

Санкции и ограничительные меры в отношении представителей бизнеса и членов их семей: правовые аспекты

Аннотация. Статья посвящена анализу правовых оснований введения санкций западными юрисдикциями в отношении представителей российского бизнеса и их родственников, актуальной правоприменительной практики. Важной общей тенденцией развития санкционного законодательства является постепенное расширение сферы применения оснований введения санкций с одновременным упрощением включения в санкционные списки. Яркими примерами являются расширение секторов экономики, затронутых санкциями США, и сама возможность США и Великобритании вводить блокирующие санкции просто в силу того, что лицо действует в определенном секторе экономики. В ЕС для введения санкций в отношении действующего в определенном секторе бизнесмена еще придется доказать наличие лидирующих позиций, но это тоже достаточно неопределенный термин. Этот подход тоже результат упрощения: доказывать связь с режимом практически не приходится в силу рассмотренной в настоящей работе презумпции связи крупного бизнеса с политическим режимом. Великобритания также упростила порядок введения санкций — за счет их распространения на членов семьи подсанкционных лиц, что избавило от необходимости доказывать наличие финансово-экономических связей с подсанкционным лицом. Еще более важным послаблением в деле введения санкций стало появление упрощенного порядка введения санкций в отношении лиц, попавших под санкции союзников Великобритании. Этот порядок позволяет только проверить совпадение оснований введения санкций без проверки фактических обстоятельств, послуживших причиной включения лица в санкционный список. Фактически единственным способом избежать попадания в санкционные списки будет отказ от любой деятельности, которая служит основанием для включения в санкционные списки. Зачастую такой сценарий нереалистичен, в силу чего представителям крупного бизнеса России останется только предпринять меры по минимизации возможного вреда, раз уж устранение санкционного риска становится почти невозможным.

© Слепак В. Ю., Винокурова К. А., 2023

* *Слепак Виталий Юрьевич*, старший юрист практики санкционного права и комплаенса коллегии адвокатов Pen & Paper

Пресненская наб., д. 10, г. Москва, Россия, 123112

vitaliy.slepak@gmail.com

** *Винокурова Кира Александровна*, специальный советник, заместитель руководителя практики санкционного права и комплаенса коллегии адвокатов Pen & Paper

Пресненская наб., д. 10, г. Москва, Россия, 123112

k.vinokurova@pen-paper.com

Ключевые слова: санкции; ограничительные меры; основания введения санкций; ведущий бизнесмен; подсанкционное лицо; родственник подсанкционного лица; санкционный риск; ЕС; США; OFAC; OFSI.

Для цитирования: Слепак В. Ю., Винокурова К. А. Санкции и ограничительные меры в отношении представителей бизнеса и членов их семей: правовые аспекты // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 7. — С. 178–189. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.152.7.178-189.

Sanctions and Restrictive Measures against Business Representatives and Members of their Families: Legal Aspects

Vitaliy Yu. Slepak, Senior Associate, Sanctions and Compliance, Pen & Paper
Presnenskaya nab., d. 10, Moscow, Russia, 123112
vitaliy.slepak@gmail.com

Kira A. Vinokurova, Special Counsel, Deputy Head of Sanctions and Compliance, Pen & Paper
Presnenskaya nab., d. 10, Moscow, Russia, 123112
k.vinokurova@pen-paper.com

Abstract. The paper is devoted to the analysis of the legal grounds for the imposition of sanctions by Western jurisdictions against representatives of Russian business and their relatives, as well as current law enforcement practice. An important general trend in the development of sanctions legislation is the gradual expansion of the scope of application of the grounds for imposing sanctions with the simultaneous simplification of inclusion in the sanctions lists. Prominent examples are the expansion of sectors of the economy affected by US sanctions, and the very ability of the US and UK to impose blocking sanctions simply by virtue of the fact that a person operates in a certain sector of the economy. In the EU, to impose sanctions on a businessperson operating in a particular sector, one still has to prove the presence of a leading position, but this is also a rather vague term. This approach is also the result of a simplification: there is practically no need to prove connection with the regime due to the presumption of connection between big business and the political regime considered in this paper. The UK also simplified the procedure for imposing sanctions by extending them to family members of sanctioned persons, which eliminated the need to prove the presence of financial and economic ties with the sanctioned person. An even more important easing in the imposition of sanctions was the emergence of a simplified procedure for imposing sanctions on persons who fell under the sanctions of the UK's allies. This procedure only allows checking the coincidence of the grounds for imposing sanctions without checking the actual circumstances that caused the inclusion of a person in the sanctions list. In fact, the only way to avoid being included in the sanctions lists is to refuse any activity that serves as a basis for inclusion in the sanctions lists. Often, such a scenario is unrealistic, which means that representatives of Russian big business will only have to take measures to minimize possible harm, since the elimination of the sanctions risk becomes almost impossible.

Keywords: sanctions; restrictive measures; grounds for imposing sanctions; leading businessman; sanctioned person; relative of the sanctioned person; sanctions risk; EU; USA; OFAC; OFSI.

Cite as: Slepak VYu, Vinokurova KA. Sanktsii i ogranichitelnye mery v otnoshenii predstaviteley biznesa i chlenov ikh semey: pravovye aspekty [Sanctions and Restrictive Measures against Business Representatives and Members of their Families: Legal Aspects]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(7):178-189. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.152.7.178-189. (In Russ., abstract in Eng.).

В 2022 г. Россия столкнулась с беспрецедентным санкционным давлением. США, Канада, Европейский Союз, Великобритания, Швейцария, Япония, Новая Зеландия, Австралия — все эти юрисдикции поддерживают автономные санкционные режимы в отношении России. Они применяют санкции¹ в отношении не только Российской Федерации как субъекта международного публичного права, но и российских физических и юридических лиц. В рамках настоящей работы будут рассмотрены подходы США, ЕС, Великобритании и Швейцарии.

Суть стратегии целевых санкций (*targeted sanctions*) в отношении отдельных лиц состоит в том, чтобы эффект санкций был направлен непосредственно на лиц, принимающих решения, а также лиц, с ними связанных, но минимально задевал население страны-нарушителя. Такой подход был принят после анализа санкций в отношении режима Саддама Хусейна в Ираке и некоторых других. В настоящее время всё большее распространение получают санкции, заключающиеся в запрете доступа и замораживании (блокировке) активов конкретных лиц.

Можно согласиться с мнением Т. Н. Нешатаевой, что основная цель всех принудительных мер — предупреждение правонарушений². Конечной целью ведения политики применения ограничительных мер является достижение определенных результатов:

- 1) прекращение противоправного поведения;
- 2) компенсация убытков, причиненных противоправным поведением;

3) превенция противоправного поведения в будущем³.

Первыми под такие санкции попадают, конечно же, представители политических элит, ответственные за реализацию той политики, на пресечение которой направлены санкции. Это обусловлено тем, что санкции направлены на «прекращение международного правонарушения, защиту права, восстановление права и обеспечение реализации ответственности субъекта-правонарушителя»⁴, в силу чего воздействие на лиц, в чьих силах прекратить международное правонарушение, является наиболее логичным.

Но если бы санкции были направлены только на лидеров политического режима, а не на лиц, поддерживающих этот режим, достижение целей, преследуемых вводящими санкции государствами, было бы поставлено под угрозу, поскольку эти лидеры могли бы беспрепятственно получать поддержку, в том числе финансово-экономическую, в которой они нуждаются для продолжения действий, пресечение которых является целью санкций.

В силу этого появляется еще одна категория лиц, на которых направлены санкции, — наиболее влиятельные бизнесмены.

В разных юрисдикциях подходы к санкциям в отношении этой категории лиц могут различаться.

В США в рамках российской санкционной программы введение санкций допускается в отношении лиц, действующих в секторах экономики, перечень которых установлен указами президента или министром финансов США⁵. Се-

¹ Несмотря на то что в ряде случаев понятие «ограничительные меры» и «санкции» разграничиваются (например, учредительные договоры ЕС содержат термин «ограничительные меры»), в то время как законодательство США использует термин «санкции»), в настоящей работе оба термина будут использоваться как синонимы, поскольку в рассматриваемых юрисдикциях каких-либо строгих различий между данными понятиями нет, а также для упрощения текста.

² *Нешатаева Т. Н.* Санкции системы ООН (международно-правовой аспект). Иркутск : Иркутский ун-т, 1992. С. 20.

³ См. подробнее: *Bianchi A.* Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion // *European Journal of International Law.* 2006. 17. P. 881–919.

⁴ *Василенко В. А.* Международно-правовые санкции. Киев, 1982. С. 38.

⁵ Section 1(a)(i) Appendix A to Part 587 — Executive Order 14024 of April 15, 2021 31 CFR Part 587 Russian Harmful Foreign Activities Sanctions Regulations Executive Order 13662 of March 20, 2014 79 FR 63021.

годня к таким секторам относятся финансовый, энергетический, оборонный, технологический, металлов и полезных ископаемых, строительства. Таким образом, для введения санкций в отношении конкретного бизнесмена фактически будет нужно доказать лишь его деятельность в определенном секторе экономики. Как подчеркивается судебной практикой, в частности в деле Дерипаски, рассматриваемая норма касается всех лиц, которые действуют в определенном секторе экономики, даже если они не являются мажоритарными владельцами компаний соответствующего сектора экономики⁶.

В Европейском Союзе есть сходные основания для введения ограничительных мер. Санкции могут вводиться в отношении ведущих бизнесменов и юридических лиц, которые действуют «в секторах экономики, обеспечивающих существенный доход Правительству РФ, которое несет ответственность за аннексию Крыма и дестабилизацию Украины»⁷. Это основание появилось после 25 февраля 2022 г. и во многом сблизило основания введения ограничительных мер ЕС и основания введения санкций США. К сожалению, в актах ЕС, в отличие от документов США, не содержится перечня секторов, обеспечивающих существенный доход Правительству РФ, что, с одной стороны, значительно повышает уровень правовой неопределенности, а с другой — обеспечивает свободу маневра Совету ЕС при принятии решений о введении санкций.

В остальном подходы к санкциям в праве ЕС и США близки: санкции можно вводить исключительно в связи с деятельностью в определенном секторе экономики. Внесенные 25 февраля

2022 г. поправки⁸ освободили Совет ЕС от обязанности доказывать связь лица с правящим режимом.

Достаточно полно подход ЕС к возможности введения санкций в отношении представителей крупного бизнеса описывается в практике Суда ЕС в решении по делу «Ternavsky v. Council»: «В такой стране, как Беларусь, экономическая деятельность в масштабах компаний заявителя невозможна без одобрения режима президента Лукашенко. Этот аспект нельзя игнорировать при общей оценке различных элементов, оправдывающих тот факт, что заявитель рассматривается как лицо, получающее выгоду от режима президента Лукашенко»⁹. Несмотря на то, что решение вынесено в рамках «белорусской санкционной программы», основные выводы Суда применимы и к санкциям в отношении российских лиц.

Фактически в настоящее время действует опровержимая презумпция связи с политическим режимом¹⁰. Эта презумпция подлежит применению, если Совет ЕС докажет факт деятельности в определенном секторе экономики конкретной страны и возможность охарактеризовать лицо как «влиятельное» (leading business person)¹¹. Для доказывания этих обстоятельств Совет ЕС может опираться на широкий круг источников. Как подчеркивает Суд ЕС, в отсутствие следственных полномочий в третьих странах оценка властей Европейского Союза должна, по сути, опираться на общедоступные источники информации, отчеты, статьи в прессе или другие аналогичные источники информации¹².

⁶ Deripaska v. United States Department of the Treasury et al., No. 1:2019cv00727 44 (D.D.C. 2021).

⁷ Article 3(1)(g) 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 78. 17.03.2014. P. 6.

⁸ Council Regulation (EU) 2022/330 of 25 February 2022 amending Regulation (EU) No. 269/2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine // OJ L 51. 25.02.2022. P. 1.

⁹ Case T-163/12 Anatoly Ternavsky v. Council of the European Union, paragraph 121.

¹⁰ См. по аналогии: Case T-5/17 Ammar Sharif v. Council of the European Union, paragraph 106; Case T-231/15 RENV George Haswani v. Council of the European Union, paragraph 60.

¹¹ См. по аналогии: Case T-479/21 George Haswani v. Council of the European Union, paragraph 123.

¹² Case T-479/21 George Haswani v. Council of the European Union, paragraph 107.

В соответствии с устоявшейся судебной практикой деятельность Суда ЕС и суда общей юрисдикции регулируется принципом свободной оценки доказательств, и единственный критерий оценки ценности доказательств заключается в их достоверности. В частности, для оценки доказательной силы документа необходимо проверить достоверность содержащихся в нем сведений с учетом происхождения документа, обстоятельств его составления, его получателя, а также разумность и надежность содержащейся в нем информации¹³. Таким образом, в свете вышеизложенного и в отсутствие какого-либо элемента в деле, который мог бы поставить под сомнение надежность источников, использованных Советом ЕС, уместно признать, что они разумны и надежны¹⁴. Как показывает практика, в качестве доказательств часто используются публикации в СМИ, информация с официальных сайтов и иные открытые источники информации. Важно только, чтобы собранная информация была непротиворечивой.

Доказывание обратного будет возложено на само подсанкционное лицо. Чтобы опровергнуть указанную презумпцию, заявителю необходимо представить доказательства, которые могут серьезно поставить под сомнение надежность доказательств, представленных Советом, или данную Советом оценку таких доказательств¹⁵. Например, возможно привести доказательства того, что связанные с внесенным в санкционные списки бизнесменом компании не входят в число крупнейших в стране и их доход сравнительно невелик¹⁶.

Более точечным основанием для введения санкций в отношении представителей бизнеса в рамках российских санкционных программ является оказание материальной или технической поддержки государству в осуществлении

деятельности, на пресечение которой направлены санкции.

В США данное основание звучит как «оказание существенной поддержки, спонсирование или предоставление финансовой, материальной или технологической поддержки, товаров или услуг» лицам, занимающимся осуждаемой США деятельностью, или подсанкционным лицам¹⁷.

С одной стороны, применение данного основания требует большей работы, поскольку органам, администрирующим санкции, необходимо доказать факт оказания существенной поддержки. С другой — у данной нормы более широкий круг «адресатов», поскольку в этом случае санкции можно вводить в отношении не только представителей определенных секторов экономики, а любых лиц, которые взаимодействуют с подсанкционными лицами (в их числе почти сразу оказываются ключевые политические деятели) или которые сами вовлечены в деятельность, для пресечения которой США и вводили санкции.

В праве ЕС действует сходное основание — «получение выгод от взаимодействия с Российской Федерацией, в том числе получение выгод от лиц, принимающих решения в России и ответственных за аннексию Крыма или дестабилизацию Украины»¹⁸. Возможно также введение санкций в отношении лиц, которые материально или финансово поддерживают действия, подрывающие или угрожающие территориальной целостности, суверенитету и независимости Украины¹⁹. Как и в случае с санкциями США, при использовании данных оснований придется доказывать факт поддержки и получение выгод от взаимодействия с лицами, ответственными за реализацию соответствующей политики.

Как показывает опыт оспаривания ограничительных мер, введенных в рамках «белорусской

¹³ Case T-343/06 Shell Petroleum NV and Others v. European Commission, paragraph 161.

¹⁴ Case T-479/21 George Haswani v. Council of the European Union, paragraph 112.

¹⁵ Case T-479/21 George Haswani v. Council of the European Union, paragraph 126.

¹⁶ Case T-441/11 Vladimir Peftiev v. Council of the European Union, paragraphs 186–188.

¹⁷ Section 1(a)(vi) Appendix A to Part 587 — Executive Order 14024 of April 15, 2021 31 CFR Part 587 Russian Harmful Foreign Activities Sanctions Regulations.

¹⁸ Article 3(1)(f) Council Regulation (EU) No. 269/2014 of 17 March 2014.

¹⁹ Article 3(1)(b) Council Regulation (EU) No. 269/2014 of 17 March 2014.

программы», для признания актов о введении ограничительных мер законными недостаточно простого указания на связи подсанкционного лица с правящей элитой. Например, в деле Владимира Певтиева Суд ЕС указал на обязанность Совета ЕС доказать не просто близость к власти, но и получение выгод от взаимодействия с ней. В частности, Суд ЕС отклонил в качестве доказательств сообщения об участии Певтиева в телевизионной передаче с участием президента Лукашенко, а также аргумент Совета ЕС о том, что Певтиев выступал с предложениями о совершенствовании законодательства Беларуси²⁰.

Однако следует учитывать, что рассмотренное решение принималось по другой санкционной программе и в отношении российских санкций могут быть применены другие стандарты доказывания. Пока же практика Совета ЕС при введении ограничительных мер в отношении россиян исходит из максимально широкого понимания связей с лицами, ответственными за действия России на Украине: влияние на события на Украине может рассматриваться через призму абстрактного заявления «близок к Кремлю».

Законодательство Великобритании следует рассмотренным подходам США и ЕС. Основанием введения санкций является тот факт, что лицо вовлечено или было вовлечено в деятельность по дестабилизации Украины или подрыв или угрозу ее территориальной целостности, суверенитета или независимости либо получает выгоды от поддержки правительства России²¹. Под лицами, вовлеченными в подобную деятельность, в законодательстве Великобритании понимаются лица, которые предоставляют средства, экономические ресурсы, товары или технологии, которые могут способствовать дестабилизации Украины или подрыву или угрозе территориальной целостности, суверенитету или независимости Украины.

Понятие получения выгоды от поддержки правительства России трактуется максимально широко: это и осуществление хозяйственной деятельности в рамках подконтрольного государству юридического лица, и ведение бизнеса в экономически значимых для правительства России секторах экономики или секторах экономики, являющихся стратегически значимыми. К числу секторов экономики, являющихся стратегически значимыми, отнесены химическая промышленность, строительство, военно-промышленный комплекс, производство электроники, энергетический сектор, добывающая промышленность, финансовый сектор, сектор информационных технологий и транспортный сектор. Однако понятие экономически значимых для правительства России секторов экономики не раскрывается, что, как и в случае с ЕС, порождает довольно высокую степень правовой неопределенности.

Близость подходов к санкционному регулированию у ЕС и Великобритании объясняется тем, что до момента выхода Великобритании из ЕС страна полностью применяла нормы права ЕС, регулирующие ограничительные меры, и сами подходы за время, прошедшее после Brexit, не успели существенно измениться. Более того, в Великобритании действует упрощенная процедура введения санкций в отношении лиц, которые попали под санкции союзников Соединенного Королевства. В марте 2022 г. в Закон «О санкциях и противодействии отмыванию денежных средств»²² была введена ускоренная процедура введения санкций. Она позволяет правительству Великобритании вносить в санкционные списки лиц, уже попавших под санкции союзников Великобритании. В течение 56 дней с момента введения кем-либо из союзников санкций в отношении соответствующего лица министр вправе подтвердить, что такое лицо соответствует британским критериям

²⁰ Case T-441/11 Vladimir Peftiev v. Council of the European Union, Judgment of the General Court of 9 December 2014, paragraphs 181, 184.

²¹ Article 6 Part 2 The Russia (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019.

²² Article 11 Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018 // URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/13/contents>.

введения санкций, а их введение соответствует целям самой Великобритании. В этом случае никакие дополнительные процедуры проводить не потребуется. В настоящее время к числу союзников отнесены США, ЕС, Австралия и Канада. Таким образом, введение любой из этих юрисдикций санкций создает возможность введения Великобританией санкций в упрощенном порядке.

Швейцарией в соответствии с Федеральным законом Швейцарии «О применении международных санкций»²³ было принято решение включить некоторые пакеты санкций ЕС в полном объеме в швейцарское законодательство и осуществлять дальнейшую санкционную политику в отношении России в координации с ЕС.

Лицам, в отношении которых были введены санкции, важно учитывать, что в ряде случаев даже прекращение занятий соответствующей деятельностью не гарантирует устранение санкционного риска.

Как подчеркивается судебной практикой США, «сдерживание международных нарушителей по крайней мере иногда требует введения санкций в отношении тех, кто ушел на пенсию или перешел к другим занятиям», в силу чего лицо может быть признано прямо или косвенно вовлеченным в запрещенную деятельность, которой оно занималось в прошлом, а основанием для введения санкций может быть прошлая деятельность лица²⁴.

В настоящее время недоступна информация о практике применения соответствующих норм Великобритании, но, исходя из сходных с используемыми в США формулировок, можно сделать вывод о возможности введения Великобританией санкций в отношении лица, которое

уже не вовлечено в деятельность, послужившую причиной введения санкций. Таким образом, даже прекращенная связь лица с соответствующей деятельностью формально-юридически может стать основанием для введения санкций.

В Европейском Союзе (и, как следствие, в Швейцарии) подход несколько отличается. Прекращение деятельности, послужившей причиной включения в санкционный список, может рассматриваться как основание для отмены санкций²⁵. Однако в соответствии с прецедентным правом ЕС сам по себе факт формального прекращения определенной деятельности еще не является основанием для отказа от применения санкций и их отмены, поскольку прошлые действия могли повлиять на поведение этого лица. Совет ЕС при принятии решения о применении санкций из-за предыдущего поведения лица должен представить надежные доказательства, из которых можно было бы обоснованно сделать вывод, что это лицо поддерживает связи со структурами, задействованными в осуществлении деятельности, участие в которой является основанием для введения санкций²⁶. При этом оставление руководящих должностей в бизнесе при сохранении владения соответствующим юридическим лицом не будет свидетельствовать о прекращении деятельности²⁷.

Следует также учитывать, что рассмотренные нормы позволяют вводить санкции в отношении не только самостоятельных бизнесменов, но и руководителей юридических лиц, однако чаще всего это связано с введением блокирующих санкций в отношении таких юридических лиц.

Статья 235(12) Закона о противодействии противникам Америки посредством санкций (далее — CAATSA)²⁸ и статья 1(a)(ii) Указа 14024

²³ Fedlex The publication platform for federal law; Federal Act on the Implementation of International Sanctions // URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2002/564/en>.

²⁴ Pejic v. Gacki, No. 19-cv-2437 (APM), 2021 WL 1209299 (D. D. C. Mar. 30, 2021) ; Deripaska v. United States Department of the Treasury et al., No. 1:2019cv00727 44 (D.D.C. 2021).

²⁵ Case T-257/19 Khaldoun Al Zoubi v. Council of the European Union, paragraphs 90–95.

²⁶ Cases T-42/12 and T-181/12 Naser Bateni v. Council of the European Union, paragraphs 64 and 65; Case T-328/14 Mahmoud Jannatian v. Council of the European Union, paragraph 40; Case T-256/19 Bashar Assi v. Council of the European Union, paragraph 128.

²⁷ Case T-479/21 George Haswani v. Council of the European Union, paragraph 118.

²⁸ Countering America's Adversaries Through Sanctions Act of August 2, 2017.

от 15.04.2021 прямо допускают применение блокирующих санкций к руководству внесенных в санкционные списки США юридических лиц.

Акты ЕС не содержат прямого указания на возможность введения блокирующих санкций в отношении высших должностных лиц подсанкционных компаний. В настоящее время отсутствуют разъяснения правил применения Регламента 269/2014 к руководителям юридических лиц, в отношении которых введены санкции. Пока только даны разъяснения, как определять наличие контроля подсанкционного лица над доступными ему активами²⁹. Исходя из этого, можно предположить, что если подсанкционное лицо связано с другими лицами, но такая связь не подразумевает осуществления контроля и не дает возможность подсанкционному лицу получить доступ к замороженным ресурсам и активам, блокирующие санкции к таким лицам просто из-за наличия связи с подсанкционным лицом не должны применяться. Иной подход противоречил бы основной идее санкций: направленность санкций должна быть такой, чтобы оказывать максимальное влияние на тех, на чье поведение намерен воздействовать ЕС, и в максимально возможной степени снижать любые неблагоприятные непредвиденные последствия для лиц, не являющихся объектом воздействия³⁰.

Вынуждены отметить, что тактика введения санкций в отношении и юридических лиц, и их руководителей вполне успешно работает. Из-за вводимых санкций в 2022 г. можно было наблюдать массовый выход топ-менеджеров из подсанкционных компаний. Нередки также случаи выхода из компаний превентивно, до

фактического ввода санкций. И это заслуга своевременной и точной оценки рисков таких компаний, исходя из специфики их деятельности и структуры владения.

Но предпринимаемые меры по блокировке имущества подсанкционных лиц были бы неполными, если бы не затрагивали их ближайшее окружение, которое могло бы содействовать в обходе санкций.

Указ президента США № 14024, который является основой для большинства недавних санкций в отношении российских лиц, допускает введение блокирующих санкций в отношении супругов или совершеннолетних детей любого подсанкционного лица³¹. Кроме того, статья 228 Закона CAATSA предусматривает возможность введения санкций и в отношении родителей, братьев и сестер подсанкционного лица.

На введение санкций США могут повлиять сообщения или сведения об активном коммерческом взаимодействии лица и контролируемых им компаний с лицами и структурами, уже находящимися под блокирующими санкциями США³². Например, под санкциями США сейчас находятся близкие родственники Сергея Чemezova, Бориса и Аркадия Ротенбергов, Игоря Шувалова, Николая Токарева, Алексея Мордашова и др.

Из используемых законодательством США формулировок не следует однозначный вывод о том, что для введения санкций в отношении членов семьи необходимо, чтобы благодаря им подсанкционное лицо получало экономические ресурсы. В силу этого, принимая во внимание отсутствие официальных разъяснений по данному вопросу, формально-юридически для вве-

²⁹ См., например: EU Best Practices. EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures (doc. 8519/18), Commission Opinion of 08.06.2021 on Article 2(2) of Council Regulation (EU) No. 269/2014 (Brussels, 08.06.2021C(2021) 4223 final), Commission Opinion of 19.06.2020 on Article 2(2) of Council Regulation (EU) No. 269/2014 (Brussels, 19.06.2020 C(2020) 4117 final).

³⁰ Commission Notice «Commission Frequently Asked Questions on EU Restrictive Measures in Syria» // URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/170901-faqs-restrictive-measures-syria_en.pdf.

³¹ § 587.901 31(a)(v) CFR Part 587 Russian Harmful Foreign Activities Sanctions Regulations // The Code of Federal Regulations USA. URL: <https://www.ecfr.gov/current/title-31/subtitle-B/chapter-V/part-587>.

³² § 587.901 31(a)(iii)(c) CFR Part 587 Russian Harmful Foreign Activities Sanctions Regulations.

дения блокирующих санкций достаточно лишь факта родства с лицом из санкционного списка соответствующей страны.

Европейский Союз и, соответственно, Швейцария придерживаются более консервативного подхода. В ЕС могут быть введены блокирующие санкции в отношении связанных лиц, включая родственников, если будет установлено их участие в действиях, ведущих к обходу санкций или снижению их эффективности. Практика применения санкций к родственникам подсанкционного лица и связанным с ним лицам является широко распространенной.

Европейская комиссия в своих рекомендациях указывает, что если будет установлено, что принадлежащие третьим лицам активы *фактически принадлежат подсанкционным лицам или контролируются ими*, то активы подлежат заморозке. Соответственно, сами лица, выступающие номинальными владельцами активов подсанкционных лиц, рассматриваются как связанные с последними. Аналогичный вывод может быть сделан, если активы родственника подсанкционного лица становятся доступными для самого подсанкционного лица.

Показателен пример введения 21 июля 2022 г. блокирующих санкций ЕС в отношении Станислава Чемезова и Павла Езубова. В числе обоснований введения санкций в отношении Станислава Чемезова, сына главы государственной корпорации «Ростех», указано, что он владел оффшорной компанией Earliglow Ltd, которая получала выгоду от строительства национальной волоконно-оптической магистрали стоимостью 550 млн долл., построенной Ростехом³³. Основанием для введения санкций в отношении Павла Езубова стала передача ему

зарубежных активов его двоюродного брата, Олега Дерипаски, для чего использовались принадлежащие или контролируемые Павлом Езубовым компании³⁴.

Как следует из разъяснений Европейской комиссии, бремя доказывания отсутствия контроля со стороны подсанкционного лица над соответствующими активами или невозможности получения таким лицом выгод от этих активов возлагается на лиц, оспаривающих факт блокировки³⁵.

В судебной практике Европейского Союза сформировалось два основных подхода к оценке законности введения ограничительных мер в отношении лиц, ассоциируемых с подсанкционными, в зависимости от того, кем является само подсанкционное лицо: политическим деятелем или бизнесменом, получающим выгоды от взаимодействия с властями государства, являющегося целью санкций.

В отношении лиц, ассоциируемых с политическими деятелями, в отношении которых введены блокирующие санкции, могут быть введены санкции, если их связь с руководителями страны под блокирующими санкциями вполне очевидна³⁶.

В отношении лиц, ассоциируемых с бизнесменами, получающими выгоды от взаимодействия с властями государства, являющегося целью санкций, простой связи с подсанкционным лицом недостаточно. Применение ограничительных мер к физическим лицам независимо от их личного поведения только на основании их семейных или иных связей с лицами, связанными с лидерами соответствующей третьей страны, противоречит прецедентному праву Суда ЕС³⁷. Как показывает анализ правоприменительной

³³ П. 1200 приложения к Council Implementing Regulation (EU) 2022/1270 of 21 July 2022 implementing Regulation (EU) No. 269/2014.

³⁴ П. 1202 приложения к Council Implementing Regulation (EU) 2022/1270 of 21 July 2022 implementing Regulation (EU) No. 269/2014.

³⁵ Ответ на вопрос № 2, Asset freeze and prohibition to make funds and economic resources available. Frequently asked questions — as of 19 may 2022. P. 1 // URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/faqs-sanctions-russia-assets-freezes_en.pdf.

³⁶ Case T 407/13 Bouchra Al Assad v. Council of the European Union, paragraph 97 ; Case C-376/10 P Pye Phyo Tay Za v. Council of the European Union, paragraph 68.

³⁷ Case C-376/10 P Pye Phyo Tay Za v. Council of the European Union, paragraph 66.

практики ЕС, при принятии решения о введении ограничительных мер Совет ЕС должен доказать, что лицо извлекает из связи с подсанкционным лицом выгоду и, следовательно, связано с ним³⁸.

При анализе необходимости блокировки активов, формально принадлежащих третьим лицам (включая родственников и иных близких лиц), но предположительно контролируемых подсанкционным лицом, Европейская комиссия предлагает ориентироваться на такие обстоятельства, как тесные деловые и семейные связи между подсанкционным лицом и третьим лицом; наличие или отсутствие профессиональной независимости; предоставление третьему лицу в прошлом подарков и соотношение таких подарков со спорной сделкой; частота/регулярность предыдущих подарков третьему лицу; содержание официальных соглашений между указанным в списке лицом и третьим лицом; характер активов (например, являются ли они акциями компании, принадлежащей или контролируемой зарегистрированным лицом)³⁹. Этот перечень является открытым.

Важно понимать, что органам, администрирующим санкции, для принятия решения о введении блокирующих санкций в отношении связанного лица будет достаточно даже обоснованных подозрений в том, что те или иные активы косвенно используются или продолжают использоваться подсанкционным лицом.

Например, Совет ЕС при принятии решения о введении блокирующих санкций в отношении Соадат Нарзиевой, сестры Алишера Усманова, опирался лишь на предположение, что ее активами в действительности владеет А. Усманов. Как указал Совет ЕС, А. Усманов передал значи-

тельные активы своей сестре, в том числе единовременный платеж или подарок в размере 3 млн долл. США. Она также владела 27 счетами в швейцарских банках, на которых находились сотни миллионов долларов, которые *могут быть* связаны с ее братом А. Усмановым. Она также была связана с шестью офшорными компаниями, деятельность которых *может быть* связана с Усмановым. Из этих предположений Совет ЕС делает однозначный вывод: «таким образом, Соадат Нарзиева связана с Алишером Усмановым, который активно поддерживал материально или финансово российских руководителей, ответственных за аннексию Крыма и дестабилизацию Украины, и активно поддерживал политику российского правительства по дестабилизации Украины»⁴⁰.

Следует сразу оговориться, что Соадат Нарзиева 14 сентября 2022 г. была исключена из санкционного списка⁴¹, однако сама логика Совета ЕС весьма показательна и нельзя исключать вероятность того, что подобные рассуждения будут использованы при принятии решений о введении санкций в отношении других лиц.

До недавнего времени в Великобритании действовали близкие с ЕС подходы. Законодательство Великобритании до 18 июля 2022 г. не содержало такого основания для введения санкций, как наличие родственных связей с подсанкционным лицом, однако допускало введение санкций в отношении лиц, связанных (*associated*) с подсанкционными. Оно раскрывалось не путем перечисления категорий лиц (например, членов семьи или друзей), а путем указания на получение финансовых или иных экономических выгод от подсанкционного лица⁴². Это не отменяло возможности вводить

³⁸ Case T 407/13 Bouchra Al Assad v. Council of the European Union, paragraph 100.

³⁹ Ответ на вопрос № 4, Asset freeze and prohibition to make funds and economic resources available. Frequently asked questions — as of 19 May 2022. P. 2.

⁴⁰ П. 916 приложения к Регламенту ЕС 2022/581 от 08.04.2022 // URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3A0J.L_.2022.110.01.0003.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A110%3ATOC.

⁴¹ Council Implementing Regulation (EU) 2022/1529 of 14 September 2022 implementing Regulation (EU) No. 269/2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine // OJ L 239. 15.09.2022. P. 1.

⁴² Article 6(6) The Russia (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019 // Официальный сайт Правительства Великобритании. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukSI/2019/855/regulation/6>.

санкции в отношении родственников, но требовало дополнительного подтверждения факта получения выгод. Например, Великобритания уже ввела санкции в отношении родственников Евгения Пригожина, находящегося под санкциями. Основанием введения блокирующих санкций стало «получение материальной выгоды от подсанкционного лица».

С 18 июля 2022 г. в законодательстве Великобритании появилось самостоятельное основание для введения санкций — близкое родство с подсанкционным лицом. К числу близких родственников отнесены супруг подсанкционного лица, гражданский партнер, родители, дети, в том числе приемные, братья и сестры, племянники, бабушки и дедушки, а также внуки. В этом случае доказывать получение финансовых или иных экономических выгод от подсанкционного лица не требуется.

Анализ обоснований, приведенных при введении санкций Великобритании до 18 июля 2022 г.⁴³ в отношении членов семьи российских политиков и бизнесменов, показывает, что в большинстве случаев учитывается одновременно наличие родственной связи и факта получения от подсанкционного лица финансовых и иных выгод (*with whom he/she is closely associated and from whom he/she has obtained a financial benefit or other material benefit*). Тем не менее после вступления в силу рассмотренных поправок доказывание получения выгод не потребуется, хотя, вероятно, будет учитываться при принятии решений о введении санкций.

В целом внесенные в законодательство Великобритании изменения можно расценить как постепенный переход от европейской модели санкций к американской.

Проведенный в настоящей работе анализ подходов к введению санкций в отношении представителей бизнеса и связанных с ними лиц демонстрирует высокую степень гармонизации санкционных режимов западных юрисдикций. Однако это не означает отсутствия самостоятельно принимаемых решений, в частности, воз-

можно внесение в санкционные списки других юрисдикций лиц, которые не внесены в санкционные списки союзников. Каждый из санкционных режимов имеет свои индивидуальные черты и характеристики, в силу которых применение санкций в указанных юрисдикциях может отличаться от принятых в других государствах.

Важной общей тенденцией развития санкционного законодательства является постепенное расширение сферы применения оснований введения санкций с одновременным упрощением включения в санкционные списки. Яркими примерами являются расширение секторов экономики, затронутых санкциями США, и сама возможность вводить блокирующие санкции просто в силу того, что лицо действует в определенном секторе экономики.

В ЕС для введения санкций в отношении действующего в определенном секторе бизнесмена еще придется доказать наличие лидирующих позиций, но это тоже достаточно неопределенный термин. Этот подход тоже результат упрощения: доказывать связь с режимом практически не приходится в силу рассмотренной в настоящей работе презумпции связи крупного бизнеса с режимом.

Великобритания также упростила порядок введения санкций за счет возможности их введения в отношении членов семьи подсанкционных лиц, что избавило от необходимости доказывать наличие финансово-экономических связей с подсанкционным лицом. Еще более важным послаблением в деле введения санкций стало появление упрощенного порядка введения санкций в отношении лиц, которые попали под санкции союзников Соединенного Королевства. Такой порядок позволяет только проверить совпадение оснований введения санкций без проверки фактических обстоятельств, послуживших причиной включения лица в санкционный список.

Судебная практика также не обнадеживает. По российской программе известны всего два успешных дела (решения по искам А. Ротенбер-

⁴³ Consolidated List of Financial Sanctions Targets in the UK // Официальный сайт Правительства Великобритании. 20.07.2022. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1088187/Russia.pdf.

га⁴⁴ и Д. Овсянникова⁴⁵), причем в деле Ротенберга цели полного снятия санкций достичь не удалось, а в случае с Овсянниковым успешным стало не оспаривание самих критериев, а прекращение заявителем деятельности, которая послужила причиной включения в санкционный список.

Таким образом, фактически единственным способом избежать попадания в санкционные

списки будет отказ от любой деятельности, которая служит основанием для включения в санкционные списки. В ряде случаев такой сценарий нереалистичен, из-за чего представителям крупного бизнеса России останется только предпринять меры по минимизации возможного вреда, раз уж устранение санкционного риска становится почти невозможным.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Василенко В. А. Международно-правовые санкции. — Киев, 1982.
2. Нешатаева Т. Н. Санкции системы ООН (международно-правовой аспект). — Иркутск : Иркутский ун-т, 1992.
3. Bianchi A. Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion // European Journal of International Law. — 2006. — 17.

Материал поступил в редакцию 1 декабря 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Vasilenko V. A. Mezhdunarodno-pravovye sanktsii. — Kiev, 1982.
2. Neshataeva T. N. Sanktsii sistemy OON (mezhdunarodno-pravovoy aspekt). — Irkutsk: Irkutskiy un-t, 1992.
3. Bianchi A. Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion // European Journal of International Law. — 2006. — 17.

⁴⁴ Case T-720/14 Rotenberg v. Council.

⁴⁵ Case T-714/20 Ovsyannikov v. Council.