

# ЮРИДИЧЕСКИЕ СПОСОБЫ ИСКЛЮЧЕНИЯ ИЗ АМЕРИКАНСКИХ САНКЦИОННЫХ СПИСКОВ

**С.В. Гландин,**

кандидат юридических наук, преподаватель кафедры международного права  
Дипломатической академии МИД РФ

## 1. Введение

Признанным чемпионом в вопросе использования экономических санкций в качестве инструмента внешней политики являются Соединенные Штаты Америки<sup>1</sup>. За два года с момента первого включения российских резидентов в санкционные списки США вышло много работ, посвященных прежде всего сути санкций и их последствиям для затронутых лиц. При этом тема исключения из списков все еще неохотно исследуется в отечественной юридической науке. Между тем 2 марта 2016 г. президент США подписал исполнительный указ о продлении ограничительных мер в отношении России еще на год<sup>2</sup>. 29 апреля 2016 г. в конгресс США внесен проект закона «О стабильности и демократии для Украины»<sup>3</sup>. Несмотря на название, этот акт содержит дополнительный механизм для введения новых санкций в отношении российских юридических и физических лиц. Принятие данного проекта способно привести к расширению так называемого списка Магнитского, ужесточению ограничений на передачу военных технологий и усилению надзора за банками. Но главным итогом принятия этого акта будет распространение на Крым *доктрины Стимсона*<sup>4</sup>, что означает не только запрещение на законодательном уровне признания Крыма частью России, но и закрепление санкционного режима в отношении России до момента возврата Крыма.

Актуальность темы обусловлена, в частности, тем фактом, что в американском списке присутствуют российские граждане и юридические лица. Характерным признаком санкционного списка является динамичность, существует возможность расширения этого списка путем включения новых лиц.

Если в Европе количество дел об исключении из санкционных списков уже перевалило за несколько сотен, то в США прецеденты можно пересчитать по пальцам. В судах ЕС сейчас рассматриваются жалобы около 250 лиц, включенных в санкционные списки ЕС (это 20 % от общего количества таких лиц)<sup>5</sup>. Однако в США заявители крайне редко обращаются в суд за исключением.

В настоящей работе на основании ряда прецедентов анализируется юридический способ исключения из американских санкционных списков и проблемы, с которыми сталкиваются заявители. Юридический способ подразумевает исключение и в административном порядке, и в судебном.

<sup>1</sup> См.: Дораяев М.Г. Экстерриториальность экономических санкций: противодействие юридическому империализму на национальном уровне // Законодательство. 2015. № 7. С. 63.

<sup>2</sup> См.: Пресс-релиз Белого дома США от 2 марта 2016 г. // URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/03/02/notice-continuation-national-emergency-respect-ukraine> (дата обращения — 3 марта 2016 г.).

<sup>3</sup> Энгель и Кинцинжер предлагают всеобъемлющий законопроект по разрешению кризиса в Украине // URL: <https://engel.house.gov/index.cfm?sectionid=24&itemid=4439> (дата обращения — 4 мая 2016 г.).

<sup>4</sup> Turns D. The Stimson Doctrine of Non-Recognition: Its Historical Genesis and Influence on Contemporary International Law // Chinese Journal of International Law. 2003. Vol. 2. N 1. P. 105—143.

<sup>5</sup> См.: Исполинов А.С. Контроль региональных и национальных судов над решениями Совета Безопасности ООН // Законодательство. 2016. № 1. С. 62.

Так, в 2015 г. апелляционный суд округа Колумбия вынес решение по делу Фернандо Зевайоса, и это решение в соответствии с принципом *stare decisis*<sup>6</sup> является обязательным для исполнения. Через призму данного прецедента и некоторых других дел мы рассмотрим современное состояние американского санкционного права.

## 2. Как работают американские санкции

Бизнесмен Гарад Нор, американец сомалийского происхождения, занимался отправкой денежных переводов из штата Миннесота в Сомали. Его клиентами были в основном лица, посылающие различные суммы своим близким. Для многих семей получение финансовых средств от американских родственников было единственным способом выжить в этой африканской стране.

Однако внезапно бизнес Г. Нора перестал существовать — через два месяца после событий 11 сентября 2001 г. Управление по контролю за зарубежными активами Казначейства США (далее — OFAC или Управление) внесло самого предпринимателя и его компанию в список террористов. Все активы были незамедлительно заморожены, а правоохранительные органы 7 ноября 2001 г. провели на фирме обыск, описали и арестовали все ее имущество. В результате таких действий Г. Нору стало не на что содержать семью. Друзья и партнеры отвернулись от него. Как заявил во время процесса его адвокат, Г. Нор даже не мог заплатить за чашку кофе, чтобы не стать нарушителем ордера OFAC. Неоднократно Г. Нор обращался в Управление с заявлением об исключении его из списка террористов и о разморозке активов. Помимо этого он просил разрешить ему оплатить юридические услуги и провести ряд других платежей из замороженных средств. OFAC не реагировало на звонки и письма заявителя. Однако, как только он подал иск к правительству США в окружной суд штата Миннесоты, Управление оперативно ответило Г. Нору, запросило информацию о его возможных связях с террористами. Затем OFAC удовлетворило его ходатайство, исключило из списка террористов, сняло арест с его активов и возвратило конфискованное имущество, а суд в связи с этим прекратил производство по делу<sup>7</sup>. Тем самым суд фактически спас ответчика, поскольку истец просил признать его нарушившим четвертую, пятую и шестую поправки к Конституции США.

Аналогичная ситуация сложилась у благотворительного фонда «Добрые сердца». Эта некоммерческая организация из штата Огайо занималась отправкой гуманитарной помощи как внутри США, так и за границу. Однако столь же внезапно, как и в случае с Г. Норм, без предупреждения и на неопределенный срок все активы и счета «Добрых сердец» были заморожены в связи с проводимой OFAC доследственной проверкой. Она была организована с единственной целью — выяснить, надо ли включать данную организацию в список международных террористов. Правоохранительные органы провели обыски в офисе организации и в доме у ее руководителя, изъяли бухгалтерские документы и компьютеры.

Фонд направил в Управление свои возражения относительно заморозки активов, а также запрашивал информацию о причинах и основаниях проводимого расследования. Лишь через год OFAC уведомило о своем предварительном решении внести «Добрые сердца» в особую категорию международных террористов. Однако уведомление не было мотивированным и не указывало на какие-либо основания, которые побудили Управление прийти к такому решению. Еще два года ушло у пострадавших на получение доступа к изъятым документам, чтобы сформировать свою позицию для суда. Результатом заморозки счетов и блокировки активов стало полное прекращение деятельности фонда. Однако суд безоговорочно встал на сторону «Добрых сердец». Непредставление фонду мотивированной информации и необоснованную заморозку активов

<sup>6</sup> См.: Петрова Е.А. Правило *stare decisis* как основа судебного правотворчества в США // Ленинградский юридический журнал. 2015. №3. С. 246—254.

<sup>7</sup> Aaran Money Wire Service, Inc. v. Ashcroft, 2003 WL 22143735 (D. Minn. 2003).

суд расценил как несоблюдение конституционных прав истца. Председательствующий судья Джеймс Карр признал Управление нарушившим четвертую и пятую поправки к Конституции США: *OFAC нарушило фундаментальные права фонда на получение информации об основаниях и о причинах, по которым правительство лишило его доступа ко всем активам и прекратило его деятельность*<sup>8</sup>. После этого решения Управление вызвалось урегулировать конфликт с фондом, разморозило активы и вернуло документы. Однако за пять лет, потраченных на разбирательства, восстановить деятельность в прежнем объеме было уже невозможно. Помимо этого учредители фонда так и не получили ответа на вопрос о причинах и основаниях претензий со стороны OFAC.

### 3. Фабула дела Фернандо Зевайоса

В 2004 г. гражданин Перу Фернандо Зевайос был внесен в санкционный список президентом Джорджем Бушем как *крупный зарубежный наркокурьер* на основании Закона о главарях зарубежных наркокартелей<sup>9</sup> (далее — Закон). Ф. Зевайос владел латиноамериканским лоукостером, а согласно ч. 3 § 1907 Закона в категорию *крупных зарубежных наркокурьеров* включаются лица, занимающиеся финансированием, перевозкой любых запрещенных к обороту наркотических веществ, вступившие в сговор или содействующие другим лицам в этом. Приблизительно в то же время Ф. Зевайос попытался переоформить свою собственность во Флориде на супругу. Это было расценено как нарушение Закона, и власти штата Флориды возбудили против него уголовное дело. Помимо США, деятельность Зевайоса — торговля наркотиками и отмывание денег, полученных преступным путем, — расследовалась органами целого ряда государств. В 1997 г. суд Перу обвинил его в отмывании 40 млн долл., полученных от незаконного оборота наркотиков.

Свое первое заявление о пересмотре Ф. Зевайос подал в декабре 2004 г.: он просил исключить себя из списка и разблокировать активы. Казначейство дало ответ лишь в июне 2005 г., раскрыв ряд несекретных материалов, на основании которых он был включен в список. Однако формального отказа заявитель не получил.

В октябре 2005 г. Ф. Зевайос подал в суд округа Колумбия заявление, в котором просил обязать Казначейство исключить его из списка и снять арест с его активов. Однако немногим позже суд Перу признал его виновным по всем инкриминируемым ему эпизодам и приговорил к 20 годам тюремного заключения. Через два дня Зевайос отозвал свой иск из суда. Казначейство расценило отказ от иска как отзыв заявления о пересмотре, однако заявителю об этом не сообщило. Впоследствии Казначейство потеряло первое заявление вместе со всеми приложениями.

В июле 2009 г. Зевайос обратился к различным органам государственной власти США с требованием экстрадировать его из Перу в связи с возбужденным в отношении него в Майами уголовным делом. Казначейство расценило полученное обращение как заявление о пересмотре и ответным письмом направило Ф. Зевайосу для заполнения анкету, в которой содержались вопросы о его финансовом состоянии и связях с определенными лицами. В ноябре 2009 г. Ф. Зевайос отправил заполненную анкету, однако никакого ответа не получил.

В марте 2013 г. он обжаловал бездействие Казначейства в суд. Через три месяца после подачи иска в суд Казначейство выдало Ф. Зевайосу отказ в исключении из списка. В суде первой инстанции ответчик признал факт утери первого заявления с приложениями. Чтобы исправить эту ошибку, Казначейство признало верными все аргументы из того заявления, однако осталось при своем мнении: если включение в список в 2004 г. было законным, то таким же является нахождение там Ф. Зевайоса и в 2013 г.

<sup>8</sup> KindHearts for Charitable Humanitarian Development, Inc. v. Geithner, 647 F.Supp. 2d 857, 906 (N.D. Ohio 2009).

<sup>9</sup> Foreign Narcotics Kingpin Designation Act, 21 U.S.C. § 1901 et seq.

Ф. Зевайос изменил предмет и основания иска. Теперь он просил суд признать отказ в исключении незаконным на основании нарушения Казначейством установленной процедуры. Ответчик считал, что окружной суд должен оценить законность решения об отказе в соответствии с предусмотренным в Законе о процедуре принятия административных решений<sup>10</sup> стандартом *самоуправства и произвола*<sup>11</sup>, а не выносить вместо Казначейства новое решение. Окружной суд поддержал ответчика по всем пунктам<sup>12</sup>.

В апелляционной жалобе, вместо оценки законности действий Казначейства по Закону о процедуре принятия административных решений, Ф. Зевайос требовал проверить законность решения об отказе в исключении из списка на основании ранее представленных им материалов *de novo*. Как отметил суд, заявитель просил применить чрезвычайные полномочия, рассмотреть его дело с самого начала и вынести новый акт. Американский исследователь М. Вассерман приводит в своей статье только один известный случай рассмотрения *de novo* — *когда установлено явное предубеждение выносящего решения органа против заявителя*<sup>13</sup>. Явного предубеждения апелляция не установила и отказала в удовлетворении жалобы.

Одновременно с апелляционной жалобой Ф. Зевайос подал в OFAC очередное заявление о пересмотре своего нахождения в списке.

#### 4. Правовые основания ведения санкционных списков

Полномочия на блокировку активов и введение санкций предоставлены президенту США Конституцией и законами США, в том числе Законом об экономических полномочиях в случае международных чрезвычайных ситуаций<sup>14</sup> (далее — ИЕЕРА), Законом о чрезвычайных положениях<sup>15</sup>, статьей 212 (F) Закона об иммиграции и гражданстве 1952 г.<sup>16</sup> Статья 301 раздела 3 Свода законов США наделяет президента правом делегировать указанные полномочия любому иному органу исполнительной власти.

Принятый Конгрессом в 1977 г. ИЕЕРА дал президенту США право вводить в стране чрезвычайное положение при возникновении любой необычной и чрезвычайной угрозы национальной безопасности, внешней политике или экономике США, источник которой целиком или в значительной степени находится за пределами страны.

Различные законы и указы президента США наделяют Казначейство правом вести **список граждан особых категорий и запрещенных лиц** (Specially designated nationals and blocked persons) (далее — Список). Самой крупной в Списке является категория лиц, связанных с терроризмом. На 31 декабря 2014 г. в нее включено 893 физических и юридических лица<sup>17</sup>. Вслед за событиями 11 сентября 2001 г. президент Джордж Буш в соответствии с ИЕЕРА подписал исполнительный указ № 13224 «О блокировке собственности и запрете сделок с лицами, которые совершают, угрожают совершить акт терроризма или поддерживают терроризм»<sup>18</sup>. Этот документ предполагает запрет сделок и заморозку активов лиц, которые намереваются либо угрожают совершить террористический акт или поддерживают терроризм, а также лиц, которые иным об-

<sup>10</sup> Administrative Procedure Act, 5 U.S.C. §551 et seq. (1946).

<sup>11</sup> Подробнее см.: *Virelli L.J.* Deconstructing Arbitrary and Capricious Review // N.C.L. Rev. 2014. Vol. 92. P. 721—786.

<sup>12</sup> See *Zevallos v. Obama*, 10 F. Supp. 3d 111, 119-33 (D.D.C. 2014).

<sup>13</sup> *Wasserman M.F.* Deference Asymmetries: Distortions in the Evolution of Regulatory Law // Tex. L. Rev. Vol. 93. 2015. N 44. P. 639.

<sup>14</sup> International Emergency Economic Powers Act, 50 U.S.C. 1701 et seq.

<sup>15</sup> National Emergencies Act, 50 U.S.C. 1601 et seq.

<sup>16</sup> Immigration and Nationality Act of 1952, 8 U.S.C. 1182(f).

<sup>17</sup> См.: Ежегодный доклад OFAC об активах террористов. 2014. С. 6 // URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/tar2014.pdf> (дата обращения — 4 мая 2016 г.).

<sup>18</sup> Executive Order No. 13224, 66 Fed. Reg. 49079 (Sept. 23, 2001).

разом связаны с такими лицами. Категория «связан иным образом» раскрывается в § 504.316 Свода федеральных нормативных актов<sup>19</sup> и означает:

а) владеть или управлять;

б) вступить в сговор (или попытаться это сделать) с одним или несколькими лицами, чтобы действовать в их интересах или от их имени либо предоставлять финансовую, материальную или техническую поддержку, оказывать финансовые или иные услуги.

Казначейство США вправе делегировать полномочия, связанные с исполнением указа № 13224. Секретарь Казначейства возложил соответствующие обязанности на структурное подразделение Казначейства — OFAC, которое публикует, ведет и регламентирует ведение различных санкционных списков.

На основании § 501.807 Свода федеральных нормативных актов<sup>20</sup> затронутое лицо вправе требовать административного пересмотра своего нахождения в Списке. Данная процедура применяется ко всем категориям лиц, независимо от оснований включения их в Список. Согласно информации с официального сайта Казначейства, OFAC в настоящее время ведет 28 различных Списков<sup>21</sup>. Согласно буквальному толкованию ч. «d» § 501.807 Свода федеральных нормативных актов для успеха обращения заявителю необходимо убедительно доказать, что какими бы ни были мотивы OFAC при включении в Список, они не соответствуют действительности или более не соответствуют действительности. Управление по контролю за иностранными активами Казначейства США должно рассмотреть обращение о пересмотре и направить запрещенному лицу свое решение в письменной форме. Однако применимое законодательство и его толкование прецедентной практикой не обязывают данный административный орган давать мотивированный ответ и не устанавливают сроки его направления.

## **5. Было ли включение заявителя в санкционный список самоуправством и произволом?**

Закон о главарях зарубежных наркокартелей является одним из инструментов, позволяющих президенту США блокировать или арестовывать активы юридических или физических лиц, которые замешаны в терроризме или международных преступлениях.

Лица, которые в соответствии с Законом о главарях зарубежных наркокартелей будут классифицированы как «крупные зарубежные наркокурьеры», вносятся в Список наряду с иными лицами, которые представляют угрозу для США.

Отказав рассматривать дело *de novo*, суд определил проверить действия Управления на самоуправство и произвол. Закон о процедуре принятия административных решений требует, чтобы рассмотрение такой категории дел, как жалобы на решения государственных органов, осуществлялось в соответствии со стандартом *крайне почтительного отношения* (к актам государственной власти). Суд может отменить только те решения Казначейства, которые являются результатом «произвола, самоуправства, превышения полномочий или вынесенных иначе не в соответствии с законом»<sup>22</sup>. В силу этого стандарта «суд не вправе своим решением подменить решение государственного органа, но вправе обязать орган «исследовать соответствующую информацию и дать четкий отчет о своих действиях, включая причинную связь между установленными фактами и сделанным выбором»<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> 31 C.F.R. § 501.316.

<sup>20</sup> 31 C.F.R. § 501.807.

<sup>21</sup> См.: URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/Programs.aspx> (дата обращения — 4 мая 2016 г.).

<sup>22</sup> Islamic Am. Relief Agency v. Gonzales, 477 F.3d 728, 732 (D.C. Cir. 2007).

<sup>23</sup> Motor Vehicle Mfrs. Ass'n of the U.S., Inc. v. State Farm Mut. Auto. Ins. Co., 463 U.S. 29, 43 (1983).

Казначейство обосновало в суде свой отказ исключить Зевайоса из Списка следующими доказательствами:

- газетными статьями, в которых обсуждается вопрос конфискации собственности Ф. Зевайоса в Панаме;
- газетными статьями о новых уголовных делах, возбужденных против Зевайоса в Перу в 2011 и 2012 гг.;
- газетными статьями, в которых говорится о том, что Зевайос продолжает контролировать свои активы в Перу;
- газетными статьями о недавнем обнаружении флешки и мобильного телефона в его тюремной камере;
- возбуждением уголовного дела против Зевайоса властями штата Флориды в 2007 г.

Исходя из ИЕЕРА совершенно очевидно, что правительство США может принять решение включить субъекта в Список на основе широкого круга доказательств, включая сведения разведки и информацию, основанную на слухах. Ничто в Законе о борьбе с терроризмом и о применении смертной казни<sup>24</sup> не может быть трактовано как ограничение полномочий по принятию решений на основании информации из третьих рук, историй СМИ, материалов из интернета или слухов о деятельности организации<sup>25</sup>.

Зевайос оспаривал право Казначейства строить свою позицию на газетной информации. По его мнению, изложенные в СМИ факты были собраны в 2013 г. и более не являются актуальными, а те, которые могли бы соответствовать действительности, никак не могут обосновать включение истца в Список в далеком 2004 г. Помимо этого Зевайос возражал со ссылкой на Закон, который позволяет включать в список лишь лиц, играющих значительную роль в наркотрафике, а не тех, кто лишь *способен* играть такую роль.

Однако, по мнению суда, даже если включение в Список в 2004 г. и является необоснованным, то ничто не может оправдать факт использования запрещенного телефона в тюремной камере. Данный факт был трактован судом как способность апелланта общаться с внешним миром, вследствие чего был поддержан следующий довод ответчика: *продолжающееся нарушение закона со стороны Зевайоса является достаточным доказательством того, что он продолжает представлять угрозу и поэтому должен остаться в Списке*.

Более того, в доказательство законности нахождения в Списке Казначейство представило новые выдержки из газетных статей, согласно которым в 2011 и 2012 гг. власти Перу предъявили Зевайосу обвинения по вновь открывшимся фактам отмыwania денег, полученных преступным путем. Суд толковал это так: если лицо продолжает представлять интерес для правоохранительных органов, то для Казначейства это является достаточным основанием для сохранения имени данного лица в Списке.

Отвергая довод апелланта о самоуправстве и произволе, апелляционная инстанция указала на полномочия суда при осуществлении судебного контроля над решениями или действиями административного органа: *суд не исследует вопрос, насколько имеющиеся доказательства подтверждают позицию заявителя, но проверяет, насколько эти доказательства совпадают с итоговым решением государственного органа*<sup>26</sup>.

## 6. Безвредная ошибка как процедурное основание для отмены

Ф. Зевайос также заявил, что решение об отказе было принято в нарушение установленной процедуры. В обоснование этого тезиса он указывал на утерю ответчиком материалов по делу и отсутствие письменного уведомления по факту рассмотрения его первого заявления в 2005 г.

<sup>24</sup> Antiterrorism and Effective Death Penalty Act, Pub. L. No. 104-132, 110 Stat. 1214. (Apr. 24, 1996).

<sup>25</sup> People's Mojahedin Org. of Iran v. U.S. Dep't of State, 182 F.3d 17, 19 (D.C. Cir. 1999).

<sup>26</sup> Fla. Gas Transmission Co. v. FERC, 604 F.3d 636, 645 (D.C. Cir. 2010).

Суды США признают решение Казначейства недействительным по формальным основаниям процедурных погрешностей, только если предполагаемые погрешности повлияли на результат<sup>27</sup>. В американском федеральном уголовном и административном праве это называется правилом «безвредной ошибки» (*harmless error*)<sup>28</sup>. На практике суды США крайне редко отменяют решения государственных органов. Тем более что § 501.807 Свода федеральных нормативных актов не ограничивает заявителей в количестве поданных заявлений о пересмотре. Максимальный результат, которого может добиться заявитель по этому основанию, — это направление судом материалов дела обратно в административный орган для принятия нового решения.

Бремя доказывания наличия причинно-следственной связи между процедурной ошибкой органа и иным результатом лежит на стороне, выдвигающей такой довод. Таким образом, Зевайосу следовало представить доказательства того, как факт утери его документов после его включения в Список мог привести к его исключению оттуда или принятию иного решения в его пользу.

Заявитель как крупный зарубежный наркокурьер был включен в Список в 2004 г. и остается в его составе по сей день. Заявитель не доказал, что на его нахождение в Списке повлияло бы получение им формальных отказов в 2006 и 2010 гг., а также не пояснил, как получение этих отказов могло привести к изменению позиции Управления и удовлетворению ходатайства об исключении. К тому же Список находится в открытом доступе в сети Интернет, и все его фигуранты в режиме реального времени могут проверить изменение своего статуса.

Суд не стал разбираться, лучше или хуже стало бы положение заявителя, если бы Казначейство не допустило никаких оплошностей. Зевайос не опроверг тот факт, что все ошибки OFAC не являются чем-то большим, нежели *несущественными* нарушениями, а также не привел обоснований ущерба, нанесенного ему неполучением ответов об отказе.

## 7. Нарушено ли право на надлежащую правовую процедуру?

Еще один довод Зевайоса состоял в нарушении предусмотренного Конституцией США права на надлежащую правовую процедуру (*due process clause*), выразившемся в непредоставлении ему возможности оспорить свое включение в Список до момента такого включения и в проведении не соответствующего установленным требованиям процесса исключения из Списка.

*Надлежащий процесс является гибким и предполагает такие процессуальные гарантии, какие нужны в каждой конкретной ситуации*<sup>29</sup>. Положение о надлежащей правовой процедуре требует от правительства предоставить гражданам возможность быть услышанными до момента лишения их собственности, а отсрочка слушаний по этому вопросу может быть оправдана в экстренных ситуациях наличием законного правительственного интереса<sup>30</sup>. Когда государство должно реагировать быстро, а организовать общественные слушания до момента изъятия собственности невозможно, то проведение таких слушаний после изъятия свидетельствует о соблюдении надлежащей правовой процедуры<sup>31</sup>. В особенности сказанное применимо к ситуациям, когда конфискация направлена на «определенную родовыми признаками собственность, которая может быть перемещена в другую юрисдикцию, уничтожена или сокрыта, а предварительное предупреждение о конфискации было направлено»<sup>32</sup>. При таких обстоятельствах «легкость, с которой владелец может нарушить имущественные ин-

<sup>27</sup> Ozark Auto. Distributors, Inc. v. NLRB, 779 F.3d 576, 582 (D.C. Cir. 2015).

<sup>28</sup> Судебное толкование данного правила см.: PDK Labs. Inc. v. U.S. D.E.A., 362 F.3d 786, 799 (D.C. Cir. 2004).

<sup>29</sup> Morrissey v. Brewer, 408 U.S. 471, 481 (1972).

<sup>30</sup> Boddie v. Connecticut, 401 U.S. 371, 379 (1971).

<sup>31</sup> Gilbert v. Homar, 520 U.S. 924, 930 (1997).

<sup>32</sup> Calero-Toledo v. Pearson Yacht Leasing Co., 416 U.S. 663, 679 (1974) (далее — Calero-Toledo).

тересы правительства в отношении подлежащей конфискации собственности, представляет собой основание для принятия срочных мер, что оправдывает перенос публикации о слушаниях и сами слушания на момент после самой конфискации»<sup>33</sup>.

В результате ареста активов Зевайос был лишен собственности. Однако предварительное уведомление международного наркодилера о скорой заморозке его активов является собой, по мнению суда, весомый риск сокрытия этих активов. В экстренных случаях такой риск может служить основанием срочных действий<sup>34</sup>. В деле *Calero-Toledo* с очень схожими фактическими обстоятельствами суд признал предварительный процесс обсуждения будущего ареста *практически невозможным* (impractical), а апелляционный суд особо подчеркнул, что выполнение в таких условиях требований в отношении предварительного уведомления лишь парализует действие Закона о главарях зарубежных наркокартелей.

Право Зевайоса быть заслушанным после ареста активов также не может считаться нарушенным. Он неоднократно направлял свои заявления и получал на них ответы. В прецедентной практике принято, что нарушение надлежащей правовой процедуры *выражается в отказе раскрыть причины возбуждения расследования и мотивы внесения в Список, в ущемлении права заявителя мотивированно отвести от себя подозрения*<sup>35</sup>.

Нарушением надлежащей правовой процедуры будет признано только *вопиюще неумелое выполнение своих служебных обязанностей правительством* в лице государственных должностных лиц, виновных в серьезной недобросовестности — настолько серьезной, что она представляет собой либо «грубое нарушение закона штата, вызванное личной или групповой неприязнью», либо «намеренное пренебрежение законом, что препятствует реализации личных или имущественных прав»<sup>36</sup>. Непреднамеренные ошибки, добросовестное заблуждение, путаница, даже небрежность в исполнении должностных обязанностей не являются самостоятельными нарушениями права лица, включенного в Список, на надлежащую правовую процедуру<sup>37</sup>. Если Управление и допустило какую-либо ошибку, суд признал ее безвредной и несущественной.

В итоге суд подтвердил законность решения Казначейства о нахождении Зевайоса в Списке.

## 8. Заключение

Решение по делу Ф. Зевайоса показало, с какими трудностями может столкнуться лицо, внесенное в Список. В свою очередь суды продемонстрировали крайне широкое усмотрение OFAC в вопросах составления и ведения санкционных списков.

В целях минимизации угроз национальной безопасности США баланс между интересами государства и правами человека был нарушен за счет прав человека. После событий 11 сентября 2001 г. OFAC незаметно распространило самый жесткий («террористический») стандарт ведения Списка на другие особые категории и на запрещенных лиц.

Федеральные суды США не подменяют собой административные органы, а если и рассматривают дело об исключении из Списка, то применяют принцип предпочтительного отношения и крайнего уважения решений, принятых органами исполнительной власти. Самоустранение федеральных судов от судебного контроля над актами и действиями Управления фактически узаконило злоупотреблений и принятия ошибочных решений. Полномочия OFAC столь широки, что оно, по сути, становится судьей в собственном деле.

<sup>33</sup> *United States v. James Daniel Good Real Prop.*, 510 U.S. 43, 52 (1993).

<sup>34</sup> *Calero-Toledo*, 678.

<sup>35</sup> *Al Haramain Islamic Found., Inc. v. U.S. Dep't of Treasury*, 686 F.3d 965 at 984-85 (9th Cir. 2012).

<sup>36</sup> *George Wash. Univ. v. District of Columbia*, 318 F.3d 203, 209 (D.C. Cir. 2003).

<sup>37</sup> *Silverman v. Barry*, 845 F.2d 1072, 1080 (D.C. Cir. 1988).

Лицам, столкнувшимся с действительно необоснованным включением в Список, независимо от получения ответа на жалобу, рекомендуется обращаться в федеральный суд. Если включение действительно было необоснованным, сам OFAC исключит лицо из списка, а если нет, то никакой суд в силу принципа крайне почтительного отношения к решениям органов государственной власти не сделает этого. Кроме того, заявителям не следует забывать, что в США практикуется свой подход к универсальности прав человека. Установленная правовая процедура гарантирована только гражданам США и юридическим лицам, личным законом которых является законодательство США. Остальные могут столкнуться с дополнительными трудностями. ■

#### Ключевые слова

санкции; санкционные списки; ограничительные меры; исключение из санкционных списков; безвредная ошибка; надлежащий процесс

#### Список литературы

1. Дораев М.Г. Экстерриториальность экономических санкций: противодействие юридическому империализму на национальном уровне // Законодательство. 2015. № 7.
2. Исполинов А.С. Контроль региональных и национальных судов над решениями Совета Безопасности ООН // Законодательство. 2016. № 1.
3. Петрова Е.А. Правило *stare decisis* как основа судебного правотворчества в США // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 3.
4. Turns D. The Stimson Doctrine of Non-Recognition: Its Historical Genesis and Influence on Contemporary International Law // Chinese Journal of International Law. 2003. Vol. 2. N 1.
5. Virelli L.J. Deconstructing Arbitrary and Capricious Review // N.C.L. Rev. 2014. Vol. 92.
6. Wasserman M. Deference Asymmetries Distortions in the Evolution of Regulatory Law // Tex. L. Rev. Vol. 93. 2015. N 44.