманитарных операторов, а также их сотрудников, если они участвуют в постконфликтном восстановлении инфраструктуры для благополучия населения от имени сирийского правительства⁷. Более того, фактическое применение вторичных санкций заставляет опасаться любого взаимодействия с объектами первичных санкций даже в тех странах, где ведение бизнеса с ними является законным⁸. Эти опасения имеют последствия для таких прав человека, как право на здоровье, в государствах, против которых введены первичные санкции. Во время продолжающегося кризиса, связанного с коронавирусной инфекцией (COVID-19), Исламская Республика Иран, Куба, Сирийская Арабская Республика и Судан ссылались на страх перед вторичными санкциями, из-за которого производители лекарств и медицинского оборудования не хотели поставлять товары, а банки отказывались проводить соответствующие операции⁹.

13. Специальный докладчик присоединяется к позиции многих государств¹⁰, согласно которой законность экстерриториально введенных вторичных санкций сомнительна по международному праву, во-первых, в связи с вопросами, которые часто возникают в отношении законности односторонних первичных санкций¹¹, во-вторых, потому что экстерриториальное применение односторонних санкций широко рассматривается как посягательство на суверенитет других государств путем нарушения правовых принципов юрисдикции и невмешательства во внутренние дела государств¹² и, в-третьих, из-за конфликтов с обязательствами применяющих санкции государств по праву международной торговли, по договорам о дружбе и торговле, по международным инвестиционным соглашениям и по Международному пакту о гражданских и политических правах.

⁵ Tom Ruys and Cedric Ryngaert, "Secondary sanctions: a weapon out of control? The international legality of, and European responses to, US secondary sanctions", *British Yearbook of International Law*, 2020 (available at <https://academic.oup.com/bybil/advance-article/doi/10.1093/bybil/braa007/5909823>).

⁶ Caesar Syria Civilian Protection Act of 2019, Public Law 116-92, title LXXIV, sect. 7412, 20 December 2019 (available at <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-116publ92/pdf/PLAW-116publ92.pdf>).

⁷ UN News, "UN rights expert urges United States to remove sanctions hindering rebuilding in Syria", 29 December 2020 (available at <https://news.un.org/en/story/2020/12/1081032>).

⁸ Andrea Shalal, "IMF sees no 'bounce back' in Russian economy, warns of further damage if sanctions expanded", Euronews, 19 April 2022 (available at <https://www.euronews.com/next/2022/04/19/imf-worldbank-russia>).

⁹ Елена Ф. Довгань, выступление на виртуальном семинаре по односторонним принудительным мерам и их последствиям в контексте пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19), 30 ноября 2020 года.

¹⁰ См., например, материалы, представленные Беларусью и Сирийской Арабской Республикой.

¹¹ См., например, материалы, представленные Кубой и Российской Федерацией.

¹² 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; Sascha Lohmann, "Extraterritorial U.S. sanctions", *Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Comment 2019/C 05* (2019) (available at <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019C05/>).

14. Она подчеркивает, что иностранные объекты вторичных санкций, как правило, не обвиняются в преступлениях и не предстают перед судом, тем самым лишаясь прав на надлежащую правовую процедуру, закрепленных в статьях 14 и 15 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП). Несмотря на это, в силу огромного расширения использования первичных санкций в последние годы масштабы применения вторичных санкций значительно увеличились¹³, а страх стать их объектом усилил глобальную тенденцию чрезмерно рьяного соблюдения первичных санкций¹⁴. Кроме того, она отмечает, что растущие масштабы применения вторичных санкций делают более реальной перспективу их чрезмерно рьяного соблюдения¹⁵; более того, уже сообщалось о возможности введения третичных санкций против сторон, торгующих с объектами вторичных санкций¹⁶.

Гражданские и уголовные наказания

15. Специальный докладчик отмечает, что государства, вводящие санкции, часто предусматривают во внутреннем законодательстве гражданские и уголовные наказания за обход режимов санкций. В отличие от вторичных санкций против граждан и компаний третьих стран внутренние меры в отношении собственных граждан предусматривают определенный доступ к судебному разбирательству и гарантии надлежащей правовой процедуры. Специальный докладчик отмечает, однако, что поскольку законность первичных санкций сомнительна, то статус мер, направленных на их соблюдение, включая подобные гражданские и уголовные разбирательства, является весьма спорным.

16. Что касается вторичных санкций, применяемых экстерриториально, то она подчеркивает, что законность внутренних гражданских или уголовных наказаний за их нарушение сомнительна, поскольку сомнительна законность самих санкций. Сообщается, что страх перед подобными санкциями в сочетании с такими факторами, как отсутствие ясности в отношении обеспечения их применения, может побудить внутренние стороны к чрезмерно рьяному соблюдению санкций¹⁷. Таким образом, не одобряя и не оправдывая односторонние санкции, Специальный докладчик отмечает, что разработка четкого руководства¹⁸ обеспечит некоторую ясность и определенность и потенциально минимизирует чрезмерно рьяное соблюдение санкций.

¹³ Justine Walker, “The public policy of sanctions compliance: A need for collective and coordinated international action”, *International Review of the Red Cross*, IRRC No. 916–917 (2022), p. 711.

¹⁴ См., например, заявление Специального докладчика на вебинаре «Влияние односторонних принудительных мер на национальные системы здравоохранения конкретных развивающихся стран и благополучие женщин, детей и других лиц, находящихся в уязвимом положении», 3 июня 2021 года (доступно на сайте <https://media.un.org/en/asset/k1o/k1olchwcxg>); см. также “Overcompliance with US sanctions harms Iranians’ right to health”, 19 October 2021 (available at <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/10/over-compliance-us-sanctions-harms-iranians-right-health>).

¹⁵ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), “High Commissioner to Human Rights Council: Sanctions can create severe and undue suffering for individuals who have neither perpetrated crimes nor otherwise borne responsibility for improper conduct”, 16 September 2021 (available at <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/09/high-commissioner-human-rights-council-sanctions-can-create-severe-and-undue>).

¹⁶ Justin D. Stalls, “Economic sanctions”, *University of Miami International and Comparative Law Review*, vol. 11, No. 2 (2003), pp. 142–143; Mercédeh Azeredo da Silveira, “Economic sanctions, force majeure and hardship”, *Hardship and Force Majeure in International Commercial Contracts*, Fabio Bortolotti and Dorothy Ufot (eds.) (Paris, International Chamber of Commerce, 2018).

¹⁷ Anila Haleem, “Strict liability fines for inadvertent sanctions breaches”, *UK Finance blog*, 6 June 2022 (available at <https://www.ukfinance.org.uk/news-and-insight/blog/strict-liability-fines-inadvertent-sanctions-breaches>).

¹⁸ Government of the United Kingdom, Office of Financial Sanctions Supervision, “OFSI enforcement and monetary penalties for breaches of financial sanctions: Guidance” (2022) (available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1083297/15.06.22_OFSI_enforcement_guidance.pdf).

Чрезмерно рьяное соблюдение санкций

17. В связи с насилием над правами человека, возникающим в результате односторонних санкций, Специальный докладчик выражает глубокую обеспокоенность по поводу стремительного расширения практики чрезмерно рьяного соблюдения санкций во всем мире. Чрезмерно рьяное соблюдение заключается в самоограничениях, которые выходят за рамки ограничений, предписанных санкциями, либо в процессе снижения рисков, с тем чтобы минимизировать возможность непреднамеренных нарушений или избежать репутационных или других предпринимательских рисков, либо в качестве средства ограничения затрат на соблюдение требований. Чрезмерно рьяное соблюдение санкций увеличивает вред, наносимый санкциями правам человека отдельных лиц, поскольку расширяет сферу реальных объектов, распространяя ее на не подпадающих под санкции физических и юридических лиц, а иногда и на целые группы населения, поэтому общее воздействие на права человека одного лишь чрезмерно рьяного соблюдения санкций может быть огромным¹⁹. Она отмечает, что информация о влиянии конкретных случаев чрезмерно рьяного соблюдения санкций может быть деликатным вопросом, информацией по которому с ней иногда делятся только на неофициальной основе.

18. Специальный докладчик принимает к сведению, что чрезмерно рьяное соблюдение санкций стало широко распространенной практикой в глобальном масштабе²⁰ и должно быть признано в качестве новой значительной опасности для международного права и прав человека. Она отмечает, что предоставление санкционированных гуманитарных товаров и услуг государствам, находящимся под санкциями, часто связано с обширной цепочкой участников во многих странах и что чрезмерно рьяное соблюдение санкций любым из них, включая производителей, экспортеров, поставщиков финансовых услуг и транспортные компании, может помешать доставке товаров первой необходимости нуждающимся.

19. Она получила информацию о том, что чрезмерно рьяное соблюдение односторонних санкций препятствует, задерживает или делает более дорогостоящей закупку и отправку в страны, находящиеся под санкциями, продовольствия, медикаментов, медицинского оборудования и запчастей для такого оборудования, даже когда в этом есть острая необходимость. Приводя пример португальского банка Novo Banco, который, по сообщениям, отказался обрабатывать платежи за жизненно важные лекарства и предметы медицинского назначения, заказанные Боливарианской Республикой Венесуэла, в результате санкций, введенных Соединенными Штатами, и случай с большими буллезным эпидермолизом в Исламской Республике Иран, она отмечает, что такое чрезмерно рьяное соблюдение санкций оказало разрушительное воздействие на право на здоровье и на другие права граждан Боливарианской Республики Венесуэла и Исламской Республики Иран²¹.

20. Специальный докладчик отмечает далее, что чрезмерно рьяное соблюдение санкций не позволило НПО, работающим в гуманитарных областях, перевести средства для оплаты труда своих работников в странах, находящихся под санкциями²², и не позволило лицам, не являющимся объектом санкций, получить доступ к своему

¹⁹ OHCHR, “Statement by Ms. Alena F. Douhan Special Rapporteur on the negative impact of the unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights at the meeting of NAM countries”, 18 September 2020 (available at <https://www.ohchr.org/en/statements/2020/09/statement-ms-alena-douhan-special-rapporteur-negative-impact-unilateral-coercive>).

²⁰ См., например, Gibson Dunn, “Economic and trade sanctions developments in response to COVID-19”, 29 April 2020 (available at <https://www.gibsondunn.com/economic-and-trade-sanctions-developments-in-response-to-covid-19/>); Erica Moret, “Time to act: Harmonizing global initiatives and technology-based innovations addressing de-risking at the interfacing sanctions-counterterrorism-humanitarian nexus”, in *International Sanctions: Improving Implementation Through Better Interface Management*, Sascha Lohmann and Judith Vorrath (eds.) (Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, August, 2021), pp. 74–82.

²¹ Communication by the Special Rapporteur and other special procedures mandate holders to Banco Novo SA (12 July 2021, OTH 207/2021) and to Mölnlycke (14 October 2021, OTH 230/2021).

²² Конфиденциальные материалы.

имуществу и выполнить свои финансовые обязательства, что нанесло ущерб многим их правам, включая права на жилище, на занятость, на образование и на здоровье.

21. Она считает, что чрезмерно рьяное соблюдение санкций также влечет за собой меры, которые вдохновлены санкциями или связаны с ними, но предшествуют их введению или продолжаются после их отмены и таким образом вредят правам человека вне периода времени формального действия санкций, причем, возможно, так, как не вредят сами санкции. Меры, принимаемые в преддверии введения односторонних санкций, отражают управление рисками на основе ожиданий²³, что может привести к тому, что «частные субъекты возьмут на себя инициативу свернуть коммерческое взаимодействие в ожидании новых пакетов санкций»²⁴. Аналогичным образом чрезмерно рьяное соблюдение санкций может сохраняться и после окончания их действия. Крупные международные банки, работавшие в Исламской Республике Иран до введения санкций против этой страны, отказались возобновлять свою деятельность там после ослабления санкций в 2016 году²⁵, что препятствует экономическому возрождению страны²⁶ и ущемляет право на развитие, продлевая проблемы в области прав человека, связанные с экономическими трудностями.

22. Специальный докладчик замечает далее, что чрезмерно рьяное соблюдение не ускоряет отмену односторонних санкций, несмотря на усиление их воздействия на общество, и это позволяет сделать вывод о том, что чрезмерно рьяное соблюдение, по сути, не способствует достижению заявленных целей санкций.

23. Более того, поскольку при введении санкций теперь можно предвидеть чрезмерно рьяное их соблюдение, то государства могут иногда разрабатывать более узкие санкции, зная, что чрезмерно рьяное соблюдение дополнит их²⁷; одной из целей может быть перекладывание части юридической ответственности за возникающие проблемы с правами человека.

В. Виды чрезмерно рьяного соблюдения санкций

24. Чрезмерно рьяное соблюдение односторонних санкций принимает различные формы, начиная от полного отказа компании от любого взаимодействия со страной, против которой введены санкции, или ее гражданами до более конкретных ограничений, затрагивающих определенные виды деятельности или услуг.

Отказ от ведения бизнеса, не запрещенного санкциями

25. Специальный докладчик отмечает, что компании часто принимают решение прекратить все дела со страной, юридическим или физическим лицом, находящимися под санкциями, или со страной, в которой конкретные юридические или физические лица находятся под санкциями, даже если режимы первичных санкций разрешают определенные виды деятельности или предусматривают исключения по

²³ Emmanuel Fragnière and George Sullivan, *Risk Management: Safeguarding Company Assets* (Boston, Thomson NETg, 2007), p. 93.

²⁴ Richard L. Kilpatrick, Jr., “Self-sanctioning Russia”, *European Journal of International Law*, “EJIL: Talk!”, 11 May 2022 (available at https://www.ejiltalk.org/self-sanctioning-russia/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=ejil-talk-newsletter-post-title_2).

²⁵ Benjamin Raynor, “In the shadow of sanctions: reputational risk, financial reintegration, and the political economy of sanctions relief”, paper submitted to the International Studies Association, 2020 (available at <http://web.isanet.org/Web/Conferences/ISA2021/Archive/74d6810f-bf9c-4f0d-8748-180fc7de5a04.pdf>).

²⁶ Jonathan Saul and Parisa Hafezi, “RPT-INSIGHT-Iran’s global banking problems deepen with rise of Trump, Brexit”, Reuters, 29 July 2016 (available at <https://www.reuters.com/article/iran-banking-idUSL8N1AF6IM>).

²⁷ Statement by Natasha de Terán, House of Commons Treasury Committee, “Oral evidence: Russia: effective economic sanctions, HC 1186”, 7 March 2022 (available at <https://committees.parliament.uk/oralevidence/9834/html/>).

гуманитарным соображениям, в том числе в процессе осуществления санкций Совета Безопасности.

26. Компания может принять такое решение из-за предполагаемой деловой выгоды или из-за того, что основные посредники, такие как ее банк, могут отказаться проводить соответствующие операции. Специальный докладчик обращает внимание на шведского производителя медицинских товаров Mölnlycke, который прекратил весь экспорт в Исламскую Республику Иран после того, как в 2018 году Соединенные Штаты вновь ввели санкции против этой страны. Запрет на экспорт распространялся на продукцию, не подлежащую налогообложению, включая производимые только этой компанией бинты, которые были жизненно необходимы для пациентов с эпидермолизом, ужасным хроническим кожным заболеванием. Это привело к еще большим страданиям и даже смертям среди детей с этой болезнью, поставив под угрозу их права на здоровье и на жизнь. Компания Mölnlycke решила прекратить свои отношения с Исламской Республикой Иран после того, как стало невозможно найти банк или другое учреждение для проведения необходимых финансовых операций²⁸. Во время своего посещения Исламской Республики Иран Специальный докладчик получала сообщения об аналогичных препятствиях в приобретении и доставке жизненно необходимых лекарств и устройств медицинского назначения для лечения других редких и тяжелых заболеваний из-за чрезмерно рьяного соблюдения санкций иностранными компаниями. Ей сообщили о том, что страховые компании неохотно страхуют авиаперевозки грузов в Исламскую Республику Иран, а также о значительных задержках, из-за которых поставляемые партии медикаментов близки к истечению срока годности²⁹.

27. Аналогичным образом, когда в 2022 году на фоне конфликта на Украине против Российской Федерации были введены односторонние санкции, многие крупные иностранные компании прекратили сотрудничество с российскими физическими и юридическими лицами, включенными в санкционный перечень, а некоторые компании прекратили взаимодействие со всеми российскими физическими и юридическими лицами, независимо от того, включены они в санкционный перечень или нет³⁰.

28. Специальный докладчик понимает, что такая осторожность является заменой тщательной проверки, которую компания может не проводить из-за недостатка ресурсов, опыта или желания и которая может привести к отказу от ведения бизнеса даже при отсутствии связи со страной, в отношении которой введены санкции. Сообщается, что интернет-площадка электронной торговли Etsy сняла с продажи некоторые наименования и приостановила действие аккаунтов продавцов, потому что они выставили такие товары, как персидские куклы или коврик для компьютерной мыши, похожий на персидский ковер, хотя ни один из этих товаров не имеет никакого отношения к Исламской Республике Иран³¹. Даже государственные предприятия, которые предположительно имеют доступ к ресурсам для такой проверки, могут решить полностью прекратить ведение бизнеса со страной, против которой введены санкции; совместная шведско-датская государственная почтовая служба PostNord приостановила все шведские почтовые пересылки с Российской Федерацией и Беларусью на основании санкций, введенных Европейским союзом против обеих стран, хотя почтовые службы в других государствах — членах Европейского союза продолжают подобную деятельность³².

²⁸ Материалы, представленные Иранским центром международного уголовного права.

²⁹ OHCHR, “Preliminary findings of the visit to the Islamic Republic of Iran by the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights”, 18 May 2022 (unofficial translation) (available at <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-05/Iran-country-visit-conclusions-SR-UCM-17May2022%20-EnglishPersian.docx>).

³⁰ Материалы, представленные Российской Федерацией.

³¹ Материалы, представленные «Миаан груп».

³² “PostNord in Sweden suspends all postal items to and from Russia and Belarus”, 24 March 2022 (available at <https://www.postnord.se/en/about-us/press-releases/2022/postnord-in-sweden-suspends-all-postal-items-to-and-from-russia-and-belarus>).

29. Таким образом, «после проведения анализа рисков с точки зрения затрат компании могут решить, что в их интересах разорвать все связи со страной, находящейся под санкциями, или с лицами, внесенными в санкционный список, чем нести расходы на более детальный юридический анализ, который не обязательно даст им абсолютную уверенность в отсутствии правового риска»³³. Специальный докладчик добавляет, что правовой риск — это не единственный предпринимательский риск, который может побудить принять такое решение.

Чрезмерно рьяное соблюдение санкций финансовым сектором

30. Специальный докладчик с озабоченностью отмечает, что чрезмерное снижение рисков банками и другими финансовыми субъектами препятствует потоку гуманитарных товаров и услуг, разрешенных в рамках односторонних санкций. Такое чрезмерное рьяное соблюдение санкций включает в себя, в частности, 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, и отказ физическим лицам в возможности открывать или вести банковские счета либо проводить операции на том основании, что они являются гражданами страны, против которой введены санкции, даже если они беженцы из этой страны, или на том основании, что они там родились.

31. Специальный докладчик ссылается на заявление бывшего сотрудника Управления по контролю за иностранными активами, которое контролирует и обеспечивает соблюдение санкций, введенных Соединенными Штатами: «Если вы участвуете в базовом финансировании недопустимой операции и находитесь даже в нескольких уровнях от места потенциального нарушения, вы все равно можете быть привлечены к ответственности». Он добавил также, что «должная предусмотрительность банков-корреспондентов всегда была достаточно сложной. Настоящая ситуация делает ее невозможной»³⁴.

32. Специальный докладчик отмечает сообщение о том, что во многих странах банки, которые были важны для сделок с участием Боливарианской Республики Венесуэла, прекратили предоставление корреспондентских услуг, в одном случае заблокировав перевод от правительства Китая на сумму 200 млн. долл. США³⁵. Она замечает, что крайняя осторожность, проявляемая банками в отношении санкций, также отражает жесткие меры наказания. Например, в 2014 году Соединенные Штаты оштрафовали французский банк BNP Paribas на 9 млрд. долл. США за осуществление операций с участием стран, против которых были введены санкции. Кроме того, она отмечает требования по соблюдению банковских положений, направленных на минимизацию финансовых рисков и недопущение участия в финансовых преступлениях, а также необходимость сохранения банками своей репутации и доверия клиентов. Как заявил предыдущий Специальный докладчик: «Непреднамеренное нарушение, приведшее к публичному расследованию, может быть разрушительным, даже если банк в итоге не будет уличен ни в каких правонарушениях»³⁶.

33. Специальный докладчик сожалеет, что некоторые государства, по-видимому, спокойно относятся к чрезмерно рьяному соблюдению санкций, как, например, в случае, когда Государственный секретариат Швейцарии по экономическим вопросам

³³ Emmanuel Breen, “Corporations and US economic sanctions: the dangers of overcompliance”, in *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Charlotte Beaucillon (ed.) (Cheltenham, Edward Elgar, 2021), p. 262.

³⁴ Daniel Tannebaum, consultant at Oliver Wyman, quoted in Sanne Wass, “Banks face hidden sanctions risk amid complex correspondent banking system”, *S&P Global*, 13 April 2022 (available at <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/banks-face-hidden-sanctions-risk-amid-complex-correspondent-banking-system-69743257>).

³⁵ Материалы, представленные организацией «Сурес деречос уманос».

³⁶ Доклад Специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека о его миссии в Сирийскую Арабскую Республику, 8 октября 2018 года, A/HRC/39/54/Add.2, п. 37.

заявил, что «банки могут свободно принимать меры, выходящие за рамки минимальных законодательных требований, если они обусловлены соображениями риска и репутации»³⁷. Однако она положительно оценивает выраженную официальным представителем Европейского союза обеспокоенность по поводу того, что после введения последним санкций в 2022 году против Беларуси и Российской Федерации банки в государствах-членах закрывали вклады российских клиентов, даже если они проживали в Европейском союзе и не попадали под санкции³⁸. Сообщалось, что во Франции один банк отказался зачислить средства на жилье от французского правительства на счет российского студента французского университета, ссылаясь на «европейские санкции», а другой банк заблокировал доступ российской сотрудницы своей парижской штаб-квартиры к ее зарплате³⁹.

34. Чрезмерно рьяное соблюдение санкций происходит независимо от того, являются ли они всеобъемлющими или ограниченными. В Зимбабве, на которое распространяются в основном адресные санкции, физическим и юридическим лицам, не попадающим под санкции, банки Австралии, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Соединенных Штатов закрыли давно открытые счета по причине их гражданства, и только 6 из 27 коммерческих банков Зимбабве по-прежнему имеют иностранные банки-корреспонденты, готовые проводить операции⁴⁰.

35. Специальный докладчик отмечает, что чрезмерно рьяное соблюдение санкций банками также препятствует выполнению государствами, находящимися под санкциями, своих суверенных функций; они сталкиваются с трудностями при оплате членских взносов в международные организации и при доступе к долговым рынкам для финансирования деятельности, которая может иметь решающее значение для защиты прав человека их граждан⁴¹. Из-за санкций Соединенных Штатов многие банки по всему миру недавно приостановили операции с Кубой, «включая законные переводы для закупки продовольствия, медикаментов и товаров для населения», отказались проводить транзакции для поддержки более широкого распространения вакцин против COVID-19 и прекратили отношения с кубинскими дипломатическими представительствами по всему миру, опасаясь репрессий со стороны правительства Соединенных Штатов⁴². Более того, «кубинцам, живущим за границей, не дают открывать банковские счета, пользоваться определенными кредитными картами или проводить банковские операции в обычном порядке только потому, что они являются кубинскими гражданами»⁴³ — эта ситуация затрагивает, в частности, кубинский медицинский персонал, направленный за границу для обеспечения права на здоровье во многих странах.

36. Что касается чрезмерно рьяного соблюдения санкций в банковской сфере, то Специальный докладчик ссылается на резолюцию 2615 (2021) Совета Безопасности, касающуюся санкций Организации Объединенных Наций в отношении физических лиц, групп и юридических лиц, связанных с движением «Талибан» в Афганистане⁴⁴, в которой Совет заявил, что «гуманитарная помощь и иная деятельность по поддержке удовлетворения основных потребностей людей в Афганистане не является нарушением» замораживания активов «Талибана» «и что разрешаются обработка и

³⁷ “Elan de générosité freiné par la frilosité des banques suisses”, *20 Minutes* (Lausanne), 16 March 2022.

³⁸ Martin Arnold and Sam Fleming, “Banks push Brussels for clarity to avoid ‘overcompliance’ with sanctions on Russia”, *Financial Times*, 7 April 2022 (available at <https://www.ft.com/content/a2fcd6e9-6b1a-4bd8-b035-047eb0791a94>).

³⁹ David Fontaine, “Ruses anti-Russes”, *Le Canard Enchaîné*, 11 May 2022, p. 4.

⁴⁰ Материалы, представленные Зимбабве.

⁴¹ Andrea Shalal, “Russia, Belarus squarely in ‘default territory’ on billions in debt – World Bank”, *Reuters*, 10 March 2022 (available at <https://www.reuters.com/markets/europe/russia-belarus-squarely-default-territory-billions-debt-world-bank-2022-03-09/>).

⁴² Материалы, представленные Кубой.

⁴³ Там же.

⁴⁴ См. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/099/12/PDF/N2109912.pdf?OpenElement>.

выплата денежных средств, других финансовых активов или экономических ресурсов, равно как и предоставление товаров и услуг, необходимых для обеспечения своевременной доставки такой помощи или поддержки такой деятельности» при условии, что прилагаются «разумные усилия» для сведения к минимуму получения любых выгод физическими или юридическими лицами, фигурирующими в санкционном перечне. Таким образом, соображения банков и зачастую их бездействие нарушают санкции Совета Безопасности.

Чрезмерно рьяное соблюдение санкций другими структурами и государствами

37. Специальный докладчик замечает, что чрезмерно рьяное соблюдение санкций наблюдается со стороны компаний, которые имеют жизненно важное значение для поставок гуманитарных и других товаров и услуг, формально исключенных из санкций. Поставщики транспортных услуг и страховщики часто отказываются предоставлять услуги, опасаясь вторичных санкций «за непреднамеренные, неумышленные или даже незначительные нарушения первичных санкций»⁴⁵. Таким образом, санкции, введенные Соединенными Штатами против Сирийской Арабской Республики, препятствуют санкционированным поставкам медикаментов в эту страну и увеличивают связанные с ними расходы⁴⁶.

38. Специальный докладчик отмечает, что государства также иногда идут на чрезмерно рьяное соблюдение санкций, когда в качестве санкционирующей стороны выступает региональная организация. Государства — члены Европейского союза отвечают за применение санкций Европейского союза, причем различия в их интерпретации санкций против Российской Федерации, введенные в 2022 году, заставили одного из официальных представителей Европейского союза заметить, что чрезмерно рьяное соблюдение санкций государствами-членами, которые, возможно, проявляют излишнюю осторожность, вызывает обеспокоенность⁴⁷.

С. Экстерриториальная юрисдикция и правоприменение

39. Специальный докладчик выражает обеспокоенность по поводу того, что применение односторонних санкций за пределами государства, которое ввело санкции, в первую очередь Соединенными Штатами, опирается на правовые принципы, точная сфера действия которых неясна. Как отметил один ученый, недавние примеры в санкционном законодательстве Соединенных Штатов демонстрируют тревожную тенденцию к злоупотреблению традиционными юрисдикционными принципами⁴⁸.

40. Специальный докладчик понимает, что основание стране заявить о своих юридических полномочиях налагать штрафы за нарушение ее санкций дают два типа связи с территорией Соединенных Штатов: когда в иностранной операции со стороной, находящейся под санкциями Соединенных Штатов, участвует посредник, физически находящийся на территории Соединенных Штатов, например банк-корреспондент, и когда иностранная операция с участником, в отношении которого введены санкции, затрагивает систему или процесс, находящиеся под контролем

⁴⁵ 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: Edward Elgar, 2021), p. 388.

⁴⁶ Доклад Специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека о его миссии в Сирийскую Арабскую Республику, [A/HRC/39/54/Add.2](#), п. 45.

⁴⁷ Martin Arnold and Sam Fleming, “Banks push Brussels for clarity to avoid ‘overcompliance’ with sanctions on Russia”, *Financial Times*, 7 April 2022 (available at <https://www.ft.com/content/a2fcd6e9-6b1a-4bd8-b035-047eb0791a94>).

⁴⁸ Susan Emmenegger, “Extraterritorial economic sanctions and their foundation in international law”, *Arizona Journal of International & Comparative Law*, vol. 33, No. 3 (2016), pp. 631–659; Danielle Ireland-Piper, *Accountability in Extraterritoriality* (Cheltenham, Edward Elgar, 2017), pp. 1–4.

Соединенных Штатов, например финансовую систему Соединенных Штатов, в которой осуществляется клиринг сделок в долларах США⁴⁹.

41. Хотя санкции, введенные некоторыми государствами, допускают экстерриториальное применение – например, бойкот Израиля Лигой арабских государств, который начался в 1940-х годах и который Соединенные Штаты считают санкциями⁵⁰, допускает внесение в черный список компаний третьих стран, ведущих бизнес с Израилем⁵¹, – в настоящее время только Соединенные Штаты энергично преследуют свои экстерриториальные требования.

42. Боязнь подвергнуться штрафам со стороны Соединенных Штатов является одним из основных факторов чрезмерно рьяного соблюдения иностранными государствами санкций, введенных Соединенными Штатами. После восстановления в 2018 году санкций Соединенных Штатов против Исламской Республики Иран один из французских законодателей заметил, что все европейские предприятия, имеющие экономические и торговые интересы в Соединенных Штатах, даже те, чьи товары не подпадают под санкции, решили отказаться от сотрудничества с Исламской Республикой Иран⁵².

D. Причины чрезмерно рьяного соблюдения санкций

43. Специальный докладчик отмечает, что политика снижения рисков является причиной масштабного чрезмерно рьяного соблюдения односторонних санкций, особенно в финансовом секторе. Как правило, она предназначена для того, чтобы компании соблюдали многие другие нормативные обязательства, помимо санкций, такие как сведение к минимуму финансовых рисков и недопущение операций, связанных с отмытием денег, финансированием терроризма и другими финансовыми преступлениями, а также учитывали репутационные и другие риски, связанные с бизнесом, включая давление со стороны акционеров, направленное на снижение рисков⁵³. Поскольку должная предусмотрительность, необходимая для точного учета рисков, может быть трудоемкой, отнимать много времени, стоить дорого и требовать опыта проведения расследований, которого не хватает многим учреждениям⁵⁴, а также поскольку юридические и деловые санкции за недостаточный учет рисков могут быть высокими, то политика снижения рисков часто бывает слишком осторожной и направленной на чрезмерно рьяное соблюдение многочисленных нормативных актов одновременно.

44. Бухгалтерская фирма Ernst & Young Global сообщает, что «снижение рисков может быть проблематичным, так как оно способно нанести ущерб основным законным банковским услугам, на которые в принципе имеет право каждый

⁴⁹ Консультация с юристом Соединенных Штатов по вопросам санкций.

⁵⁰ United States International Trade Commission, “Effects of the Arab League Boycott of Israel on U.S. Businesses: Investigation No. 332–349”, publication 2827, 1994 (available at https://www.usitc.gov/publications/332/pub2827_0.pdf).

⁵¹ Эта политика больше активно не проводится большинством государств — членом Лиги арабских государств. См. George E. Shambaugh, *States, Firms, and Power: Successful Sanctions in United States Foreign Policy* (Albany, State University of New York Press, 1999), p. 24; Martin A. Weiss, “Arab League Boycott of Israel”, United States Congressional Research Service, 2017, p. 2.

⁵² Philippe Bonnacerrère, “What European response to American extraterritoriality?”, Fondation Robert Schuman, 4 February 2019 (available at <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0501-what-european-response-to-american-extraterritoriality>).

⁵³ Mark S. Bergman, “The state of the global capital markets – 2014 update”, Euromoney Institutional Investor: Expert Guides, 15 April 2014 (available at <https://www.expertguides.com/articles/the-state-of-the-global-capital-markets-2014-update/ARTIXBTA>).

⁵⁴ Richard L. Kilpatrick, Jr., “Self-sanctioning Russia”, *European Journal of International Law*, “EJIL: Talk!”, 11 May 2022 (available at https://www.ejiltalk.org/self-sanctioning-russia/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=ejil-talk-newsletter-post-title_2).

человек»⁵⁵. Специальный докладчик подтверждает, что возможность осуществлять финансовые операции имеет решающее значение для осуществления широкого спектра прав человека. В этом контексте она приветствует недавнее замечание Европейского банковского управления о том, что снижение рисков для целых категорий потребителей без должного рассмотрения профилей риска отдельных клиентов может быть необоснованным и свидетельствовать о неэффективном управлении рисками⁵⁶. Кроме того, она приветствует такие призывы, как адресованный банкам призыв Национального банка Бельгии «отменить (...) как можно скорее» политику снижения риска, которая исключает деловое взаимодействие с потенциальными или существующими клиентами «на основе общих критериев, таких как, в частности, их принадлежность к определенному экономическому сектору или связь со страной высокого риска»⁵⁷.

Сложные, неясные и меняющиеся санкции

45. В число факторов, которые обычно упоминаются как способствующие чрезмерно рьяному соблюдению политики снижения рисков, входят сложность многих режимов санкций и отсутствие ясности в их положениях. Иногда это можно объяснить скоростью создания и введения санкций в ответ на геополитическое событие или их подготовкой без достаточной детализации. Соединенные Штаты скорректировали свои санкции 2022 года против Российской Федерации вскоре после их введения, поскольку в своем первоначальном виде они препятствовали проведению правительством некоторых собственных операций⁵⁸.

46. Частота изменения санкций также способствует чрезмерно рьяному их соблюдению, поскольку нестабильные положения могут привести к путанице и усложнить процесс должной предусмотрительности для компаний и других субъектов. В этой связи Специальный докладчик приводит в пример санкции, которые были приняты Экономическим сообществом западноафриканских государств (ЭКОВАС) против Мали через день после переворота в августе 2020 года⁵⁹. ЭКОВАС ослабило санкции через несколько дней, когда начались переговоры о создании переходного правительства⁶⁰, еще больше ослабило их через шесть недель, после того, как состав переходного правительства был согласован⁶¹, а затем ужесточило их в январе 2022 года, когда было сочтено, что переходное правительство слишком медленно восстанавливает демократическое правление в Мали⁶². Одиннадцать недель спустя суд

⁵⁵ Filip Bogaert and Ly Chheng Chhor, “How to manage financial crime compliance risk without de-risking”, Ernst & Young Global, 10 May 2022 (available at https://www.ey.com/en_be/financial-services/how-to-manage-financial-crime-compliance-risks-without-de-risking).

⁵⁶ European Banking Authority, “Opinion of the European Banking Authority on ‘de-risking’”, document EBA/Op/2022/01, 5 January 2022 (available at https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20%28EBA-Op-2022-01%29/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf).

⁵⁷ National Bank of Belgium, “Prudential expectations on de-risking”, document NBB_2022_03, 1 February 2022 (available at https://www.nbb.be/doc/cp/eng/2022/20220201_nbb_2022_03_EN.pdf).

⁵⁸ United States, Department of the Treasury, “Fact Sheet: Preserving Agricultural Trade, Access to Communication, and Other Support to Those Impacted by Russia’s War Against Ukraine”, 19 April 2022 (available at https://home.treasury.gov/system/files/126/russia_fact_sheet_20220419.pdf).

⁵⁹ ECOWAS, press release on the situation in Mali, 18 August 2020 (available at https://araa.org/sites/default/files/news/pdf/Eng_Communique%CC%81%20Mali%2022h50_V2ENG_LISHMALI%202.pdf).

⁶⁰ Ilana Zelmanovitz Axelrod and Kwesi Aning, “Mali, Democracy and ECOWAS’s Sanctions Regime”, Policy Brief 9, October 2020, Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre (available at <https://www.kaiptc.org/wp-content/uploads/2020/11/20201028-Final-Policy-Brief-9-Axelrod-Aning.pdf>).

⁶¹ ECOWAS, Declaration of ECOWAS Heads of State and Government on Mali, 5 October 2020 (available at https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2020/10/Eng_Declaration-levee-de-sanctions-Mali-October-2020.pdf).

⁶² ECOWAS, 4th Extraordinary Summit of the ECOWAS Authority of Heads of State and Government on the political situation in Mali, final communiqué, 9 January 2022 (available at

признал некоторые из санкций незаконными и постановил приостановить их действие⁶³.

47. Односторонние санкции меняются и по другим причинам, например в связи с новыми включениями в перечень и исключениями из него сторон, в отношении которых введены санкции. Иногда режим санкций градуируется и расширяется, если первоначальные санкции не достигают своих целей.

48. Что касается отсутствия ясности как одного из факторов чрезмерно рьяного соблюдения санкций, то Специальный докладчик ссылается на оценку санкций Европейского союза юридической фирмой Baker Botts, которая заявила, что «в санкциях используется много широких и неопределенных понятий, имеется мало официальных указаний по толкованию этих понятий, а соответствующие прецеденты редки»⁶⁴. Она ссылается также на доклад Атлантического совета, в котором подчеркивается нечеткий характер санкций, введенных Соединенными Штатами, например, когда расплывчатый термин «значительная сделка» является порогом для определения факта нарушения; в докладе отмечается «отсутствие механизма, позволяющего лицу, не являющемуся гражданином Соединенных Штатов, добиться официальной ясности в отношении того, является ли та или иная операция или деятельность допустимой»⁶⁵.

49. Экстерриториальное применение санкций, в частности Соединенными Штатами, разнообразие и суровость наказаний, а также угроза принудительных действий и вызываемый ею страх тоже способствуют чрезмерно рьяному соблюдению санкций. Специальный докладчик отмечает, что помимо вторичных санкций, штрафов и привлечения к уголовной или гражданской ответственности наказания могут включать в себя закрытие доступа к важнейшим рынкам или финансовым системам, например к возможности совершать сделки в долларах США или пользоваться услугами Общества по международным межбанковским электронным переводам финансовых средств (SWIFT), которое является доминирующей системой передачи инструкций и данных, связанных с международными финансовыми операциями. В число наказаний входят также те, которые не налагаются применяющим санкции государством, в частности репутационный ущерб, расторжение контрактов, упущенные деловые возможности, снижение способности привлекать желаемых сотрудников и другие ответные меры со стороны текущих и потенциальных контрагентов.

Затраты на должную предусмотрительность

50. Наконец, Специальный докладчик отмечает, что на компаниях лежит ответственность за проявление должной предусмотрительности в области прав человека в отношении всей сферы своей деятельности и отношений⁶⁶ в дополнение к должной предусмотрительности, необходимой для соблюдения правил односторонних санкций по мере их постоянного изменения, хотя это может повлечь за собой непомерные расходы⁶⁷. Поскольку цена за нарушение санкций также может быть высокой, многие компании предпочитают чрезмерно рьяное соблюдение санкций,

<https://reliefweb.int/report/mali/final-communique-4th-extraordinary-summit-ecowas-authority-heads-state-and-government>).

⁶³ “West African court orders lifting of some sanctions against Mali”, Reuters, 24 March 2022 (available at <https://www.reuters.com/world/africa/w-african-court-orders-suspension-some-sanctions-against-mali-2022-03-24/>).

⁶⁴ Baker Botts LLP, “Economic sanctions and export controls (EU)”, (available at <https://www.bakerbotts.com/services/practice-areas/enforcements-and-investigations/economic-sanctions-and-export-controls-eu>).

⁶⁵ Samantha Sultoon and Justine Walker, “Secondary sanctions’ implications and the transatlantic relationship”, Atlantic Council, Issue Brief, September 2019 (available at https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2019/09/SecondarySanctions_Final.pdf).

⁶⁶ УВКПЧ, *Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека* (URL: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf).

⁶⁷ UBS Group, Annual Report 2021, p. 70.

несмотря на соображения прав человека. Как отметил один из ученых, чем «сложнее и нюансированнее программа соблюдения, тем дороже обходится компании ее реализация и мониторинг. Именно поэтому у компании может возникнуть соблазн использовать упрощенные и оперативные критерии и процессы принятия решений, которые порождают различные формы чрезмерно рьяного соблюдения санкций»⁶⁸. Действительно, «судебные издержки, связанные с обеспечением должной предусмотрительности и получением лицензии, в некоторых случаях могут превышать стоимость товаров и услуг»⁶⁹.

51. Специальный докладчик замечает, что различия между режимами односторонних санкций, направленных против одной и той же страны либо одного и того же юридического или физического лица, также приводят к чрезмерно рьяному их соблюдению, и тогда соблюдение самых строгих санкций превышает то, что необходимо для соблюдения более мягких. Санкции, введенные в 2022 году Великобританией, Соединенными Штатами и Европейским союзом против Российской Федерации, иллюстрируют этот тезис: «Великобритания не рассматривает вторичные сделки с акциями компании, находящейся под санкциями, как нарушение санкций, а Соединенные Штаты рассматривают, и Европейский союз в некоторых случаях также рассматривает»⁷⁰. Один из крупных международных банков *Crédit Suisse* пояснил, что в тех случаях, когда между применяемыми в мире санкциями существуют различия по существу или по сфере применения, он применяет более ограничительные положения, если это разрешено законом⁷¹.

Е. Последствия чрезмерно рьяного соблюдения санкций для осуществления прав человека

Спектр затрагиваемых прав

52. Специальный докладчик подчеркивает, что чрезмерно рьяное соблюдение наблюдается при всех видах односторонних санкций (адресных и секторальных), делая их менее адресными и иногда приравнивая к всеобъемлющим санкциям, которые воздействуют на все население. Она особо отмечает серьезные последствия такого исхода, напоминая, что Совет Безопасности ввел адресные санкции после того, как стало очевидно, что его всеобъемлющие санкции, в частности санкции, примененные против Ирака в 1990-х годах, разрушительны для прав человека⁷². Чрезмерно рьяное соблюдение всех видов односторонних санкций гарантирует, что права значительного числа людей подвергнутся негативному воздействию независимо от того, насколько целенаправленными могут быть санкции.

53. В Сирийской Арабской Республике, где одни односторонние санкции направлены против государства, а другие — против конкретных лиц или компаний, было отмечено, что воздействие этих мер и связанное с ними чрезмерно рьяное соблюдение санкций являются одинаковыми и идентичными, а в некоторых случаях их невозможно отличить или отделить друг от друга⁷³. Утверждается также, что санкции, введенные Соединенными Штатами по Закону Цезаря, были основаны на чрезмерно рьяном соблюдении, с тем чтобы посеять страх вторичных санкций среди

⁶⁸ Emmanuel Breen, “Corporations and US economic sanctions: the dangers of overcompliance”, in *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Charlotte Beaucillon (ed.) (Cheltenham, Edward Elgar, 2021), pp. 262–263.

⁶⁹ Justine Walker, “Risk management principles guide for sending humanitarian funds into Syria and similar high-risk jurisdictions”, European Commission et al., 2020, p. 26 (available at https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200526-risk-management-guide_en_0.pdf).

⁷⁰ Martin Arnold and Sam Fleming, “Banks push Brussels for clarity to avoid ‘overcompliance’ with sanctions on Russia”, *Financial Times*, 7 April 2022 (available at <https://www.ft.com/content/a2fcd6e9-6b1a-4bd8-b035-047eb0791a94>).

⁷¹ Общая политика, сообщенная в ответ на призыв присылать материалы.

⁷² Abbas Alnasrawi, “Iraq: economic sanctions and consequences, 1990–2000”, *Third World Quarterly*, vol. 22, No. 2, 2001, pp. 205–218.

⁷³ Материалы, представленные Сирийской Арабской Республикой.

тех, кто занимается поставками в Сирийскую Арабскую Республику строительных и инженерных услуг, технологий, запасных частей и других товаров и услуг, и положить конец поставкам в этих областях⁷⁴.

54. В 2021 году во время своего официального визита в Зимбабве, страну, затронутую некоторыми общими, но в основном адресными санкциями, Специальный докладчик получила информацию о том, что чрезмерно рьяное соблюдение санкций наносит ущерб доступу населения к здравоохранению, продовольствию, безопасной питьевой воде, образованию и занятости, а также ограничивает способность Зимбабве обеспечивать оказание основных услуг, поддерживать ключевую инфраструктуру и добиваться прогресса в достижении целей в области устойчивого развития, тем самым подрывая право народа на развитие⁷⁵. Она вновь заявляет, что когда санкции затрагивают права всего населения, то наибольшее воздействие они оказывают на уязвимые группы, включая женщин, детей, людей с инвалидностью либо с хроническими или тяжелыми заболеваниями, пожилых людей, беженцев, внутренне перемещенных лиц, мигрантов, людей, живущих в нищете, и других лиц, зависящих от социальной или гуманитарной помощи.

55. Чрезмерно рьяное соблюдение односторонних санкций международными научными издательствами также затрагивает права на свободу слова, на образование и на пользование результатами научного прогресса, если редакторам предписывается отклонять или не рекомендовать к публикации статьи и тексты из стран, находящихся под санкциями⁷⁶.

56. Специальный докладчик выражает обеспокоенность по поводу сообщений о том, что НПО и другие поставщики гуманитарной помощи часто сталкиваются с трудностями при работе в странах, пострадавших от санкций, и это вынуждает некоторых из них уходить из таких стран⁷⁷. Она отмечает, что практически все проблемы, с которыми сталкиваются подобные группы, объясняются чрезмерно рьяным соблюдением санкций, поскольку их работа связана с предоставлением товаров и услуг, которые исключены из санкций по гуманитарным соображениям. Вследствие этого поставки продовольствия, медикаментов, вакцин и других товаров первой необходимости не доходят до уязвимых групп населения в странах, находящихся под санкциями. НПО, действующая в Исламской Республике Иран, сообщила, что попытки доставить Иранскому обществу Красного полумесяца помощь после разрушительных наводнений в 2019 году были заблокированы отказом в предоставлении банковских услуг и что два банка в Республике Корея отказались принять от иранского банка денежные переводы для закупки санкционированного медицинского и лабораторного оборудования у компаний в Республике Корея⁷⁸. Препятствия для работы НПО, создаваемые чрезмерно рьяным соблюдением санкций, особенно критичны, поскольку НПО зачастую делают то, что правительства не могут сделать из-за санкций. Правительство Исламской Республики Иран отмечает, что вторичные санкции и чрезмерно рьяное соблюдение санкций, затрагивающих банковское дело, транспорт, нефть, электроэнергию, телекоммуникации и другие технологии, препятствуют его возможностям реагировать на чрезвычайные ситуации, включая пандемию COVID-19⁷⁹.

57. Специальный докладчик получила информацию о том, что НПО, занимающаяся гуманитарной деятельностью на Кубе, не могла получить доступ к иностранным средствам государственного сектора, поскольку банки отказывались переводить их на Кубу, а средства, которые НПО хранила в европейском банке, были им заморожены,

⁷⁴ Там же.

⁷⁵ См. <https://allafrica.com/stories/202110280420.html>.

⁷⁶ См., например, Wiley, “Editorial office guidelines for applying international sanctions”, (available at <https://www.wiley.com/network/archive/editorial-office-guidance-for-applying-international-sanctions.AL>).

⁷⁷ OHCHR, “Unilateral sanctions hurt all, especially women, children and other vulnerable groups – UN human rights expert”, 8 December 2021 (available at <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/12/unilateral-sanctions-hurt-all-especially-women-children-and-other-vulnerable>).

⁷⁸ Материалы, представленные Организацией защиты жертв насилия.

⁷⁹ Материалы, представленные Исламской Республикой Иран.

поскольку он опасался «ответной реакции» со стороны Соединенных Штатов. Другая НПО сообщила о необходимости привлечения третьих сторон для обеспечения перевода средств для 13 процентов присужденных ею субсидий⁸⁰. Подобные ситуации сокращают объем донорских средств, которые могут быть направлены на гуманитарную работу, и одновременно вызывают задержки в ее осуществлении.

58. Помимо того, что гуманитарные НПО не могут получить доступ к уже сделанным пожертвованиям, они могут потерять потенциальные пожертвования из-за опасений некоторых доноров, что к ним могут быть применены вторичные санкции, если средства будут использованы в стране, находящейся под санкциями, или из-за того, что сами доноры будут лишены возможности сделать пожертвования, поскольку банки откажутся предоставлять свои услуги НПО, работающим в странах, находящихся под санкциями. Одна из НПО сообщила, что некоторые доноры не могут перевести средства или неохотно делают это из-за опасений, что средства будут заморожены. Другая НПО, которая пыталась направить делегацию на брифинг по программе разработки вакцины против COVID-19 на Кубе, предприняла шаги для обеспечения соблюдения санкций Соединенных Штатов, но обнаружила, что пожертвования на проект были заблокированы несколькими банками и PayPal. Во время визита Специального докладчика в Зимбабве многие НПО говорили о том, что боятся даже разговаривать с ней о влиянии односторонних санкций и чрезмерно рьяного их соблюдения из-за страха потерять пожертвования.

59. По словам председателя Независимой международной комиссии по расследованию событий в Сирийской Арабской Республике, «несмотря на исключения по гуманитарным соображениям, требуется гораздо больше усилий для того, чтобы смягчить последствия для повседневной жизни гражданского населения, вызванные чрезмерно рьяным соблюдением санкций, которое провоцирует дефицит и препятствует оказанию помощи»⁸¹.

Государства и международные организации

60. Специальный докладчик подчеркивает, что чрезмерно рьяное соблюдение односторонних санкций также наносит ущерб способности государств выполнять свои международные обязательства, в том числе обеспечивать защиту прав человека, а также свои внутренние правовые обязательства. Она ссылается на положение более 9000 пенсионеров из Беларуси, проживающих за рубежом, — их права на собственность и на достойный уровень жизни нарушаются из-за отказа иностранных банков переводить из Беларуси средства для выплаты пенсий, которые обычно являются их основным, а иногда и единственным источником дохода. Кроме того, невозможность для белорусских СМИ переводить средства в свои офисы за рубежом наносит ущерб праву на свободу информации. Блокирование средств иностранными банками также делает невозможным для белорусских вещателей своевременное осуществление платежей для приобретения иностранного контента, получения прав на трансляцию международных мероприятий, использования спутников и других технических услуг⁸².

61. Аналогичным образом государства сталкиваются с трудностями при выплате заработной платы дипломатическому персоналу и при ведении государственных дел за рубежом, а также при осуществлении платежей, обеспечивающих их участие в международных организациях. Право Исламской Республики Иран голосовать в международных организациях, включая Организацию Объединенных Наций, было приостановлено, поскольку государство не смогло заплатить свои взносы⁸³.

⁸⁰ Материалы, представленные организацией «Доступ сейчас».

⁸¹ OHCHR, Statement by Paulo Pinheiro, Chair of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic to the forty-ninth session of the United Nations Human Rights Council, 18 March 2022 (available at <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/03/statement-paulo-pinheiro-chair-independent-international-commission-inquiry>).

⁸² Материалы, представленные Беларусью.

⁸³ Елена Ф. Довгань, страновая поездка Специального докладчика в Исламскую Республику Иран, проект предварительного отчета, май 2022 года.

Аналогичные приостановки ожидают Боливарианскую Республику Венесуэла и Зимбабве.

62. Чрезмерно рьяное соблюдение санкций также затрудняет работу межправительственных организаций по оказанию помощи людям в странах, против которых введены санкции. Специальный докладчик отмечает, что, например, гуманитарные операции, операции в целях развития и другие операции страновой группы Организации Объединенных Наций в Сирийской Арабской Республике затруднены из-за чрезмерно рьяного соблюдения санкций, в первую очередь банками, что наносит ущерб правам населения, в частности на здоровье, на жизнь, на достойный жизненный уровень и на развитие. Согласно полученной информации, банковские переводы консультантам и подрядчикам Организации Объединенных Наций блокируются или задерживаются, что затрудняет возможность привлечения международных специалистов для работы в Сирийской Арабской Республике и влияет на интерес участников тендера к работе с Организацией Объединенных Наций в этой стране. Кроме того, было сообщено, что одна из НПО, реализующая проекты Организации Объединенных Наций, в течение последних трех лет не может получить свои основные средства из глобального бюджета из-за отказа международных банков переводить деньги на ее счет в Сирийской Арабской Республике, что серьезно подрывает ее возможности по оказанию женщинам в стране жизненно важных услуг по охране репродуктивного здоровья. Наконец, сообщается, что выплаты некоторым международным сотрудникам Организации Объединенных Наций удерживаются их банками из-за того, что они работают в Сирийской Арабской Республике»⁸⁴. Специальному докладчику известно, что о подобных ситуациях сообщалось в отношении сотрудников Организации Объединенных Наций на Кубе, в Исламской Республике Иран и в Зимбабве.

Г. Степень чрезмерно рьяного соблюдения санкций

63. Хотя чрезмерно рьяное соблюдение односторонних санкций трудно измерить, поскольку политика и практика варьируются в зависимости от компании и часто являются конфиденциальными, отчасти из-за опасений, связанных с правоприменением, Специальный докладчик подчеркивает, что это глобальное явление и его масштабы очень значительны, в некоторых секторах, таких как банковский сектор, оно даже носит повсеместный характер⁸⁵. Основываясь на появлении все большего количества сообщений о случаях чрезмерно рьяного соблюдения санкций, приводящего к проблемам в области прав человека или другим трудностям, а также на имеющейся информации о политике некоторых компаний в сфере соблюдения санкций, на оценках ситуации юридическими фирмами, помогающими компаниям соблюдать санкции, на многочисленных научных исследованиях, а также на материалах, полученных для настоящего доклада, можно сделать вывод о том, что чрезмерно рьяное соблюдение санкций имеет место во всех

⁸⁴ Материалы, представленные страновой группой Организации Объединенных Наций в Сирийской Арабской Республике.

⁸⁵ См., например, Daniel Meagher, “Caught in the Economic Crosshairs: Secondary Sanctions and the American Sanctions Regime”, *Fordham Law Review*, vol. 89, No. 3, 2020, p. 1015, (available at <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5792&context=flr>); Grégoire Mallard, Farzan Sabet and Jin Sun, “the humanitarian gap in the global sanctions regime”, *Global Governance*, vol. 26 (2020), p. 131 (available at https://www.graduateinstitute.ch/sites/internet/files/2021-09/GG_026_01_007_s003_Mallard_proof-final.pdf); Gibson, Dunn and Crutcher LLP, “Economic and trade sanctions developments in response to COVID-19”, 29 April 2020; Jason Bartlett and Megan Ophel, “Sanctions by the numbers: spotlight on Venezuela”, Center for a New American Security, 22 June 2021 (available at <https://www.cnas.org/publications/reports/sanctions-by-the-numbers-3>); *Leitbetriebe Austria*, “Austrian companies ‘overcompliant’ with international sanctions”, 20 May 2016 (available at <https://leitbetriebe.at/en/austrian-companies-overcompliant-with-international-sanctions/>); statement by Natasha de Terán, House of Commons, Treasury Committee, “Oral evidence: Russia: effective economic sanctions, HC 1186”, 7 March 2022 (available at <https://committees.parliament.uk/oralevidence/9834/html/>).

секторах бизнеса и, как правило, увеличивает масштабы и воздействие режимов санкций скорее существенно, чем незначительно.

64. Специальный докладчик не может исключить того, что негативное воздействие чрезмерно рьяного соблюдения санкций на права человека может быть шире или серьезнее, чем воздействие самих односторонних санкций. Это особенно вероятно, когда компании прекращают вести бизнес с целой страной или когда банк отказывается проводить соответствующие операции с участием страны из-за адресных санкций против определенных физических или юридических лиц.

65. Специальный докладчик подчеркивает широту негативного воздействия чрезмерно рьяного соблюдения санкций на права человека как еще одно доказательство его масштабов. Помимо того, что чрезмерно рьяное соблюдение санкций затрагивает права, которые являются основными для выживания человека, такие как права на здоровье, на жилище и на жизнь, ее посещение Исламской Республики Иран показало, в какой степени оно также наносит ущерб правам на образование, на свободное выражение мнений и на пользование результатами научного прогресса. Полученная ею информация свидетельствует о том, каким образом чрезмерно рьяное соблюдение санкций повлияло на передачу технологий и знаний, а также на интеллектуальное и культурное взаимообогащение, поскольку иранским исследователям, ученым, деятелям спорта и культуры был закрыт доступ к участию в международных встречах и соревнованиях. Более того, иранские исследования часто не рассматривались для публикации за рубежом из-за политики, отражающей страх научных издательств перед вторичными санкциями. Специальный докладчик подчеркивает, что это также наносит ущерб правам людей в других странах на пользование научными достижениями Ирана⁸⁶.

IV. Противодействие чрезмерно рьяному соблюдению санкций

A. Действия государств, применяющих санкции

66. Специальный докладчик отмечает, что государства обязаны не только защищать права человека внутри страны, но и в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах принимать необходимые меры для предотвращения нарушений прав человека за рубежом корпорациями, зарегистрированными на их территории и/или находящимися под их юрисдикцией, и что обычное международное право запрещает государству позволять использовать свою территорию для нанесения ущерба на территории другого государства. Эти экстерриториальные обязательства вытекают из того, что обязательства, налагаемые Пактом, сформулированы без каких-либо территориальных или юрисдикционных ограничений⁸⁷.

67. В этой связи она приветствует инициативы некоторых государств, направленные на то, чтобы обязать компании, находящиеся под их юрисдикцией, придерживаться элементов Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека. Тем не менее она признает, что такие усилия в настоящее время недостаточны и неэффективны и что не все они охватывают проблемы, возникающие в результате чрезмерно рьяного соблюдения санкций. Например, в Швеции Государственное агентство по государственному управлению в 2018 году предложило правительству рассмотреть вопрос о принятии законодательства, которое сделало бы должную предусмотрительность в области прав

⁸⁶ Елена Ф. Довгань, страновая поездка Специального докладчика в Исламскую Республику Иран, проект предварительного отчета, май 2022 года.

⁸⁷ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 24 (2017) об обязательствах государств по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах в контексте предпринимательской деятельности (E/C.12/GC/24), пп. 26–27.

человека обязательным требованием для шведских компаний и предоставило бы «возможность проведения расследования и судебного разбирательства в отношении нарушений шведскими компаниями прав человека, происходящих за пределами Швеции»⁸⁸. Многие шведские компании заявили о своей поддержке такого проекта⁸⁹, но на сегодняшний день достигнутый прогресс представляется крайне ограниченным.

68. В начале 2022 года Европейская комиссия предложила принять директиву Европейского союза, которая потребует от государств-членов установить национальные правила должной предусмотрительности корпораций в области прав человека в отношении их цепочек создания стоимости, однако, как представляется, она не будет затрагивать вопросы прав человека, возникающие в результате соблюдения и чрезмерно рьяного соблюдения компаниями санкций Европейского союза или других односторонних санкций. Тем не менее в предлагаемой директиве признается непропорционально большая экспертная и финансовая нагрузка, которая ложится на малые и средние предприятия по сравнению с крупными предприятиями при обеспечении должной предусмотрительности, и содержится призыв смягчить или вообще не предъявлять требования к должной предусмотрительности для небольших компаний, а также гарантировать постепенное правоприменение посредством «процесса пропорционального правоприменения» в каждом государстве⁹⁰. Специальный докладчик отмечает, что последняя концепция, если ее перенести на применение односторонних санкций, может иметь потенциал для смягчения чрезмерно рьяного соблюдения санкций со стороны более мелких компаний.

69. Специальный докладчик приветствует также усилия некоторых применяющих санкции государств по минимизации чрезмерно рьяного соблюдения санкций в отношении товаров и услуг, подпадающих под исключения по гуманитарным соображениям, в частности путем выпуска разъяснений к санкциям или руководства по использованию исключений. Тем не менее она отмечает, что эффективность таких действий стремится к нулю. Например, Соединенные Штаты и Европейский союз подготовили документы, поощряющие использование исключений из их санкций по гуманитарным соображениям во время продолжающегося кризиса COVID-19, однако санкции, тем не менее, препятствовали возможностям находящимся под ними стран получать поставки и услуги для борьбы с пандемией⁹¹.

70. Специальный докладчик отмечает, что инициативы государств по уменьшению чрезмерно рьяного соблюдения санкций являются спорадическими и скромными и нет никаких признаков того, что санкции разрабатываются с целью минимизации данного явления. Сохраняются четыре ключевых фактора чрезмерно рьяного соблюдения санкций: сложность режимов санкций, неясность их положений, жесткие принудительные меры и угрозы вторичных санкций либо уголовных или гражданских наказаний. Поскольку более ранние санкции остаются неясными, то доказательством

⁸⁸ Swedish Agency for Public Management, “The UN Guiding Principles on Business and Human Rights – challenges in the work of the government (2018:8)” (available at <https://www.statskontoret.se/in-english/publications/2018/the-un-guiding-principles-on-business-and-human-rights--challenges-in-the-work-of-the-government-2018/>).

⁸⁹ Business & Human Rights Resource Centre, “Swedish mandatory due diligence campaign launched, with support from 42 companies”, 29 September 2020 (available at <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/swedish-mandatory-due-diligence-campaign-launched-with-support-from-42-companies/>).

⁹⁰ European Commission, proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on corporate sustainability due diligence and amending Directive (EU) 2019/1937, document COM(2022) 71 final, 23 February 2022 (available at https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:bc4dcea4-9584-11ec-b4e4-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF).

⁹¹ УВКПЧ, Негативное воздействие односторонних принудительных мер на осуществление прав человека в условиях пандемии коронавирусной инфекции (A/75/209).

того, что более поздние санкции также весьма туманны, является чрезмерно рьяное их соблюдение, при этом правоприменение становится более жестким⁹².

71. Специальный докладчик замечает, что возможность чрезмерно рьяного соблюдения для поддержки целей односторонних санкций может удерживать государства, применяющие санкции, от более решительных действий по пресечению этой практики. Неизвестно, молчаливо ли они соглашаются с чрезмерно рьяным соблюдением санкций или намеренно провоцируют его, но последнее предположение исключать нельзя, учитывая слабость усилий по борьбе с данным явлением. Есть подозрение, что Соединенные Штаты намеренно делают санкции неясными, с тем чтобы усилить их воздействие⁹³, и один ученый отметил, что «можно задуматься о том, не может ли политика регулирующих органов Соединенных Штатов в некоторых случаях поощрять чрезмерно рьяное соблюдение санкций компаниями»⁹⁴.

В. Действия государств-третьих сторон

72. Специальный докладчик отмечает, что некоторые государства запрещают физическим и юридическим лицам, над которыми они имеют внутреннюю юрисдикцию, соблюдать односторонние санкции других государств в отношении третьих государств, физических или юридических лиц. Одним из первых примеров был Закон Соединенных Штатов о регулировании экспорта 1969 года, в который в 1977 году были внесены поправки, запрещающие американским компаниям участвовать в бойкотах других стран против третьих стран, дружественных Соединенным Штатам, или против организаций или лиц, включенных в черный список в рамках таких бойкотов⁹⁵.

73. Более поздние законы, препятствующие соблюдению иностранных санкций и защищающие физических и юридических лиц от ущерба в результате соблюдения санкций, включая блокирующие статуты, принятые Европейским союзом в 1996 году (впоследствии обновленные)⁹⁶, Российской Федерацией в 2018 году⁹⁷ и Китаем в 2020 и 2021 годах, последний из которых — Закон о противодействии иностранным санкциям, были приняты в основном в связи с экстерриториальным применением санкций Соединенных Штатов. Блокирующий статут Европейского союза был признан неэффективным, и в 2021 году Европейская комиссия объявила о планах по внесению в него поправок⁹⁸, а недавнее прецедентное право Европейского союза может также его усилить⁹⁹.

⁹² “Global sanctions – compliance and enforcement trends”, *Financier Worldwide*, October 2017, (available at <https://www.financierworldwide.com/global-sanctions-compliance-and-enforcement-trends#.Yo92I6hBzIV>).

⁹³ Statement by Natasha de Terán, House of Commons, Treasury Committee, “Oral evidence: Russia: effective economic sanctions, HC 1186”.

⁹⁴ Emmanuel Breen, “Corporations and US economic sanctions: the dangers of overcompliance”, *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Charlotte Beaucillon (ed.) (Cheltenham, Edward Elgar, 2021), p. 263.

⁹⁵ См. United States Government, *Restrictive Trade Practices or Boycotts, Commerce and Foreign Trade*, (15 CFR, part 760).

⁹⁶ Council Regulation (EC) No. 2271/96 of 22 November 1996.

⁹⁷ Правительство Российской Федерации, закон «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств», подписан 4 июня 2018 года.

⁹⁸ European Parliament, “Amendment to the Blocking Statute Regulation”, 20 May 2022 (available at <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-stronger-europe-in-the-world/file-blocking-statute-regulation>).

⁹⁹ Court of Justice of the European Union, *Bank Melli Iran v Telekom Deutschland GmbH*, case No. C-124/20, December 2021; Sidley Austin LLP, “EU Blocking Statute: Toward Enhanced Enforcement?”, 3 February 2022 (available at https://www.sidley.com/en/insights/newsupdates/2022/02/eu-blocking-statute_toward-enhanced-enforcement).

74. Специальный докладчик особо отмечает, что такие законы были приняты для урегулирования ситуаций, связанных с соблюдением односторонних санкций со стороны других государств, но не с чрезмерно рьяным соблюдением этих санкций, что вызывает вопросы о том, могут ли эти законы и если могут, то в какой степени, быть достаточными для противодействия любым аспектам чрезмерно рьяного соблюдения санкций.

V. Выводы и рекомендации

A. Выводы

75. Вторичные санкции используются для обеспечения соблюдения односторонних первичных санкций в отношении иностранных юридических и физических лиц, которые предположительно взаимодействуют с объектами первичных санкций. Экстерриториальная юрисдикция, на которую претендуют применяющие санкции государства при введении вторичных санкций, не признается законной в международном праве, однако использование вторичных санкций расширяется по мере того, как государства вводят все больше первичных санкций.

76. Вторичные санкции и гражданские и уголовные наказания считаются незаконными по различным причинам, в частности из-за того, что они вводятся в поддержку первичных санкций, законность которых сомнительна с точки зрения международного права. Кроме того, вторичные санкции нарушают права на надлежащую правовую процедуру.

77. Страх стать объектом вторичных санкций или подвергнуться гражданским искам и уголовным наказаниям приводит к повсеместному чрезмерно рьяному соблюдению первичных санкций для сведения к минимуму рисков непреднамеренных нарушений, возникающих из-за их сложности, недостаточной ясности, частых изменений и экстерриториального правоприменения, и для минимизации репутационных рисков или из-за высоких затрат на обеспечение должной предусмотрительности, связанной с соблюдением санкций. Растущее использование вторичных санкций также создает перспективу их чрезмерно рьяного соблюдения.

78. Применение или угроза применения вторичных санкций или гражданских и уголовных наказаний фактически представляет собой новую форму возмездия для отдельных лиц, государств и компаний, которые, как считается, обходят режимы односторонних санкций, несмотря на признанную незаконность такого применения экстерриториальной юрисдикции со стороны государств.

79. Чрезмерно рьяное соблюдение санкций наносит ущерб многим правам человека, препятствуя закупкам и поставкам в страны, находящиеся под санкциями, продовольствия, лекарств, медицинского оборудования и запасных частей, а также мешая межправительственным организациям и гуманитарным НПО переводить средства на программы помощи и на оплату труда сотрудников в странах, находящихся под санкциями. Кроме того, чрезмерно рьяное соблюдение санкций блокирует доступ лиц, не являющихся объектами санкций, к их собственности и выполнению финансовых обязательств, ставя под угрозу их права, в частности на жилье, на занятость, на образование и на здоровье.

80. Чрезмерно рьяное соблюдение санкций увеличивает их негативное воздействие на права человека, распространяя их на дополнительные объекты, начиная от физических лиц и заканчивая целыми группами населения. Эта практика стала очень распространенной и даже повсеместной в некоторых секторах, например в банковской сфере. Влияние чрезмерно рьяного соблюдения санкций на права человека иногда может превышать воздействие самих соответствующих санкций.

81. Чрезмерно рьяное соблюдение санкций иногда принимает форму прекращения ведения бизнеса со страной, которая сама не является объектом санкций. Чрезмерное рьяное соблюдение санкций банками включает в себя отказ от проведения разрешенных операций, удерживание лиц из стран, находящихся под санкциями, от

ведения бизнеса путем требования обременительной документации, взимание более высоких ставок или дополнительных сборов либо создание задержек, замораживание активов, на которые санкции не распространяются, и отказ физическим лицам в возможности иметь банковские счета либо проводить операции на том основании, что они являются гражданами страны, против которой введены санкции, даже если они беженцы из этой страны.

82. Чрезмерно рьяное соблюдение санкций не позволяет государствам исполнять такие обязательства, как пенсионные выплаты гражданам, проживающим за рубежом, осуществлять платежи, обеспечивающие их участие в международных организациях, а также выполнять дипломатические и другие суверенные функции. Кроме того, праву на свободу информации вредит невозможность для государственных вещателей осуществлять платежи за иностранный контент.

83. Чрезмерно рьяное соблюдение санкций может происходить и вне периода времени их действия. Оно также усиливает воздействие односторонних санкций, но не помогает им достичь своих целей и не ускоряет их снятие.

84. Некоторые государства, соблюдающие обязательство проявлять должную предусмотрительность в отношении прав человека, двигаются к тому, чтобы сделать обеспечение должной предусмотрительности в области прав человека обязательным для предприятий, однако этот процесс отстает от расширения масштабов чрезмерно рьяного соблюдения санкций и обусловленного им ущерба для прав человека. Такие усилия, как правило, не охватывают вопросы прав человека, возникающие в результате применения санкций.

85. Государства, применяющие санкции, иногда выпускают разъяснения или рекомендации к своим санкциям, с тем чтобы облегчить их соблюдение, но такие усилия слабы по сравнению с масштабами чрезмерно рьяного соблюдения. Возможно, это свидетельствует о готовности мириться с чрезмерно рьяным соблюдением санкций, поскольку оно может способствовать достижению их целей.

86. Блокирующие статуты некоторых государств, ограничивающие экстерриториальное применение односторонних санкций, не учитывают их чрезмерно рьяное соблюдение, и неизвестно, будут ли такие законы достаточными для решения этой проблемы.

В. Рекомендации

87. Напоминая всем государствам о том, что любая односторонняя принудительная мера может быть принята без санкции Совета Безопасности только в том случае, если она не нарушает международное право или если ее противоправность может быть исключена в соответствии с правом международной ответственности, и что подавляющее большинство применяемых сегодня односторонних санкций не соответствуют этим критериям и поэтому должны быть отменены, Специальный докладчик, тем не менее, выносит следующие рекомендации, с тем чтобы свести к минимуму чрезмерно рьяное соблюдение односторонних санкций. Эти рекомендации ни в коем случае не должны пониматься или толковаться как узаконивание односторонних принудительных мер с юридической точки зрения.

88. Государствам следует принимать меры для устранения или сведения к минимуму чрезмерно рьяного соблюдения односторонних санкций любыми надлежащими средствами, включая законодательство, нормативные акты, финансовые или иные стимулы, с тем чтобы устранить или компенсировать риски, которые приводят к чрезмерно рьяному соблюдению санкций.

89. Государствам следует обязать компании, находящиеся под их юрисдикцией, обеспечивать должную предусмотрительность в области прав человека и устранять любые негативные последствия соблюдения или чрезмерно рьяного соблюдения ими санкций. Государствам, уже предпринимающим усилия по требованию должной предусмотрительности, следует ускорить этот процесс.

90. Государствам следует обеспечивать, чтобы внутренние законы или нормативные акты любого рода не создавали для компаний стимулов чрезмерно рьяно соблюдать санкции или иным образом нарушать свои обязательства по защите прав человека. Им следует проводить с предприятиями консультации, с тем чтобы выявлять аспекты существующих законов и нормативных актов, которые способствуют чрезмерно рьяному соблюдению санкций, и вносить соответствующие изменения.

91. Государствам, применяющим санкции, следует проводить с предприятиями и другими структурами консультации для выявления аспектов существующих режимов санкций и процессов правоприменения, которые способствуют чрезмерно рьяному соблюдению санкций, с целью устранения этого результата.

92. Государствам, применяющим санкции, следует воздерживаться от угроз применения вторичных санкций либо уголовных или гражданских наказаний за обход режимов санкций, поскольку они являются незаконными в соответствии с международным правом.

93. Государствам, применяющим санкции, следует участвовать только в тех процессах правоприменения, которые соответствуют международному праву. Любые аспекты применения санкций, которые не соответствуют международному праву, должны быть приведены в соответствие с его нормами, при этом особое внимание следует уделять прямому и косвенному воздействию применения санкций на права человека.

94. Государствам, применяющим санкции, следует адаптировать свои процедуры применения санкций и наказания, с тем чтобы в них учитывались, в частности, относительные ресурсы физических лиц, компаний и других структур, особенно гуманитарных организаций, в ответ на предполагаемые нарушения, для того чтобы ослабить любое давление и бремя, способствующие чрезмерно рьяному соблюдению санкций.

95. Государству, применяющему санкции, ни при каких обстоятельствах не следует намеренно поощрять чрезмерно рьяное их соблюдение посредством разработки своих санкций, угроз или любых других средств, принятых для обеспечения их соблюдения.

96. Компаниям следует комплексно рассматривать права человека при обеспечении должной предусмотрительности и разработке политики в области прав человека. Им следует изучить, каким образом соблюдение ими санкций и любое чрезмерно рьяное их соблюдение может негативно повлиять на права человека, в том числе за рубежом, и принять меры по исправлению ситуации.

97. Компаниям следует регулярно отслеживать воздействие на права человека соблюдения и чрезмерно рьяного соблюдения односторонних санкций и корректировать свою практику для устранения или смягчения любого выявленного негативного воздействия.

98. Компаниям следует взаимодействовать с правительствами государств, применяющих санкции, в отношении тех аспектов санкций, которые провоцируют чрезмерно рьяное их соблюдение из-за отсутствия ясности, сложности или по любой другой причине, с целью корректировки соответствующих элементов санкций во избежание подобного результата.

99. Компаниям следует проводить со своими соответствующими правительствами консультации, когда они считают, что чрезмерно рьяное соблюдение санкций необходимо для соблюдения других национальных законов и правил, относящихся к их бизнесу, с целью корректировки таких законов и правил либо их применения для обеспечения того, чтобы компании могли действовать в соответствии со своими обязательствами в области прав человека.

100. Банкам следует взаимодействовать со Специальным докладчиком, УВКПЧ, Группой разработки финансовых мер и другими участниками в рамках многоуровневой инициативы по разработке руководящих принципов по вторичным санкциям, чрезмерно рьяному соблюдению санкций и правам человека в качестве последующей деятельности по ее недавней директивной записке¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Special Rapporteur on unilateral coercive measures, “Guidance note on overcompliance with unilateral sanctions and its harmful effects on human rights” (available at <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-unilateral-coercive-measures/resources-unilateral-coercive-measures/guidance-note-overcompliance-unilateral-sanctions-and-its-harmful-effects-human-rights>).