

ПРАВОМЕРНЫ ЛИ ИМУЩЕСТВЕННЫЕ САНКЦИИ В ОТНОШЕНИИ СТОРОННИКОВ РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИКИ В ЕВРОПЕ

(МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)



**ТИМОФЕЕВ
ФАРЕНВАЛЬД
И ПАРТНЕРЫ**

**КОЛЛЕГИЯ
АДВОКАТОВ**



Обзор подготовлен Коллегией адвокатов
«ТИМОФЕЕВ, ФАРЕНВАЛЬД И ПАРТНЕРЫ»
относительно замораживания Европейским союзом
активов украинских и российских политических
деятелей в марте 2014 года.

Авторы комментария:

Проф. ФАРЕНВАЛЬД Арнольд Вильгельм Эрнст Август, к.ю.н.

НАТАРОВ Сергей Васильевич, к.ю.н.

БУНИК Иван Владимирович, к.ю.н.

СОКРАЩЕНИЯ

CFSP -Общая внешняя политика и политика безопасности (Европейский союз)
CIS - Содружество независимых государств (бывшие советские республики)
CSDP -Общая политика безопасности и обороны (Европейский союз)
ECHR -Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод
ECtHR – Европейский суд по правам человека
ECJ – Европейский суд
EU General Court - Европейский суд общей юрисдикции
ЕС - Европейский союз
EU Charter -Хартия основных прав Европейского Союза от 07 декабря 2000 г. с изменениями, внесенными в Страсбурге 12 декабря 2007 г.
ICCPR-Международный пакт о гражданских и политических правах
OECD - Организация экономического сотрудничества и развития
PEP- Политически мотивированное лицо
PSC -Комитет по политике и безопасности (Европейский союз)
UNCAC -Конвенция ООН против коррупции
UNODC - Управление ООН по наркотиками и преступности

РЕШЕНИЯ, ПРИНЯТЫЕ ЕС

Решение Совета 2014/119/CFSP от 05 марта 2014 г. относительно ограничительных мер, направленных против некоторых физических и юридических лиц и организаций, в связи с ситуацией в Украине.

Регламент Совета (ЕС) 208/2014 от 05 марта 2014 г. относительно ограничительных мер, направленных против некоторых физических и юридических лиц и организаций, в связи с ситуацией в Украине.

Решение Совета 2014/145/CFSP от 17 марта 2014 г. об ограничительных мерах в отношении действий, которые подрывают или ставят под угрозу территориальную целостность, суверенитет и независимость Украины.

Регламент Совета (ЕС) 269/2014 от 17 марта 2014 г. об ограничительных мерах в отношении действий, которые подрывают или ставят под угрозу территориальную целостность, суверенитет и независимость Украины.

Имплементационное решение Совета 2014/151/CFSP от 21 марта 2014 г., вводящее в действие Решение Совета 2014/145/CFSP от 17 марта 2014 г. об ограничительных мерах в отношении действий, которые подрывают или ставят под угрозу территориальную целостность, суверенитет и независимость Украины.

Имплементационный регламент Совета (ЕС) 284/2014 от 21 марта 2014 г., вводящий в действие Регламент Совета (ЕС) 269/2014 от 17 марта 2014 г., об ограничительных мерах в отношении действий, которые подрывают или ставят под угрозу территориальную целостность, суверенитет и независимость Украины.

Сообщение для лиц, подлежащих применению к ним ограничительных мер, предусмотренных в решении Совета 2014/145/CFSP, введенного в действие имплементационным решением Совета 2014/151/CFSP, и в регламенте Совета (ЕС) 269/2014, введенном в действие имплементационным регламентом Совета (ЕС) 284/2014 об ограничительных мерах в отношении действий, которые подрывают или ставят под угрозу территориальную целостность, суверенитет и независимость Украины, 2014/С 84/03

13 ноября 2013 г. госпожа Мара БИЗЗОТТО (Mara BIZZOTTO), член Европейского парламента, была озабочена. Она спросила Комиссию ЕС: будут ли выступления против ЕС считаться уголовным преступлением в Греции? Она имела в виду включение в Уголовный кодекс Греции новой Статьи 458а, предположительно устанавливающей наказание любому лицу, которое выступает против европейских структур, выражая несогласие с санкциями ЕС. Даже несмотря на то, что эта озабоченность оказалась необоснованной, как это следовало из письменного ответа Специального уполномоченного ЕС Вивьен РЕДИНГ (Vivienne REDING)¹, данный вопрос показывает, что политика ЕС по установлению санкций в области внешней политики, может с трудом поддаться пониманию.

Европа гордится своими достижениями в области защиты прав человека, в частности, свободы самовыражения, включая свободу прессы и СМИ. Кроме того, Украина и Россия являются участниками Европейской Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Однако недавние санкции против украинских и российских ПМЛ ("Политически мотивированных лиц") вызывают беспокойство. Как следует из настоящего обзора, свобода может быть ограничена без надлежащих и достаточных правовых оснований, выработанных в том числе европейской судебной практикой.

¹ Парламент ЕС, вопрос для письменного ответа E-012684/13.

СОДЕРЖАНИЕ

ФАКТЫ

- Решение и Регламент Совета ЕС от 05 марта 2014 г.
- Решение и Регламент Совета ЕС от 17 марта 2014 г.
- Меры, касающиеся незаконного присвоения украинских государственных активов
- Меры, касающиеся действий, которые подрывают или ставят под угрозу территориальную целостность, суверенитет и независимость Украины
- Основания, приведенные в «черных списках»
- Обоснования и масштабы принятых мер
- Выполнение данных мер государствами-членами ЕС
- Пересмотр мер
- Юридические основания принятых ЕС мер
- Внешняя политика ЕС
- Зачем нужны решение и регламент Совета?
- Компетенция Совета по общей внешней политике и политике безопасности (CSFP)

СРЕДСТВА ЗАЩИТЫ ПРАВА

- Виды средств защиты
- Приемлемость средств защиты для Суда общей юрисдикции ЕС
- Требования, которые могут рассматриваться в Суде общей юрисдикции
- Сроки действия средств защиты
- Доказывание фактов нарушения основных прав украинцами и русскими
- Сфера применения основных прав: являются ли меры по замораживанию активов инструментами уголовного или административного права?
- Замораживание активов в случае незаконного присвоения государственных активов
- Замораживание активов как инструмент законов войны на оккупированных территориях
- Замораживание активов как инструмент ведения экономической войны
- Судебная практика ЕС и юридическая природа замораживания активов

ВОЗМОЖНОЕ ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ НАРУШЕНИЕ ОСНОВНЫХ ПРАВ

- Презумпция невиновности
- Право на справедливое отправление судопроизводства
- Информация, которая должна быть предоставлена своевременно
- Соблюдение государственной тайны и обеспечение безопасности ЕС
- Достоверность
- Право на справедливое отправление правосудия
- Пропорциональность
- Необоснование нарушений прав человека лиц, включенных в «черный список»
- Право на эффективную судебную защиту
- Явная ошибка при оценке доказательств
- Лица, связанные с лицами, включенными в «черный список»

ВОЗМОЖНОЕ НАРУШЕНИЕ КОНКРЕТНЫХ ОСНОВНЫХ ПРАВ

- Право на собственность
- Меры, предусмотренные законом
- Цели, представляющие общий интерес
- Содействуют ли данные меры борьбе с незаконным присвоением украинских государственных активов?
- Помогают ли данные меры сохранению суверенитета Украины, ее территориальной целостности и независимости?
- Пропорциональность мер
- Свобода ведения бизнеса
- Ущемление чести человека и права на частную жизнь
- Свобода самовыражения
- Недискриминация

ВЫВОДЫ

ФАКТЫ

- Решение и Регламент Совета ЕС от 05 марта 2014 г.

05 марта 2014 г. Совет ЕС принял решение и регламент. Пункты 2 и 3 преамбулы части регламента Совета ЕС от 05 марта 2014 г. гласят:

"2) 3 марта 2014, Совет согласился сосредоточить ограничительные меры на замораживании и возврате активов лиц, определенных в качестве ответственных за незаконное присвоение украинских государственных активов, и лиц, ответственных за нарушения прав человека в Украине.

3) Решение 2014/119/CFSP предусматривает замораживание средств и экономических ресурсов отдельных лиц, определенных в качестве ответственных за незаконное присвоение украинских государственных активов, и лиц, ответственных за нарушения прав человека в Украине, физических или юридических лиц и связанных с ними организаций и органов с целью консолидации и поддержки верховенства права и уважения к правам человека в Украине. Указанные лица, организации и органы приведены в Приложении к настоящему Решению".

- Решение и Регламент Совета ЕС от 17 марта 2014 г.

17 марта 2014 г. Совет ЕС принял еще одно решение и регламент. Пункты 1 и 4 преамбулы регламента Совета ЕС от 17 марта 2014 г. гласят:

"1) "6 марта 2014 г., Главы государств или Правительств Государств-членов Союза решительно осудили неспровоцированное нарушение Российской Федерацией суверенитета, территориальной целостности и независимости Украины и призвали Российскую Федерацию незамедлительно отвести свои вооруженные силы в места их постоянной дислокации, как это предусмотрено соответствующими соглашениями." (...)

4) 17 марта 2014г. Совет принял Решение 2014/145/CFSP, предусматривающее введение ограничений на поездки и замораживание средств и экономических ресурсов некоторых лиц, ответственных за действия, которые подрывают или ставят под угрозу территориальную целостность, суверенитет и независимость Украины, включая действия, касающиеся будущего статуса какой-либо части территории, которые противоречат украинской Конституции, а также физических и юридических лицам, организаций и органов, связанных с ними. Указанные лица, организации и органы приведены в Приложении к настоящему Решению".

- Меры, касающиеся незаконного присвоения украинских государственных активов

Решение и Регламент Совета ЕС от 05 марта 2014 г. касаются замораживания средств украинских лиц, "ответственных за незаконное присвоение украинских государственных активов, и лиц, ответственных за нарушения прав человека в Украине, физических или юридических лиц и связанных с ними организаций и органов". Однако, «черные списки», прилагаемые к указанным решению и регламенту, не содержат имена лиц, которые предположительно совершали нарушения прав человека. Можно предположить, что Совет допускал ошибку, составляя проект обоих юридических документов, или что он не установил таких лиц к тому моменту, когда он предположил, в ходе подготовки указанных текстов, что нарушения прав человека могли бы иметь место.

Для иллюстрации метода, используемого при подготовке «черного списка», достаточно сослаться на следующее:

В Приложении I к Решению и Регламенту Совета ЕС от 05 марта 2014 г. под номером 1 указано следующее лицо:

- имя: Виктор Федорович Янукович;
- идентифицирующая информация: родился 09 июля 1950 г., бывший президент Украины;
- основания: лицо, подлежащее уголовному преследованию в Украине с целью возбуждения уголовного дела в связи с присвоением украинских государственных активов и их незаконным переводом за пределы Украины;
- дата внесения в список: 06 марта 2014 г.

- Меры, касающиеся действий, которые подрывают или ставят под угрозу территориальную целостность, суверенитет и независимость Украины

Решение и Регламент Совета ЕС от 17 марта 2014 г. предусматривают замораживание средств украинских, крымских и/или российских ПМЛ и связанных с ними лиц в связи с действиями, которые подрывают или ставят под угрозу территориальную целостность, суверенитет и независимость Украины после решения Автономной Республики Крым провозгласить свою независимость от Украины и присоединиться к Российской Федерации.

Пункт 1 преамбулы Регламента Совета ЕС (ЕС) 269/214 от 17 марта 2014 г. гласит:

"6 марта 2014 г. Главы государств и Правительств Государств-членов Союза решительно осудили неспровоцированное нарушение Российской Федерацией суверенитета, территориальной целостности и независимости Украины и призвали Российскую Федерацию незамедлительно отвести свои вооруженные силы в места их постоянной дислокации, как это предусмотрено соответствующими соглашениями." (...)

Пункт 4 преамбулы гласит:

"17 марта 2014 г. Совет принял Решение 2014/145/CFSP, предусматривающее введение ограничений на поездки и замораживание средств и экономических ресурсов некоторых лиц, ответственных за действия, которые подрывают или ставят под угрозу территориальную целостность, суверенитет и независимость Украины, включая действия, касающиеся будущего статуса какой-либо части территории, которые противоречат украинской Конституции, а также физических и юридических лиц, организаций и органов, связанных с ними. Указанные лица, организации и органы приведены в Приложении к настоящему Решению".

- Основания, приведенные в «черных списках»

Основания, приведенные в «черном списке», которые объясняли, почему лица, на которых были распространены указанные меры, были более индивидуализированы в Регламенте Совета ЕС от 17 марта 2014 г., и при этом была должным образом отмечена вовлеченность каждого отдельного лица. Так, например, в качестве оснований для включения в черный список г-на Виктора Алексеевича ОЗЕРОВА указывалось, что он был "Председателем Комитета по безопасности и обороне Совета Федерации Российской Федерации. 01 марта 2014 г. г-н ОЗЕРОВ, от имени Комитета по безопасности и обороне Совета Федерации, публично поддержал в Совете Федерации использование российских вооруженных сил в Украине". Г-н Денис Валентинович БЕРЕЗОВСКИЙ был включен в черный список потому, что "01 марта 2014 г. он был назначен командующим украинским Военно-Морским Флотом и принял присягу на верность вооруженным силам Крыма, и тем самым нарушил свою присягу [вооруженным силам Украины]. Генеральная Прокуратура Украины возбудила против него расследование по обвинению в государственной измене". Алексей Михайлович ЧАЛЫЙ стал "мэром Севастополя" в результате всенародного одобрением 23 марта 2014 г. и согласился с его «избранием». Он развернул активную кампанию за то, чтобы Севастополь стал самостоятельным образованием

Российской Федерации после референдума, проведенного 16 марта /2014 г.". Анатолий Алексеевич СИДОРОВ - командующий Западным военным округом России, подразделения которого дислоцированы в Крыму. Он несет ответственность за то, что часть вооруженных сил России присутствовала на территории Крыма, что подрывает суверенитет Украины, и помогал Крымским властям предотвращать публичные выступления против проведения референдума и воссоединения с Россией".

- Обоснования и масштабы принятых мер

Основания для замораживания средств, приведенные в Решениях и Регламентах от 05 марта 2014 г. и 17 марта 2014 г., сводились, в частности, к необходимости обеспечения национальных интересов в области внешней политики, а именно, в заинтересованности в хороших отношениях с Украиной; в пресечении незаконного присвоения украинских государственных активов; в недопущении нарушения прав человека лицами, ответственными за действия правительства в Украине, и действий, которые подрывают или ставят под угрозу территориальную целостность, суверенитет и независимость Украины. Указанные меры направлены против украинских и российских ПМЛ и связанных с ними лиц.

Эти меры используются для того, чтобы:

- идентифицировать определенных лиц, средства которых заморожены, и которые указаны в Приложении или списке лиц, средства которых подлежат замораживанию (помещенные в черный список);
- обязать тех, кто держит средства для таких лиц (обычно это банки), заморозить эти средства и не предоставлять их указанным лицам;
- обязать любого, кто держит средства для таких лиц, предоставлять информацию об этих средствах обозначенным органам власти;
- вводить дополнительные санкции, такие как запрет въезда на национальные территории.

- Выполнение данных мер государствами-членами ЕС

Регламенты ЕС от 05 марта 2014 г. и 17 марта 2014 г. предусматривают в Статье 15 (1) следующее:

"Государства-члены должны установить правила о наказаниях за нарушения условий настоящего Регламента и принимать все меры, необходимые для того, чтобы обеспечивать их выполнение. Предусмотренные наказания должны быть эффективными, пропорциональными и оказывающими сдерживающее действие".

Так, например, в связи с событиями на Украине Великобритания приняла следующие постановления: о санкциях (2014 от 05 марта 2014 г.); о финансовых санкциях Европейского союза (2014 от 06 марта 2014 г.) и о финансовых санкциях Европейского союза № 2 (2014 от 18 марта 2014 г.).

- Пересмотр мер

Совет периодически пересматривает «черные списки», но не реже одного раза в год.²

- Юридические основания принятых ЕС мер

- Внешняя политика ЕС

² См., например, Статья 14 (2) Регламента Совета ЕС от 17 марта 2014 г.

Бюллетень Совета ЕС "Ограничительные меры ЕС" (EU Restrictive Measures)³ содержит следующее пояснение:

"Санкции служат одним из инструментов ЕС, направленным на продвижение целей Общей внешней политики и политики безопасности (CFSP): обеспечение мира, демократии и уважения к верховенству права, соблюдение прав человека и международного права. Они всегда являются частью всестороннего политического подхода, влекущего за собой политический диалог и дополнительные усилия.

Санкции ЕС не являются карательными; они предназначены для того, чтобы вызывать изменения в политике или деятельности соответствующей страны, юридических или физических лиц. Поэтому принимаемые меры всегда направлены на обеспечение такой политики или действий, на средства их реализации и на тех, кто отвечает за их осуществление. В то же время, ЕС прилагает все усилия для того, чтобы минимизировать неблагоприятные последствия таких мер для гражданского населения или для правоправных действий."

- Зачем нужны решение и регламент Совета?

Как санкции выбираются и принимаются? В Бюллетене Совета ЕС "Ограничительные меры ЕС" (EU Restrictive Measures) говорится следующее⁴:

"Совет налагает ограничительные меры ЕС посредством принятия решения Советом по общей внешней политике и политике безопасности (CFSP). Совет принимает решение единогласно. Хотя такое решение предусматривает все налагаемые меры, могут понадобиться дополнительные законодательные меры для придания санкциям полной юридической силы. Некоторые санкции, такие как (..) запреты на поездки, осуществляются непосредственно государствами-членами. Для принятия таких мер необходимо лишь решение Совета. Решение обладает прямым действием для государств-членов ЕС.

Экономические меры, например, замораживание активов (...), относятся к компетенции Союза и поэтому требуют отдельного законодательного акта в виде регламента Совета, который имеет прямую обязательную силу для граждан и деловых кругов ЕС. Регламент, принятый на основе совместного предложения Верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности и Европейской комиссии, содержит подробные положения относительно конкретного масштаба мер, установленных Советом, и порядка их выполнения. " (...)

- "Замораживание активов:

Замораживание активов касается средств и экономических ресурсов, которые принадлежали или управлялись затрагиваемыми физическими или юридическими лицами. Это означает, что такие средства как наличные деньги, чеки, банковские депозиты, ценные бумаги, акции и т.д., нельзя будет получить, переместить или продать. Все другие материальные или нематериальные активы, включая недвижимое имущество, также не могут быть проданы или сданы в аренду. Замораживание активов также включает запрет на предоставление ресурсов затрагиваемым юридическим и физическим лицам. Это означает, что граждане и компании ЕС не должны производить им платежи или поставлять товары и другие активы. В

³ Бюллетень Совета ЕС: "Ограничительные меры ЕС", Брюссель, 05 апреля 2013 г.

⁴ См. примечание выше, там же.

действительности, юридически, нельзя будет совершать сделки с затрагиваемыми компаниями и лицами.

В некоторых случаях национальные компетентные органы могут предусмотреть некоторые исключения из режима замораживания, например, для удовлетворения первоочередных потребности (таких как поставки продовольствия, оплата аренды, оказание медицинской помощи, уплата налогов или разумных судебных сборов).

На уровне ЕС существуют два юридических инструмента, которые предусматривают правила относительно замораживании активов: во-первых, единогласное решение Совета по общей внешней политике и политике безопасности (например, Решения Совета от 05 марта 2014 г. и 17 марта 2014 г.) и, во-вторых, регламент, принятый Советом (например, регламенты Совета от 05 марта 2014 г. и 17 марта 2014 г.).

- Компетенция Совета по общей внешней политике и политике безопасности (CSFP)

Почему Совет CSFP обладает компетенцией? Чтобы позволить Европейскому союзу полностью реализовать свою ответственность по управлению кризисом, Европейский Совет (Ницца, декабрь 2000 г.) принял решение создать постоянные политические и военные структуры.⁵ В статье 1 Решения Совета ЕС от 22 января 2001 г., учреждающего Комитет по политике и безопасности (2001/78/CFSP), говорится:

"Комитет по политике и безопасности (PSC) (далее - Комитет) создается как постоянное образование Комитета, упомянутого в Статье 25 [теперь Статья 38] Договора"⁶.

В главе 2 Договора о создании Европейского союза содержатся специальные положения относительно общей внешней политике и политике безопасности. Статья 31 (1) Договора гласит: *"Решения, предусмотренные в данной Главе, принимаются Европейским Советом и Советом, действующими единогласно, за исключением случаев, когда в Договоре предусмотрено иное. При этом исключается принятие законодательных актов"*.

В более широком плане в Статье 24 Договора говорится:

" (1) компетенция Союза в вопросах общей внешней политики и политики безопасности охватывает все сферы внешней политики и все аспекты, касающиеся безопасности Союза, включая последовательное создание общей оборонной политики, которая могла бы привести к совместной обороне. Общая внешняя политика и политика безопасности определяется специальными правилам и процедурам. Она вырабатывается и осуществляется Европейским Советом и Советом, действующими единогласно, за исключением случаев, когда в Договоре предусмотрено иное. При этом исключается принятие законодательных актов.." (...)

⁵ См. http://www.eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/index_en.htm, загрузка 08 марта 2014 г.

⁶ Статья 38 Договора о Европейском союзе гласит: *"(1) Без ущерба для Статьи 240 Договора о функционировании Европейского союза, Комитет по вопросам политики и безопасности контролирует международную ситуацию в областях, охватываемых общей внешней политикой и политикой безопасности, и содействует определению политики, предоставляя мнения Совету по запросу Совета или Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности или по своей собственной инициативе. Он также контролирует выполнение согласованной политики, без ущерба для полномочий Верховного представителя."* (...)

Полномочия Совета основаны на Статье 29 Договора о Европейском союзе (TEU).⁷ Совокупный эффект Статей 21, 23, 24, 25 и 29 TEU сводится к тому, что "решения, которые (i) принимаются в рамках общей внешней политики и политики безопасности (CFSP), как это определено в Статье 24 (1) TEU, (ii), касаются 'отдельных вопросов географического или тематического характера' и (iii), по своему характеру не относятся к «оперативным действиям» по смыслу Статьи 28 TEU, и согласуются с «позицией Союза» по смыслу Статьи 29 TEU".⁸ Поскольку два Решения Совета от 05 марта 2014 г. и 17 марта 2014 г. отвечают этим трем критериям, они могли быть правомерно приняты на основе Статьи 29 TEU. Статьи 215⁹ и 288 Договора¹⁰ о функционировании Европейского союза (TFEU) позволяют Совету принимать меры, вводящие ограничения против соответствующих лиц, независимо от того, связаны ли они с правящим режимом третьей страны или нет.¹¹

СРЕДСТВА ЗАЩИТЫ ПРАВА

- Виды средств защиты

Существует два вида средств защиты против мер, принимаемых Советом ЕС: во-первых, обращение к органу, который принимает решение о замораживании, с просьбой исключить затрагиваемое лицо из списка, и, во-вторых, обращение с жалобой в другой орган, который уполномочен контролировать действия органа, принимающего решение о замораживании. В бюллетене ЕС¹² содержится следующее объяснение:

"Совет уведомляет физических и юридических лиц, против которых вводятся меры по замораживанию средств (...), о вводимых против них мерах. Одновременно он обращает их внимание на имеющиеся юридические средства защиты: они могут просить Совет пересмотреть свое решение, предоставив свои комментарии относительно включения их в список. Они могут также оспаривать указанные меры в Суде общей юрисдикции ЕС".

Компетенция Суда общей юрисдикции ЕС основана на Статьях 275¹³, 263¹⁴ и 264 TFEU.¹⁵

⁷ Статья 29 Договора о Европейском союзе предусматривает: "Совет принимает решения, которые определяют подход Союза к конкретному вопросу географического или тематического характера" ...

⁸ Суд общей юрисдикции ЕС, 27 февраля 2014 г., дело T-256/11, *Ezz v Council*, параграф 41.

⁹ Статья 215 Договора о функционировании ЕС гласит:

" 1. Когда решение, принятое в соответствии с главой 2 раздела V Договора о Европейском Союзе, предусматривает полное или частичное приостановление или сокращение экономических и финансовых отношений с одной или несколькими третьими странами, Совет, постановляя квалифицированным большинством по совместному предложению Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности и Комиссии, принимает необходимые меры. Совет информирует о них Европейский парламент.

2. Когда это предусмотрено решением, принятым в соответствии с главой 2 раздела V Договора о Европейском Союзе, Совет согласно указанной в параграфе 1 процедуре может принимать ограничительные меры против физических или юридических лиц, групп или негосударственных образований. 3. Акты, предусмотренные в настоящей статье, должны содержать необходимые положения в сфере правовых гарантий".

¹⁰ Статья 288 Договора о функционировании ЕС гласит:

" Для осуществления компетенции Союза институты принимают регламенты, директивы, решения, рекомендации и заключения.

Регламент имеет общее действие. Он является обязательным в полном объеме и подлежит прямому применению во всех государствах-членах.

Решение является обязательным в полном объеме. Когда решение указывает адресатов, оно обязательно только для них. " (...)

¹¹ См. Суд общей юрисдикции ЕС, 27 февраля 2014 г., дело T-256/11, *Ezz v Council*, параграф 53.

¹² Бюллетень Совета ЕС: "Ограничительные меры ЕС", Брюссель, 05 апреля 2013 г.

¹³ Статья 275 Договора о функционировании ЕС гласит:

Заинтересованное лицо может просить Совет раскрыть доказательства, послужившие основанием для принятия Советом ограничительных мер против него. Заинтересованное лицо может также просить Совет пересмотреть решение о включении его в перечень черных списков, содержащихся в Приложениях к Решениям и Регламентам.¹⁶ Если Совет отклоняет просьбу заинтересованного лица об исключении его из указанных списков в Приложениях к Решениям и Регламентам, заинтересованное лицо может обратиться с жалобой в канцелярию Суда общей юрисдикции.

- Приемлемость средств защиты для Суда общей юрисдикции ЕС

Суд общей юрисдикции полномочен рассматривать прямые иски, поданные физическими лицами против действий учреждений, органов, управлений или агентств Европейского союза, которые направлены против них или затрагивают их непосредственно, а также против регулятивных мер, которые касаются их непосредственно и которые не влекут за собой применения имплементационных мер.

- Требования, которые могут рассматриваться в Суде общей юрисдикции

Возможные требования, которые выдвигает заинтересованное лицо, могут, в частности, включать следующее:

- аннулирование конкретной меры, Статья 263 TFEU;

«(1) Суд Европейского Союза не обладает полномочиями в отношении положений об общей внешней политике и политике безопасности, а равно в отношении актов, принимаемых на их основе.

(2) Однако Суд Европейского Союза полномочен контролировать соблюдение статьи 38 Договора о Европейском Союзе и выносить решения по искам, подаваемым на условиях, предусмотренных в четвертом абзаце статьи 263 настоящего Договора, в целях контроля правомерности решений, принимаемых Советом на основании главы 2 раздела V Договора о Европейском Союзе, которыми предусматриваются ограничительные меры против физических или юридических лиц».

¹⁴ Статья 263 Договора о функционировании ЕС гласит:

«(1) Суд Европейского Союза контролирует правомерность законодательных актов, актов Совета, Комиссии и Европейского центрального банка, кроме рекомендаций и заключений, а также актов Европейского парламента и Европейского совета, направленных на создание правовых последствий в отношении третьих лиц. Кроме того, Суд Европейского Союза контролирует правомерность актов органов или учреждений Союза, направленных на создание правовых последствий в отношении третьих лиц.

(2) С этой целью Суд Европейского Союза полномочен выносить решения по искам, которые подаются государством-членом, Европейским парламентом, Советом или Комиссией в связи с отсутствием компетенции, нарушением существенных процедурных требований, нарушением Договоров или любой нормы права, относящейся к их применению, либо злоупотреблением полномочиями.

. (...)

(4) На условиях, предусмотренных в первом и втором абзацах, любое физическое или юридическое лицо может подавать иски против актов, адресатом которых оно является либо которые непосредственно и индивидуально его затрагивают, а также против регламентарных актов, которые непосредственно его затрагивают и не требуют исполнительных мер.

. (...)

(6) Предусмотренные в настоящей статье иски должны быть поданы в течение двухмесячного срока, который отсчитывается, в зависимости от случая, с момента опубликования акта, с момента уведомления о нем истца или – при отсутствии такого опубликования или уведомления – со дня, когда истец узнал о данном акте».

¹⁵ Статья 264 Договора о функционировании ЕС гласит:

«Суд Европейского Союза контролирует правомерность законодательных актов, актов Совета, Комиссии и Европейского центрального банка, кроме рекомендаций и заключений, а также актов Европейского парламента и Европейского совета, направленных на создание правовых последствий в отношении третьих лиц. Кроме того, Суд Европейского Союза контролирует правомерность актов органов или учреждений Союза, направленных на создание правовых последствий в отношении третьих лиц».

¹⁶ См. Суд общей юрисдикции ЕС, 05 февраля 2013 г., дело T-494/10, *Bank Saderat Iran v Council*.

- исключение данного лица из черного списка, прилагаемого к соответствующему Решению и Регламенту.

- Сроки действия средств защиты

Согласно Статье 263 (6) Договора о функционировании Европейского союза (TFEU), максимальный срок действия средств защиты составляет два месяца в тех случаях, когда заинтересованное лицо выдвигает средство защиты в смысле подраздела (3) данного положения Статьи 263 против соответствующего Решения или Регламента. Однако, в том что касается такого максимального срока Суд общей юрисдикции ЕС проявляет снисхождение, поскольку он считает, что меры по замораживанию средств, являющиеся предварительными и подлежащими пересмотру, по определению носят временный характер¹⁷:

"В отличие от меры, имеющей целью оказывать постоянное юридическое воздействие, должна быть возможность требовать пересмотра меры по замораживанию средств, введенной в соответствии с Регламентом (...) в любое время, чтобы установить, оправдано ли продолжение ее действия, и, в случае отказа Комиссии удовлетворить такое требование, оспорить такой отказ путем подачи иска по поводу бездействия".

Однако если Совет не реагирует на требование об исключении соответствующего лица из списка (черного списка), иск по поводу бездействия в соответствии со Статьей 265 TFEU является неприемлемым.¹⁸ Тем не менее, это не затрагивает право заинтересованного лица предъявить иск согласно Статье 263 TFEU.

- Доказывание фактов нарушения основных прав украинцами и русскими

То обстоятельство, что заинтересованные лица являются украинцами или русскими, не лишает их основных прав, провозглашенных в Хартии ЕС. Заинтересованные лица могут пользоваться основными правами, поскольку Хартия ЕС четко наделяет ими «всех», т.е. включает сюда также граждан государств-нечленов и юридических лиц.¹⁹ Присоединение Европейского союза к Европейской конвенции по правам человека предусмотрено Статьей 6 Лиссабонского Договора и предопределено Статьей 59 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ECHR), с изменениями, внесенными Протоколом 14. Соответственно, граждане любого государства-участника ECHR могут доказывать факт нарушения Устава ЕС после присоединения ЕС к ECHR.

- Сфера применения основных прав: являются ли меры по замораживанию активов инструментами уголовного или административного права?

Для сферы применения прав человека большое значение имеет то обстоятельство, рассматриваются ли принимаемые Комиссией ЕС меры как инструменты уголовного или административного права. Конечно, такие меры не относятся к сфере гражданского права. Такое дифференцирование важно, поскольку, если такие меры рассматриваются как инструменты уголовного права, то гарантии основных прав приобретали бы большее значение, например, в том что касается соблюдения принципа *"nulla poene sine lege"* («нет наказания без права»), т. е. принципа, согласно которому положение уголовного права должно интерпретироваться точно.

¹⁷ Суд общей юрисдикции ЕС, 21 марта 2014 г., дело *Hani El Sayyed Elsebai Yusef v Commission and Council*, параграф 55.

¹⁸ Суд общей юрисдикции ЕС, 21 марта 2014 г., дело T-306-10 *Hani El Sayyed Elsebai Yusef v Commission and Council*, параграф 55; Европейский суд, объединенные дела 10/68 и 18/68, *Eridania and Others v Commission* (1969) ECR 459, параграфы 16 - 18.

¹⁹ См. Суд общей юрисдикции ЕС от 05 февраля 2013 г., дело T-494/10, *Bank Saderat Iran v Council*.

Даже если бы меры, принятые Советом ЕС, не рассматривались как носящие характер не уголовного права, а публичного права, "параллели между мотивами для санкций и тремя основными целями уголовного права – наказание, сдерживание и реабилитация – являются безошибочными. Надежды на реабилитацию у стран, которые налагают санкции, подобно надеждам государств, которые заключают в тюрьму преступников, могут не сбыться, но они могут быть вполне удовлетворены любым наказанием и сдерживанием преступности"²⁰. Это особенно справедливо в случае Решения и Регламента Совета ЕС от 17 марта 2014 г. В пункте 3 преамбулы Решения и Регламента Совета ЕС от 17 марта 2014 г. говорится о решении глав государств и правительств, согласно которому решения должны быть найдены через переговоры между украинским и российским правительствами, но что в отсутствии результатов таких переговоров ЕС прибегнет к дополнительным мерам, таким как запреты на поездки и замораживание средств. Эта угроза ясно показывает, что данные меры носят карательный характер, даже если это и не признается судебной практикой ЕС.

- Замораживание активов в случае незаконного присвоения государственных активов

Трансграничное замораживание преступных средств во многом зависит от действующих конвенций и двусторонних соглашений. Конвенция ООН против коррупции (UNCAC) получила одобрение 170 сторон, включая ЕС²¹. В гражданском праве частное лицо может требовать в суде заморозить средства другого лица, но такие меры носят исключительно частный характер²², и поэтому в данном контексте они не рассматриваются.

- Замораживание активов как инструмент законов войны на оккупированных территориях

Может ли замораживание средств использоваться как инструмент, основанный на законах войны? Касаясь оккупированных территорий, статья 23 (g) Конвенция о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г.²³ запрещает "истреблять или захватывать неприятельскую собственность, кроме случаев, когда подобное истребление или захват действительно вызывается военной необходимостью". В том что касается неприятельской собственности, многие государства используют руководства, которые основаны на обычном праве. Так, например, британское Руководство о вооруженных конфликтах 2004 г. гласит²⁴: "истребление собственности может быть правомерным только в том случае, когда оно действительно вызывается военной необходимостью"²⁵. Также запрещено изъятие собственности против желания владельцев и с намерением получения необоснованной выгоды. На оккупированных территориях запрещено любое истребление неприятельской собственности, независимо от того, принадлежит ли она частным лицам или государству, если только такое истребление не вызвано абсолютной необходимостью

²⁰ Гари Клайд ХАЛБАУЭР (Gary Clyde HUFBAUER): "Пересмотренные экономические санкции", 3-е изд., Институт мировой экономики им.Петерсона, Вашингтон 2007, р. 7 (на англ. яз.).

²¹ Марк ПИЕТ (Mark PIETH) (ред.): "Возвращение украденных активов", Базельский Институт управления, Базель 2008, р. 12 (на англ. яз.): «Замораживание преступно полученных средств, основанное на внутренней процедуре финансового центра или на основе запроса пострадавшего государства об оказании юридической помощи, являются наиболее эффективным средством, поскольку оно основано на действиях органов государственной власти. Однако при этом должны соблюдаться специальные формальные требованиями, и в некоторых правовых системах замораживание осуществляется в рамках оказания взаимной юридической помощи на договорной основе».

²² См. сноску выше, там же.

²³ Конвенция (IV) о законах и обычаях ведения сухопутной войны и приложения к ней: Положения о законах и обычаях сухопутной войны. Гаага, 18 октября 1907 г.

²⁴ Британское военное руководство о законах вооруженных конфликтов, 2004, р. 2.2.3 (на англ.яз.).

²⁵ См. сноску выше, пункт 5.35.1, "грабеж".

проведения военных операций.²⁶ Однако в данном случае замораживание средств на оккупированных территориях не осуществляется, и Гагская конвенция не устанавливает правил, которые могли бы быть применены к замораживанию собственности на не оккупированных территориях.

- Замораживание активов как инструмент ведения экономической войны

Можно ли охарактеризовать отношения между ЕС и Россией как состояние "экономической войны"? Энциклопедия Британика дает следующее определение²⁷: "Экономическая война означает использование или угрозу использования экономических мер против какой-либо страны с целью ослабить ее экономику и тем самым ослабить ее политическую и военную мощь. Экономическая война также включает использование экономических мер с целью заставить противника изменить его политику (...). Некоторые обычные средства экономической войны включают (...) замораживание основных средства (...). Экономическая война не регулируется международно-правовыми документами:²⁸(...) поскольку воюющие стороны игнорировали юридические правила относительно приемлемого поведения в экономической войне, ссылки на международное право становились неуместными". Но даже если замораживание средств направлено на изменение российской политики, предположение о состоянии экономической войны, в которой все было бы позволено, представляется чрезмерным, принимая во внимание, что меры по существу направлены против нескольких ПМЛ и связанных с ними людей.

- Судебная практика ЕС и юридическая природа замораживания активов

Суд общей юрисдикции ЕС не разделяет точку зрения, что меры по замораживанию средств носят криминальный характер²⁹:

"Формулировки первого предложения Статьи 49 (1) Хартии основных прав идентичны формулировкам первого предложения Статьи 7 (1) Конвенции о защите прав человека и основных свобод, подписанной в Риме 4 ноября 1950 г. В соответствии со Статьей 52 (3) Хартии основных прав, эти условия должны толковаться в свете прецедентного права Европейского Суда по правам человека (ECHR). Согласно этому прецедентному праву, на Статью 7 этой Конвенции можно должным образом сослаться только в случае угрозы наложения «наказания». Отправной точкой при любой оценке существования «наказания» является доказательство того, наложена ли рассматриваемая мера в результате обвинения в «уголовном преступлении». Другие соответствующие факторы в этом отношении – это характеристика данной меры согласно применимому праву, ее характера и цели, процедур, используемых при ее подготовке и выполнении, и ее серьезность. Однако серьезность меры не является решающим фактором, поскольку, например, многие неуголовные меры профилактического характера могут оказывать существенное воздействие на заинтересованное лицо (см. судебное дело «M. v. Германия», № 19359/04, § 120, ECHR 2009)."

По мнению Суда общей юрисдикции ЕС, ни одно положение права ЕС не придает уголовно-правовой аспект мерам по замораживанию средств, таких, которые предусмотрены Решением Совета ЕС от 05 марта 2014 г. и Регламентом Совета ЕС от 05 марта 2014 г., и соответственно, мерам, предусмотренным Решением и

²⁶ См. сноску выше, пункт 11.75.

²⁷ Энциклопедия Британика: "экономическая война", загружено 31 марта 2014 г. (на англ. языке).

²⁸ Эгил ФОРЛАНД (Egil FØRLAND): "История экономической Войны: Международное право, эффективность, стратегии", Журнал исследований мира, май 1993 г., том 30, № 2, стр. 151-162, на стр. 151 (на англ. языке).

²⁹ Суд общей юрисдикции ЕС, 27 февраля 2014 г., дело T-256/11, *Ezz v Совет*, paras 75 и seq. (на англ. языке).

Регламентом Совета ЕС от 17 марта 2014 г. Суд полагает, что положения, формирующие систему мер по замораживанию средств, не направлены на то, чтобы наказать или предотвратить повторение какого-либо поведения. *"Их единственная цель состоит в том, чтобы удержать средства, принадлежащие физическим и юридическим лицам и организациям, о которых говорится"* в Статье 1 Решений и Статьях 3 Регламентов, *"в целях, о которых говорится в Статье 21 (2) (b) и (d) TEU"*³⁰. Соответственно, по мнению Суда, заинтересованные лица не смогут ссылаться на конкретные преимущества, на которые они могли бы претендовать в том случае, если бы юридические документы носили уголовно-правовой характер.

ВОЗМОЖНЫЕ ПРОЦЕДУРНЫЕ НАРУШЕНИЕ ОСНОВНЫХ ПРАВ

- Презумпция невиновности

Статья 48 (1) Устава ЕС воплощает принцип презумпции невиновности. Статья 11 (1) Всеобщей декларации прав человека гарантирует презумпцию невиновности для каждого человека, *"обвиняемого в совершении преступления, (...), пока его виновность не будет установлена законным порядком путем гласного судебного разбирательства, при котором ему обеспечиваются все возможности для защиты"*. Аналогичное положение содержится в Статье 6 (2) ЕCHR. Украинский Уголовный кодекс излагает принцип невиновности в Статье 2 (2):

" Лицо считается невиновным в совершении преступления и не может быть подвергнуто уголовному наказанию, пока его вина не будет доказана в законном порядке и установлена обвинительным приговором суда."

Вместе с тем, принцип презумпции невиновности не исключает обвинение в уголовном преступлении, содержащем предусмотренную законом презумпцию, что принципы рациональности (достоверности) и пропорциональности должным образом соблюдены.³¹ Европейский суд по правам человека (ЕCtHR) придерживался следующего³²: государства должны ограничивать презумпции *"в разумных пределах, что позволяет учитывать важность затрагиваемых интересов и обеспечивать право на защиту"*. Соответственно, презумпции должны ограничиваться в пределах разумных пределов.

В решении от 06 сентября 2013 г. Суд общей юрисдикции ЕС постановил³³, что решения и регламенты Совета ЕС относительно замораживания средств физических и юридических лиц, идентифицированных Советом, как вовлеченных в распространение ядерного оружия, нарушили права этих физических и юридических лиц, в частности, ввиду того, что Совет не смог предоставить достаточные доказательства для наложения таких санкций.

Однако в целом можно отметить, что Суд общей юрисдикции ЕС придерживается формального подхода³⁴: презумпция невиновности в смысле Статьи 48 (1) Хартии ЕС должна интерпретироваться в свете прецедентного права ECtHR согласно Статье 52

³⁰ См. примечание выше, параграф. 78: "см. в этой связи и по аналогии, постановление от 11 июля 2007 г. в деле T-47-03 *Sison v Council*, не опубликованное в регистре Европейского суда (ECR), параграф 101 и дело T-49/07 *Fahas v Council*, (2010) ECR I-5555, параграф 67" (на англ. языке).

³¹ Линди МУЗИЛА, Мишель МОРАЛЕС, Марианна МАТИАС, Тамар БЕРГЕР (Lindi MUZILA, Michelle MORALES, Marianne MATHIAS, Tammar BERGER): *"Берущие взятки - Криминализация незаконного обогащения в борьбе с коррупцией"*, серия StAR, 2012, р. 31. (на англ. языке).

³² Европейский суд по правам человека, *Salabiaku v. France* (1988), Заявление № 10519/83, раздел 28 (на англ. языке).

³³ Суд общей юрисдикции ЕС от 06 сентября 2013 г., постановления по объединенным делам T-35/10 и T-7/11 *Bank Mellat v. Council*; дело T-493/10 *Persia International Bank plc*; объединенные дела T-4/11 и T-4/11 *Export Development Bank of Iran*; дело T-12/11 *Iran Insurance Company*; дело T-13/11 *Post Bank Iran*; дело T-24/11 *Bank Refah Kargaran*; дело T-434/11 *Europäisch-Iranische Handelsbank AG*; объединенные дела T-42/12 и T-181/12 *Naser Bateni*; дело T-57/12 *Good Luck Shipping*; дело T-110/12 *Iranian Offshore Engineering & Construction Co. v Council* (на англ. языке).

³⁴ Суд общей юрисдикции ЕС, 27 февраля 2014 г., дело T-256/11, *Ezz v Council*, paras 82 и seq. (на англ. языке).

(3) Хартии. Это означает, что никакой представитель официальной власти не может объявить человека виновным в уголовном преступлении прежде, чем его вина будет доказана в суде.³⁵ Кроме того, презумпция невиновности будет нарушена в результате заявлений или решений, в которых отражается понимание того, что данный человек виновен, и которые побуждают общественность верить в его вину или которые предрешают оценку фактов компетентным судом.³⁶

В Статье 1 (1) Решения Совета ЕС от 05 марта 2014 г. Совет ссылается на "лиц, идентифицированных в качестве ответственных за незаконное присвоение украинских государственных активов (...) и физических и юридических лиц, организаций или органов, связанных с ними, как они приводятся в Приложении", средства и экономические ресурсы которых должны быть заморожены. В черном списке Совет конкретизирует таких лиц со ссылкой на "лицо, подлежащее уголовному преследованию в Украине" или "лицо, подлежащее разбирательству в Украине на предмет причастности к преступлениям"... Аналогичные формулировки используются в регламенте Совета ЕС от 05 марта 2014 г. Возможные уголовные обвинения, которые выдвигаются против заинтересованных лиц, при этом не известны.³⁷

Другими словами, если Совет предполагает, что включенные в черный список лица были "идентифицированы как ответственные за незаконное присвоение украинских государственных активов", и соответственно, лица, связанные с ними, это означает, что по мнению Совета, эти лица фактически совершили соответствующие преступления или способствовали их совершению. Утверждение, что включенные в черный список лица ответственны за незаконное присвоение государственных активов или способствовали такому присвоению, подразумевает, что Совет рассматривает их как преступников. Совет не корректирует это утверждение по причинам, приведенным в черных списках применительно к конкретным лицам. В изложении мотивов Совет указывает, что данные лица "подлежат уголовному преследованию" или разбирательству на предмет причастности к преступлениям. Чтобы избежать каких-либо неопределенностей, Совет мог бы уточнить в преамбулах и статьях Решения и Регламента от 05 марта 2014 г., что указанные лица являются не «ответственными», а «подозреваемыми». **Соответственно, представляется, в данном случае Совет нарушил принцип презумпции невиновности.**

В случае Решения и Регламента Совета ЕС от 17 марта 2014 г. ситуация отличается, поскольку Совет не столько конкретизирует совершенные действия в плане нарушения уголовного права, сколько уделяет внимания политическим вопросам. Однако, поскольку утверждения Совета позволяют предположить, что заинтересованное лицо якобы нарушило украинское уголовное право, например, покушалось на государственную измену, такие юридические соображения, которые были изложены в отношении Решения и Регламента от 17 марта 2014 г., по-прежнему применимы.

³⁵ Европейский суд по правам человека, *Alenet de Ribemont v. France*, 10 февраля 1995 г., §§ 35-36, серия 308, и *Lizaso Azconobieta v. Spain*, № 28834/08, § 37, 28 июня 2011 г. (на англ. языке).

³⁶ Европейский суд по правам человека, *Pandy v. Belgium*, номер 13583/02, § 42, 21/09/2006, и *Pavalache v. Romania*, номер 38746/03, § 116, 18 октября 2011 г. (на англ. языке).

³⁷ Можно было бы, например, говорить о Статье 210 украинского Уголовного кодекса, который предусматривает наказание за нарушения закона о бюджете Украины и которая ссылается на ее подраздел (1) "Использование чиновником бюджетных средств не по их целевому назначению".

- Право на справедливое отправление судопроизводства

Статья 47 Хартии ЕС и Статья 6 (1) ECHR устанавливают право на справедливый суд, что предполагает право обвиняемого лица защищать себя и получать доступ к необходимым ему материалам, чтобы подготовиться к своей защите. Судебная практика ЕС проработала проблему процедурных прав в отношении замораживания активов по делу *People's Mojahedin Organization of Iran* («Организация моджахедов народа Ирана».³⁹ По мнению Суда, нет сомнения в том, что обязательство излагать мотивы полностью применимо и к замораживанию активов. Суд считает, что заинтересованные лица имеют право быть выслушанными, и они могут излагать свою позицию и представлять доказательства. Суд подчеркнул важность предоставления изложения мотивов физическим и юридическим лицам с тем, чтобы можно было провести эффективное судебное разбирательство.

Согласно Статье 251 (2) TFEU, любое лицо имеет право оспорить решение относительно его включения в черный список в соответствии с процедурой CFSP, независимо от того, оспаривается ли Регламент Совета ЕС.⁴⁰ Вместе с тем, заинтересованное лицо не имеет право просить Совет провести слушания, поскольку это не предусмотрено TEU или другими юридическими инструментами.⁴¹

- Информация, которая должна быть предоставлена своевременно

Информация заинтересованным лицам должна предоставляться своевременно:⁴² *"В тех случаях, когда Совет намерен использовать информацию, предоставленную государством-членом, для принятия ограничительных мер, затрагивающих какое-либо юридическое лицо, он обязан обеспечить, до принятия таких мер, чтобы заинтересованное юридическое лицо было уведомлено о данной информации своевременно, с тем чтобы оно могло эффективно изложить свою точку зрения."* В данном случае Совет не предлагает принимать меры - он их осуществляет незамедлительно. Соответственно, многое будет зависеть от имеющейся у Совета информации, использовал ли Совет его собственное усмотрение, и позволила ли указанная информация установить достаточные доказательства предполагаемых действий заинтересованных лиц.

- Соблюдение государственной тайны и обеспечение безопасности ЕС

В том, что касается секретных доказательств, было предложено, чтобы суды ЕС рассматривали данный вопрос в соответствии с "наилучшей практикой"⁴³,

³⁸ Европейский Суд первой инстанции, 12 декабря 2006 г., *People's Mojahedin Organization of Iran v Council*, дело T-228/02, (OMPI 1) [2006] ECR II-4665 (на англ. языке).

³⁹ См. Также: Мелисса фон БРОЕК, Моника ХАЗЕЛЬХОРСТ, Воутер де ЗАНГЕР (Melissa von den BROEK, Monique HAZELHORST, Wouter de ZANGER): "Замораживание активов: мягкая санкция или уголовное обвинение?", 2010 Merkourios, том 27, выпуск 72, стр. 18-27, на стр. 24 (на англ. языке).

⁴⁰ Гавин СУЛЛИВАН (Gavin SULLIVAN): "Включенные в черный список: Целевые санкции, приоритетная безопасность и основные права", доклад Европейского центра исследований прав человека (ECCHR), декабрь 2010 г., р. 20. (на англ. языке).

⁴¹ Суд общей юрисдикции ЕС от 12 марта 2014 г., дело T-202/12, параграф 79 со ссылкой на его постановление от 23 октября 2008 г., дело T-256/07 *People's Mojahedin Organization of Iran v Council*, параграф 93 и последующие ссылки (на англ. языке).

⁴² См. сноску выше, параграф 77.

⁴³ Мартин ШЕЙНИН (Martin SCHEININ): "Десять примеров наилучших методов в борьбе с терроризмом: Доклад Специального докладчика по вопросам поощрения и защиты прав человека и основных свобод в борьбе с терроризмом", A/HRC/16/51 (на англ. языке).

обеспечивая юридическую и институционную основу, содействующую продвижению и защите прав человека и верховенства права во всех аспектах борьбы с терроризмом. Что касается доказательств в случае, когда замораживание активов было связано с предполагаемыми террористами, это означает, что санкции могут применяться в том случае, когда имеются "разумные основания" полагать, что данное лицо было причастно к терроризму. Подобные принципы могут быть применимы в случае военной угрозы против государств-членов ЕС. Однако, если такая угроза направлена против государства, не являющегося членом ЕС, сомнительно, сможет ли ЕС действовать, принимая во внимание, что у него нет общей оборонной политики с этим государством.

Что касается судебного разбирательства, данный принцип предусматривает, что заинтересованное имеет право на судебное разбирательство с соблюдением надлежащих процессуальных прав, применимых к такому разбирательству, включая раскрытие материалов дела против заинтересованного лица, а также таких правил относительно бремени доказывания, которые соизмеримы с серьезностью санкций.⁴⁴ Следует напомнить, что ЕС вряд ли является типичным обладателем средств обороны. "У него нет ни армии, ни ВМФ, ни ВВС, ни полицейских сил".⁴⁵ Поэтому Совет вынужден представлять доказательства судам ЕС. Если это невозможно по соображениям безопасности, Совет должен, по крайней мере, предоставить судам резюме конфиденциальной информации.

Относительно доказательств конфиденциального характера Европейский суд постановил:⁴⁶

" (...) Совет не может основываться на утверждении, что соответствующее доказательство получено из конфиденциальных источников, и соответственно, не может быть раскрыто. Хотя это обстоятельство, возможно, могло бы служить оправданием для введения ограничений относительно передачи такого доказательства заявителям или их адвокатам, остается неизменным тот факт, что, учитывая существенную роль судебного разбирательства в контексте принятия ограничительных мер, суды Европейского союза должны быть в состоянии учитывать законность и действенность таких мер, но при этом не должны выдвигаться возражения, что доказательства и информация, используемые Советом, являются секретными или конфиденциальными (...). Кроме того, Совет не имеет права основывать акт, устанавливающий ограничительные меры, на информации или доказательствах, представленных государством-членом, если данное государство-член не желает санкционировать их передачу судам Европейского союза, задача которых состоит в том, чтобы рассмотреть законность того решения (...). "

-Достоверность

Совет должен гарантировать, что его меры являются оправданными. Он должен оценить уместность и законность информации и доказательств, представленных ему государством-членом или Верховным представителем Союза по внешней политике и

⁴⁴ Мартин ШЕЙНИН (Martin SCHEININ): см. сноску выше, параграф 35.

⁴⁵ Сиан МЕРФИ (Cian S. MURPHY): "Секретные доказательства в праве ЕС о безопасности: Специальные защитники в суде?", в: Секретность, национальная безопасность и защита конституционного права, под ред. Дэвида Кола, Андриана ВЕДАЧИ, Фредерико Фаббрини (David Cole, Adriana VEDASCHI and Federico Fabbrini); издательский дом Эдварда Элгара, Челтенхэм, 2013 г. стр 268 и seq., на стр. 282 (на англ. языке).

⁴⁶ Европейский суд, 28 ноября 2013 г., дело C-280/12 P, *Council v Fulmen*. (на англ. языке).

политике безопасности. Если Совет не предоставляет в Суд общей юрисдикции информацию, из которой следует, что он проверил уместность и законность доказательства, касающегося заинтересованного лица, или если такая информация, на которой основывался Совет, была неправильной, это указывает на то, что подобная проверка не проводилась.⁴⁷

- Право на справедливое отправление правосудия

Согласно Статье праву на хорошее управление (Статья 41 (2) Хартии ЕС), каждое лицо (то есть не только гражданин ЕС) имеет право быть заслушанным до принятия по отношению к нему меры индивидуального характера, влекущей для него неблагоприятные последствия; он имеет также право на доступ к затрагивающему его информационному досье (при соблюдении законных интересов в виде конфиденциальности, профессиональной и коммерческой тайны). В случае нарушения указанного права быть заслушанным должно выплачиваться возмещение убытков (Статья 41 (3) Хартии ЕС).

При ссылке на ст. 41 (2) Хартии ЕС, уместно отметить, что английский термин «good administration», используемый в контексте обеспечения процессуальных прав лица, зачастую переводится на русский язык как «хорошее управление» (см., например, Интернет-источник <http://eulaw.ru/treaties/charter>). Такой «калькированный» перевод на русский в данном случае представляется не совсем корректным, поскольку в русском языке «управление» означает – «процесс планирования, организации, мотивации и контроля, необходимый для того, чтобы сформулировать и достичь цели организации» (см. <http://ru.wikipedia.org/wiki>), т.е. касается деятельности различных органов и организаций, а не процессуальных прав лица-участника правоотношений. Поэтому более правильным было бы перевести здесь слово «administration» как «отправление правосудия» (см., в частности, Новый англо-русский словарь, Мюллер В.К., Москва, 2001 г., изд-во «Русский язык», с. 9), тем более что в данном случае «administration» близко по смыслу другому английскому термину – «fair trial» («справедливое судопроизводство»). Однако, ввиду ссылки на конкретную статью Хартии ЕС, русский перевод которой уже вошел в научный обиход, представляется целесообразным, чтобы не вносить путаницу в понятия, все же оставить в данном контексте термин «хорошее управление» с пониманием того, что речь идет о защите процессуальных прав лица, а не о процессе управления судопроизводством.

В пункте 10 преамбулы Регламента Совета ЕС однозначно провозглашается:

Чтобы гарантировать эффективность мер, предусмотренных в настоящем Регламенте, он должен вступать в силу незамедлительно," (...)

Можно сделать вывод, что не было предпринято ничего, чтобы дать возможность включенным в черный список лицам возможность быть услышанными до того, как черный список вступил в силу. Вместе с тем, подобная информация свела бы данную меру на нет, и поэтому Суд общей юрисдикции ЕС постановил, что в случае замораживания средств заинтересованное лицо не должно быть заслушанным до вступления указанной меры в силу.⁴⁸

⁴⁷ Суд общей юрисдикции ЕС, см. сноску выше, параграф 95 (на англ. языке).

⁴⁸ Суд общей юрисдикции ЕС от 12 марта 2014 г., дело T-202/12, *Bouchra Al Assad v Council*, paras 65 и 67 (на англ. языке).

В деле *Ezz v Council* Суд общей юрисдикции ЕС постановил:⁴⁹

"Согласно Статье 41 (2) (с) Хартии основных прав, право на хорошую администрацию включает, в частности, «обязанность администрации мотивировать свои решения». Существует устойчивое мнение, что изложение мотивов, предусмотренное Статьей 296 TFEU и Статьей 41 (2) (с) Хартии основных прав, должно быть соответствующим оспариваемому акту и контексту, в котором он был принят. Оно должно четко и однозначно раскрывать мотивы, которых придерживалось учреждение, принявшее постановление о такой мере, и должно быть сформулировано таким образом, чтобы заинтересованное лицо было в состоянии установить мотивы для принятия такой меры и позволить суду, имеющему соответствующую юрисдикцию, осуществить свои полномочия по проведению исследования. Требования относительно изложения мотивов зависят от обстоятельств каждого случая (см., например, дело C-417/11P Council v Vamba [2012] ECR, параграфы 50 и 53 и упомянутое выше прецедентное право). Изложение мотивов не должно вдаваться во все соответствующие факты и положения закона, поскольку вопрос о том, отвечает ли изложение мотивов требованиям Статьи 296 TFEU и Статьи 41 (2) (с) Хартии основных прав, должен быть оценен с учетом не только его формулировок, но также его контекста и всех правовых норм, регулирующих рассмотрение данного дела. Таким образом, во-первых, мотивы, лежащие в основе данной меры, которая повлекла для заинтересованного человека неблагоприятные последствия, являются достаточными, если эта мера была принята в контексте, который был известен заинтересованному лицу и который позволяет ему понять масштабы примененной в отношении его меры (см. дело Council v Vamba, упомянутое выше в параграфе 107, параграфах 53 и 54, и упомянутое выше прецедентное право). Во-вторых, степень точности изложения мотивов для принятия меры должна быть сопоставлена с практическими фактами и имеющими техническими возможностями для принятия данной меры (см. дело T-228/02 Организация моджахедов народа Ирана против Совета [2006] ECR II-4665, параграф 141 и упомянутое выше прецедентное право). В частности, изложение мотивов принятия меры по замораживанию средств не может, как правило, состоять лишь из общих, стереотипных формулировок (см. в этой связи дело Организация моджахедов народа Ирана против Совета, упомянутое выше в параграфе 108, параграфе 143). С учетом оговорок, изложенных выше в параграфе 108, такая мера должна, напротив, указывать на фактические и конкретные мотивы, по которым Совет полагает, что соответствующие правила применимы к заинтересованной стороне (см. дело Организация Моджахедов народа Ирана против Совета, упомянутое выше в параграфе 108, параграфе 143, упомянутое прецедентное право; см в этой связи дело Council v Vamba, упомянутое в параграфе 107 выше, параграфе 52)."

Суд общей юрисдикции ЕС внимательно рассмотрел вопрос о том, устанавливают ли приведенные в Приложении к Регламенту мотивы связь между фактами, которые оправдывают включение лиц в черный список, и замораживанием средств, как это предусмотрено Решением и Регламентом. Мотивы должны быть достаточными, чтобы показывать, что они отвечают критериям, установленным в Статье 3 Регламентов от 05 марта 2014 г. или от 17 марта 2014 г. Рассмотрение фактов, которые послужили основанием для позиции Совета, согласно которой

⁴⁹ Суд общей юрисдикции ЕС, 27 февраля 2014 г., дело T-256/11, *Ezz v Council*, параграф 105 и seq. (на англ. языке).

должны быть заморожены средства ПМЛ и связанных с ними лиц, должно быть достаточно подробным, с тем чтобы быть достаточным для оспаривания правильности предположений Совета и, в конечном счете, для использования в судах ЕС.

В деле *Bank Saderat Iran v. Council* Суд общей юрисдикции ЕС сделал следующее пояснение:⁵⁰

*"Во-первых, следует напомнить, что обязанность излагать мотивы для принятия акта, имеющего неблагоприятные последствия для заинтересованного лица, (...) состоит в том, чтобы, во-первых, предоставить заинтересованному лицу достаточную информацию, чтобы позволить определить, достаточно ли обоснована данная мера или она исходит из ошибочного утверждения, что может позволить оспорить ее законность в судах Европейского союза, и, во-вторых, позволить последним рассмотреть вопрос о законности этой меры. Таким образом, обязанность излагать мотивы представляет важный принцип права Европейского союза, от которого можно отказаться лишь в силу убедительных причин. Поэтому изложение мотивов должно в принципе быть доведено до заинтересованного лица одновременно с актом, имеющим для него неблагоприятные последствия, поскольку отказ изложить мотивы не может быть исправлен тем фактом, что заинтересованное лицо узнает о мотивах принятия данного акта лишь в процессе разбирательства в судах Европейского союза (см. в этой связи дело T-390/08 *Bank Melli Iran v Council* [2009] ECR П-3967, параграф 80 и упомянутое прецедентное право).*

Таким образом, если отсутствуют уважительные причины, затрагивающие безопасность Европейского союза или его государств-членов или их международные отношения, которые препятствуют раскрытию определенной информации, Совет обязан сообщить юридическому лицу, против которого направлены ограничительные меры, фактические и конкретные мотивы, по которым он полагает, что указанные меры должны были быть приняты. Таким образом, он должен изложить вопросы фактов и права, которые составляют юридическую основу соответствующих мер, а также соображения, которые привели его к принятию этих мер (см., в этой связи, дело *Bank Melli Iran v Council*, параграф 47 выше, параграф 81 и упомянутое прецедентное право).

Кроме того, изложение мотивов должно соответствовать масштабам данной меры и контексту, в котором она была принята. Требования к изложению мотивов зависят от обстоятельств каждого случая, в частности, содержания рассматриваемой меры, характера приведенных мотивов, а также заинтересованности адресатов данной меры или других сторон, которых она может непосредственно и конкретно затрагивать, в получении объяснений. В изложении мотивов не обязательно уточнять все соответствующие вопросы фактов и права, так как вопрос об адекватности изложения мотивов должен

⁵⁰ Суд общей юрисдикции ЕС, 05 февраля 2013 г., дело T-494/10, *Bank Saderat Iran v. Council*, paras 47 и seq. (на англ. языке).

оцениваться с точки зрения не только его формулировок, но также его контекста и всех правовых норм, регулирующих решение рассматриваемого вопроса. В частности, мотивы для принятия решения являются достаточными, если оно было принято при обстоятельствах, известных заинтересованной стороне, которые позволяют ей понять масштаб меры, имеющей для нее неблагоприятные последствия (см. дело Bank Melli Iran v Council, параграф 47 выше, параграф 82 и упомянутое прецедентное право)."

Соответственно, мотивы должны быть изложены достаточно подробно, позволяя заинтересованному лицу оценить выдвинутые против него обвинения. Совет не обязан ссылаться на конкретные действия заинтересованного лица в качестве доказательств, если это лицо получает выгоду от таких действий, которые упомянуты в решениях или регламенте Совета. В этих условиях Совет может исходить из предположения, что лица, тесно связанные с лицами, которые совершили вменяемые им действия, извлекают выгоду из этих действий.⁵¹ Однако, одна лишь ссылка на обычных "ключевых лиц" в правительстве, которые предположительно совершили инкриминируемые действия, представляется слишком неопределенной, чтобы оправдать включение их в черный список:⁵² (...) "ограничительные меры, принятые против третьей страны, не могут быть направлены против лиц, связанных с этой страной «каким-либо иным образом»; Суд намерен ограничить категории физических лиц, на которые могут быть направлены целевые ограничительные меры, теми лицами, связь которых с заинтересованной третьей страной является вполне очевидной, а именно, лидерами третьих стран и людьми, связанными с ними."

- Пропорциональность

Согласно принципу пропорциональности деятельность Совета должна быть ограничена тем, что необходимо для достижения целей ТЕУ (Статья 5 ТЕУ). Согласно сложившемуся прецедентному праву, принцип пропорциональности является одним из общих принципов права Европейского союза; он предусматривает, что меры, осуществленные на основе права ЕС, должны быть соответствующими, с тем чтобы они могли достигнуть законных целей, предписываемых соответствующими правовыми нормами, и они не должны выходить за рамки того, что необходимо для их достижения.⁵³ В связи с этим, **возникает сомнение в отношении того, законна ли преследуемая цель, а именно, отвечает ли она интересам сохранения мира и безопасности во всем мире: во-первых, издание акта об оказании судебной помощи Украине и, во-вторых, поддержка ее национального суверенитета, территориальной целостности и независимости. Затем можно задаться вопросом, является ли надлежащим и законным замораживание средств заинтересованных лиц, чтобы достичь эти цели.**

Обвинения, которые были выдвинуты против некоторых украинских ПМЛ и связанных с ними лиц относительно растраты национальных активов, и, в частности, запросы о замораживании средств, представляются адекватными, поскольку они могли быть основаны на Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (UNCAC). Это - первый действительно глобальный и юридически обязательный инструмент в борьбе против коррупции, который вступил в силу 14

⁵¹ Суд общей юрисдикции ЕС от 12 марта 2014 г., дело T-202/12, *Bouchra Al Assad v Council*, paras 89 и 92 со ссылкой на постановление Европейского суда от 13 марта 2012 г., дело C-376/10 P, *Tay Za v Council*, paras 68 и 69.

⁵² Суд общей юрисдикции ЕС от 12 марта 2014 г., дело T-202/12, *Bouchra Al Assad v Council*, параграф 95 (на англ. языке).

⁵³ Европейский суд, 13 марта 2012 г., дело C-380/09 P, *Bank Melli v Council*, параграф 52 (на англ. языке).

декабря 2005 г. Конвенция касается широкого круга правонарушений, предупредительных мер, а также содержит огромное количество положений, направленных на укрепление международного сотрудничества по уголовным делам; в частности, она предусматривает меры по возвращению активов.⁵⁴ Глава V этой Конвенции начинается с констатации, что возвращение активов представляет собой «основополагающий принцип»; положения Конвенции предусматривают ряд механизмов, включая гражданские и уголовные процедуры возвращения активов, посредством которых активы могут быть проданы, заморожены, изъяты, конфискованы и возвращены. *"Таким образом, присвоенные государственные активы возвращаются государству, даже если они впоследствии были отмыты, а доходы от других преступлений, предусмотренных настоящей Конвенцией, подлежат возврату запрашивающему государству-участнику, если оно докажет свое существовавшее ранее право собственности на такое конфискованное имущество, или если запрашиваемое Государство-участник признает ущерб, причиненный запрашивающему Государству-участнику, в качестве основания для возвращения конфискованного имущества»*⁵⁵.

Что касается замораживания средств лиц, которые, как предполагается, угрожали суверенитету, территориальной целостности и независимости Украины, необходимо принимать во внимание, что Европейская Конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 1959 г. не применима к воинским преступлениям (Статьи 1-2). Кроме того, ЕС не является стороной этой Конвенции. По запросам Украины об оказании помощи запрашиваемые государства-участники могут отказываться в помощи в случае политических преступлений (Статья 2 (а)); аналогичная ситуация имеет место в том случае, если запрос может нанести ущерб безопасности запрашиваемого государства-участника, например, в случае напряженных политических отношений с Россией (Статья 2 (б)). Эти фактические обстоятельства должны быть приняты во внимание для оценки пропорциональности мер.

Тот факт, что в случае политических преступлений, которые включают вызовы украинскому суверенитету, территориальной целостности и независимости, запрашиваемая сторона может отказать в предоставлении судебной помощи, означает, что запрашиваемая сторона, принимая решение, может воспользоваться своим правом на усмотрение. Такое усмотрение должно принимать во внимание не только факты, касающиеся инкриминируемых преступлений, но и исторические события (например, решение г-на Никиты ХРУЩЕВА передать Крым в качестве «подарка» Украинской Советской Республике, чтобы отметить 300-летнюю годовщину объединения России и Украины;⁵⁶ тот факт, что Крым был Автономной республикой в составе Украине и что статус этой республики был предметом спора между Украиной и Крымом, и т.д.). **Кроме того, можно задаться вопросом, может ли замораживание средств заинтересованных лиц отразиться на гарантировании суверенитета, территориальной целостности или независимости Украины.**

- Необоснование нарушений прав человека лицами, включенными в «черный список»

⁵⁴ Алан БАКАРЕЗЕ (Alan BACARESE): "Отслеживание, замораживание, конфискация и репатриация доходов от коррупции", вспомогательный материал для Регионального семинара по вопросам Азиатско-Тихоокеанского региона, 05-07 сентября 2007 г., Бали/Индонезия: Введение в действие международных стандартов борьбы с коррупцией: Возврат активов и взаимная юридическая помощь, р. 1. (на англ. языке).

⁵⁵ Алан БАКАРЕЗЕ (Alan BACARESE), см. сноску выше, там же, р. 2.

⁵⁶ См. Russia Today, "Годовщина самого щедрого подарка Советского Союза", 25 февраля 2010 г., см. сайт <http://11ip://11.cot/poГ11c5/cr1te^пги511c5ey-икгате-tee1те/загружают 04/04/2014>. (на англ. языке).

Принимая во внимание, что Решение Совета ЕС и Регламент Совета ЕС от 05 марта 2014 г. касаются нарушений прав человека включенных в черный список лиц, черные списки Решения Совета ЕС и Регламента Совета ЕС ссылаются исключительно на лиц, "подлежащих уголовному преследованию в Украине и расследованию преступлений в связи с растратой украинских государственных активов и их незаконной передачей за пределы Украины" или на лиц, "в отношении которых проводятся расследования в Украине в связи с причастностью к преступлениям, связанным с растратой украинских государственных активов и их незаконной передачей за пределы Украины." Это означает, что эти меры, по-видимому, не являются пропорциональными по мнению самого Совета ЕС, принимая во внимание, что ни одно из включенных в черный список лиц не было обвинено в нарушении прав человека.

- Право на эффективную судебную защиту

Принцип эффективной судебной защиты означает, что Совет должен предоставить заинтересованному лицу соответствующую информацию, с тем чтобы это лицо могло решить, могут ли быть использованы средства правовой защиты, которые могли бы принести успех. Очевидно, что Совет не должен информировать заинтересованных лиц до того, как меры по замораживанию средств будут введены или одобрены, поскольку это лишило бы их эффекта неожиданности.⁵⁷ Понятие данного принципа была разъяснено Судом общей юрисдикции ЕС в одном из недавних постановлении, в котором говорилось:⁵⁸

*(...) "принцип эффективной судебной защиты - это общий принцип права Европейского союза, вытекающий из конституционных традиций, общих для Государств-членов, который был воплощен в Статьях 6 и 13 ECHR и в Статье 47 Хартии основных прав Европейского союза. Эффективность судебного надзора означает, что соответствующий орган Европейского союза должен раскрыть основания для применения ограничительной меры к заинтересованному юридическому лицу, настолько, насколько это возможно, когда эта мера уже принята или, по крайней мере, как можно быстро после принятия такого решения, чтобы позволить заинтересованному юридическому лицу, в установленные сроки, реализовать его право на предъявление иска.. Соблюдение этой обязанности раскрыть указанные основания необходимо для того, чтобы позволить лицам, против которых направлены ограничительные меры, защитить их права в наилучших условиях и решить, с полным знанием соответствующих фактов, есть ли смысл в их обращении к судам Европейского союза, и также предоставить последним все имеющиеся возможности для проведения разбирательства о законности рассматриваемой меры, что входит в обязанность этих судов (см. в этой связи и по аналогии, дела *Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission* [2008] ECR I-6351, параграфы 335 - 337 и упомянутое прецедентное право)".*

По мнению Суда общей юрисдикции ЕС,⁵⁹ заинтересованные лица должны иметь возможность эффективно изложить их точки зрения, с тем чтобы они были учтены

⁵⁷ Суд общей юрисдикции ЕС, *Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission*, (2008) ECR I-6351, параграф 388; от 27 февраля 2014 г., дело T-256-11, *Ezz v Council*, параграф 176 (на англ. языке).

⁵⁸ Суд общей юрисдикции ЕС, 05 февраля 2013 г., дело T-494/10, *Bank Saderat Iran v Council* (на англ. языке)

⁵⁹ Суд общей юрисдикции ЕС, см. сноску выше, параграф 79 (на англ. языке).

ЕС. Тот факт, что имя лица было включено в черный список до того, как это лицо получило возможность изложить свою точку зрения, само по себе не является нарушением этого принципа, поскольку такая информация создала бы опасность того, что эффект замораживания средств был бы утрачен.⁶⁰ Однако согласно практике Суда,⁶¹ **нечеткость мотивов для замораживания средств и запоздалое уведомление заинтересованных лиц о предлагаемых мерах может представлять собой нарушение принципа эффективной судебной защиты.** Не исключено, что некоторые государства-члены ЕС, возможно, были подвергнуты дипломатическому давлению с целью принятия мер против заинтересованных лиц. В связи с этим важно установить, насколько такое давление могло повлечь нарушение права на эффективную судебную защиту.⁶²

Суд общей юрисдикции ЕС предъявляет высокие требования относительно изложения мотивов включения лиц в черные списки:⁶³

"В этой связи следует напомнить, что для выполнения своего предназначения, которое состоит в обеспечении соблюдения права на эффективную судебную защиту, изложение мотивов должно, во-первых, предоставлять заинтересованному лицу достаточную информацию для защиты его прав и позволять определить, является ли данная мера достаточно обоснованной или она представляет собой ошибку, что может позволить оспорить ее законность в судах ЕС, и, во-вторых, позволять последним рассмотреть законность этой меры (...). Изложение мотивов не должно вникать во все соответствующие факты и положения закона, поскольку вопрос о достаточности изложения мотивов должен решаться с учетом не только его формулировок, но также его контекста и всех правовых норм, регулирующих рассмотрение данного дела".

В частности, заявитель может утверждать, что Совет нарушал свое обязательство изложить надлежащие мотивы для принятия мер (Статья 296 (2) TFEU), и что Совет игнорировал права заявителя на защиту и эффективную судебную защиту. Нарушение этих прав может состоять в отказе Совета раскрыть заявителю всестороннюю информацию, в результате чего заявитель будет не в состоянии построить эффективную защиту. В деле *Ezz v Council*⁶⁴ Суд общей юрисдикции ЕС указал, что Совет даже направил заинтересованному лицу копию запроса об оказании судебной помощи и обращения от дипломатической миссии запрашивающего государства.

Что касается утверждений о нарушении принципа эффективной судебной защиты, предусмотренного в Решении и Регламенте Совета ЕС от 05 марта 2014 г., было бы интересно проанализировать пределы обязанности Совета раскрывать информацию, принимая во внимание, что Совет, по-видимому, полагается в основном на предполагаемое уголовное разбирательство, проведенное в Украине против ПМЛ и связанных с ними лиц.

⁶⁰ Суд общей юрисдикции ЕС от 12 марта 2014 г., дело T-202/12, *Bouchra Al Assad v Council*, paras 65 и 67 (на англ. языке).

⁶¹ Суд общей юрисдикции ЕС, см. сноску выше, параграф 90.

⁶² Суд общей юрисдикции ЕС, см. сноску выше, параграф 97.

⁶³ Суд общей юрисдикции ЕС, 11 декабря 2012 г., дело T-15/11, *Sina Bank v Совет*, параграф 64 (на англ. языке).

⁶⁴ Суд общей юрисдикции ЕС, 27 февраля 2014 г., дело T-256/11, *Ezz v Council*, параграф 165 (на англ. языке).

В случае предполагаемого нарушения суверенитета, территориальной целостности и независимости Украины, подтвержденного в Решении и Регламенте Совета ЕС от 17 марта 2014 г., изложение мотивов для включения в черный список отличается с учетом предполагаемого вклада каждого лица из затрагиваемых лиц. В таком случае необходимо проанализировать, являются ли в каждом конкретном случае изложенные мотивы действительно основаны на доказательствах, доступных Совету, и необходимых для представления заинтересованному лицу.

- Отказ соблюдать критерии, касающиеся уголовных обвинений

Обвинения, приведенные в Решении Совета ЕС и Регламенте Совета ЕС против заинтересованных лиц, должны соответствовать мотивам, изложенным для включения этих лиц в черные списки, прилагаемые к Решению и Регламенту.⁶⁵ Принимая во внимание, что Статья 1 Решения Совета ЕС от 05 марта 2014 г. и Статья 3 Регламента Совета ЕС от 05 марта 2014 г. объясняют, что меры по замораживанию средств направлены против лиц, *"ответственных за незаконное присвоение украинских государственных активов (...) и против лиц (...) связанных с ними"*, в черных списках говорится только о *"лицах, подлежащих уголовному преследованию в Украине"* или *"в отношении которых в Украине проводятся расследования относительно их причастности к преступлениям"*. Суд общей юрисдикции ЕС, по-видимому, использует расширительное толкование понятия *"ответственный"*, включая в него лиц, подлежащих уголовному преследованию за незаконное присвоение государственных активов, а также лиц, связанных с ними, и даже тех лиц, которые, возможно, не зная об этом, могли извлекать выгоду из доходов от незаконного присвоения активов и по этой причине подлежащих применению к ним защитных мер.⁶⁶ **Вместе с тем, представляется, что в обычном значении понятие "ответственный" относится к лицам, преступная деятельность которых или участие в ней были установлены и подтверждены судом. В противном случае, кто-либо, кто утверждает, что данные лица ответственны за преступные действия, когда они являются всего лишь подозреваемыми, столкнулся бы с риском того, что он нарушает принцип презумпции невиновности и сам совершает преступление неправомерного вменения в вину, если эти лица будут оправданы.**⁶⁷ В действительности, представляется, что до сих пор не была юридически установлена ответственность никого из включенный в черный список, и таким образом, может иметь место лишь подозрение, что эти лица могли бы быть ответственными. То что лишь простое подозрение может быть достаточным, чтобы включить их в черный список как "ответственных", представляется сомнительным, как это уже было пояснено выше в отношении принципа презумпции невиновности.

- Явная ошибка при оценке доказательств

Из Приложений к Решению и Регламенту Совета ЕС от 05 марта 2014 г. с очевидностью следует, что одна группа ПМЛ подлежала уголовному преследованию в Украине в связи с растратой украинских государственных активов и их незаконной передачей за пределы Украины. Другая группа лиц подлежала расследованию в Украине ввиду причастности к преступлениям в связи с растратой украинских государственных активов и их незаконной передачей за пределы Украины. Эти

⁶⁵ Суд общей юрисдикции ЕС, 27 февраля 2014 г., дело T-256/11, *Ahmed Abdelaziz Ezz v Council*, paras 55 и seq. (на англ. языке).

⁶⁶См. сноску выше, там же., параграф 67.

⁶⁷ Уголовные кодексы могут предусмотреть наказание за ложное изобличение, например, Статья 164 Уголовного кодекса Германии.

предположения должны быть основаны на фактах, подтверждающих, что заинтересованные лица действительно⁶⁸ подлежали такому уголовному преследованию для определения их причастности к преступлениям. Такие факты могли быть установлены на основе документов, полученных от компетентных украинских властей, запрашивающих судебную помощь. Из представленных документов должно следовать, что обвинения против включенных в черный список, связаны с незаконным присвоением или растратой государственных активов и их незаконной передачей за пределы Украины. **То обстоятельство, что пункт 2 преамбулы Решения Совета ЕС от 05 марта 2014 г. и пункт 4 преамбулы Регламента Совета ЕС от 05 марта 2014 г. замораживание средств объясняет необходимостью "консолидации и поддержки верховенства закона и уважения к правам человека в Украине" и что фактически ни одно из включенных в черный список лиц не было обвинено в нарушениях прав человека в Приложениях к Решению и Регламенту от 05 марта 2014 г., уже могло бы означать, что имеются основания требовать признания этих юридических документов недействительными ввиду ошибки в изложении фактов.**

Из пункта 2 преамбулы Решения и пункта 2 преамбулы Регламента следует, что оба эти юридические инструмента альтернативно касались лиц, ответственных за незаконное присвоение украинских государственных активов, и лиц, ответственных за нарушения прав человека. Не исключено, что во время составления этих юридических документов Совет намеревался также включить в черный список лиц, ответственных за нарушения прав человека, но что имена таких лиц не содержались в окончательном черном списке. Возможно также, что запрос украинских властей о судебной помощи в отношении лиц, которые нарушали права человека, все еще находился на рассмотрении и что требования о предоставлении судебной помощи могли быть не соблюдены.

Согласно практике Суда общей юрисдикции ЕС запрос о судебной помощи от украинских властей не мог служить даже требованием о включении лиц в черный список. В связи с замораживанием активов заинтересованных лиц, виновных в незаконном присвоении египетских государственных активов, Суд постановил:⁶⁹ *"Напротив, Совет имел полномочия заморозить активы всех этих лиц, при условии соблюдения критериев, предусмотренных в Решении (...), независимо от того, поступала ли информация об этих лицах от египетских властей или из других источников."* Если запрос о судебной помощи был сделан украинскими властями и если этот запрос был оформлен неправильно, заинтересованное лицо может ссылаться на эту неправильность, если оно сможет доказать, что фактически оно не подвергалось таким преследованиям или разбирательствам.

- Лица, связанные с лицами, включенными в «черный список»

Статьи 2 Директив ЕС от 05 марта 2014 г. и 17 марта 2014 г. и Статьи 3 Регламентов ЕС от 05 марта 2014 г. и 17 марта 2014 г. предусматривают замораживание средств не только лиц, которые ответственны за незаконное присвоение украинских государственных активов или подрыв или угрозу территориальной целостности, суверенитета и независимости Украины; замораживание средств распространяется также на связанных с ними физических или юридических лиц, компании или органы.

⁶⁸ См. Суд общей юрисдикции ЕС, 27/02/2014, дело T-256/11, *Ezz v Council*, para.s 132 и seq. (на англ. языке).

⁶⁹ См. сноску выше, там же., параграф. 151.

В постановлении 12 марта 2014 г. по делу T-202/12 *Bouchra Al Assad v Council* Суд общей юрисдикции ЕС постановил,⁷⁰ что замораживание активов лиц, связанных с режимом Сирии, могло законно ограничить гарантию права собственности, принимая во внимание, что люди, связи которых с членам сирийского режима были установлены, могут рассматриваться как пособники режима или получающие выгоду от него и, поэтому, как связанные с ним. Если бы ограничительные меры были приняты только против ПМЛ, то цели Совета могли бы быть не достигнуты, поскольку они могли легко обойти эти меры через посредство их родственников и других близких соратников. Однако тогда как в случае сирийской гражданской войны было чрезвычайно важно защитить гражданское население, ограничения, предусмотренные в соответствии со спорными юридическими документами (периодический пересмотр решения Советом), были достаточны, чтобы предположить, что такие ограничения не были непропорциональны.

Представляется, что в случае Украины дело обстояло иначе, поскольку там на момент введения санкций не было гражданской войны. В этих условиях Совету ЕС надлежит приложить все усилия, чтобы избежать роста напряженности, который может произойти в результате открытой поддержки нового правительства в Киеве, и что могло бы оскорбить русскоязычное население в восточной Украине.

ВОЗМОЖНОЕ НАРУШЕНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ ОСНОВНЫХ ПРАВ

- Право на собственность

Право на собственность гарантируется в Статье 17 Хартии ЕС. Оно также гарантируется в соответствии с Протоколом 1 ECHR. Понятие собственности толкуется широко;⁷¹ оно включает любые ценные активы⁷² и обоснованные требования,⁷³ и поэтому замораживание активов также может затрагивать право на собственность. Что касается вопроса о том, что принимаемые меры затрагивают также будущие зачисления денежных средств на счета заинтересованных лиц, можно отметить, что свобода собственности по смыслу Статьи 17 Хартии ЕС не применима в случае приобретения собственности.

Замораживание фондов включенных в черный список лиц не является конфискацией, однако оно регулирует право использования, что является достаточным согласно Статье 17 Хартии ЕС и Статьи 1 (2) 1-ого Протокола ECHR.⁷⁴ Статья 17 Хартии ЕС прямо предусматривает: "Использование собственности может регулироваться законом в той мере, в какой это необходимо в общих интересах." Юридические комментарии к Статье 17 Хартии ЕС гласят, что значение и объем права - это то же самое, что и значение и объем права, гарантируемого ECHR, и ограничения не могут превышать те, которые предусмотрены в ECHR.

⁷⁰ Суд общей юрисдикции ЕС, 12/03/2014, дело T-202/12 *Bouchra Al Assad v Council*, параграф 115 (на англ. языке).

⁷¹ Европейский суд по правам человека 07 декабря 1976 г., *Handyside/UK*, серия 24; ECtHR 13/06/1979, *Marckx/Belgium*, Ряд А, № 31 (на англ. языке).

⁷² Беата РУДОЛЬФ (Beate RUDOLF): "Die Eigentumsgarantie nach der Europäischen Menschenrechtskonvention und ihre verfahrensrechtliche Dimension", *Europäische Grundrechts-Zeitschrift* 1996, p. 573 и seq, p. 574. (на нем. языке).

⁷³ Хеннинг ШВАЙЕР (Henning SCHWIER): *Der Schutz der "unternehmerischen Freiheit" nach Art. 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Peter Lang, Frankfurt 2008, p. 148.

⁷⁴ Европейский суд по правам человека, ECHR 1999-V 73 и seq., *Immobiliare Saffi* (на англ. языке).

В деле *Ezz v Council* Суд общей юрисдикции ЕС отметил,⁷⁵ что Решение и Регламент Совета ЕС заморозили, "на определенный период средства, которые, в частности, принадлежали заявителям. Следовательно, можно считать, что Совет ограничил осуществление заявителями права, упомянутого в Статье 17 (1) Хартии основных прав (...). Однако, право на собственность, защищаемое этой статьей, не является ничем не ограниченной привилегией (...) и может поэтому быть ограничено на условиях, установленных в Статье 52 (1) Хартии основных прав." Согласно этой Статье любое ограничение на осуществление прав и свобод, признанных Хартией, должно быть предусмотрено законом; при этом должна уважаться сущность таких прав и свобод. Что касается принципа пропорциональности, то ограничения могут быть сделаны только в том случае, если они необходимы и фактически отвечают целям общего интереса, признаваемым ЕС или в силу необходимости защитить права и свободы других. Согласно этой судебной практике ограничения на осуществление права на собственность должны, в любом случае, удовлетворять трем условиям:⁷⁶

Во-первых, ограничение должно быть «предусмотрено законом» (...). Другими словами, у рассматриваемой меры должно быть юридическое основание.

Во-вторых, ограничение должно соотноситься с целью, представляющей общий интерес, признаваемой также Европейским союзом. Эти цели включают также цели, которые преследуются в рамках CFSP, и которые упоминаются в Статье 21 (2) (b) и (d) TEU, а именно, поддержка демократии, верховенства права и прав человека, а также устойчивого развития развивающихся стран, основной целью которого была ликвидация нищеты.

В-третьих, ограничение не может быть чрезмерным: оно должно быть необходимым и пропорциональным поставленной цели (...) и при этом не должно ослабляться «существенное содержание», которое по-существу является защищаемым правом или свободой (...)."

- Меры, предусмотренные законом

По мнению Суда общей юрисдикции ЕС, тот факт, что замораживание активов основано на Решениях и Регламентах Совета ЕС, по-видимому, отвечает требованию "предусмотрено законом" по смыслу Статьи 52 (1) Хартии ЕС, если соблюдены критерии, предусмотренные в данном подразделе.

- Цели, представляющие общий интерес

Поскольку Решения и Регламенты Совета ЕС с Приложениями к ним способствуют достижению целей, представляющих общий интерес, упомянутых в Статье 21 (2) (b) TEU⁷⁷, представляется, что, как считает Суд общей юрисдикции ЕС, второе требованию также удовлетворено.

- Содействуют ли данные меры борьбе с незаконным присвоением украинских государственных активов?

⁷⁵ Суд общей юрисдикции ЕС, 27/02/2014, дело T-256/11, *Ezz v Council*, para.s 195 и seq.

⁷⁶ См. сноску выше, paras 197 и seq. (на англ. языке).

⁷⁷ Статья 21 (2) (b) Договора о Европейском союзе в краткой версии предусматривает, что *Союз определяет и осуществляет общую политику и меры, стремится к высокому уровню сотрудничества во всех областях международных отношений, чтобы консолидировать и поддержать демократию, верховенство закона, права человека и принципы международного права* (на англ. языке).

Что касается Решения и Регламента Совета ЕС от 05 марта 2014 г., следует иметь в виду, оказывают ли принятые меры эффективное содействие в установлении незаконного присвоения государственных активов в ущерб украинским властям и облегчают ли они получение этими властями возмещения доходов от такого незаконного присвоения. Следует также учитывать, действительно ли заинтересованные лица фактически преследовались по суду украинскими властями за незаконное присвоение государственных активов. Именно заинтересованные лица должны доказывать, что Совет мог бы предусмотреть принятие менее жестких мер и более пропорциональных тем, которые предусмотрены в Решении и Регламенте от 05 марта 2014 г.⁷⁸ Кроме того, предоставление судебной помощи украинским властям, если такой запрос будет сделан, может способствовать подтверждению того, что указанные меры имеют прочное юридическое обоснование.

- Помогают ли данные меры сохранению суверенитета Украины, ее территориальной целостности и независимости?

Трудно представить, что принимаемые меры могут привести к тому, что российские власти, о которых говорится в черных списках Решения и Регламента Совета ЕС от 17 марта 2014 г., перестанут угрожать суверенитету, территориальной целостности и независимости Украины. Иными словами, принимаемые ЕС меры вряд ли заставят адресатов изменить свое поведение (в смысле «подрыва» суверенитета Украины), тем более что эти меры могли не иметь для них значительных последствий, т. к. они уже предположительно успели бы вывести свои средства из-под санкций. В постановлении Суда общей юрисдикции ЕС по делу *Bouchra Al Assad v Council* признается,⁷⁹ что ограничительные меры ограничили право госпожи Аль-Ассад на собственность, так как она не могла более свободно распоряжаться своим имуществом. Однако, учитывая первостепенное значение защиты гражданских поселений в Сирии и ограничений, предусмотренных оспариваемыми решениями (периодический пересмотр решения Советом), Суд общей юрисдикции ЕС счел, что данные ограничения будут способствовать достижению поставленных целей. **В случае Крыма, подавляющее большинство населения республики имеет российское происхождение, является русскоязычным и проголосовало за независимость с целью присоединения к Российской Федерации. В этой связи вызывает сомнение, была ли данная мера необходимой, оправданной и соответствующей для достижения поставленной цели. Представляется, что в отличие от спорной ситуации по Сирии, напряженная ситуация в Украине и в Крыму, на момент принятия решений о санкциях не переросла в гражданскую войну.**

В восточных областях Украины проживает большое количество русскоязычных людей, они опасаются за будущее их страны и ищут помощи у Российской Федерации. Кроме того, можно предположить, что включенные в черный список лица действительно имеют доход, который делает их независимыми от тех активов, которые были заморожены в результате принятия этих мер. Поэтому **вполне вероятно, что последствия таких мер никак не повлияют на политические воззрения заинтересованных лиц. В то же время, украинские экстремисты могут быть введены такими мерами в заблуждение, поскольку будут считать, что власти ЕС поддержат их в борьбе против Российской Федерации и русскоязычных украинцев. По этой причине такие меры могут**

⁷⁸ См. сноску выше, параграф 207.

⁷⁹ Суд общей юрисдикции ЕС, 12 марта 2014 г., дело T-202/12 *Bouchra Al Assad v Council* (на англ. языке).

быть контрпродуктивными. Содействуя росту напряженности между различными политическими группами в Украине, они могут привести к противоположному результату - расколу нации, а не к укреплению суверенитета, территориальной целостности и независимости, к чему стремится Совет ЕС.

- Аргументы в пользу того, что замороженные средства происходят из других источников и что украинские власти уже захватили достаточные суммы незаконно присвоенных государственных активов?

Что касается возможных аргументов о том, что замороженные активы происходят также из других источников, а не являются частью возможных незаконно присвоенных украинских государственных активов или что украинские власти уже захватили активы заинтересованных лиц в Украине, которые покрывают суммы, которые, возможно, подлежат возврату, Суд мог бы отметить, что в таком случае Совет не сможет предположить, что размер конфискованных украинскими властями активов будет достаточным, чтобы покрыть любое будущее отчуждение активов на основании судебного решения.⁸⁰

- Пропорциональность мер

Третье требование, касающееся того, что ограничения осуществления права на собственность не должны быть непропорциональными, означает, *"что принятые институтами ЕС меры не должны превышать пределы того, что является соответствующим и необходимым для достижения целей, поставленных в рассматриваемых нормативных актах. Следовательно, когда есть выбор между несколькими соответствующими мерами, следует прибегать к наименее жестким мерам, а причиненные в результате неудобства не должны быть непропорциональными поставленным целям (...)."*⁸¹

Пропорциональность мер применительно к поставленным целям может, во-первых, быть следствием того факта, что по своей природе замораживание активов - это временный и обратимый акт, поэтому принимаемые меры не должны нарушать «существенное содержание» права на собственность. Во-вторых, пропорциональность мер может происходить из того факта, что, в соответствии со Статьями 2 Решений Совета ЕС от 05 марта 2014 г. и 17 марта 2014 г., а также Статьями 4 Регламентов Совета ЕС от 05 марта 2014 г. и 17 марта 2014 г., предусмотрены изъятия, с тем чтобы покрыть «основные потребности», судебные издержки или даже «чрезмерные расходы» заинтересованных лиц. Однако, в том что касается защиты украинского суверенитета, территориальной целостности и независимости, представляется сомнительным, чтобы замораживание фондов отдельных ПМЛ было надлежащим средством для достижения этих целей.

- Свобода ведения бизнеса

В деле *Ezz v Council* ЕС Суд общей юрисдикции ЕС заинтересовался вопросом о том, является ли замораживание активов ограничением свободы ведения бизнеса по смыслу Статьи 16 Хартии ЕС⁸² По мнению Суда, заинтересованным лицам следовало бы доказать, что они будут уполномочены заниматься бизнесом на территории какого-либо государства-члена в качестве граждан третьей страны до того, как вступят в силу Решение Совета ЕС от 05 марта 2014 г. и Регламент Совета ЕС от 05 марта 2014 г., и соответственно, Решение и Регламент от 17 марта 2014 г. Как и в

⁸⁰ См. сноску выше, параграф 208.

⁸¹ См. сноску выше, параграф 205.

⁸² См. сноску выше, параграф 218 и seq.

случае ограничения свободы или права на собственность, Суд анализирует вопрос о том, предусмотрены ли данные меры законом, отвечают ли ограничения тем же целям, представляющим общий интерес, на достижения которых направлено замораживание существовавших у них ранее средств заявителей, и не являются ли ограничения непропорциональными. Соответственно, ссылка на сделанные выше объяснения относительно возможного нарушения основополагающего права на собственность может быть достаточной.

- Ущемление чести человека и права на частную жизнь

Включение лиц в черный список может ущемлять честь человека и право на частную жизнь (Статьи 1 и 7 Хартии ЕС и Статьи 6 и 8 ECHR). В частности, сам факт включения в черный список, доступность в Интернете имен, анкетных данных и выдвинутых обвинений может значительно ущемлять честь и возможности личного благополучия включенных в черный список лиц. Подобно нарушению права на собственность, ограничение указанных основных прав должно быть предусмотрено законом, оно должно быть целенаправленным и пропорциональным.

- Свобода самовыражения

Статья 11 Хартии ЕС, которая корреспондируется со Статьей 10 ECHR, предусматривает свободу самовыражения и информации. Согласно Статье 10 (2) ECHR реализация такой свободы в демократическом обществе может, в случае необходимости, быть ограничена согласно закону, в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественной безопасности, для предотвращения беспорядков или преступлений. Представляется, что как раз в политической области компетенция ЕС ограничивать такую свободу, включая в черный список российских и украинских политических деятелей, не является очевидной. Поскольку эти политические деятели считают, что Автономная Республика Крым, по всей вероятности, объявила о своей независимости от Украины, представляется, что **использование соответствующих политических заявлений подпадает под принцип свободы самовыражения**, поскольку (...) "Статья 10 § 2 Конвенции не предоставляет больших возможностей для ограничений применительно к политическим выступлениям или дебатам по вопросам, представляющим общественный интерес."⁸³ В том, что касается политических деятелей, пределы приемлемой критики более широкие, чем в случае обычных граждан, поскольку политические деятели соглашаются с тщательным анализом их заявлений и действий журналистами и общественностью в целом, и они проявляют большую терпимость."⁸⁴

В общем плане, ECtHR предусматривает, что законы, ограничивающие свободу самовыражения, должны носить общий характер и основываться на демократических процедурах: данная норма должна быть четкой и достаточно точной, чтобы позволить гражданину соответственно регулировать свое поведение.⁸⁵ Отвечают ли меры, принятые Советом, этому требованию, представляется сомнительным, поскольку Совет ЕС разрабатывал эти меры скорее в рамках административной политики, а не в рамках законодательной процедуры. Сомнительно также, является ли стремление защитить предполагаемые украинские интересы законной целью, на которую могут быть направлены данные меры. Может также вызывать сомнение

⁸³ См. Европейский суд по правам человека, *Surek v. Turkey* (№ 1), № 26682/95, § 61, Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1999-IV (на англ. языке).

⁸⁴ См. Европейский суд по правам человека, 08 июля 1986 г., *Lingens v. Австрия*, серия 103, р. 26, § 42; 09 июня 1998 г., дело *Incal v. Турция*, Отчеты 1998-IV, р. 1567, § 54; *Schorschach and News Verlagsgesellschaft v. Austria*, № 39394/98, § 30, Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 2003 XI.

⁸⁵ Европейский суд по правам человека, *Gaweda v. Poland*, 14 марта 2002 г. (на англ. языке).

существование насущной социальной необходимости в таких мерах.⁸⁶ Соответственно, **вполне может случиться, что судебная практика ЕС придет к выводу, что меры Совета ЕС, утвержденные 17 марта 2014 г., по крайней мере, частично нарушают свободу самовыражения включенных в черный список ПМЛ и связанных с ними лиц.**⁶⁶

- Недискриминация

Меры, принятые Советом ЕС, касаются только отдельных лиц. "Законы", разработанные и принятые Советом, не преследуют цель обеспечить общее верховенство права, но они представляют собой меры, которые направлены против отдельных лиц, включенных в черный список. Соответственно, эти меры могут нарушать права человека заинтересованных лиц, поскольку они могут быть дискриминационными по отношению к ним.⁶⁷

Принцип недискриминации воплощен в Статье 14 ECHR и Статье 21 Хартии ЕС. Там, где применима Хартия ЕС, для запрещения дискриминации не требуется ссылаться на иное основное право.⁶⁸

Может иметь место нарушение принципа недискриминации, установленного в Статье 14 ECHR в сочетании со Статьями 6 (2) и 8 ECHR. Объективный тест на проверку наличия дискриминации предполагает выяснение мотивов, которые используются для оправдания принятия мер. Если они не будут восприняты для достижения поставленной перед ними цели, то такая мера, вероятно, будет дискриминационной. Для целей Статьи 14 ECHR, различие в оценке лиц, находящихся в аналогичных или относительно сходных ситуациях, является дискриминационным, если для этого нет каких-либо объективных и разумных оправданий, то есть, если оно не преследует законную цель или если отсутствуют разумные соотношения пропорциональности между используемыми средствами и поставленной целью.⁸⁷ В более общем плане Хартия ЕС запрещает законодателю отбирать какой-либо отдельный случай из множества подобных случаев с идентичными фактами и рассматривать этот индивидуальный случай особым образом. В противном случае, имела бы место дискриминация обстоятельств конкретного дела, и складывалось бы впечатление, что существует только одно подобное дело и его регулирование осуществляется необъективно.⁸⁸

Представляется очевидным, что связь между акцентированием внимания законодателем на незаконном присвоении украинских государственных активов и угрозой суверенитету, территориальной целостности и независимости Украины и "отбором" некоторых ПМЛ и лиц, связанных с ними, дает основание заинтересованным лицам утверждать, что Совет нарушает принцип недискриминации, поскольку он мог не включить в черный список всех соответствующих лиц. Однако, тогда как Решение и Регламент Совета ЕС от 05 марта 2014 г. могут быть основаны на запросе украинских властей об оказании судебной помощи и поэтому могут рассматриваться как недискриминационные, иная проблема возникает в случае лиц, о которых говорится в Решении и Регламенте Совета ЕС от 17 марта 2014 г., которые предположительно несут ответственность за действия, которые создают угрозу или подрывают территориальную целостность, суверенитет и независимость Украины, включая действия относительно будущего статуса какой-либо части территории, что противоречат украинской Конституции.⁷²

⁸⁶ См. Европейский суд по правам человека, *Bergens Tidende and Others v. Norway*, 02 февраля 2000 г. (на англ. языке).

⁸⁷ Европейский суд по правам человека, см., например, *Pretty v. United Kingdom*, № 2346/02, 2002-Ш Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 2002-Ш, § 88. (на англ. языке).

⁸⁸ См., например, Конституционный Суд Германии, 07 мая 1969 г. - 2 BvL 15/67 - "lex Rheinstahl".

С одной стороны, понятно, по каким причинам Совет не «осмелился» включить в черный список Президента Российской Федерации, который имеет непосредственное отношение к подписанию юридического документа, на основании которого Крым присоединен к Российской Федерации. С другой стороны, факт "отбора" лишь некоторых людей и включение их в черный список свидетельствует о явном нарушении принципа недискриминации. Что касается политических проблем, которые являются предметом Решения и Регламента Совета ЕС от 17 марта 2014 г., следует также учитывать, что Совет не был даже обязан реагировать на запрос украинских властей об оказании судебной помощи в силу Европейской Конвенции о взаимной помощи по уголовным делам 1959 г. Эта Конвенция неприменима, поскольку ЕС не является ее участником. Даже если бы он и был ее участником, ЕС мог бы отказать в оказании судебной помощи согласно Статье 2 Конвенции, если бы он счел, что речь идет о политическом преступлении или пришел к выводу, что такой запрос мог бы нанести ущерб безопасности или другим существенным интересам. В любом случае Конвенция была бы неприменима, если бы правонарушение представляло собой преступление, подпадающее под законы войны, как это предусмотрено в Статье 1 (2). То обстоятельство, что статья 2 Конвенции предусматривает возможность отказа в оказании судебной помощи, показывает, что разработчики Конвенции не хотели, чтобы ее участники были вовлечены в политические споры и ситуации, затрагивающие их безопасность и существенные национальные интересы. Можно сделать вывод, что в отсутствие таких обязательств, вытекающих из Конвенции, у ЕС не было бы серьезных оснований отказываться быть подвергнутым этим рискам. Поскольку Украина является не членом НАТО, а государством-членом СНГ, представляется, что у ЕС и его государств-членов нет каких-либо юридических обязательств принимать нормативные акты и узаконивать эти меры. Поэтому, сомнительно, что Решение и Регламент Совета ЕС от 17 марта 2014 г. являются надлежащими юридическими инструментами, регулирующими данный вопрос недискриминационным образом,⁸⁹ когда Совет ЕС воздерживается от распространения санкций на всех лиц, которые могли считаться ответственными.

ВЫВОДЫ

Решение и Регламент Совета ЕС от 05 марта 2014 г. и 17 марта 2014 г. представляются правомерными, целенаправленными и надлежащими, постольку поскольку они могут быть основаны на запросе украинских властей об оказании судебной помощи. Такой запрос мог бы быть сделан в соответствии с UNCAC, стороной которой является ЕС. Ограничения основных прав могли бы быть оправданы ввиду необходимости уважать обязательства, которые ЕС принял после присоединения к UNCAC или другим международным юридическим инструментам, налагающим обязанность оказывать судебную помощь. Если меры не могут быть основаны на запросе об оказании судебной помощи в соответствии с международными обязательствами, сомнительно, что такие меры основаны на праве, отвечают публичным интересам и являются надлежащими.

Что касается процедурных аспектов, в частности, соблюдения прав на справедливое судопроизводство или обязанность не допускать дискриминацию, в каждом конкретном случае необходим анализ соответствующих фактов и обстоятельств. В рамках представленного обзора были обозначены лишь общие тенденции актуальной судебной практики.

⁸⁹ См. Ганс ШНАЙДЕР (Hans SCHNEIDER): "Gesetzgebung: ein Lehr-und Handbuch", 3-е изд., CF Müller, Heidelberg 2002, p. 143 и seq. (на нем. языке), который считает, что правовые акты, которые предусматривают не общее правило, а конкретную меру, должны показывать очевидную связь между целью и данной мерой и что их уместность и пропорциональность должны быть особенно тщательно рассмотрены.

В заключение отметим, что существуют несколько возможностей для того, чтобы оспорить санкции.

Во-первых, адресат может направить жалобу в Совет ЕС о том, что он был включен в список необоснованно.

Во-вторых, адресат может направить жалобу в Суд общей юрисдикции ЕС с возражениями против мер, принятых Советом ЕС.

В-третьих, адресат может направить жалобу в Европейский Суд по правам человека с утверждениями, что были нарушены его права человека, основанные на Европейской Конвенции по правам человека.

В-четвертых, основываясь на соответствующих законах государства-члена ЕС, адресат может обратиться с жалобой в компетентные национальные органы и суды с утверждениями, что мера, затрагивающая адресата, например, замораживание его счета в банке, нарушает национальное законодательство, в частности, основные национальные права или конституционные права, включая права, предусмотренные Хартией ЕС и, возможно, Европейской Конвенцией по правам человека.

В-шестых, в случае Швейцарии, которая не является государством-членом ЕС, адресат может обратиться с жалобой против соответствующей меры в Министерство иностранных дел и в Верховный федеральный суд Швейцарии, с утверждениями, что данная мера нарушает швейцарское законодательство, включая конституционный закон Швейцарии и Европейскую Конвенцию по правам человека.

Продолжительность рассмотрения жалобы в Суде общей юрисдикции ЕС может составлять до двух лет. Продолжительность рассмотрения жалобы национальными судами может быть различной.