

Махно Антон Олегович,
аспірант кафедри приватного права
факультету правничих наук
Національного університету «Києво-Могилянська академія»

<https://orcid.org/0009-0004-3140-0928>

ЗАХИСТ ПРАВА ВЛАСНОСТІ В УМОВАХ САНКЦІЙНИХ ОБМЕЖЕНЬ: ПЕРСПЕКТИВА СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Анотація. Тези присвячено аналізу еволюції практики Суду справедливості Європейського Союзу щодо захисту права власності осіб, які підпадають під дію санкційних режимів. Досліджено ключові рішення від «саги Каді» до новітніх справ. Сформульовано застосовні стандарти судового контролю та процесуальних гарантій.

186

У межах цього дослідження проаналізовано еволюцію практики Суду справедливості Європейського Союзу (далі – Суд ЄС) щодо захисту права власності осіб, які підпадають під дію санкційних режимів.

Європейський Союз (далі – ЄС) запроваджує санкції в рамках Спільної зовнішньої політики та політики безпеки на підставі статей 75 та 215 Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЕС). Стаття 75 ДФЕС стосується заморожування коштів та фінансових активів з метою протидії тероризму, тоді як стаття 215 ДФЕС уповноважує Раду ЄС ухвалювати обмежувальні заходи щодо третіх держав та окремих осіб ¹. Ця правова рамка надає

¹ Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями: Договір Європ. Союзу від 07.02.1992 : станом на

можливість ЄС створювати автономний санкційний режим². Станом на січень 2026 р. консолідований санкційний список ЄС містить 5743 фізичні особи та організації³, з яких понад 2500 осіб санкціоновано внаслідок російського вторгнення в Україну, а сума заморожених коштів перевищує 28 мільярдів євро⁴.

Впливові рішення Суду ЄС щодо санкцій були ухвалені у межах «саги Каді», що розпочалась у 2005 році. Яссін Абдулла Каді, саудівський бізнесмен, оскаржував Регламент ЄС № 881/2002, що імплементував Резолюцію Ради Безпеки ООН № 1267 (1999) про заморожування активів осіб, підозрюваних у зв'язках з Аль-Каїдою. Активи заявника було заморожено без судового слухання, права на оскарження чи повідомлення про висунуті обвинувачення.

Розгляд справи дійшов до Великої Палати Суду ЄС, яка 3 вересня 2008 р. у справі *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission* (далі – *Kadi I*) встановила порушення права на повагу до власності, права бути почутим та права на ефективний судовий захист⁵. Суд ЄС сформулював загальне правило:

187

30 берез. 2010 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text (дата звернення: 18.02.2026), статті 75, 215

² Council of the European Union, 'Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)' (7 June 2004) 10198/1/04 REV 1. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10198-2004-REV-1/en/pdf> (дата звернення: 18.02.2026).

³ EU sanctions tracker. European Commission. URL: <https://data.europa.eu/apps/eusanctionstracker/> (дата звернення: 18.02.2026).

⁴ Санкції проти фізичних осіб, компаній та організацій. Європейська комісія. URL: https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine/sanctions-against-individuals-companies-and-organisations_uk (дата звернення: 18.02.2026).

⁵ *Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission*, Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, 3 вересня 2008 р. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62005CJ0402> (дата звернення: 18.02.2026), §§ 348, 352, 371.

«повага до прав людини є умовою законності актів Співтовариства, і заходи, несумісні з повагою до прав людини, є неприйнятними у Співтоваристві»⁶. Щодо права власності Суд ЄС констатував, що «оскаржуваний регламент [...] було ухвалено без надання будь-яких гарантій, що дозволили б [пану Каді] викласти свою позицію компетентним органам». Відтак суд дійшов висновку, що накладення санкцій у цій ситуації «становить невинуватене обмеження [...] права власності»⁷.

Невід'ємним елементом цих гарантій є обов'язок санкціонуючого органу викласти підстави застосування обмежувальних заходів. Цей стандарт було сформульовано 12 грудня 2006 р. у справі *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v Council* (далі — *Modjahedines*), де Суд ЄС зазначив, що «викладення підстав має бути повідомлене відповідній особі одночасно з актом, що зачіпає її інтереси», оскільки інакше «принцип рівності сторін перед судами [...] був би порушений», а орган, що накладає санкції, має вказати «у обґрунтуванні такого заходу [...] фактичні та конкретні причини»⁸.

Після рішення у справі *Kadi I* Європейська Комісія повторно включила пана Каді до санкційного списку, надіславши йому «нарративне резюме» від Санкційного комітету ООН, та запропонували подати коментарі. Попри надання заявником спростувань, Комісія застосувала до пана Каді санкції без змістовного розгляду його аргументів. У рішенні у справі *European Commission and Others v Yassin Abdullah Kadi, Judgment* від 18 липня 2013 р. (далі — *Kadi II*) Суд ЄС встановив суворі вимоги до доказової бази:

⁶ Там само. § 284.

⁷ Там само. §§ 369–370.

⁸ *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v Council*, Case T-228/02, 12 грудня 2006 р. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62002TJ0228> (дата звернення: 18.02.2026), §§ 139, 143.

Рада ЄС повинна довести наявність «достатньої фактичної основи» для санкцій, причому факт того, що ім'я особи фігурує у списку Санкційного комітету ООН, не є достатньою підставою⁹. Суди ЄС повинні встановити, чи є підстави для запровадження санкцій достатньо точними та конкретними, чи ґрунтуються вони на доказах, і «чи є ці підстави, або, принаймні, одна з цих підстав, яка сама по собі є достатньою для прийняття такого рішення, обґрунтованою»¹⁰.

Новітня практика Суду ЄС підтверджує послідовне дотримання зазначених стандартів. Так, у рішенні *OT v Council* від 15 листопада 2023 р. підтверджено, що суди ЄС повинні забезпечити накладення санкцій на «достатньо надійній фактичній основі»¹¹. Крім цього, у разі оскарження санкцій тягар доказування щодо існування таких підстав лежить на компетентному органі ЄС, а підсанкційна особа першочергово не має доводити їх відсутність¹². Зі свого боку, обмежувальні заходи є «заходами превентивного та тимчасового характеру», що вимагає періодичного перегляду щонайменше кожні 12 місяців¹³.

Вимога періодичного перегляду тісно пов'язана з темпоральними аспектами обґрунтування санкцій, які Суд ЄС детально проаналізував 10 квітня 2024 р. у справі *Aven v Council*. При скасуванні санкцій щодо Петра Авена (співвласника «Альфа-Груп»), суд констатував, що «законність

⁹ *European Commission and Others v Yassin Abdullah Kadi, Joined Cases C-584/10 P, C-593/10 P and C-595/10 P*, 18 липня 2013 р. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62010CJ0584> (дата звернення: 18.02.2026), § 130.

¹⁰ Там само. § 119.

¹¹ *OT v Council*, Case T-193/22, 15 листопада 2023 р. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62022TJ0193> (дата звернення: 18.02.2026), § 122.

¹² Там само. § 118.

¹³ Там само. §§ 168, 170.

оскаржуваних актів може оцінюватися лише на підставі елементів факту та права, на яких вони були ухвалені»¹⁴. Суд ЄС встановив темпоральні вимоги: політична підтримка Путіним «Альфа-Груп» у 2005 році не може обґрунтовувати санкції, пов'язані з подіями 2014 р.¹⁵ Крім того, Суд ЄС відкинув аргумент про мовчазну підтримку режиму Путіна, зазначивши, що «відсутність позиції проти вторгнення [...] не може розглядатися як дія підтримки»¹⁶. Аналогічний підхід застосовано 10 квітня 2024 р. у справі *Fridman v Council*¹⁷.

Окрім темпоральних вимог, Суд ЄС також обмежив можливість застосування санкцій суто через сімейні зв'язки. У справі *Mazepin v Council* 20 березня 2024 р. Суд ЄС роз'яснив, що накладення санкцій «виключно на підставі сімейного зв'язку суперечить практиці Суду». При цьому було наголошено на необхідності періодичного перегляду санкцій¹⁸.

190 Нарешті, важливим доповненням до цих стандартів стало роз'яснення питань доказування та оцінки спроб уникнення санкцій. У справі *Melnichenko v Council* від 22 січня 2025 р. Суд ЄС розглянув ситуацію Андрія Мельніченка, громадянина російської федерації, якого 9 березня 2022 р. було включено до санкційного списку як «провідного бізнесмена, залученого до економічних секторів, що забезпечують суттєве джерело доходу для уряду

¹⁴ *Aven v Council*, Case T-301/22, 10 квітня 2024 р. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62022TJ0301> (дата звернення: 18.02.2026), § 24.

¹⁵ Там само. § 49.

¹⁶ Там само. § 82.

¹⁷ *Fridman v Council*, Case T-304/22, 10 квітня 2024 р. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62022TJ0304> (дата звернення: 18.02.2026), § 87.

¹⁸ *Mazepin v Council*, Case T-743/22, 20 березня 2024 р.. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62022TJ0743> (дата звернення: 18.02.2026), §§ 87, 92.

[росії]». Суд ЄС підтвердив вимогу повного судового перегляду: «ефективність судового захисту [...] передбачає перевірку фактичних тверджень у викладенні підстав, з тим наслідком, що судовий перегляд [...] має стосуватися питання, чи є ці підстави обґрунтованими»¹⁹.

Суд ЄС повторив попередні висновки щодо розподілу тягара доказування на органи ЄС, а не на підсанкційну особу²⁰. Водночас Суд ЄС визнав об'єктивні труднощі доказування в умовах збройного конфлікту: «Конфліктна ситуація за участю [росії] та України особливо ускладнює на практиці доступ до певних джерел, встановлення первинного джерела деякої інформації та збір свідчень від осіб, які погоджуються бути ідентифікованими»²¹. Принциповим є висновок Суду ЄС щодо спроб уникнення санкцій шляхом передачі активів: заявник стверджував, що передав бенефіціарний інтерес у довірчу власність своїй дружині напередодні запровадження санкцій. Суд ЄС констатував, що «оскільки [дружина] не є третьою особою без зв'язку із заявником, факт відмови заявника від статусу бенефіціара на її користь не може становити релевантну зміну його індивідуальної ситуації»²². Більше того, така заява «була зроблена в односторонньому порядку та *in tempore suspecto*, а саме за день до ухвалення первинних актів» щодо санкцій²³.

У підсумку, практика Суду ЄС еволюціонувала у напрямі посилення судового контролю та розширення процесуальних гарантій. Від *Kadi I* та *Modjahedines*, що встановили базові принципи захисту основоположних прав,

¹⁹ *Melnichenko v Council*, Case T-271/22, 22 січня 2025 р. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62022TJ0271> (дата звернення: 18.02.2026), § 26.

²⁰ Там само. § 27.

²¹ Там само. § 41.

²² Там само. § 98.

²³ Там само. § 74.

через *Kadi II* до новітніх рішень 2024-2025 років, у яких Суд ЄС послідовно вимагає конкретних, актуальних та логічно пов'язаних із метою санкцій доказів. Особливого значення набувають вимоги щодо періодичного перегляду підстав накладення санкцій, часові вимоги щодо існування підстав санкцій на момент їх накладення, недостатність простої бездіяльності чи сімейних зв'язків для обґрунтування обмежувальних заходів, а також критичний підхід до передачі активів у підозрілий час.