

МЕТАМОРФОЗЫ ТОЛКОВАНИЯ ПРИ ПРИМЕНЕНИИ САНКЦИОННЫХ ЗАПРЕТОВ В ПРАКТИКЕ ЕС

Владислав ГРИБ, Евгений ПОПОВ
МГИМО МИД России

Аннотация: Статья посвящена анализу юридической техники, используемой в последнее время в практике Европейского Союза при применении санкционных запретов в отношении юридических лиц, организаций и/или их органов, подпадающих под действия санкционного режима в отношении Российской Федерации. Внимание уделено анализу используемой юридически не определенной терминологии в контексте заявленных целей правового регулирования при установлении и применении санкционных ограничений.

Ключевые слова: юридическая техника, толкование норм права, санкционные ограничения, санкционный режим, цели правового регулирования, принцип правовой определенности

Введение

23 октября 2023 года Европейская Комиссия (далее – «Комиссия») обновила не имеющее обязательной силы Руководство по часто задаваемым вопросам (далее – «Руководство») относительно санкционного режима Европейского Союза (далее – «ЕС») в отношении Российской Федерации¹. В нем

¹ *European Union* (2023) STATE-OWNED ENTERPRISES RELATED PROVISION: ARTICLE 5aa OF COUNCIL REGULATION 833/2014 FREQUENTLY ASKED QUESTIONS – AS OF 23 OCTOBER 2023. Available at: https://finance.ec.europa.eu/system/files/2023-10/faqs-sanctions-russia-state-owned-enterprises_en_0.pdf (accessed 7 November 2023).

Владислав Валерьевич Грив – д.юрид.н., заслуженный юрист России, профессор, академик РАО, заведующий кафедрой конституционного права, МГИМО МИД России.

E-mail: vv.grib@mail.ru

119454, Москва, Проспект Вернадского, д. 76.

Евгений Васильевич Попов – к.юрид.н., доцент кафедры международного частного и гражданского права им. С.Н. Лебедева, МГИМО МИД России.

ORCID: 0000-0002-1788-9411 E-mail: e.popov@inno.mgimo.ru

119454, Москва, Проспект Вернадского, д. 76.

Поступила в редакцию: 18.01.2024

Принята к публикации: 05.02.2024

Конфликт интересов: Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Комиссия представила свое толкование значения термина «действие от имени или по указанию» в контексте санкций, направленных против предприятий, принадлежащих российскому государству либо контролируемых им.

Удивительная метаморфоза, нашедшая свое отражение в Руководстве, заключается в том, что ЕС впервые в своей юридической технике, примененной в рамках санкционного режима против Российской Федерации, пусть и в отношении документа (Руководства), не носящего юридически обязывающего толкования тех или иных положений санкционного законодательства ЕС, обратился к использованию и применению термина «действующего от имени или по указанию» (*прим. автора* – подпадающего под санкционные ограничения ЕС юридического лица, организации или органа). Цель настоящей статьи – попытка проанализировать, отвечает ли использование указанного термина в Руководстве целям правового регулирования санкционного режима ЕС в отношении Российской Федерации, отвечают ли критерии толкования термина, приведенные в Руководстве, принципу правовой определенности и не является ли практическое применение термина затруднительным в отношении предприятий, принадлежащих либо контролируемых государством.

Необходимо понимать, что основная заявленная цель Руководства направлена на предотвращение обхода соответствующих санкционных запретов в результате реструктуризации уставного капитала подпадающими под действие санкционного режима ЕС российскими лицами. Столь широко сформулированная цель Руководства, как представляется, оправдывает, в глазах его авторов, зонтичный подход к установлению принципа действия соответствующих положений Руководства в отношении широкого круга лиц, допускающего расширительное толкование тех или иных терминов документа для достижения заявленной цели правового регулирования. Вместе с тем очевидно, что пределы расширительного толкования терминов не должны и не могут входить в противоречие с принципом правовой определенности положений Руководства для целей их использования в правоприменительной практике.

Развитие санкционного режима ЕС о запретах на осуществление сделок с юридическими лицами, организациями и органами применительно к Российской Федерации

В марте 2022 г. Совет ЕС внес изменения в Регламент 833/2014, включив в него новую Статью 5аа, запрещающую сделки с рядом государственных компаний². В частности, запрет, содержащийся в Статье 5аа(1), сформулирован следующим образом:

² *EUR-Lex* (2022) Council Regulation (EU) 2022/428 of 15 March 2022 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32022R0428> (accessed 7 November 2023).

1. Запрещается осуществлять сделки, прямо или косвенно, с:

(а) юридическим лицом, организацией или органом, образованными в России, которые находятся под полным контролем государства или с долей государственной собственности выше 50%, а также в которых Правительство РФ или ЦБ имеют право участвовать в распределении прибыли или с которыми Правительство РФ или ЦБ имеют другие существенные экономические отношения, указанные в Приложении XIX³;

(б) юридическим лицом, организацией или органом, образованными за пределами ЕС, права собственности которых прямо или косвенно принадлежат более чем на 50% организации, указанной в Приложении XIX;

(с) юридическим лицом, организацией или органом, действующим от имени или по указанию организации, указанной в п. (а) или (б) настоящей статьи.

Запреты, перечисленные в статье 5аа(1), имеют ряд исключений и отступлений. Обращает на себя внимание, что используемая в Регламенте 833/2014 юридическая техника заключается в установлении каскадного перечисления подпадающих под действие санкционных запретов – от (а) юридических лиц, организаций или органов, образованных в России, которые находятся под полным контролем государства или с долей государственной собственности выше 50% (*прим. автора* – правило 50+% контроля), а также в которых Правительство РФ или ЦБ имеют право участвовать в распределении прибыли или с которыми Правительство РФ или ЦБ имеют другие существенные экономические отношения, указанные в Приложении XIX к Регламенту, через распространение запрета на (б) юридические лица, организации или органы, образованные за пределами ЕС, права собственности которых прямо или косвенно принадлежат более чем на 50% организации, указанной в Приложении XIX к Регламенту (*прим. автора* – экстерриториальное ограничение в отношении лиц, образованных за пределами ЕС), до (в) юридических лиц, организаций или органов, действующих от имени или по указанию организации, указанной в п. (а) или (б) статьи 5аа(1) Регламента.

Указанный каскадный подход, как видится из используемой в частях (а) и (б) Статьи 5аа(1) Регламента терминах и понятиях, содержит вполне юридически определенные и ясные определения, позволяющие с точностью установить субъектный состав юридических лиц, организаций и / или органов, в то время как точное значение части (с) – в частности, значение «действовать от имени или по указанию» организации – представляется не просто юридически неопределенным, но и допускает расширительное толкование данной части Руководства.

³ Приложение XIX к Регламенту ЕС 813/2014 содержит ограниченный ряд компаний и организаций, включая: ОПК «Оборонпром», Объединенная авиастроительная корпорация, Уралвагонзавод, Роснефть, Транснефть, Газпром нефть, Алмаз-Антей, Камаз, Ростех (государственная корпорация для содействия разработке, производству и экспорту высокотехнологичной продукции), АО «Севмаш», Совкомфлот, Объединенная судостроительная корпорация, Российский морской регистр судоходства (PMPC), Всероссийский банк развития регионов.

Полтора года спустя после принятия ст. 5аа(1) Регламента 23 октября 2023 года Комиссия внесла ряд изменений в «Часто задаваемые вопросы», в частности, с целью дать четкие разъяснения по вопросу толкования части (с) ст. 5аа(1) Регламента, что повторяет прежнее руководство к Статье 5(1) Регламента 833/2014, изложенное в Заключении Комиссии от 17.10.2019 г.⁴⁾

Руководство

Комиссия считает, что при проведении оценки того, действует ли компания от имени или по указанию целевой организации (компании), национальный компетентный орган должен «принять во внимание все соответствующие обстоятельства», такие как:

- Четкая структура собственности / контроля, включая связи между физическими лицами;
- Характер и цель сделки совместно с заявленными обязательствами организации (компании), находящейся в собственности или под контролем;
- Предыдущие случаи действий от имени или по указанию целевой организации (компании);
- Раскрытие информации третьими сторонами и / или фактические данные, указывающие на то, что указания были выданы целевой организацией (компанией).

В Руководстве отмечается, что раздел (с) ст. 5аа(1) Регламента направлен на разрешение ситуаций, когда целевое лицо или организация пытается обойти санкции ЕС, например, путем изменения формы собственности организации с целью обхода Статьи 5аа (1)(b). В частности, в Руководстве подчеркивается, что владение целевым лицом / организацией другой организацией или контроль над ней может *повышать вероятность* того, что действия такой организации совершаются от имени или по указанию целевого лица / организации, однако это не является достаточным доказательством. Следует, однако, отметить, что в отношении Статьи 5(1) Регламента 833/2014 Заключение Комиссии от 17.10.2019 г. подчеркивает, что обход запрещен отдельно в соответствии со Статьей 12 Регламента 833/2014 и что доказательства действий, целью или результатом которых является обход в рамках Статьи 5, не обязательно являются свидетельством действий, запрещенных ст. 5 Регламента.

Соответственно, организация (компания) скорее всего будет «действовать от имени или по указанию» целевой организации, если она ранее подпадала под п. (b) запрета, однако после изменения структуры владения уставным капиталом перестала удовлетворять соответствующим критериям. В частности, это происходит в тех случаях, когда передача акций (долей, вклада) осуществ-

⁴ European Commission (2019) COMMISSION OPINION of 17.10.2019 on Article 5(1) of Council Regulation (EU) No 833/2014. Available at: https://finance.ec.europa.eu/system/files/2020-01/191017-opinion-regulation-2014-833-article-5-1_en.pdf (accessed 7 November 2023).

вляется в рамках одной и той же корпоративной группы и / или незадолго до включения соответствующей организации (компании) в Приложение XIX (либо выпуска соответствующего руководства), или если сохраняется какое-либо существенное влияние на нее (например, право вето или иное влияние на управление организацией). В подобной ситуации Комиссия считает, что имеются достаточные основания подозревать, что перераспределение акций, долей, вкладов является недобросовестным действием и осуществлено с целью сокрытия фактического владельца и обхода Статьи 5аа.

Выводы

Руководство предлагает широкий подход к толкованию термина «действовать от имени или по указанию» в контексте целевой организации (в узком смысле) и, соответственно, к сфере действия санкционного режима ЕС в целом (в широком смысле). В то же время, несмотря на то, что в Руководстве предложена информация по определению ряда критериев и целеполаганию, относящихся к оценке в рамках Статьи 5аа (1)(с), ответы на важные вопросы Руководстве на настоящий момент отсутствуют.

В частности, в Руководстве не указан уровень осведомленности / определенности в отношении соответствующих факторов (как, например, достаточно ли разумных оснований подозревать совершение «действия от имени или по указанию» целевой организации или же необходимо иметь более конкретные, относимые и допустимые доказательства). Само по себе наличие в Руководстве прямого указания на то, что правоприменительный орган может при оценке наличия оснований для применения части (с) ст. 5аа(1) Регламента не более и не менее, чем подозревать совершение «действия от имени или по указанию» целевой организации, означает, что Руководство, пусть и не имея юридической силы в качестве нормы права ЕС, *de facto* предлагает игнорировать принцип правовой определенности и применять расширительное, ничем не ограниченное толкование наличия подозрения в совершении того или иного действия от имени или по указанию целевой организации.

Следует заметить, что подобный подход Комиссии нашел свое отражение в толковании антироссийских санкционных норм, например, в Англии. Так, Апелляционный суд Англии принял аналогичный подход в отношении концепции «контроля», используемой в санкционном режиме Великобритании в отношении России, высказав мнение, *obiter dictum*, что любая российская компания может считаться контролируемой президентом Путиным в силу его политической должности и, следовательно, попадает под санкции⁵. Представляет интерес, что вскоре после принятия судебного акта Апелляционным судом Англии по делу Минца и по делам Содружества и развития Великобритании Министерство иностранных дел выступило с публичным заявлением

⁵ Boris Mints & Ors v PJSC National Bank Trust & Anor (2023). EWCA Civ 1132 ("Mints"), p. 225.

о не существующей презумпции в отношении того, что факт местонахождения или регистрации частной компании в России является достаточным доказательством того, что она находится под контролем государственного чиновника, а с целью снижения неопределенности правительство изучает иные возможности для прояснения своей позиции⁶).

Заклучение

Использование в санкционных режимах юридически неопределенных, позволяющих расширительное толкование терминов и определений, нарушение принципа правовой определенности при толковании и применении права, как продемонстрировано на недавнем примере с Руководством в части раздела (с) ст. 5aa(1) Регламента, оставляет отечественному либо иностранному (в случае с юридическим лицом, организацией или органом, действующим от имени или по указанию целевой организации) законодателю и правоприменителю право использовать ответные меры симметричного или асимметричного характера. Это позволит защитить права и интересы своих экономических субъектов, опираясь на постулат, что в санкционной войне все средства хороши, но не станет новой целью правового регулирования и не заменит веками устоявшийся принцип правовой определенности.

Список литературы

1. Boris Mints & Ors v PJSC National Bank Trust & Anor (2023). EWCA Civ 1132 ("Mints"), p. 225.
2. *EUR-Lex* (2022) Council Regulation (EU) 2022/428 of 15 March 2022 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32022R0428> (accessed 7 November 2023).
3. *European Commission* (2019) COMMISSION OPINION of 17.10.2019 on Article 5(1) of Council Regulation (EU) No 833/2014. Available at: https://finance.ec.europa.eu/system/files/2020-01/191017-opinion-regulation-2014-833-article-5-1_en.pdf (accessed 7 November 2023).
4. *European Union* (2023) STATE-OWNED ENTERPRISES RELATED PROVISION: ARTICLE 5aa OF COUNCIL REGULATION 833/2014 FREQUENTLY ASKED QUESTIONS – AS OF 23 OCTOBER 2023. Available at: https://finance.ec.europa.eu/system/files/2023-10/faqs-sanctions-russia-state-owned-enterprises_en_0.pdf (accessed 7 November 2023).
5. *Foreign, Commonwealth & Development Office* (2023) Statement following the judgment in Mints & others v PJSC National Bank Trust & another. Available at: <https://content.govdelivery.com/accounts/UKFCDO/bulletins/375e351> (accessed 7 November 2023).

⁶ *Foreign, Commonwealth & Development Office* (2023) Statement following the judgment in Mints & others v PJSC National Bank Trust & another. Available at: <https://content.govdelivery.com/accounts/UKFCDO/bulletins/375e351> (accessed 7 November 2023).

METAMORPHOSIS OF THE EU RULES OF INTERPRETATION IN ADMINISTERING OF THE SANCTIONS' REGIME

Dr **Vladislav V. GRIB** – Honored Lawyer of Russia, Academician of the Russian Academy of Education, Professor, Head of the Department of Constitutional Law, MGIMO University.

E-mail: v.v.grib@mail.ru

76 Prospect Vernadskogo, Moscow, Russia, 119454.

Dr **Evgeny V. POPOV** – Assistant Professor, Department of Private International and Civil Law by the name of S.N. Lebedev, MGIMO University.

ORCID: 0000-0002-1788-9411. E-mail: e.popov@inno.mgimo.ru

76 Prospect Vernadskogo, Moscow, Russia, 119454.

Received January 18, 2024

Accepted February 5, 2024

Abstract: The article focuses on the analysis of legal technique which has been used recently by the European Union when administering sanctions' regime against legal persons, organizations and / or their bodies representing: the Russian Federation. Attention is drawn to the analysis of the corresponding ill-defined legal terminology within the context of the declared objectives of legal regulations pertaining to the imposition and the application of the sanctions' restrictions.

Keywords: legal technique, construction of legal norms, sanctions, sanctions regime, objectives of legal regulation, principle of legal certainty

References:

1. Boris Mints & Ors v PJSC National Bank Trust & Anor (2023). EWCA Civ 1132 ("Mints"), p. 225.
2. *EUR-Lex* (2022) Council Regulation (EU) 2022/428 of 15 March 2022 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32022R0428> (accessed 7 November 2023).
3. *European Commission* (2019) COMMISSION OPINION of 17.10.2019 on Article 5(1) of Council Regulation (EU) No 833/2014. Available at: https://finance.ec.europa.eu/system/files/2020-01/191017-opinion-regulation-2014-833-article-5-1_en.pdf (accessed 7 November 2023).
4. *European Union* (2023) STATE-OWNED ENTERPRISES RELATED PROVISION: ARTICLE 5aa OF COUNCIL REGULATION 833/2014 FREQUENTLY ASKED QUESTIONS – AS OF 23 OCTOBER 2023. Available at: https://finance.ec.europa.eu/system/files/2023-10/faqs-sanctions-russia-state-owned-enterprises_en_0.pdf (accessed 7 November 2023).
5. *Foreign, Commonwealth & Development Office* (2023) Statement following the judgment in Mints & others v PJSC National Bank Trust & another. Available at: <https://content.govdelivery.com/accounts/UKFCDO/bulletins/375e351> (accessed 7 November 2023).