

**Совет по правам человека**

Тридцать шестая сессия

11–29 сентября 2017 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие****Доклад Специального докладчика по вопросу
о негативном воздействии односторонних
принудительных мер на осуществление прав
человека о его миссии в Российскую Федерацию****Записка секретариата**

Секретариат имеет честь препроводить Совету по правам человека доклад Специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека о его официальной поездке в Российскую Федерацию, состоявшейся 24–28 апреля 2017 года. Ее главной целью было выяснение вопроса о том, препятствуют ли и в какой степени препятствуют принятию, сохранению или осуществлению односторонних принудительных мер полной реализации прав, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека и других международных договорах по правам человека, в частности права отдельных людей и народов на развитие.

В ходе своей поездки Специальный докладчик встретился с широким кругом высокопоставленных должностных лиц государства, предпринимателей, ученых и представителей учреждений Организации Объединенных Наций и гражданского общества.

В настоящем докладе Специальный докладчик дает обзор односторонних принудительных мер, введенных в отношении Российской Федерации и самой Российской Федерацией, и их воздействия на осуществление прав человека, а потом анализирует возможные пути преодоления связанных с ними вызовов. Исходя из этого, Специальный докладчик выносит свои рекомендации, адресованные Российской Федерации, странам – инициаторам санкций, системе Организации Объединенных Наций и другим соответствующим заинтересованным сторонам. Он предлагает пошаговый подход к отмене односторонних принудительных мер, начиная с тех из них, которые оказывают на осуществление прав человека наиболее серьезное воздействие. В то же время для налаживания каналов связи между странами-инициаторами и странами – объектами санкций он ратует за применение методов «тихой дипломатии» в интересах расширения круга вопросов, по которым есть согласие, в чем должны быть объективно заинтересованы и те, и другие.



Доклад Специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека о его миссии в Российскую Федерацию*

I. Введение

1. Специальный докладчик по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека Идрис Джазаيري совершил официальную поездку в Российскую Федерацию с 24 по 28 апреля 2017 года. Цель поездки состояла в том, чтобы оценить негативное воздействие введенных отдельными государствами или группами государств односторонних принудительных мер на людей, живущих в Российской Федерации.

2. В ходе своей поездки Специальный докладчик встретился с заместителем Министра иностранных дел, заместителем Министра труда и социальной защиты, заместителем Министра финансов, заместителем Министра энергетики, Председателем Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству и Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации. Он также встретился со старшими должностными лицами из Департамента по гуманитарному сотрудничеству и правам человека и Департамента экономического сотрудничества Министерства иностранных дел, Министерства экономического развития, Федеральной службы государственной статистики, членами Общественной палаты, а также представителями регионов.

3. Специальный докладчик провел консультации с заместителем Председателя Российского союза промышленников и предпринимателей, Вице-президентом Торгово-промышленной палаты и первым заместителем Председателя Банка развития и внешнеэкономической деятельности. Он также встретился с представителями организаций гражданского общества, экспертами и учеными.

4. Специальный докладчик встретился с представителями Организации Объединенных Наций в Москве. Кроме того, он провел консультации с различными дипломатическими представителями государств – членов Движения неприсоединения. К сожалению, несмотря на его просьбы, ему не удалось встретиться с представителями Соединенных Штатов Америки, Европейского союза и ряда европейских стран. Тем не менее в целях исправления возможных ошибок фактологического характера включенная в настоящий доклад информация о принятых отдельными государствами и Европейским союзом в отношении Российской Федерации односторонних принудительных мерах была доведена до сведения соответствующих постоянных представительств при Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве, которые 17 июля 2017 года представили свои комментарии и замечания.

5. Специальный докладчик хотел бы выразить правительству Российской Федерации свою признательность за приглашение и поддержку, которая оказывалась ему на протяжении всей поездки. Он благодарит ответственных сотрудников Организации Объединенных Наций в Москве за неоценимые содействие и помощь.

6. Российская Федерация пригласила Специального докладчика посетить различные регионы страны, а также Автономную Республику Крым и город Севастополь (далее «Крым»)¹ Специальный докладчик отклонил приглашение по-

* Распространяется только на том языке, на котором он был представлен, и на русском языке.

¹ Определение взято из резолюции 71/205 Генеральной Ассамблеи.

сетить Крым (и другие регионы), отметив, что в качестве независимого эксперта, наделенного мандатом со стороны Совета по правам человека, ему надлежит выполнять свои официальные обязанности в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, включая принципы суверенитета и невмешательства, а также с соблюдением резолюций 68/262 и 71/205 Генеральной Ассамблеи.

7. Любую ссылку на Крым в настоящем докладе следует рассматривать в свете резолюций 68/262 и 71/205 Генеральной Ассамблеи.

II. Справочная информация

8. В контексте ситуации на юго-востоке Украины и отношений между Российской Федерацией и Украиной около трех десятков стран приняли решение о введении в отношении Российской Федерации односторонних принудительных мер. К числу этих мер относятся: ограничения на поездки и замораживание средств и экономических ресурсов физических лиц; блокирование имущества; секторальные санкции в отношении определенных юридических лиц, действующих в секторах российской экономики, включая запрет на инвестиции и запрещение экспорта или импорта определенных товаров и технологий; и ограничения в отношении финансовых операций.

9. Российская Федерация отреагировала принятием в отношении ряда стран аналогичных мер, включавших запрет на импорт продовольствия из Австралии, Канады, Норвегии, Соединенных Штатов и Европейского союза.

III. Международно-правовые вопросы, касающиеся односторонних санкций против Российской Федерации

10. Односторонние санкции против Российской Федерации квалифицируются как «односторонние принудительные меры» в той мере, в какой они приняты государствами – или региональными организациями – в отсутствие мандата со стороны Совета Безопасности, действующего на основании статьи 41 Устава Организации Объединенных Наций (см. A/HRC/30/45, пункт 14).

11. Как было справедливо отмечено, «[с]реди специалистов по международному праву преобладает, однако, мнение, что автономные санкции сами по себе не могут быть юридически правомерными, и по этой причине для их введения требуется международно-правовое обоснование»².

12. Следовало бы ожидать, что санкции в отношении Российской Федерации будут отвечать – как с точки зрения процедуры, так и с точки зрения существа – условиям для применения законных контрмер, изложенным Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 56/83 об ответственности государств за международно-противоправные деяния. В частности, как отметила Комиссия международного права, «государство, которое прибегает к контрмерам на основе своей собственной односторонней оценки ситуации, действует на свой страх и риск и может понести ответственность за свое собственное противоправное поведение, в случае если эта оценка неверна»³.

² См. E. Moret, T. Biersteker, F. Giumelli et al., “The new deterrent? International sanctions against Russia over the Ukraine crisis” (Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva, 2016), annex II.

³ См. доклад Комиссии международного права о работе ее пятьдесят третьей сессии (A/56/10), глава IV. E 2, комментарий № 3 к статье 49. Отмечалось также, что в случае санкций «[з]аконность действий на международном уровне зависит, прежде всего, от наличия международно-противоправного деяния со стороны государства – объекта санкций», Tarcisio Gazzini, “The normative element inherent in economic collective

13. Кроме того, как отметил Специальный докладчик в своем докладе Генеральной Ассамблее 2016 года, «[т]акая ответственность может также возникнуть в ситуации, когда государства (или международные организации), даже действуя при наличии надлежащего оправдания, прибегают к использованию контрмер, проигнорировав соблюдение предварительных юридических условий, таких как их соразмерность и обратимость».(A/71/287, пункт 11).

14. Широко бытует мнение, что односторонние санкции в отношении Российской Федерации квалифицируются как «контрмеры третьих сторон» в рамках международного права в той мере, в какой они призваны реагировать на серьезные нарушения обязательств перед международным сообществом. Вместе с тем следует отметить, что вопрос о допустимости контрмер, принимаемых третьими сторонами, в международном праве до сих пор не отрегулирован, а в резолюции 56/83 Генеральной Ассамблеи он остался открытым⁴.

IV. Обзор принудительных мер, действующих против Российской Федерации

15. Введенные против Российской Федерации односторонние принудительные меры связаны с двумя основными автономными режимами санкций: санкций, введенных Соединенными Штатами, и санкций, введенных Европейским союзом. В рамках этих санкционных режимов некоторые меры направлены против объектов в Российской Федерации и на Украине. В настоящем докладе Специальный докладчик сосредоточится только на тех мерах, которые направлены против Российской Федерации.

16. Меры против Российской Федерации введены, если судить по имеющимся данным, в целях прекращения боевых действий на юго-востоке Украины, проведения переговоров о заключении мирного соглашения, обеспечения выполнения мирного соглашения и сохранения территориальной целостности Украины. Они включают в себя меры в отношении физических лиц, такие как замораживание активов и запрет на поездки, и секторальные меры в области финансов, обороны и нефтепромышленного сервиса. Они были дополнены мерами, принятыми целым рядом других государств, в том числе Австралией, Канадой, Новой Зеландией, Украиной и Японией; соседними Грузией и Республикой Молдова; Черногорией и Албанией, которые являются кандидатами на вступление в Европейский союз; и государствами – членами Европейской ассоциации свободной торговли, такими как Исландия, Лихтенштейн, Норвегия и Швейцария, которые поддержали некоторые из принятых Европейским союзом мер⁵.

17. В настоящем докладе не будет оцениваться законность этих мер по международному публичному праву. Такая оценка выходит за рамки мандата Специального докладчика, который ориентирован исключительно на рассмотрение возможного негативного воздействия односторонних принудительных мер на осуществление прав человека.

enforcement measures: United Nations and European Union practice” in *Les sanctions économiques en droit international/Economic sanctions in international law*, Linos-Alexandre Sicilianos and Laura Picchio Forlati, eds. (Leiden, Martinus Nijhoff, 2004).

⁴ См. резолюцию 56/83 Генеральной Ассамблеи, приложение (статьи 48 и 54); см. также e.g. Linos-Alexandre Sicilianos, “Countermeasures in response to grave violations of obligations owed to the international community” in *The law of international responsibility*, J. Crawford, A. Pellet and S. Olleson, eds. (Oxford University Press, 2010), pp. 1137-1148; and M. Dawidowicz, “Public law enforcement without public law standards? An analysis of State practice on third-party countermeasures and their relationship to the UN Security Council” in *British Yearbook of International Law*, Vol. 77, iss. 1, pp. 333-418 (January 2007); and M. Dawidowicz, “Third-party countermeasures: A progressive development of international law?” in *Questions of International Law* (June 2016) pp. 3-15.

⁵ См. например, www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/07/28-alignment-russias-action-destabilising-ukraine/.

A. Односторонние принудительные меры, введенные Соединенными Штатами

18. В настоящем разделе введенные Соединенными Штатами односторонние принудительные меры будут называться «санкциями» исключительно для того, чтобы следовать терминологии страны – инициатора санкций.

Обзор и сфера охвата

19. Соединенные Штаты вводят санкции против Российской Федерации и Крыма в рамках связанной с Украиной и Российской Федерацией программой санкций, которую осуществляет Управление по контролю за иностранными активами Министерства финансов. Реализация этой санкционной программы началась 6 марта 2014 года с указа 13660, изданного Президентом Соединенных Штатов⁶.

20. Позднее, в качестве последующего шага в ответ «на действия и политику правительства Российской Федерации, включая предполагаемую аннексию Крымского региона Украины», Президент издал указы 13661, 13662 и 13685, с тем чтобы расширить сферу применения режима национальной чрезвычайной ситуации, введенного президентским указом 13660. В частности, в указе 13685 предлагается принять в отношении Российской Федерации дополнительные меры, а гражданам Соединенных Штатов, где бы они ни находились, запрещается импортировать или экспортировать любые товары, услуги или технологии в Крым или из Крыма и осуществлять любые новые инвестиции в Крым.

21. 29 декабря 2016 года Управление по контролю за иностранными активами ввело санкции в отношении пяти российских юридических лиц и четырех российских физических лиц в связи с их предполагаемыми попытками вмешательства в проведение президентских выборов в Соединенных Штатах в 2016 году. Новые санкции были введены с 29 декабря 2016 года в соответствии с президентским указом 13757, содержащим поправки к указу 13694 в части, касающейся «деятельности в киберпространстве», посредством расширения перечня видов существенной злонамеренной деятельности в киберпространстве, которые подлежат наказанию⁷. Управление также ввело санкции в отношении двух других физических лиц в Российской Федерации за то, что они

⁶ См. www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/Programs.aspx.

Президентский указ 13660 был издан во исполнение, в частности, Закона о международных чрезвычайных экономических полномочиях и Закона о национальных чрезвычайных ситуациях.

⁷ В своем первоначальном виде президентский указ 13694 от 1 апреля 2015 года разрешал вводить санкции в отношении любого определяемого Министром финансов в консультации с Генеральным прокурором и Государственным секретарем лица, которое несет ответственность, причастно или занималось, прямо или опосредованно, деятельностью в киберпространстве:

- которая исходит от лиц, полностью или в основном находящихся за пределами Соединенных Штатов, или ими направляется;
- в отношении которой существует разумная вероятность того, что она может быть причиной или существенным фактором возникновения серьезной угрозы для национальной безопасности, внешней политики или экономического здоровья или финансовой стабильности Соединенных Штатов;
- которая имеет своей целью или следствием причинение одного из четырех указанных выше видов вреда.

Президентский указ 13757 предусматривает расширение перечня запрещенных указом 13694 видов деятельности в киберпространстве посредством включения в него «деятельности, целью или следствием которой являются искажение, изменение или незаконное присвоение информации, целью или следствием которых в свою очередь являются вмешательство в избирательные процессы или институты или их подрыв».

якобы участвовали в существенной злонамеренной деятельности в киберпространстве ради извлечения личной финансовой выгоды.

22. Средства осуществления санкций определены в инструкциях Управления по контролю за иностранными активами⁸ и в заключениях Министра финансов, составленных после консультаций с Государственным секретарем Соединенных Штатов, согласно которым положения президентского указа 13662 применяются к: а) «секторам финансовых услуг и энергетики экономики Российской Федерации»⁹; и к б) «оборонно-промышленному сектору экономики Российской Федерации»¹⁰.

23. С помощью системы специальных лицензий Управление по контролю за иностранными активами может рассматривать в каждом конкретном случае просьбы о разрешении «операций, на которые не распространяются исключения или положения генеральной лицензии». Оно может также разрешать определенные виды или категории деятельности и операций, которые в противном случае были бы запрещены в соответствии с программой санкций, связанных с Украиной/Российской Федерацией, путем выдачи генеральной лицензии.

24. Иными словами, санкции Соединенных Штатов в отношении Российской Федерации и Крыма делятся на следующие категории: а) блокирующие санкции в отношении попавших в перечень физических и юридических лиц; б) «секторальные» санкции в отношении конкретных секторов российской экономики; и с) запрет на инвестиции и торговое эмбарго в отношении Крыма.

Блокирующие санкции

25. В соответствии с режимом блокирующих санкций запрещаются операции, совершаемые гражданами Соединенных Штатов, где бы они ни находились, или любым лицом в Соединенных Штатах, за исключением случаев, когда на них распространяются разрешение или исключения, если они связаны с передачей, выплатой, экспортом, обналачиванием средств или иными действиями, имеющими отношение к имуществу или доле в имуществе юридического или физического лица, включенного в составленный Управлением по контролю за иностранными активами перечень специально указанных граждан и заблокированных лиц. Имущество и доля в имуществе юридического лица, которые на 50 или более процентов принадлежат, будь то по отдельности или в совокупности, прямо или опосредованно, одному или нескольким лицам, чье имущество или доля в имуществе заблокированы во исполнение любой из частей раздела 31 главы V Свода федеральных правил¹¹, также блокируются независимо от того, фигурирует ли в перечне это юридическое лицо.

26. Аналогичные блокирующие меры применяются к некоторым юридическим и физическим лицам, которые в настоящее время фигурируют в перечне специально указанных граждан и заблокированных лиц в соответствии с президентским указом 13694 («о деятельности в киберпространстве») с внесенными в него поправками. В дополнение к блокированию активов и мерам по запрещению операций на лиц, подпадающих под санкции в соответствии с этим указом с внесенными в него поправками, как правило, распространяется и запрет на въезд на территорию Соединенных Штатов.

⁸ См. www.gpo.gov/fdsys/granule/FR-2014-05-08/2014-10576.

⁹ Заключение было опубликовано 16 июня 2014 года Министром финансов после консультаций с Государственным секретарем.

¹⁰ Заключение, опубликованное 12 сентября 2014 года Министром финансов после консультаций с Государственным секретарем.

¹¹ См. www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?gp=&SID=87e638fe455daf189874f552c9080605&mc=true&tpl=/ecfrbrowse/Title31/31chapterV.tpl/31.

Секторальные санкции в отношении российской экономики

27. Секторальные санкции в отношении определенных лиц, действующих в российской экономике, были введены в соответствии с президентским указом 13662 посредством четырех директив, изданных Управлением по контролю за иностранными активами. Эти директивы предусматривают запрет в отношении граждан Соединенных Штатов, а на территории Соединенных Штатов в отношении ряда определенных операций с юридическими лицами, подпадающими под действие соответствующей директивы, как это определено в перечне лиц, на которые распространяются секторальные санкции. Имущество и доля в имуществе юридического лица, которые на 50 или более процентов принадлежат, будь то по отдельности или в совокупности, прямо или опосредованно, одному или нескольким подпадающим под санкции лицам, также подпадают под санкции, независимо от того, фигурирует ли в перечне это юридическое лицо. Имущество и доля в имуществе этих лиц не блокируются и операции с ними не запрещаются сверх того, что предусмотрено введенными ограничениями.

28. В соответствии с директивой № 1 Управления по контролю за иностранными активами с внесенными в нее поправками запрещаются любые операции по предоставлению финансирования и любые другие сделки с новыми долговыми обязательствами со сроком погашения более 30 дней или новым размещением акций с участием лиц, подпадающих, как было определено, под действие директивы № 1, их имущества и их доли в имуществе; и все виды деятельности, связанные с выпуском долговых обязательств и акций до 12 сентября 2014 года, которые попадали бы под запрет директивы № 1 в ее прежней редакции, распространявшейся на деятельность, связанную с долговыми обязательствами на срок более 90 дней или выпуском акций, если эти долговые обязательства или акции были выпущены не ранее даты, когда то или иное лицо было определено как подпадающее под действие директивы № 1.

29. В соответствии с директивой № 2 с внесенными в нее поправками запрещаются операции по предоставлению финансирования и любые другие сделки с новыми долговыми обязательствами со сроком погашения более 90 дней с участием лиц, подпадающих под действие директивы № 2, их имущества или их доли в имуществе.

30. В соответствии с директивой № 3 запрещаются любые операции по предоставлению финансирования и любые другие сделки с новыми долговыми обязательствами со сроком погашения более 30 дней с участием лиц, подпадающих под действие директивы № 3, их имущества или их доли в имуществе.

31. В соответствии с директивой № 4 запрещаются предоставление, экспорт или реэкспорт, прямо или опосредованно, товаров, услуг (за исключением финансовых) или технологий для поддержки разработки и добычи в глубоководных, арктических шельфовых или сланцевых проектах, где имеется потенциал для добычи нефти в Российской Федерации или в простирающейся от ее береговой линии морской зоне, на которую претендует Российская Федерация, и где участвует любое подпадающее под действие директивы № 4 лицо, его собственность или доли в собственности.

В. Односторонние принудительные меры, введенные Европейским союзом

История вопроса и общий обзор правовых оснований

32. Европейские санкции, введенные в действие с 2014 года в контексте отношений между Российской Федерацией и Украиной, представляют собой сложную систему, состоящую из целого ряда различных правовых документов, в большинство из которых с течением времени были внесены поправки, дополнения или изменения. Прежде всего следует отметить, что какие-то санкции Европейского союза применяются конкретно к Российской Федерации – и к не-

которым из ее должностных лиц, физических и юридических лиц и различным экономическим секторам и видам деятельности, – а другие санкции, объектом которых является Крым, с точки зрения права считаются – в соответствии с провозглашенной Европейским союзом политикой непризнания «аннексии» Крыма Российской Федерацией – санкциями в отношении Украины.

Санкции в отношении Российской Федерации

33. Ниже описывается режим санкций, введенных с июля 2014 года, а затем продленных по настоящее время¹² (речь идет о мерах, действовавших по состоянию на март 2017 года).

Эмбарго на поставки оружия

34. В июле 2014 года Европейский союз ввел в действие эмбарго на импорт и экспорт вооружений и связанных с ними материальных средств в Российскую Федерацию и из нее, а также связанных с ними материальных средств и услуг, которое распространялось также на товары, технологии и смежные услуги двойного назначения¹³.

Ограничения в отношении экспорта связанного с энергетикой оборудования

35. Европейский союз установил контроль за экспортом некоторых видов оборудования для российской энергетики (связанного с глубоководными, арктическими или сланцевыми проектами). В соответствии с этим режимом на экспорт некоторых связанных с энергетикой видов оборудования и технологий в Российскую Федерацию требуется предварительное разрешение компетентных органов государств – членов Европейского союза. В выдаче лицензий на экспорт будет отказ в том случае, если товары предназначены для разведки и добычи нефти в водах на глубине более 150 м или на морском шельфе за Полярным кругом или проектов, которые потенциально могут обеспечивать добычу нефти из ресурсов, расположенных в сланцевых породах путем гидроразрыва пласта. Могут не предоставляться следующие услуги, необходимые для осуществления вышеуказанных проектов: бурение, гидродинамическое исследование скважин, каротаж, заканчивание скважин и поставка определенных видов нефтепромысловых платформ¹⁴.

Финансовые ограничения

36. Санкции Европейского союза также включают в себя ограничения на выпуск определенных «облигаций, акций или аналогичных финансовых инструментов или торговлю ими». В связи с этим граждане и компании Европейского союза уже не могут покупать или продавать новые облигации, акции или аналогичные финансовые инструменты со сроком погашения более 30 дней, выпущенные пятью крупнейшими государственными российскими банками; тремя крупнейшими российскими энергетическими компаниями; тремя крупнейшими российскими оборонными компаниями; или расположенными за пределами Ев-

¹² Соответствующие правовые документы, принятые на уровне Европейского союза: решение Совета 2014/512/CFSP (OJ L 229, 31.7.2014, р. 13) и постановление Совета (ЕС) № 833/2014 (OJ L 229, 31.7.2014, р. 1) и исправление (OJ L 246, 21.8.2014, р. 59). Впоследствии в них были внесены поправки решением Совета 2014/659/CFSP (OJ L 271, 12.9.2014, р. 54) и постановлением Совета (ЕС) № 960/2014 (OJ L 271, 12.9.2014, р. 3), решением Совета 2014/872/CFSP (OJ L 349, 5.12.2014, р. 58) и постановлением Совета (ЕС) № 1290/2014 (OJ L 349, 5.12.2014, р. 20), решением Совета (CFSP) 2015/1764 (OJ L 257, 2.10.2015, р. 42), и решением Совета (CFSP) 2016/1071 (OJ L 178, 2.7.2016, р. 21).

¹³ “EU sanctions against Russia over Ukraine crisis”, European Union Newsroom, 16 March 2017, можно ознакомиться по https://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu-sanctions-against-russia-over-ukraine-crisis_en.

¹⁴ См. https://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu-sanctions-against-russia-over-ukraine-crisis_en.

ропейского союза филиалами перечисленных выше юридических лиц или тех, кто действуют от их имени или по их указанию. Также запрещена помощь в выпуске таких финансовых инструментов. Граждане и компании Европейского союза не могут также предоставлять перечисленным выше юридическим лицам кредиты со сроком погашения более 30 дней¹⁵.

Адресные меры

37. Европейский союз применил меры по замораживанию активов и запрету выдачи виз в отношении 150 физических лиц и заморозил активы в Европейском союзе 37 юридических лиц. Это включает в себя физических и юридических лиц, «несущих ответственность за действия против территориальной целостности Украины, лиц, оказывающих поддержку российским директивным органам или действующим в их интересах, и 13 юридических лиц в Крыму и Севастополе, которые были конфискованы или воспользовались передачей им права собственности в нарушение законодательства Украины»¹⁶.

С. Односторонние принудительные меры, введенные другими государствами

Канада

38. Канада применила к Российской Федерации в соответствии с ее Законом о специальных экономических мерах односторонние принудительные меры, которые являются зеркальным отражением мер, принятых Соединенными Штатами и Европейским союзом. 17 марта 2014 года вступили в силу «Нормативные положения о специальных экономических мерах (в отношении России)», в которые с тех пор несколько раз вносились поправки. Эти меры включают в себя замораживание активов и запрет на сделки в отношении включенных в перечень лиц, в том числе в отношении физических и юридических лиц. Любому лицу в Канаде или любому канадцу за пределами Канады запрещается, в частности, осуществлять или облегчать, прямо или опосредованно, любые операции, связанные с имуществом, финансовыми или иными услугами, с участием включенного в перечень лица.

39. В соответствии с вышеупомянутыми нормативными положениями также вводятся ограничения в отношении финансового и энергетического секторов. За некоторыми исключениями они запрещают любому лицу в Канаде или канадцу за рубежом осуществлять сделки с новыми долговыми обязательствами со сроком погашения более 30 дней с рядом включенных в перечень юридических лиц или со сроком погашения в 90 дней с другими юридическими лицами. Кроме того, они запрещают любому лицу в Канаде или канадцам за рубежом осуществлять сделки с новыми ценными бумагами, имеющими отношение к включенным в перечень юридическим лицам; и запрещают экспорт, продажи, поставки или отгрузку некоторых товаров, предназначенных для использования в рамках шельфовых (на глубине более 500 м), сланцевых или арктических проектов разведки и добычи нефти. Это включает в себя запрет на оказание любых финансовых, технических или иных услуг, связанных с товарами, на которые распространяется действие этого запрета. Также запрещается инициировать, поддерживать или поощрять запрещенные виды деятельности¹⁷.

Австралия

40. Австралия применяет в отношении Российской Федерации автономный режим санкций, которые были введены в марте 2014 года. В настоящее время эти меры включают в себя: ограничения на экспорт или поставки товаров;

¹⁵ Там же.

¹⁶ Там же.

¹⁷ См. www.international.gc.ca/sanctions/countries-pays/index.aspx?lang=eng.

ограничения на экспорт или оказание услуг; ограничения на импорт, закупку и доставку товаров; ограничения на коммерческую деятельность; адресные финансовые санкции и запрет на поездки¹⁸.

Норвегия

41. Норвегия приняла в свете ситуации на Украине ограничительные меры, которые соответствуют мерам, принятым Европейским союзом. Это включает в себя меры по замораживанию активов и ограничению на поездки и ограничения на предоставление товаров и услуг военному, энергетическому и финансовому секторам Российской Федерации. Особые меры применяются к торговле и инвестициям, связанным с Крымом¹⁹.

Швейцария

42. В марте 2014 года Швейцария приняла решение не присоединяться к санкциям, введенным Европейским союзом в отношении Российской Федерации в связи с ситуацией на Украине. Однако Швейцария приняла меры, призванные не допускать действия через территорию Швейцарии в обход международных санкций в связи с ситуацией на Украине. Эти меры отражают проводимую Швейцарией политику нейтралитета и непризнание ею аннексии Крыма Российской Федерацией. Они включают в себя различные запреты, а также требования в отношении направления уведомлений и получения разрешения применительно к определенным финансовым и коммерческим операциям.

Япония

43. В июле 2014 года Япония объявила о замораживании в Японии активов физических и юридических лиц, которые, как считается, были непосредственно причастны к аннексии Крыма и дестабилизации ситуации на востоке Украины. Она публично объявила, что предпримет скоординированные усилия в русле позиции Европейского союза в отношении новых проектов Европейского банка реконструкции и развития для Российской Федерации²⁰.

Новая Зеландия

44. В 2014 году после событий на Украине Новая Зеландия приостановила переговоры по соглашению о свободной торговле²¹. Она также ввела запрет на въезд в страну целого ряда физических лиц.

V. Односторонние принудительные меры, введенные Российской Федерацией в качестве «контрмер»

45. В ответ на односторонние принудительные меры, примененные Соединенными Штатами, Европейским союзом и другими странами после событий в Крыму и на востоке Украины, Российская Федерация ввела ряд своих мер.

46. 20 марта 2014 года Российская Федерация ввела запрет на выдачу виз девяти должностным лицам Соединенных Штатов, включая ряд сенаторов и президентских помощников. 24 марта 2014 года она ввела запрет на выдачу виз 13 канадским должностным лицам, включая членов парламента. Аналогичные меры в отношении европейских должностных лиц были приняты лишь в мае 2015 года, когда был обнародован «черный список» из 89 должностных лиц по-

¹⁸ См. <http://dfat.gov.au/international-relations/security/sanctions/Pages/consolidated-list.aspx>.

¹⁹ См. www.regjeringen.no/en/aktuelt/Restrictive-measures-against-Russia-/id 765896/.

²⁰ См. www.mofa.go.jp/press/release/press2e_000003.html.

²¹ См. www.mfat.govt.nz/en/countries-and-regions/europe/russia/.

литиков Европейского союза, которым был закрыт въезд в Российскую Федерацию. Этот список остается в силе.

47. 6 августа 2014 года Российская Федерация приступила к введению принудительных мер экономического характера, включавших запрет на один год на поставки продукции сельского хозяйства и продуктов питания, а также обнаружение перечня лиц, подпадающих под запрет на выдачу виз. Европейский союз выразил протест в связи с тем, что, по его мнению, перечень лиц, подпадавших под запрет на выдачу виз, был составлен произвольно.

48. Правительство Российской Федерации утверждает, что введенные им санкции представляют собой законную ответную меру. Федеральная таможенная служба опубликовала список товаров, которые запрещено импортировать в Российскую Федерацию из Канады, Соединенных Штатов и Европейского союза. В этот список входят: птица, рыба, морепродукты, молоко и молочные продукты, овощи, фрукты, орехи, мясо крупного рогатого скота, свинина и мясные продукты.

VI. Оценка неблагоприятного воздействия односторонних принудительных мер на осуществление прав человека

49. В большинстве случаев односторонние принудительные меры, которые были проанализированы Специальным докладчиком за период действия его мандата, были мерами, вводившимися в отношении развивающихся стран. Это первый случай, когда мандатарий рассматривает односторонние принудительные меры, объектом которых стал столь сильный и стратегически важный игрок международного сообщества. В силу высокого уровня интеграции Российской Федерации в глобальную экономику и способности ее экономики мгновенно реагировать на меняющуюся реальность речь идет о поистине уникальном случае.

50. Санкции в отношении Российской Федерации согласованы между государствами – членами Европейского союза и Соединенными Штатами и другими странами-инициаторами, однако в том, что касается исполнения принятых решений, введенные меры в определенной степени отличаются друг от друга. В ответ на односторонние принудительные меры и как это было указано выше, Российская Федерация применила свои собственные контрмеры, которые обернулись издержками как для стран-инициаторов, так и для стран – объектов санкций.

Воздействие принятых мер

51. Применение односторонних принудительных мер началось в начале 2014 года, когда цена на нефть существенно снизилась. Таким образом, в одно и то же время случился двойной шок: «нефтяной» и «санкционный». Ввиду сложного переплетения этих причин вычлнить отдельно воздействие санкционного шока весьма трудно. По некоторым неофициальным оценкам, с которыми Специальный докладчик ознакомился в Москве, санкции, возможно, стали причиной снижения валового внутреннего продукта (ВВП) Российской Федерации в период 2014–2016 годов в среднем на 1% максимум. Факт остается фактом: основные неблагоприятные последствия ухудшения экономической конъюнктуры вызваны падением цен на нефть.

52. На основе данных, предоставленных Федеральной службой государственной статистики, можно отметить следующую динамику показателей общего уровня жизни; отчасти эту динамику определенно можно объяснить последствиями «санкционного шока», хотя невозможно дать точную количественную оценку того, в какой степени:

а) тенденция к росту общих доходов населения, темпы которого составили 4,6% в 2012 году и 4% в 2013 году, после этого обратилась вспять, когда эти темпы падали на 0,7%, 3,2% и 5,9% в последующие годы вплоть до первого квартала 2016 года включительно;

б) число людей, живущих за чертой бедности (определяемой на уровне 10 000 рублей), которое за очень редкими исключениями снижалось с 1992 года, увеличилось с 15,5 млн человек в 2013 году до 19,8 млн в 2016 году, что составляет 13,5% от общей численности населения;

с) из числа лиц, живущих за чертой бедности, наиболее серьезно затронутыми оказались, судя по имеющимся данным, наиболее уязвимые группы населения – лица в возрасте 7–16 лет, женщины трудоспособного возраста и пенсионеры.

53. С точки зрения макроэкономического анализа совокупный эффект двух шоков выразился в снижении темпов роста с 1,3% в 2013 году до 0,7% в 2014 году и до –2,8% в 2015 году. В результате адаптации к постшоковой ситуации экономическая конъюнктура стала улучшаться уже в первом квартале 2016 года, когда был отмечены отрицательные темпы роста в –0,02%, несмотря на то, что цены на нефть оставались на низком уровне. Этот показатель вернулся в позитивную зону в 2017 году без всякой отмены односторонних принудительных мер. За последние 12 месяцев курс рубля по отношению к доллару США повысился на 15%. Это является свидетельством успешной адаптации.

54. Хотя безработица в целом оставалась на уровне 5,5–5,6%, малые и средние предприятия потеряли в этот период более 15% своих сотрудников и были вынуждены сократить инвестиции в сложившейся из-за санкций обстановке непредсказуемости.

55. Причины, по которым воздействие экономических санкций на осуществление прав человека в стране не было более серьезным, объясняются, как представляется, следующими факторами:

а) правительство весьма эффективно реализовало антициклическую политику, введя плавающий курс рубля и увеличив долю государственного сектора, чтобы заместить попавшее под санкционный запрет иностранное финансирование корпоративного сектора со сроком погашения более 30 дней, существенно снизив темпы инфляции посредством консервативного управления экономикой и осуществив индексацию пенсий по уровню фактической инфляции;

б) экономика продемонстрировала высокую степень устойчивости и способность адаптироваться к новым обстоятельствам в рамках проведенной при содействии правительства реструктуризации в целях поощрения местного финансирования проектов, которые ранее финансировались за счет внешних источников;

с) диверсификации экономики в целях устранения нефтезависимости был придан новый импульс;

д) больше внимание стало уделяться научным исследованиям, что ознаменовало собой возврат к прежним временам, когда во многих секторах, в том числе в космических технологиях, Российская Федерация находилась в авангарде (следует отметить, что, по информации от российских должностных лиц, сотрудничество с Соединенными Штатами в сфере передовых космических технологий продолжается, включая поставки двигателей для космических аппаратов, несмотря на введенный Соединенными Штатами запрет на экспорт передовых технологий бурения); это позволило Российской Федерации увеличить объем добычи нефти в Арктике за счет развития своего собственного потенциала в области горизонтального бурения и добычи сланцевой нефти, где раньше она полагалась на иностранных партнеров;

е) были задействованы эффективные технологии импортозамещения, в частности в сельском хозяйстве, чтобы обойтись без импорта из Европейского союза, который стал объектом ответных мер;

ф) был быстро взят курс на разворот в сторону других партнеров в Азии и других регионах.

56. Как и во многих других странах, ставших объектом санкций, реакцией на их введение стало стремление «сплотиться вокруг флага», в результате чего население примирилось с неудобствами, вызванными односторонними принудительными мерами.

Обоснование односторонних принудительных мер, примененных к Российской Федерации

57. Мандатарий не уполномочен обсуждать, насколько адекватны примененные к Российской Федерации односторонние принудительные меры с точки зрения решения политических вопросов, приведших к их введению. По этой причине здесь он ограничивается оценкой состоятельности принятых мер.

58. Исследование данного вопроса на примере Российской Федерации дает возможность проанализировать эффективность односторонних принудительных мер, применяемых крупными развитыми странами друг против друга. Пример Российской Федерации свидетельствует об ожидаемой адаптируемости относительно благополучной страны с многообразными ресурсами, высококвалифицированным населением и многочисленными торговыми партнерами.

59. Неблагоприятное воздействие этих мер на права человека было ослаблено в силу того, что они не были всеобъемлющими, в отличие от рассматривавшихся в рамках мандата мер, которые ранее принимались против некоторых развивающихся стран.

60. В условиях глобализации в случае такой страны, как Российская Федерация, полностью интегрированной в мировую экономику, меры по переориентации торговли – будь то посредством протекционизма или односторонних принудительных мер – могут быть контрпродуктивными, если они выражаются в проведении политики по принципу «разори своего соседа». Поэтому хорошо еще, что сами ответные меры по сфере охвата носили ограниченный характер.

61. Кроме того, в контексте такой глобализации не следует упускать из виду возможность возникновения негативных последствий односторонних мер даже в отсутствие ответной реакции. Так, например, у «Сбербанка», одного из крупнейших банков в Российской Федерации, часть капитала находится в акциях, держателями которых на одну треть являются иностранные инвесторы из стран-санкционеров. Таким образом, когда банк не в состоянии получить для своих клиентов иностранное финансирование со сроком погашения более 30 дней, это сказывается на его прибылях, что в свою очередь приводит к снижению стоимости акций и причиняет ущерб их владельцам в странах – инициаторах санкций. Кроме того, государство ежегодно выпускает на международном рынке 10-летние евродолларовые облигации, которые резервируются для иностранных покупателей и на которые идет активная подписка. Кроме того, каждую неделю оно проводит аукционы по размещению деноминированных в рублях других облигаций на меньшие сроки, на которые также подписываются иностранные покупатели. Таким образом, можно говорить об ограниченной эффективности политики нормирования иностранных займов для российской экономики.

62. В средствах массовой информации и научных кругах стран – инициаторов санкций приводятся отличающиеся друга от друга данные, лежащие в основе оценок издержек, которыми эти меры обернулись для стран-инициаторов, особенно в Европейском союзе.

63. Наиболее правдоподобной выглядит приблизительная оценка в 3,2 млрд долл. США в месяц, которая приводится в одном из рабочих документов Цен-

тра перспективных исследований и международной информации²². В беседе со Специальным докладчиком европейские фермеры и представители конфедерации европейских сельскохозяйственных кооперативов выразили сожаление по поводу того, что потери были понесены из-за политического спора между Европейским союзом и Российской Федерацией, в котором у фермеров Европейского союза нет ни роли, ни ответственности, но расплачиваться за который приходится именно им²³.

64. По грубым оценкам, неблагоприятное воздействие санкций на Российскую Федерацию, если попытаться отделить его от воздействия «нефтяного шока», выражается в потерях, составляющих в среднем 1% от ВВП. Эта цифра представляется вполне разумной, поскольку после «переваривания» последствий «нефтяного шока» разница между фактическим и потенциальным показателями ВВП за 2017 год составляет, по данным Международного валютного фонда, примерно 0,80%²⁴. Это расхождение между фактическими и потенциальными показателями означает, таким образом, для Российской Федерации прямые потери в размере порядка 15 млрд долл. США в год или в общей сложности 55 млрд долл. США на сегодняшний день.

65. Потери поступлений в результате этих мер на общую сумму в 155 млрд долл. США распределяются между странами-инициаторами и странами – объектами санкций. Хотя как страны-инициаторы, так и страны – объекты санкций в состоянии принять на себя эти потери, еще не факт, что любой партнер будет перед ними пасовать или что любой правообладатель, и менее всего европейские мелкие фермеры, от них выигрывает. А тем временем упускаются коммерческие возможности, что ущемляет право торговых партнеров на развитие. Даже если прямые потери Российской Федерации из-за односторонних принудительных мер вдвое превышали бы приведенные выше оценки, страны-инициаторы должны страдать от них в равной или даже большей степени, чем страна, ставшая их объектом. Более того, они могут быть даже в более уязвимом положении, поскольку, в отличие от Российской Федерации, у них нет отмечаемого из года в год положительного сальдо внешнеторгового оборота или таких значительных валютных резервов, которые в случае Российской Федерации неизменно превышали 300 млрд долл. США со времени применения санкций²⁵. Таким образом, хотя санкции носили скорее политический, нежели экономический характер, они привели в результате к вызывающему сожаление ухудшению уровня жизни наиболее уязвимых групп населения в Российской Федерации и при этом неблагоприятным образом сказались на мелких фермерах в Европе.

VII. Замечания и рекомендации

66. Накрывшая Российскую Федерацию волна глобализации стала причиной того, что производственно-сбытовая цепочка вышла за ее границы с Европой и, в меньшей степени, дотянулась до Соединенных Штатов. Поэтому становится практически невозможным разомкнуть звенья этой производственно-сбытовой цепочки таким образом, чтобы можно было аккуратно вынуть те ее звенья, которые находятся в Российской Федерации, не ослабив прочность остальных частей цепочки посредством мер, которые получили вводящее в заблуждение определение «хирургически точные».

67. Односторонние принудительные меры призваны служить фактором сдерживания Российской Федерации в контексте нынешней политической конфронтации в регионе. Вместе с тем они чреваты непредвиденными по-

²² Можно ознакомиться по ссылке www.cepii.fr/PDF_PUB/wp/2016/wp2016-16.pdf.

²³ См. также www.copa-cogeca.be/Download.ashx?ID=1402103&fmt=pdf; и доклад Специального докладчика (A/HRC/36/44/Add.2).

²⁴ См. www.economist.com/news/economic-and-financial-indicators/21722184-output-gaps.

²⁵ См. *The Economist*, June 10 16 ", 201 7, p. 62.

следствиями для производителей, не имеющих никакого отношения к возникшей ситуации, как в Европе, так и среди наиболее уязвимых групп населения в Российской Федерации. Специальный докладчик считает, что по прошествии трех лет, в течение которых Российская Федерация была объектом осуществления односторонних принудительных мер, пора провести анализ их эффективности в плане достижения их провозглашенной цели.

68. Специальный докладчик рекомендует провести этот анализ незамедлительно в интересах обеспечения эффективности усилий по достижению желаемых результатов, действуя при этом таким образом, чтобы избавить ни в чем не повинных гражданских лиц в странах-инициаторах и странах – объектах санкций от нежелательных неблагоприятных последствий для прав человека.

69. Во избежание неумышленного причинения вреда ни в чем не повинным людям в отношении определенных физических лиц введены адресные санкции. Вопрос об их влиянии на соблюдение надлежащей правовой процедуры и принцип верховенства права уже обсуждался в предыдущих докладах Специального докладчика Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее. Вместе с тем в ходе поездки в Москву Специальный докладчик был информирован о том, что исключения из санкций, применяемые Европейским союзом по гуманитарным соображениям, не применяются на систематической основе к «указанным в перечне лицам». Так, например, один российский предприниматель, чья супруга была помещена в одну из клиник в Западной Европе, выяснил при попытке оплатить ее лечение, что его счет в западном банке был заблокирован и что с него нельзя снять средства даже для оплаты таких гуманитарных статей расходов. Это тем более удивительно, если учесть, что компетентные органы Европейского союза обязались принимать во внимание «основные права указанных в перечне физических и юридических лиц при решении вопроса об исключениях», что предусмотрено в Руководстве Европейского союза по вопросу об осуществлении и оценке ограничительных мер (санкций) в рамках общей внешней политики и политики безопасности Европейского союза.

70. В этой связи Специальный докладчик рекомендует прямо признать, что компетентные органы связаны юридическим обязательством на систематической основе предусматривать в санкционных документах действенные исключения по гуманитарным соображениям. Как указано в Руководстве, такие обязательные исключения по гуманитарным соображениям должны распространяться, среди прочего, на «основные потребности указанных в перечне лиц... включая оплату продуктов питания, аренды или ипотечного кредита, медикаментов и медицинского обслуживания, налогов, страховых платежей и коммунальных услуг», и деятельность, осуществляемую в гуманитарных целях, такую, например, как доставка или содействие доставке помощи, в том числе медикаментов, продовольствия или гуманитарного персонала и связанной с ними помощи, или эвакуация из стран – объекта санкций. Кроме того, информацию об этих исключениях следует доводить до сведения банков всех стран – инициаторов санкций и банков, признающих экстерриториальное осуществление таких санкций в отношении физических лиц странами-инициаторами, наряду с информацией о любом решении заблокировать счета тех или иных физических лиц.

71. Кроме того, Специальный докладчик рекомендует уделить первоочередное внимание обеспечению иммунитета от односторонних принудительных мер применительно к избранным в парламент лицам, которые стали объектом их введения из-за решения, принятого демократическим путем в результате народного волеизъявления, и которые, таким образом, исполняют свои обязанности исключительно на основе соблюдения Конституции

страны. Парламентский иммунитет признается во всем мире, и должно быть неспроста.

72. Специальный докладчик слышал от официальных российских и украинских источников, что от действующих в настоящее время односторонних принудительных мер в наибольшей степени страдают люди, живущие в Крыму. Специальный докладчик считает, что они не должны коллективно расплачиваться за то, что представляет собой сложный политический кризис, который им неподконтролен, и что их страдания не должны использоваться в качестве аргумента для урегулирования политических разногласий.

73. В соответствии с резолюцией 71/205 Генеральной Ассамблеи Специальный докладчик вновь обращается с призывом к Российской Федерации обеспечить надлежащий и беспрепятственный доступ в Крым международных миссий по наблюдению за положением в области прав человека, а к Украине – предоставить доступ на свою территорию согласно национальному законодательству и соответствующим стандартам международного права. Необходимость официальной поездки в Крым для оценки неблагоприятного воздействия односторонних принудительных мер на население назрела уже давно. Либо настоящему мандатарю, либо другому мандатарю, занимающемуся конкретными основными правами, осуществление которых, как представляется, находится под угрозой, следует предоставить возможность получить доступ к этой территории в соответствии с нормами международного права.

74. Наконец, в связи со своим мандатом, сформулированным в принятой большинством голосов резолюции 27/21 Совета по правам человека, Специальный докладчик повторяет свою предыдущую рекомендацию, вынесенную по итогам посещения им Судана: дипломатическим представителям государств, не поддержавших резолюцию об учреждении того или иного мандата, следует, тем не менее, соглашаться, раз уже эта резолюция принята Советом по правам человека, добросовестно сотрудничать с соответствующим мандатарием в ходе его или ее поездок в страны. Последнего не следует ставить в явно невыгодное положение только из-за того, что его мандат не является результатом консенсуса, поскольку никакой ответственности за сложившуюся ситуацию он не несет, а лишь следует указаниям Совета. Если имплицитно речь идет о позиции группы стран, заключающейся в том, чтобы их дипломатические представительства не вступали в контакты с такими мандатариями в ходе поездок на места, то это лишило бы тех, кто стоит на такой позиции, морального права критиковать государства из других групп за то, что те не играют по установленным Советом правилам. Если такая позиция стала бы общей, то она могла бы оказаться губительной для самого Совета по правам человека, одним из ключевых компонентов которого являются специальные процедуры.
