

## ЕКСТЕРИТОРІАЛЬНІСТЬ У ЗАСТОСУВАННІ ЕКОНОМІЧНИХ САНКЦІЙ

**Ходаківська Д.М.,**  
*студентка магістратури  
спеціальності «Міжнародне право»  
Інституту міжнародних відносин  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,  
ORCID: 0000-0002-5908-3061*

### **Ходаківська Д. М. Екстериторіальність у застосуванні економічних санкцій.**

Стаття присвячена розгляду питання екстериторіальності в застосуванні односторонніх економічних санкцій.

У статті розглядається співвідношення теоретичних принципів здійснення юрисдикції держави з правовими актами та практикою держав, що запроваджують економічні санкції. Юрисдикція держави, яка накладає санкції, може бути територіальною, тобто поширюватися на її територію та на осіб, які на ній перебувають, чи екстериторіальною, тобто поширюватися за межі її території. У сфері економічних санкцій екстериторіальна юрисдикція може здійснюватися за принципами активної національності, захисту та універсальності. Принцип активної національності, тобто регулювання державою поведінки своїх громадян і зареєстрованих у ній юридичних осіб, є загальновизнаним і не викликає заперечень. Принцип захисту, який базується на необхідності захисту національних інтересів, активно використовують США, що викликає критику. Останнім часом великого значення набуває принцип універсальності – накладення санкцій на осіб, які здійснюють порушення прав людини.

Для правомірного здійснення екстериторіальної юрисдикції необхідний зв'язок між державою та об'єктом здійснення нею юрисдикції. У ЄС діє концепція «існування зв'язку з ЄС», а в США – концепція «американського елемента». США надзвичайно розширюють межі своєї юрисдикції щодо економічних санкцій, наполягаючи на наявності такого «американського елемента» у випадках перебування іноземних юридичних осіб у володінні чи під контролем осіб США, використання американської фінансової системи, володіння товарами, технологіями чи послугами, які походять зі США. ЄС у питанні санкцій ґрунтується лише на принципах територіальності та активної національності та послідовно заперечує позицію США щодо екстериторіального розширення сфери застосування американських санкцій.

Зроблено висновок, що, незважаючи на опір, фактично США у сфері економічних санкцій національним законодавством і національною практикою його застосування розширюють межі здійснення екстериторіальної юрисдикції.

**Ключові слова:** економічні санкції, екстериторіальність, екстериторіальна юрисдикція, принцип активної національності, принцип захисту, принцип універсальності.

### **Khodakivska D. Extraterritoriality in the application of economic sanctions.**

The article covers the issue of extraterritoriality in the application of unilateral economic sanctions.

The article considers the relationship between the theoretical principles of state jurisdiction and legal acts and practice of states in respect of imposing economic sanctions. The jurisdiction of the state imposing sanctions may be territorial, i.e. extend to its territory and to persons who are in it, or extraterritorial, i.e. extend beyond its territory. In the field of economic sanctions, extraterritorial jurisdiction can be exercised on the active nationality, protective, and universality principles. The active nationality principle, i.e. regulation by the state of the conduct of its citizens and legal entities registered in it, is generally accepted and does not cause any objections. The protective principle, based on the need to protect national interests, is actively used by

the United States, which provokes criticism. Recently, the universality principle, the imposition of sanctions on persons violating human rights, has become important.

The lawful exercise of extraterritorial jurisdiction requires a link between the state and the object of its jurisdiction. In the EU, there is a concept of the “links existing with the EU”, and in the US, there is a concept of the “American element”. The US greatly expands its jurisdiction in respect of economic sanctions by insisting on the existence of the “American element” in cases of foreign legal entities owned or controlled by US persons, using the US financial system, and possessing goods, technologies, or services originating from the US. In the sanctions issue, the EU bases itself solely on the territoriality and active nationality principles and has consistently rejected the US position on the extraterritorial expansion of US sanctions.

It is concluded that despite the opposition, in fact, the United States expands the scope of extraterritorial jurisdiction by national legislation and national practice of its application in the field of economic sanctions.

**Key words:** economic sanctions, extraterritoriality, extraterritorial jurisdiction, active nationality principle, protective principle, universality principle.

**Постановка проблеми.** Економічні санкції почали застосовуватися з другої половини ХХ століття, а особливого значення набули наприкінці 1990-х років. Для України питання економічних санкцій наразі особливо актуальне, оскільки вони застосовуються іншими державами проти Російської Федерації з 2014 року і з початком повномасштабного вторгнення їхнє використання продовжило розширюватись.

Накладаючи економічні санкції та забезпечуючи їхнє дотримання, держави нерідко прагнуть спрямувати дію відповідних норм не лише в межах власної території, а й екстериторіально. У зв'язку з цим необхідно розглянути, які для цього існують підстави та як із ними співвідносяться законодавство та практика держав.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різні аспекти економічних санкцій та їхнього екстериторіального застосування широко досліджували іноземні науковці, а саме: К. Александер, А. Аль-Хсейла, А. Аль-Рефу, С. Войтовіч, А. Даштевскі, І. Джазейрі, П. Джейдель, К. Джойнер, С. Емменеггер, Ж. Ілієва, Ф. Кокотовіч, Ж. Комбако, А. Лентц, Е. Льовенфельд, О. Малерб, Дж. Меєр, Р. Мохамад, М. Резбон, М. Рижова, К. Рингерт, Т. Руїс, С. Салем, Т. Сзабадос., М. Хеппольд, Дж. Шмідт. Проте комплексний аналіз практики запровадження економічних санкцій з точки зору теоретичних засад юрисдикції не здійснювався.

**Виклад основного матеріалу.** Економічні санкції (далі – «економічні санкції» або «санкції») визначаються як негативні заходи економічного характеру, до яких вдаються держави чи міжнародні організації, щоб висловити своє несхвалення дій іншої держави, її фізичних або юридичних осіб чи спонукати цю державу змінити певну власну політику чи практику або навіть політичну систему [1, с. 850].

За підставами запровадження економічні санкції можуть бути міжнародними (колективними), які накладаються за рішенням Ради Безпеки ООН, та односторонніми, які накладаються окремими державами чи групами держав із власної волі [2, с. 292].

Основним поняттям для дії односторонніх економічних санкцій є юрисдикція держави, яка запроваджує санкції. Питання юрисдикції стає актуальним для міжнародного права, коли держава, прагнучи просувати свої суверенні інтереси за кордоном, ухвалює національні закони, які регулюють питання не лише внутрішнього характеру [3, с. 5].

Юрисдикція держави може бути територіальною (поширюється на всіх фізичних та юридичних осіб, які перебувають на її території) та екстериторіальною (поширюється за межі її території).

Вважається, що юрисдикція держави є переважно територіальною та не може здійснюватись екстериторіально, якщо для цього немає підстав за міжнародним правом [4, с. 440]. Існування екстериторіальної юрисдикції часто не визнається та критикується як таке, що суперечить принципам невтручання у внутрішні справи держав і суверенної рівності держав – основним принципам міжнародного права [5, с. 659; 6, с. 60].

Юрисдикція може здійснюватись за різними принципами: територіальна – за принципом територіальності, а екстериторіальна – за принципами активної національності, пасивної національності, захисту, універсальності [3, с. 101].

Юрисдикція держави щодо економічних санкцій має два виміри: щодо накладення санкцій та щодо забезпечення їх дотримання. У першому випадку держава здійснює юрисдикцію щодо підсанкційних

осіб (визначає їх персонально чи як таких, що здійснюють діяльність у певних секторах економіки чи на певній території, та запроваджує проти них негативні заходи). У другому випадку держава здійснює юрисдикцію щодо інших осіб, які зобов'язані дотримуватися запроваджених санкцій (визначає це коло осіб і притягає їх до відповідальності в разі недотримання санкцій).

Питань щодо здійснення державою юрисдикції щодо накладення санкцій переважно не виникає. Незважаючи на те що санкції зазвичай застосовуються не проти фізичних і юридичних осіб держави, а проти іноземних осіб, така юрисдикція обґрунтовується принципом територіальності. Визнається, що, оскільки держава має суверенітет над власною територією, вона має дискреційні повноваження контролювати свої кордони. Згідно з широким тлумаченням американських юристів, це стосується повноважень забороняти не лише фізичний в'їзд на територію держави, а й доступ до економічної діяльності (ринків, фінансової системи тощо), пов'язаної з її територією. Окрім цього, таку відмову в доступі можна обґрунтувати тим, що вона є відмовою в привілеях, які держава й не зобов'язана надавати іноземцям [7, с. 12].

Існує й інший аргумент на користь правомірності накладення санкцій на іноземних осіб – фактично цим здійснюється юрисдикція щодо забезпечення дотримання санкцій згідно з принципом активної національності. Хоча санкції накладаються на іноземних осіб, правові акти, якими санкції запроваджуються, спрямовані на регулювання поведінки фізичних і юридичних осіб відповідної держави [6, с. 67]. Наприклад, для американського санкційного законодавства типовим є формулювання «особам США забороняється здійснювати інвестиції в підсанкційних осіб» або «фінансовим установам США забороняється надавати кредит підсанкційним особам» [8]. Базовий акт щодо санкцій Сполученого Королівства також передбачає, що згідно з ним «заборони чи вимоги можуть накладатися стосовно: а) поведінки в Сполученому Королівстві чи в її територіальному морі будь-якої особи; б) поведінки на будь-якій іншій території особи Сполученого Королівства» [9].

Власне, принцип активної національності є найбільш поширеним принципом, за яким застосовується екстериторіальна юрисдикція щодо забезпечення дотримання санкцій: дотримання санкцій є обов'язковим для осіб відповідної держави: фізичних осіб, які є її громадянами, та юридичних осіб, які зареєстровані відповідно до її законодавства, де б вони не перебували.

Принцип активної національності в американській практиці розширюється також до охоплення іноземних осіб, що перебувають у володінні чи під контролем осіб США. Наприклад, у рамках санкційного режиму щодо Ірану цим особам прямо забороняється здійснювати операції з урядом Ірану чи особами під його юрисдикцією, «що підпадали б під заборону, якби здійснювались особою США» [10].

США також обстоюють використання принципу захисту в обох вимірах юрисдикції щодо санкцій. З точки зору американської політики, глобалізація й лібералізація світового ринку та розвиток технологій привели до того, що будь-які дії, які мають місце в іноземних юрисдикціях, істотно впливають на ринок США. А тому США повинні використовувати доступ до свого значного ринку як засіб тиску на іноземних підприємців та інвесторів, щоб вони не вели бізнес із державами та особами, проти яких було запроваджено економічні санкції США [11, с. 90].

У багатьох правових актах, що запроваджують санкції, США спираються саме на принцип захисту [12, с. 1027]. Наприклад, запроваджуючи санкційний режим щодо шкідливої діяльності уряду Російської Федерації за кордоном, США посилалися на те, що спроби втручань у вибори, кібератак, атак на дисидентів і журналістів, транснаціональної корупції, спрямованої проти США та їхніх союзників і партнерів, становлять «виняткову та надзвичайну загрозу національній безпеці, зовнішній політиці й економіці Сполучених Штатів» [13].

Прикладом використання США принципу захисту в юрисдикції щодо забезпечення дотримання економічних санкцій є накладення вторинних санкцій. Їхня особливість полягає в тому, що вони завжди є екстериторіальними та накладаються державою, що запровадила санкції, на фізичних або юридичних осіб із третіх країн за порушення цих санкцій [2, с. 292]. Тобто вторинні санкції виступають одночасно як покарання для такої особи і як спосіб захисту державою своїх інтересів. Цей різновид санкцій покликаний утримати осіб із третіх країн від економічної чи фінансової підтримки осіб, на яких були накладені «первинні» економічні санкції [14, с. 906]. Американські юристи, прихильники вторинних санкцій, обстоюють, що «вторинні, або «каральні» санкції не накладають грошових штрафів, а радше мають на меті відрізати доступ до фінансових і торговельних ринків іноземним особам, якщо ці особи ведуть бізнес у спосіб, який вважається таким, що завдає шкоди зовнішній політиці

США» [15, с. 1112-1113]. У зв'язку з цим противники такої практики наполягають на «сумнівній правомірності вторинних санкцій» [7, с. 113] і «юридичній вразливості» [14, с. 967] цих заходів через їхню невідповідність міжнародному публічному праву.

Для юрисдикції щодо накладення санкцій важливістю набуває й принцип універсальності – санкції накладаються на осіб, які вчинили серйозні порушення прав людини. Першим подібним актом став американський Закон Магнітського про відповідальність за дотримання верховенства права 2012 року, який застосовується до осіб Російської Федерації, «відповідальних за ув'язнення, тортури та смерть Сергія Магнітського та інші грубі порушення прав людини» [16]. З 2016 року в США набрав чинності Глобальний закон Магнітського про відповідальність за порушення прав людини [17], завдяки чому стали можливими санкції за порушення прав людини щодо будь-яких іноземних осіб. У 2020 році аналогічні глобальні санкційні режими щодо прав людини запровадили ЄС [18] і Сполучене Королівство [19].

Вважається, що для правомірного здійснення екстериторіальної юрисдикції повинен бути явний зв'язок між об'єктом здійснення юрисдикції державою та територіальною основою чи розумними інтересами останньої [4, с. 441]. При встановленні правової основи для юрисдикції щодо забезпечення дотримання санкцій обґрунтовується наявність такого зв'язку.

У санкційному законодавстві США таким чином викристалізувалася концепція «американського елемента», який може виявлятися у трьох формах:

1. Принцип територіальності разом із принципом активної національності в широкому тлумаченні. Санкцій США повинні дотримуватися громадяни США та іноземці, що постійно проживають на території США, де б вони не перебували; фізичні та юридичні особи на території США, юридичні особи, зареєстровані за законодавством США і їхні підрозділи поза межами США; юридичні особи поза межами США, які є дочірніми та перебувають у володінні чи під контролем юридичних осіб США [20].

2. США вбачають «американський елемент» у використанні американської фінансової системи поза межами США. Початково це стосувалося лише банківської сфери. Наприклад, за санкційним режимом щодо Куби заборонено «надання позики та платежів від будь-яких банківських установ, на їх користь, між ними чи через них, де б вони не розташовувались, стосовно будь-якого майна чи особи, що підпадають під юрисдикцію США» [21]. Проте в сьогоднішній практиці використання американської фінансової системи також включає використання рахунків у закордонних дочірніх банках американських банків, використання американських електронних платіжних систем, використання кореспондентських рахунків в американських банках, здійснення платежу в доларах США [7, с. 21-22]. Таке тлумачення викликає критику: якщо долар США є найбільш використовуваною валютою у світі і якщо практично всі доларові транзакції є предметом зацікавленості США, то визнання подібного зв'язку означало б прийняття необмеженої юрисдикції США, для чого немає підстав за міжнародним правом [5, с. 655-656].

3. У деяких санкційних режимах США наполягають на наявності «американського елемента» у товарах, технологіях і послугах, що мають американське походження, і вимагають дотримання санкцій від осіб, у чиєму володінні такі товари, технології й послуги перебувають. Наприклад, санкційний режим щодо Ірану передбачає, що «забороняється реекспорт із третьої країни прямо чи опосередковано особою, яка не є фізичною чи юридичною особою США, будь-яких товарів, технологій або послуг, які були експортовані з США... якщо особа знала чи мала знати, що реекспорт був призначений спеціально для Ірану чи уряду Ірану» [22]. Цей підхід також критикується, оскільки сумнівним є встановлення юрисдикції над товарами, технологіями й послугами, якщо вони не на території США, оскільки вони не мають національності [6, с. 68-69].

У ЄС розробили концепцію «існування зв'язку з ЄС», згідно з якою дотримання санкцій ЄС є обов'язковим на території ЄС; на борту повітряних і водних суден держав-членів; для громадян держав-членів, де б вони не перебували; для юридичних осіб, зареєстрованих відповідно до законодавства держав-членів, де б вони не перебували; для юридичних осіб, які ведуть діяльність повністю чи частково на території ЄС [23]. Тобто ЄС спирається винятково на принципи територіальності й активної національності.

Офіційною позицією ЄС є невизнання екстериторіального застосування економічних санкцій. ЄС послідовно засуджував екстериторіальність санкцій США, посиляючись на те, що вона порушує міжнародне право [24].

У 1996 р. був ухвалений так званий «блокувальний регламент» – Регламент (ЄС) № 2271/96, «який захищає від наслідків екстериторіального застосування законодавства, ухваленого третьою країною, та процесів, що з цього виникають» [25]. Регламент призначений захистити осіб ЄС, які вчиняють правочини, що відповідають праву ЄС, але є забороненими за законодавством США, яким накладені санкції щодо Ірану, Куби та Сирії: особам ЄС дозволяється не виконувати відповідні рішення органів США про відповідальність, а також надається право на відшкодування шкоди, завданої такими рішеннями.

Після запровадження США санкцій проти компаній, залучених до будівництва Північного потоку – 2 у 2019 році Європейська Комісія зробила заяву, що політики та практики ЄС не повинні визначатися загрозою накладення третіми країнами санкцій і що ЄС виступає проти накладення санкцій на компанії ЄС, які ведуть правомірну діяльність відповідно до права ЄС [26].

**Висновки.** У сфері запровадження та забезпечення дотримання економічних санкцій держави здійснюють свою екстериторіальну юрисдикцію широко та активно. Деякі підстави її здійснення загальновизнані (принцип активної національності) чи наразі перебувають у процесі становлення й не заперечуються (принцип універсальності), водночас деякі просуваються одними державами, викликаючи опір із боку інших держав та критику в доктрині через суперечність міжнародному праву (принцип захисту). Також США намагаються розширити обґрунтування наявності зв'язку з США, зокрема через концепцію «американського елемента»: перебування іноземних юридичних осіб у володінні чи під контролем осіб США; використання американської фінансової системи; володіння товарами, технологіями чи послугами, які походять зі США. Окрім того, завдяки вторинним санкціям США застерігають усіх осіб від можливої співпраці з підсанкційними особами. А отже, хоча настільки широке тлумачення екстериторіальності економічних санкцій США заперечується (зокрема і ЄС) як таке, що не містить належної правової основи, фактично США національним законодавством і національною практикою його застосування розширюють межі здійснення екстериторіальної юрисдикції.

#### Список використаних джерел:

1. Lowenfeld A. F. *International Economic Law*. 2nd ed. New York : Oxford University Press, 2008. 956 p.
2. Jazairy I. Roundtable: Economic Sanctions and their Consequences. *Ethics & International Affairs*. 2019. Vol. 33. Issue 3. P.291–302.
3. Ryngaert C. *Jurisdiction in International Law*. Second Edition. Oxford : Oxford University Press, 2015. 236 p.
4. Crawford J. *Brownie's Principles of Public International Law*. Ninth Edition. Oxford : Oxford University Press, 2019. 872 p.
5. Emmenegger S. Extraterritorial Economic Sanctions and Their Foundation in International Law. *Arizona Journal of International & Comparative Law*. 2016. Vol. 33. No. 3. P.631–659.
6. Schmidt J. The Legality of Unilateral Extra-territorial Sanctions under International Law. *Journal of Conflict and Security Law*. 2022. Vol. 27. No. 1. P.53–81.
7. Ruys T., Ryngaert C. Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions. *The British Yearbook of International Law*. 2020. P.1–116.
8. Executive Order 13849 of September 20, 2018, Authorizing the Implementation of Certain Sanctions Set Forth in the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act. *Federal Register*. Vol. 83. No. 184. URL: [https://home.treasury.gov/system/files/126/caatsa\\_eo.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/126/caatsa_eo.pdf). Section 1(a).
9. Sanctions and Anti-Money Laundering Act of 23rd May 2018. *UK Public General Acts*. 2018. c. 13. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/13/enacted>. Section 21.
10. Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of October 8, 2012. *Public Law 112-158*. URL: <https://www.congress.gov/bill/112th-congress/house-bill/1905/text>. Section 218.
11. Alexander K. *Economic Sanctions: Law and Public Policy*. London : Macmillan Palgrave, 2009. 359 p.
12. Malherbe O. U.S. Economic Sanctions against Nord Stream 2 under International Jurisdictional Principles. *New York University Journal of International Law and Politics*. 2021. Vol. 53. No. 3. P.1017–1030.
13. Executive Order 14024 of April 15, 2021, Blocking Property With Respect To Specified Harmful Foreign Activities of the Government of the Russian Federation. *Federal Register*. Vol. 86. No. 73. Preamble. URL: <https://home.treasury.gov/system/files/126/14024.pdf>.
14. Meyer J. A. Second Thoughts on Secondary Sanctions. *University of Pennsylvania Journal of International Law*. 2009. Vol. 30. No. 3. P. 905–968.

15. Rathbone M., Jeydel P., Lentz A. Sanctions, Sanctions Everywhere: Forging a Path through Complex Transnational Sanctions Laws. *Georgetown Journal of International Law*. 2013. Vol. 44. No. 3. P. 1055–1126.
16. Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of December 14, 2012. Public Law 112–208. Section 404. URL: [https://home.treasury.gov/system/files/126/pl112\\_208.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/126/pl112_208.pdf).
17. Global Magnitsky Human Rights Accountability Act of December 23, 2016. Public Law 114–328. URL: [https://home.treasury.gov/system/files/126/glomag\\_pl\\_114-328.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/126/glomag_pl_114-328.pdf)
18. Council Regulation (EU) 2020/1998 of 7 December 2020 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses. *Official Journal L 410I*, p. 1–12. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/1998/oj>
19. The Global Human Rights Sanctions Regulations of 5 July 2020. *Statutory Instruments 2020*. No. 680. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukSI/2020/680/made>
20. Frequently Asked Questions. Basic Information on OFAC and Sanctions. U.S. Department of the Treasury website. No. 11. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/faqs/topic/1501>.
21. Code of Federal Regulations. Title 31. Chapter V. Part 515. §515.201(a)(1). *Electronic Code of Federal Regulations*. URL: [https://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=981455d7fceb8491c00cc7cc63666008&mc=true&node=se31.3.515\\_1201&rgn=div8](https://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=981455d7fceb8491c00cc7cc63666008&mc=true&node=se31.3.515_1201&rgn=div8)
22. Code of Federal Regulations. Title 31. Chapter V. Part 560. §560.205(a). *Electronic Code of Federal Regulations*. URL: [https://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=f6de5a2f7900d38a3efaf00176a8a58f&mc=true&node=se31.3.560\\_1205&rgn=div8](https://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=f6de5a2f7900d38a3efaf00176a8a58f&mc=true&node=se31.3.560_1205&rgn=div8)
23. Sanctions Guidelines. 4 May 2018. European Council and Council of the European Union website. Para. 51. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>.
24. Extraterritorial sanctions on trade and investments and European responses. Study. Directorate-General for External Policies. Policy Department. European Parliament Think Tank website. P. 19–20. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/653618/EXPO\\_STU\(2020\)653618\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/653618/EXPO_STU(2020)653618_EN.pdf).
25. Council Regulation (EC) No 2271/96 of 22 November 1996 protecting against the effects of the extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom. *Official Journal L 309* 29.11.1996. p. 1. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/1996/2271/2018-08-07>
26. Answer given by Vice-President Borrell on behalf of the European Commission (4.2.2020). E-002880/2019. URL: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2019-002880-ASW\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2019-002880-ASW_EN.pdf)