Исключение из санкционных списков Европейского союза: уроки обжалования

10.03.2025 СТАТЬИ ТРАНСГРАНИЧНЫЕ СПОРЫ

С февраля 2022 г. в санкционные списки ЕС попало 1719 физических лиц, 76 из которых — действующие или бывшие известные бизнесмены и члены их семей. К 50 из них санкции применены, исходя из критерия «влиятельный представитель бизнеса». 36 санкционированных бизнесменов обратились в Суд ЕС за обжалованием санкций. На данный момент 37% из них удалось успешно оспорить включение в санкционный список в Суде ЕС первой инстанции. Эксперты LGP проанализировали судебные решения Суда ЕС по делам об оспаривании включения в санкционный список ЕС российских бизнесменов и их родственников, а также дали рекомендации относительно тактики обжалования санкций.

Влиятельные представители российского бизнеса с точки зрения ЕС

До введения санкций против России в 2022 г. санкционный режим ЕС предусматривал необходимость наличия связи лиц с политикой государства или непосредственной роли самих лиц в осуществлении действий, в отношении которых ЕС намеревался применить свои ограничения. Данный «фильтр» применимости санкций либо отражался в тексте соответствующего регламента, либо вытекал из ситуации, связанной с лицом, в отношении которого вводились санкции, что впоследствии находило отражение в судебных решениях. Однако в 2022 г. данный подход изменился.

25 февраля 2022 г. перечень критериев ст. 3. Регламента ЕС 269/2014 пополнился пунктом g (Leading business person), который позволяет вводить санкции против ведущих бизнесменов,

вовлеченных в экономический сектор, обеспечивающий существенный доход Российской Федерации.

В отличие от других критериев, действующих с 2014 г., данное основание не предус матривает в качестве обязательного признака наличие привязки к событиям вокруг Украины или каких либо отношений с правительством либо руководством РФ. Поэтому интерпретация данного критерия и установление границ дискреции Совета ЕС на сегодняшний день является предметом рассмотрения Суда ЕС апелляционной инстанции. Судебные слушания по апелляциям первых пяти заявителей, поднявших этот вопрос (а на деле их гораздо больше), состоялись в Люксембурге 11 февраля 2025 г., но об этом чуть позже.

> 17 марта 2014 г. было вынесено Решение Совета ЕС 2014/145/CFSP, а также утвержден Регламент ЕС 269/2014, который закрепил в ст. 3 перечень критериев, устанавливающих, какие лица и при каких обстоятельствах могут стать объектом применения санкций. При этом указывалось, что Совет ЕС не обязан санкционировать всех лиц, подпадающих под критерии, и, согласно устоявшейся судебной практике, имеет определенную свободу усмотрения (RT France против Совета ЕС), то есть в определенных рамках (сейчас споры об этом ведутся в Суде ЕС), прерогатива Совета ЕС — определять круг лиц в зависимости от своих политических задач

Поправка, внесенная Советом ЕС в Регламент 269/2014 5 июня 2023 г.,1 уточнила и расширила пункт g ст. 3. Если старая редакция требовала наличия влиятельного лица из сферы бизнеса и одновременно вовлеченности в важные отрасли экономики, то новая позволяет Совету ЕС санкционировать любую влиятельную бизнес-персону, связанную с Россией, равно как и любого предпринимателя, занятого в стратегически важных отраслях. С расширением критерия дискреция Совета ЕС приобрела, по сути, неограниченный характер.

Данные изменения стали реакцией на действия попавших под санкции бизнесменов, которые разорвали свою связь с прежним бизнесом и вышли из состава бенефициаров.

С момента внесения изменений в санкционный список по новому критерию вплоть до 16 го санкционного пакета было добавлено лишь четыре новых лица. А вот попавшие туда в 2022 г., но оставившие свой пост или вышедшие из состава директоров компаний, с которыми были связаны на момент наложения санкций, оставлены Советом ЕС в санкционном списке с помощью нового критерия. Незаконность такого искусственного удержания под санкциями Суд ЕС установил в 2024 г. в *деле Дмитрия Пумпянского.*

Следует отметить, что многие истцы, обжалуя решения о введении санкций в Суде ЕС, пытаются оспорить критерий g ст. 3 Регламента ЕС 269/2014, ссылаясь на несоответствие принципам правовой определенности и первичному праву ЕС. Суд ЕС первой инстанции неоднократно вставал на сторону Совета ЕС, подтверждая наличие у него, как у политического органа, компетенции по формированию общей международной политики и безопасности ЕС, и права определять по своему усмотрению и с учетом целей данной политики категории и перечень лиц, подлежащих санкционированию (*см. решения по делам В. Рашникова, А. Кузьмичева, О. Дерипаски*).

Ожидается, что оценка данному аргументу будет дана уже в текущем году Судом ЕС апелляционной инстанции.

Хроника пополнения и обжалования санкционного списка

С начала 2022 г. Совет ЕС постановил наложить санкции более чем в 2000 случаев, при этом только в 2022 г. в санкционный список попало 1209 физических лиц. Одними из первых в феврале 2022 г. под санкции попали крупные российские бизнесмены и руководители, которых Совет ЕС счел «приближенными к власти» представителями бизнеса (мы выделили 11 человек). Далее, в марте 2022 г., последовали санкции в отношении предпринимателей, участников известной февральской встречи РСПП с Президентом РФ, а также членов их семей. Данный тренд имел продолжение в апреле, июне и июле 2022 г.

По нашей статистике в 76 случаях санкционирования лиц с 2022 г. по 2024 г. речь идет об известных российских предпринимателях, нынешних или бывших руководителях круп ных компаний и членах их семей, из них санкции применены к 50 по критерию «g» как к «вли ятельным представителям бизнеса» (из них 44 только в 2022 г.), к 15 — как к связанным с ними членам семьи, к 11 — по другим критериям ст. 3 Регламента 269/2014.

Из 76 физических лиц 42 обратились в Суд ЕС за обжалованием внесения их в санкци онный список, их них 36 из 50 «влиятельные представители бизнеса», 11 из 15 — родствен ники. С 2022 г. Суд ЕС первой инстанции вынес [1] 43 решения по существу, из них одно в 2022 г. (*по делу «Нарзиева против Совета ЕС», в пользу заявителя*), 14 в 2023 г. (четыре в пользу заявителя), 26 в 2024 г. (11 в пользу заявителя) и два в 2025 г. (отказные). Итого 16 решений из 43 (полностью или частично) вынесены Судом ЕС в пользу заявителей.

Таким образом, можно говорить о том, что квота успешного оспаривания включения в санкционный список в Суде ЕС первой инстанции в настоящее время составляет 37% с учетом высокой политизированности вопроса. 13 апелляционных жалоб находится на рассмотрении Суда ЕС апелляционной инстанции (12 от заявителей и одна от Совета ЕС), что дает надежду на внесение в скором времени вышестоящей инстанцией Суда ЕС корректировок в части критериев законности санкций и формирования обязывающей прецедентной базы.

Кого ЕС исключил из санкционных списков

Бытует мнение, согласно которому все, кому удалось успешно обжаловать санкции в Суде ЕС, были исключены из санкционных списков. К сожалению, это далеко не так. Дело в том, что даже при положительном решении Суда ЕС технически для исключения из санкционного списка требуется решение Совета ЕС.

Кроме того, решение о наложении санкций обновляется Советом ЕС каждые шесть месяцев, что с учетом временного графика рассмотрения Судом ЕС приводит к тому, что даже вынесен ные в пользу заявителя решения суда ЕС всегда появляются постфактум, то есть после очередного продления листинга. Совет ЕС представлен в этом процессе как бы в двух ипостасях: как законодатель, принимающий санкционные акты и правки в Регламент ЕС, и как сторона процесса об обжаловании санкций. Получается замкнутый круг санкционного режима: суд ЕС выносит решение в пользу заявителя, а Совет ЕС после этого меняет основания для наложения санкций или критерий, в результате его решение отличается от объявленного судом, и лицо остается в списке по новому основанию.

В качестве примеров можно привести решения Суда ЕС, вынесенные в отношении *Александра Пумпянского* в ноябре 2023 г., а также *Дмитрия Пумпянского и Владимира Рашевского* в 2024 г., когда, несмотря на решения Суда ЕС об отмене санкции, Совет ЕС проигнорировал его выводы и продолжил бороться за удержание лиц в санкционном списке под новыми предлогами.

Статистика исключения из санкционного списка Советом ЕС живых лиц из числа попав ших под санкции «влиятельных представителей бизнеса» и их родственников такова: всего с 2022 г. из 42 человек, обжаловавших санкции ЕС, Совет ЕС исключил из списков восемь: 12 сентября 2024 г. Никиту Мазепина, 12 марта 2024 г. Сергея Мдоянца и Аркадия Во ложа, 13 сентября 2023 г. Фархада Ахмедова, Александра Шульгина [2] и Григория Березкина, 14 сентября 2022 г. Ольгу Айзиман и Саодат Нарзиеву.

Если взять за основу число заявителей, обжаловавших санкции, квота успеха в админи стративном делистинге составляет 20%. Однако в общей сложности с 2022 г. Совет отменил санкции в отношении живых людей лишь в 11 случаях. Важно обратить внимание на то, что каждый раз отмены санкций добивался тот, кто обжаловал их в Суде ЕС. По нашему мнению, ключом к успеху является именно комбинация воздействия на Совет ЕС через судебную защиту с параллельной работой с Советом в административном поле, а также с целенаправленным информированием стран — участниц ЕС, входящих в состав Совета ЕС и голосующих при принятии решения.

Уроки обжалования

Анализ судебных решений ЕС за 2022-2024 гг. позволяет сделать ряд выводов в отношении хода и перспектив обжалования.

Сроки обжалования

В 2024 г. Суд ЕС первой инстанции завершил слушания по жалобам заявителей — предста вителей крупного российского бизнеса, поданным вплоть до 2024 г. По статистике, из общего числа бывших российских предпринимателей, обратившихся за судебной защитой и обжаловавших санкции в Суде ЕС, начиная с 2022 г. все заявители были заслушаны, в их отношении вынесены судебные решения (по некоторым даже несколько), захватившие первичные санкции, и решения о продлении таковых до марта 2024 г. Исключением стали жалобы Андрея и Александры Мельниченко, и Вячеслава Кантора, по которым оглашение

решений Суда ЕС выпало на 2025 г.

В зависимости от того, сколько листингов (первичное решение о наложении санкции плюс последующее продление) было обжаловано заявителем в рамках одной процедуры, срок рассмотрения жалобы и вынесения решения Суда ЕС первой инстанции составляет в среднем от полутора до двух лет, что по меркам европейского правосудия очень даже динамично для суда первой инстанции. К сожалению, такой срок позволяет Совету ЕС адаптироваться к решениям Суда ЕС и изменять основания для продления санкций, а заявителям приходится «догонять» Совет уже в Суде.

Тактика обжалования

Процессуальные правила позволяют обжаловать каждый листинг отдельно и добавлять в первоначальную жалобу прошение об отмене последующего продления. Выбор тактики за висит от конкретного случая и осуществляется по усмотрению заявителя. В пользу обращения за обжалованием отдельных решений о листинге говорит возможность получения собственной базы прецедентных решений как ориентир для заявителя и Совета ЕС по конкретному делу.

Появляется возможность чаще вести дискуссию с Советом, в том числе, в суде. По реакции Суда и в зависимости от его решения заявитель может оценить перспективность своих аргументов и от листинга к листингу добросовестно адаптировать свои фактические жизненные обстоятельства, чтобы в какой то момент исчерпать аргументы Совета ЕС. Примером успешного применения такой тактики можно назвать дело Никиты Мазепина, получившего в общей сложности шесть решений Суда ЕС в свою пользу (два по существу и четыре о приостановлении действия санкции (в части) как обеспечительной меры), прежде чем Совет ЕС постановил снять введенные в отношении него санкции.

Не менее успешная тактика сводится к аккумулированию максимально возможного по хронологии течения процесса количества листингов, с тем чтобы отменить их одним ре шением (например, *решение в отношении Владимира Рашевского*). Данный подход обоснован при

схожем обосновании санкции в отношении лица за длительный период, в частности если свя занная с лицом ситуация изменилась, а обоснование Совета существенно не меняется. Такой подход позволяет также наблюдать за развитием прецедентов и использовать их во благо своего дела, не рискуя получить негативное решение, тестируя подход Суда.

Аргументы для обжалования по критерию «leading business person»

Изменение относящейся к лицу ситуации имеет значение. Если попавшее под санкции лицо меняет свое поведение, исправительная цель санкций считается достигнутой. Для Суда ЕС сложение полномочий и выход из бизнеса служат основанием для отмены санкций, но, забе гая вперед, отметим, не во всех случаях. Далее Суд ЕС дает оценку «качеству» выхода из бизнеса.

Так, *в деле экс-генерального директора Ozon Александра Шульгина*, следуя принципу, изложенному ранее в решении *по делу Дмитрия Овсянникова* и других, Суд ЕС постановил: Совет не предоставил достаточного подтверждения того, что Шульгина все еще можно считать «влиятельным бизнесменом» после ухода с поста гендиректора Ozon. Напротив, по мнению Суда ЕС по *делу Вадима Мошковича,* последний ушел с должности главы компании «Русагро», сохранив в ней крупный пакет акций (43,12%). Суд ЕС посчитал такой уход недостаточным для устранения предпосылки применения критерия g.

Согласно сложившейся практике Суда ЕС, Совет ЕС обязан представить *доказательства наличия актуальной связи лица с тем основанием для листинга, на базе которого оно было подвергнуто санкциям*. Иными словами, если прошлые действия, в связи с которыми лицо подверглось санкциям, не имеют продолжения и не подтверждаются доказательствами в настоящий момент, санкции в отношении такого лица считаются неправомерными. К примеру, в *деле Сергея Мндоянца*, который занимал пост вице-президента АФК «Система» в 2009–2012 гг., суд определил, что Совет ЕС должен был представить доказательства сохранявшейся связи истца с компанией, чтобы санкции можно было признать правомерными (в 2024 г. об этом говорится в решениях, см. *по делам Михаила Фридмана, Дмитрия Пумпянского, Владимира Рашевского, Дмитрия Конова*).

Ориентируясь на решения Суда ЕС, Совет ЕС частично адаптирует позицию применительно к «прошлому статусу» в своих письменных и устных выступлениях. Однако, по замыслу Совета ЕС, связь бывшего предпринимателя с бизнесом, по сути, не прекращается никог да, она сохраняется в силу его предполагаемой значимости для делового сообщества, имеющихся у него экспертных знаний, его социальной активности, а зачастую и в силу имеющихся у Совета ЕС подозрений по поводу обхода санкций, осуществления скрытого контроля и т. п. С недавнего времени Советом озвучено, что деловые ассоциации и встречи с главой государства являются признаком такого прошлого статуса и должны учитываться, в то время как Суд ЕС ранее в своих решениях излагал обратное (детали будут приведены далее). Иными словами, на практике Совет ЕС всяческими пытается удержать «бывших» в санкционных списках и убедить Суд ЕС в правильности своей позиции. К сожалению, в судебной практике (в 2024 г. были приняты решения по *делам Алексея Кузьмичева, Олега Дерипаски и Андрея Мельниченко*) содержатся выводы, согласно которым *лицо может быть business person и в силу своего профессионального статуса*, а это понятие весьма растяжи мое. Пока такие решения касались лишь тех лиц, чья связь с каким либо бизнесом была установлена Судом ЕС, хотя и оспаривалась заявителями. Вот почему важно наблюдать за решениями Суда ЕС апелляционной инстанции по делу Дмитрия Пумпянского и других, о котором речь пойдет далее.

По мнению Суда ЕС, изложенному в Решении *по делу «Андрей Мельниченко против Совета»*, опубликованном в январе 2025 г., санкционный режим не содержит норм, указывающих на то, что Совет должен продемонстрировать наличие тесной связи или взаимозависимости между лицом, в отношении которого введены санкции, и правительством или действиями государства. По мнению Суда, рациональная связь между целью санкций и санкциониро ванием ведущих предпринимателей, занятых в важных для государства секторах экономики, ясно показана Советом, а эффект от санкций, которого он ожидает, не требует доказывания в каждом конкретном случае, поскольку возможность оказания давления на государство презюмируется в силу вовлеченности лица в «важный экономический сектор». Иными словами, Совет ЕС вправе санкционировать любого и без привязки к какому либо ожида емому результату.

Интересно, какую позицию в дальнейшем займет апелляционный суд ЕС по вопросу не обходимости наличия рациональной связи между целью санкций и санкционированием конкретного лица, а также по поводу обязанности Совета ЕС доказывать, что санкции в кон кретном случае способны принести желаемый эффект. С одной стороны, бремя доказывания лежит на Совете ЕС (*дело «Комиссия против Кади и др.»*), с другой стороны, пока Суд установил для Совета ЕС не слишком высокое бремя доказывания — мера должна быть «очевидно не пригодной» для достижения цели (*дело «Аркадий Ротенберг против Совета»*), а таких случаев, как показывает статистика исключения из списка, совсем не много. Тем не менее поле для серьезной аргументации, по нашему мнению, имеется.

Анализ судебной практики за 2024 г. показывает, что Суд ЕС и далее признает за Советом неправоту лишь в тех случаях, когда последний совершает так называемую *ошибку в оценке* , а вот требования заявителей признать санкции незаконными по причине нарушения фундаментальных прав пока не нашли поддержки у Суда и переместились по конкретным делам на уровень апелляционной инстанции. Однако Суд ЕС в своих решениях уделил немало внимания вопросу *недопустимости подмены обоснования санкций*, запретив Совету ЕС ссылаться на факты и обстоятельства, которые тот не указывал изначально в обосновании листинга в санкционном перечне, а также совершенствовать по ходу судебного процесса непродуманные

формулировки и зачастую весьма сырую доказательственную базу (к примеру, решения *по делам Михаила Фридмана, Фархада Ахмедова, Владимира Рашевского и др.*).

Дмитрий Пумпянский против Совета ЕС: бывает ли «бизнесмен без бизнеса»

26 июня 2024 г. Суд ЕС первой инстанции вынес решение *по делу Дмитрия Пумпянского*, ставшее уникальным на сегодняшний день примером отмены Судом санкции в отношении некогда крупного представителя российской индустрии, внесенного в санкционные списки в 2022 г. по критерию g (leading business person).

Суд ЕС счел доказанным факт прекращения связи заявителя с его предыдущим бизнесом, а участие в общественных некоммерческих организациях на примере РСПП — недостаточным для обоснования соответствия санкционному критерию. Как отметил Суд, Совету ЕС не удалось доказать, что общественная деятельность, даже в составе деловой ассоциации, равнозначна понятию «бизнес» для интерпретации термина «бизнес-- персона» согласно критерию g. Решение суда по делу Пумпянского — единственный случай, когда Совет ЕС обратился с апелляцией в Суд ЕС второй инстанции, утверждая, что Суд слишком узко трактует критерий g, который, по мнению Совета, озвученному в этом месяце в Суде ЕС, должен охватывать и прочую вовлеченность помимо деятельности, направленной на извлечение прибыли. Иными словами, чтобы считаться «влиятельной бизнес-персоной» по смыслу санкционного критерия g, наличие бизнеса, по мнению Совета, не явля ется обязательным, и лицо, несмотря на выход из бизнеса, может оставаться «влиятельным предпринимателем» в силу других факторов, например участия в бизнес-- ассоциациях. Устное слушание по апелляции Совета ЕС, а возможно, и само решение могут состояться в текущем году.

Решения Суда ЕС по делу Пумпянского, а вслед за ним и *Владимира Рашевского*, экс-гла вы Еврохима и СУЭКа, еще одного в прошлом крупного представителя российского бизнеса, вынесенное в июне 2024 г., а далее по делу экс-главы «Сибура» *Дмитрия Конова* в декабре 2024 г. продолжают судебную практику, закрепившую возможность «изменения поведения» и/или «индивидуальной ситуации» заявителя (решения *по делу Овсянникова, Шульгина, Берез кина и др.*), в частности за счет прекращения

связи с бизнесом, участие в котором послужило основанием для первичного включения в санкционные списки. При этом данное решение показывает, что инструмент прекра щения связи с активным бизнесом доступен и для крупных предпринимателей, а статус «влиятельной бизнес-- персоны» не закреплен за ними навечно.

Тем не менее на примере Дмитрия Пумпянского Совет ЕС будет бороться за право рас пространить применение критерия g на лиц, которые, по его мнению, продолжают демон стрировать определенную общественную активность, связанную с деловой средой, но не яв ляющуюся бизнесом. Следует ожидать, что до момента вынесения решения Суда ЕС второй инстанции по апелляции Совета последний будет продлевать санкции в отношении лиц, оказавшихся в схожей ситуации, но в зависимости от судебного решения, которое уже сейчас обещает стать знаковым, практика санкционирования в любом случае претерпит изменения.

Кто же такой «влиятельный предприниматель»: слово за Большой палатой Суда ЕС

Напомним, что в нынешнем году, еще до рассмотрения апелляции Совета ЕС на решение по делу Д. Пумпянского 2024 г., будет вынесено первое знаковое решение Суда ЕС второй инстанции по интерпретации критерия g.

Апеллянтами здесь выступают тот же *Дмитрий Пумпянский, а также Дмитрий Мазепин, Герман Хан, Виктор Рашников и Тигран Худавердян,* обжаловавшие отказные решения Суда ЕС, вынесенные в 2023 г. в отношении первичных листингов. Данные дела были заслушаны Большой палатой Суда ЕС в составе 15 судей на объединенном слушании 11 февраля 2025 г. В контексте санкций Большая палата, к примеру, собиралась по таким знаковым санкционным *делам, как National Iranian Oil Company, Anbouba, Kadi, Tay Za, Bank Meli Iran, Kadi & Barakaat, Hamas, LTTE,* а по российским санкциям в 2017 г. — по делу Роснефти. В этом решении речь также пойдет об интерпретации критерия g, а именно о том, каким должен быть leading business person, чтобы санкции в отношении него считались законными, требует ли данный критерий наличия связи лица с государством, учета его индивидуального поведения, рациональной связи введенной в отношении него санкции с ожидаемым результатом и может ли тот, кто

вышел из бизнеса, считаться бизнесменом.

Оглашение позиции генерального адвоката Суда ЕС ожидается 5 июня 2025 г., с высокой вероятностью оно предопределит будущую позицию Суда.

* * *

Положительные судебные решения 2024 г. подтверждают, что санкции носят не каратель ный, а предупредительный характер, а назревающие решения апелляционной инстанции

Суда ЕС дают надежду на появление более строгих стандартов применения санкционных критериев. Не стоит забывать и об уроках пересмотра санкций в административном порядке.

Комплексный подход, сочетающий последовательную работу в правовом и процессуальном поле, и взаимодействие с центрами принятия административных и политических решений, по опыту, способен повысить шансы добиться исключения из санкционного списка.

---

[1] Затронуты решения Совета ЕС о включении в санкционный список с февраля 2022 г. по январь 2025 г.

[2] Дело о снятии санкций с Шульгина заняло второе место в исследовании «The CASE by Legal Insight — 2023. — https://legalinsight.ru/articles/top_5_sankczionnyh-sporov_2023_goda/

Анна Цайтлингер глобальный партнер, руководитель отдела по работе с Россией и странами СНГ, Lansky, Ganzger, Goeth & Partner (LGP Group)

СТАТЬИ ТРАНСГРАНИЧНЫЕ СПОРЫ