

Основные позиции судов и выводы по делам об оспаривании санкций и разблокировке активов



Крауялис Денис

Советник, руководитель практики разрешения споров юридической фирмы «Томашевская и партнеры», адвокат



Зибарева Валерия

Юрист практики разрешения споров юридической фирмы «Томашевская и партнеры»

За последнее десятилетие введение ограничительных мер в отношении Российской Федерации и ее резидентов стало частой практикой. Основными «законодателями» современности в этой сфере на данный момент выступают Соединенные Штаты Америки (США), Великобритания и Европейский союз (ЕС).

Дестинаторами антироссийских санкций только лишь в рамках ЕС стали около двух тысяч человек, а сумма замороженных частных активов достигла отметки в 24 млрд евро¹. Соответственно, закономерен и заметный рост попыток оспаривания вводимых ограничительных мер, и в каждой из юрисдикций данный процесс имеет свои особенности.

Наиболее активно оспаривание персональных санкций в судебном порядке наблюдается в ЕС, однако также судебные процессы в отношении

снятия санкций можно встретить и в США, и в Великобритании. Насколько данные попытки успешны и есть ли надежда, будет рассмотрено далее.

Анализ соответствующей судебной практики и крайне низкий процент случаев успешного оспаривания санкций демонстрирует, что практика все еще находится в стадии активного развития, а доводы заявителей нуждаются в совершенствовании.

В настоящей статье предлагается сделать:

- краткий обзор санкционных режимов США, Великобритании, ЕС и
- анализ важных аспектов, которые следует учесть при оценке шансов на судебное оспаривание санкций.

¹ Санкции ЕС в отношении физических лиц, компаний и организаций [Электронный ресурс] // Европейская комиссия, available at: https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine/sanctions-against-individuals-companies-and-organisations_ru.

ОБЗОР САНКЦИОННЫХ РЕЖИМОВ США И ВЕЛИКОБРИТАНИИ И РЕЛЕВАНТНОЙ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

Как в США, так и в Великобритании общее руководство политикой вводимых санкций и контроль за их исполнением осуществляют структурные подразделения министерства финансов: в США — Управление по контролю за зарубежными активами (The Office of Foreign Assets Control; OFAC), в Великобритании — Управление по внедрению финансовых санкций Министерства финансов (Office of Financial Sanctions Implementation, OFSI).

На данный момент в отношении российских лиц действуют две санкционные программы США: Ukraine-/Russia-related Sanctions и Russian Harmful Foreign Activities Sanctions, в рамках которых издаются сами указы Президента США (Executive Orders), регламентирующие санкционные ограничения и критерии их введения. В Великобритании же ключевым актом в сфере антироссийских санкций является дополняемый The Russia (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019 (2019 Regulations)², изданный в соответствии с Законом о санкциях и борьбе с отмыванием денег (Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018, SAMLA)³. Управления, помимо прочего, также ведут списки подсанкционных лиц: широко известный американский Specially Designated Nationals And Blocked Persons List (SDN List) и британский UK Sanctions List.

В контексте санкций США важно понимать, что статус подсанкционного лица появляется только после прямого внесения его имени в санкционный список. Простого попадания под критерии

из указов Президента США недостаточно, чтобы назвать лицо санкционным. Но есть исключение, так называемое 50 Percent Rule, применяемое и в США, и в Великобритании, и в ЕС: автоматически блокируются активы юридического лица, принадлежащего на 50% и более подсанкционному лицу, вне зависимости от того, внесено ли такое юридическое лицо в санкционный список.

Критериев отнесения лица к категории подсанкционных множество⁴. При этом субъектные критерии в 2019 Regulations (Великобритания) являются, в сущности, аналогом санкционных критериев ЕС, но в определенной части гораздо более детализированы. **В США и Великобритании случаи судебного оспаривания санкций, по сравнению с ЕС, крайне редки, а успешные дела — единичны. В том числе это вызвано и необходимостью предварительного обжалования санкций в довольно длительном административном порядке путем обращения в OFAC или OFSI.**

Так, г-же **Титовой** и г-ну **Голикову** удалось добиться снятия санкционных ограничений в результате раздельно поданных исков в июне 2023 г. в США⁵. Оба заявителя являются бывшими членами наблюдательного совета банка «Открытие», попавшего под санкции 24 февраля 2022 г., из-за чего и были внесены в санкционный список. Однако на момент внесения их в SDN-List заявители уже сложили свои полномочия и именно это послужило причиной для признания Судом неправомерными действий OFAC ввиду отсутствия актуальных оснований для наложения санкций.

В Великобритании соответствующая судебная практика встречается еще реже. 27 февраля 2024 г.

2 The Russia (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019 (S. I. 2019, No. 855), available at: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2019/855/contents>.

3 Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018 (с. 13), available at: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/13/contents>.

4 В США см. 31 CFR 589.201 и 31 CFR 587.201; в Великобритании см. reg. 62019 Regulations.

5 См. Elena Titova v Blinken et al (case 1:23-cv-01751-RC) и Golikov v Blinken et al (case 1:23-cv-01752-BAH).

Апелляционным судом Англии и Уэльса было вынесено апелляционное решение по делу об оспаривании санкций в отношении г-на Швидлера⁶.

Данное дело является первым случаем судебного оспаривания санкций Великобритании и решение в первой инстанции по нему было вынесено Высоким судом Лондона еще 18 августа 2023 г.⁷ Несмотря на все попытки Заявителей указать на нерациональность и незаконность введенных санкций, Суд отклонил апелляционную жалобу, после чего юристы г-на Швидлера охарактеризовали решение как делающее «практически невозможным» судебное оспаривание санкций Великобритании⁸.

Поскольку в ЕС практика оспаривания санкций в судебном порядке гораздо более обширная, стоит рассмотреть ее подробнее.

ОБЗОР САНКЦИОННОГО РЕЖИМА ЕС И СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ПО ОСПАРИВАНИЮ ОГРАНИЧЕНИЙ

Описание санкционных ограничений ЕС

Санкции ЕС, официально именуемые «ограничительными мерами» (restrictive measures⁹), принимаются Советом ЕС в силу прямого указания на наличие таковой компетенции в Разделе IV Части V Договора

о функционировании ЕС (TFEU)¹⁰ и главе 2 раздела V Договора о Европейском Союзе (TEU)¹¹.

Постоянно дополняемый Регламент ЕС 269/2014 от 17 марта 2014 г. (Регламент ЕС 269) в последней редакции предусматривает заморозку всех средств и иных экономических ресурсов (имущества), принадлежащих обозначенным в том же документе лицам, и запрет на прямое либо косвенное предоставление средств и имущества таким лицам (и связанным с ними лицам) и в их пользу (статья 2)¹². Критерии включения лиц в санкционный список обозначены далее в статье 3 и включают в себя, например, «ведущих бизнесменов» (leading businesspersons), оперирующих в определенных секторах российской экономики, лиц, получающих выгоду от или материально поддерживающих российских лиц, ответственных за принятие осуждаемых ЕС решений (decision-makers), в отношении Крыма или Украины.

Практика Суда ЕС по делам об оспаривании санкций

Росту ограничений корреспондирует и рост обращений в органы ЕС с запросами о снятии введенных санкций. Одними из знаковых в этой связи являются следующие дела Европейского суда общей юрисдикции (European General Court; EGC): *Usmanov v Council* (дело **Усманова**)¹³, *Shuvalov v Council* (дело **Шувалова**)¹⁴,

6 [2024] EWCA Civ 172.

7 [2023] EWHC 2121 (Admin).

8 Court of Appeal dismisses Russian sanctions delisting challenge in UK // Global Investigations Review, available at: <https://globalinvestigationsreview.com/just-sanctions/article/court-of-appeal-dismisses-russian-sanctions-delisting-challenge-in-uk>.

9 Art. 215 TFEU.

10 Title IV, Part Five TFEU.

11 Chapter 2, Title V TEU.

12 Council Regulation (EU) No 269/2014 of 17 March 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine // OJ L 078 17.3.2014, p. 6.

13 Judgement of 7 February 2024, *Usmanov v Council*, T-237/22, not published, EU: T:2024:56.

14 Judgment of 7 February 2024, *Shuvalov v Council*, T-289/22, not published, EU: T:2024:57.

Rotenberg v Council (дело **Ротенберга**)¹⁵ и удачные оспаривания санкций в разбирательствах Shulgin v Council (дело **Шульгина**)¹⁶ и A. Pumpyanskiy v Council (дело «**А. Пумпянского**»)¹⁷. Наиболее содержательным в своей мотивировке является дело Усманова. Компетентным органом по искам об аннулировании вводимых ЕС санкционных актов (в части исключения из списка определенных лиц) является EGC как суд первой инстанции и Европейский суд справедливости (European Court of Justice; ECJ) как апелляционная инстанция¹⁸.

Следуя сложившейся судебной практике, можно выделить ряд прошений (pleas in law), заявляемых в рамках оспаривания наложенных санкций, что позволит исследовать соответствующие позиции судов и определить шансы на оспаривание. Заявители зачастую указывают на следующее:

- нарушение права быть заслушанным (infringement of the rights of defence; of the right to be heard);
- нарушение Советом ЕС обязанности по надлежащему указанию причин включения в санкционный список (infringement of the obligation to state reasons);
- недостоверность причин включения в санкционный список (errors of assessment; unlawful reasons).

Необходимо учитывать, что для победного исхода достаточно удовлетворения Судом хотя бы одного из прошений.

15 Judgement of 30 November 2016, Rotenberg v Council, T-720/14, EU: T:2016:689.

16 Judgement of 6 September 2023, Shulgin v Council, T-364/22, not published, EU: T:2023:503.

17 Judgement of 29 November 2023, A. Pumpyanskiy v Council, T-734/22, not published, EU: T:2023:761.

18 Usmanov v Council, paragraph 37.

19 Usmanov v Council, paragraph 59.

20 Charter of Fundamental Rights of the European Union // OJ C 326, 26.10.2012, p. 391–407.

21 Usmanov v Council, paragraph 75; см. также Rotenberg v Council, paragraph 150.

22 Usmanov v Council, paragraphs 69, 70.

Нарушение права быть заслушанным

В деле Усманова, например, указывалось на нарушение права быть заслушанным ввиду ненаправления Советом ЕС предварительного индивидуального уведомления по известному адресу Заявителю о принимаемом решении включить его в санкционный список, а потому Заявитель не смог выдвинуть свои возражения, которые бы позволили избежать такого решения¹⁹.

Отклоняя доводы Заявителей, EGC указал следующее: таковое право может быть ограничено в силу ст. 52 (1) Хартии ЕС об основных правах²⁰, в частности, из-за элемента «сюрприза»²¹ при введении санкций, предотвращающего экстренный вывод активов накануне их наложения. Потому отсутствие предварительного уведомления является не допустимым, а даже необходимым. Но если лицо включается в список повторно, то ненаправление предварительного уведомления действительно будет являться нарушением, ибо это лишает подсанкционное лицо возможности заблаговременно представить свои возражения об отпадении причин его включения в санкционный список.

При этом Совет ЕС может прибегнуть к уведомлению посредством публикации в Официальном журнале ЕС данных о включении лица в санкционный список только в случае невозможности персонального уведомления этого лица (в частности, если личный адрес не известен, не предоставлен Совету ЕС или предпринятые попытки коммуникации были безуспешны)²².

Нарушение Советом ЕС обязанности по надлежащему указанию причин включения в санкционный список

Обязанность по надлежащему изложению причин (мотивировке) исходит из ст. 296 TFEU²³, ее нарушение исследуется Судом самостоятельно даже без прошения заявителя²⁴.

Соблюдение критерия оценивается субъективно: если Суд установит, что суть изложенных причин ясна самому подсанкционному лицу, то такое описание будет признано достаточным²⁵. Помимо этого, причины должны иметь явную связь с субъектными критериями наложения санкций. Например, не соглашаясь с доводами Заявителей по делу Усманова, указавших на расплывчатость и неточность причин²⁶, EGC отметил, что изложенные причины четко указывают на материальную (и не только) поддержку г-на Путина и г-на Медведева как Russian decision-makers²⁷ с подробным описанием видов этой поддержки²⁸, что напрямую корреспондирует обозначенным в Регламенте ЕС 269/2014 критериям включения в санкционный перечень, и эта связь, как и сами факты, известны Заявителю²⁹.

Соответственно, если имеется видимая связь между изложенными причинами и критериями введения санкций (как правило, использование одинаковых

формулировок: decision-makers, financial support и пр.) и причины явно относимы к конкретному подсанкционному лицу, то оспаривание санкций по данному критерию практически не имеет шансов на успех.

Недостоверность (необоснованность) причин включения в санкционный список

Наиболее популярным заявлением, в рамках которого и имеются успешные оспаривания санкций, является аргумент о недостоверности фактов, лежащих в основе причин включения лица в санкционный список. В контексте данного прошения все строго зависит от фактов конкретного дела, здесь не имеется четких критериев. Суд может ad hoc обосновать, допустим, действительность наличия финансовой либо политической поддержки Russian decision-makers даже и в отсутствие явной связи, опираясь на различные средства массовой информации (Financial times³⁰; Комсомольская правда³¹; Коммерсантъ³²; ТАСС, MarketScreener, Reuters, The Moscow Times³³; The Moscow Post, Новая газета, Свобода, Rogtec Magazine, Forbes³⁴).

Удачные в этом контексте дело Пумпянского и дело Шульгина схожи с остальными случаями снятия санкций в иных юрисдикциях и основываются на одной логике: причины изначального введения санкций уже отпали, а потому их пролонгация

23 Ibid, paragraphs 97–98.

24 Judgement of 2 April 1998, Commission v Sytraval and Brink's France, C-367/95 P, ECLI: EU: C:1998:154, paragraph 67.

25 Shuvalov v Council, paragraph 29; См. также Usmanov v Council, paragraphs 103, 105.

26 Usmanov v Council, paragraph 104.

27 См. статью 3 (1) (d) Регламента ЕС 269/2014.

28 Usmanov v Council, paragraph 104.

29 Usmanov v Council, paragraph 102.

30 Usmanov v Council, paragraph 141.

31 Rotenberg v Council, paragraph 84.

32 Rotenberg v Council, paragraph 78; Usmanov v Council, paragraph 145 et al.

33 Shulgin v Council, paragraph 56.

34 Judgement of 6 September 2023, Galina Pumpyanskaya v Council, T-272/22, not published, EU: T:2023:491, paragraph 38.

неправомерна. В деле Шульгина EGC указал: Совет ЕС не может презюмировать статус Заявителя в качестве влиятельного бизнесмена в соответствующих секторах экономики только потому, что заявитель ранее был генеральным директором группы Ozon, ибо его положение не может быть «заморожено», ведь так процедура периодического пересмотра санкций была бы лишена какого-либо смысла³⁵. По аналогичной логике, ввиду отпадения статуса leading businessperson, пролонгация санкций была признана неправомерной и в отношении А. Пумпянского.

Что также важно, EGC дал определение понятию leading businessperson: имеется в виду любой значимый бизнесмен, который возглавляет список богатейших бизнесменов России или который, хотя и не возглавляет такой список, может быть назван таковым, в частности, в силу размера его капиталов или его функций в одном или нескольких крупных предприятиях³⁶.

Таким образом, представленный анализ свидетельствует о том, что оспаривание санкций в судебном порядке — процесс сложный и редко успешный даже при наличии больших ресурсов. Те имеющиеся победные случаи объединяются тем, что причины введения ограничений попросту отпали, но не более того.

Рассуждать здесь о какой-то глубокой юридической логике бессмысленно, поскольку во многом санкции — это просто инструмент исполнительной власти. **Тем не менее судебная практика в этой сфере лишь зарождается, что видно на примере Великобритании, и не исключено, что в перспективе суды и исполнительные органы будут более вдумчиво подходить к причинам и к поддерживающим доказательствам, которые формируют основу для наложения или снятия ограничительных мер.**

35 Shulgin v Council, paragraph 118.

36 Ibid, paragraphs 74–76.

