Міністерство освіти і науки України
Національний університет «Києво-Могилянська академія»
Факультет правничих наук
Кафедра загальнотеоретичного правознавства та публічного права

Магістерська робота

освітній ступінь – магістр

на тему «**Санкції крізь призму верховенства права: проблеми застосування та шляхи їхнього вирішення**»

" SANCTIONS THROUGH THE PRISM OF THE RULE OF LAW: PROBLEMS OF APPLICATION AND WAYS TO SOLVE THEM"

Виконав: студент 2-го року навчання
Спеціальності 081 Право
Дайнеко Владислав Олександрович

Керівник: *Цельєв О.В.*
кандидат юридичних наук, доцент

Рецензент _____
(прізвище та ініціали)

Магістерська робота захищена
з оцінкою_____

Секретар ЕК _____
«_____» _____ 20____ р.

Київ – 2025

Декларація

академічної доброчесності

Я, Дайнеко Владислав Олександрович, студент 2-ого року навчання магістерської програми за спеціальністю «Право» факультету правничих наук НаУКМА підтверджую таке:

- написана мною магістерська робота на тему «Санкції крізь призму верховенства права: проблеми застосування та шляхи їхнього вирішення» відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, передбачених п. 3.1. Положенням про академічну доброчесність здобувачів освіти у НаУКМА, зі змістом якого я ознайомлений/ознайомлена;

- я заявляю, що надана мною для перевірки електронна версія роботи є ідентичною її друкованій версії.

«9» травня 2025 року	_____	**Дайнеко В.О.**
Дата	*Підпис*	*Прізвище, ініціали*

Зміст

Вступ……3

РОЗДІЛ 1. САНКЦІЇ ЯК ПРАВОВИЙ ІНСТРУМЕНТ РЕАГУВАННЯ НА ЗАГРОЗИ БЕЗПЕЦІ ДЕРЖАВИ

1.1. Санкції як різновид обмежувальних заходів……...8

1.2. Нормативна характеристика інституту санкцій в Україні……13

1.3. Види санкцій та підстави їх застосування ……....23

РОЗДІЛ 2. ОКРЕМІ СКЛАДОВІ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ТА СПЕЦІАЛЬНІ ОБМЕЖУВАЛЬНІ ЗАХОДИ

2.1. Принцип законності як основа застосування санкцій……...33

2.2. Юридична визначеність та її роль під час застосування санкцій……44

РОЗДІЛ 3. ПРАВА ЛЮДИНИ ТА СПЕЦІАЛЬНІ ОБМЕЖУВАЛЬНІ ЗАХОДИ

3.1. Практика суду по захисту прав людини під час застосування санкцій……..61

3.2. Шляхи вдосконалення застосування спеціальних обмежувальних заходів в Україні…….....74

Висновки…….....81

Список використаних джерел…….....85

ВСТУП

Актуальність теми. Кінець XX ст. – початок XXI ст. ознаменувався для світу не тільки стрімким розвитком інформаційних технологій та глобалізаційних процесів, але й поширенням нових викликів та загроз для підтримки міжнародного миру та безпеки. Від гібридних воєн до нових форм і методів тероризму, сучасний світ стикається із феноменами, які змушують міжнародне співтовариство шукати не просто ефективні, але й правові інструменти впливу на такі загрози. Одним із таких інструментів стали санкції – примусові заходи переважно економічного характеру, що мають на меті протидію міжнародним правопорушенням, розв'язання наявних конфліктів та зміну політичних стратегій держав-порушників міжнародного права.

Україна стала тією країною, якій довелось впроваджувати інститут санкцій у національне законодавство майже поспіхом. Причиною для цього став початок збройної агресії Російської Федерації проти нашої держави у 2014 році, коли виникла необхідність захисту суверенітету та територіальної цілісності усіма можливими та прийнятними з точки зору міжнародного права способами. Як результат, у серпні 2014 року Верховна Рада України прийняла у другому читанні Закон України «Про санкції», який заклав фундамент для реалізації санкційної політики в Україні та можливості її узгодження із політиками інших держав у цій сфері.

Нині, Закон України « Про санкції» і досі грає ключову роль у формуванні національної санкційної політики, визначаючи основні механізми застосування спеціальних обмежувальних заходів до тих суб'єктів, що створюють зовнішні і внутрішні загрози інтересам та безпеці держави. Закон передбачає широкий спектр видів санкцій, починаючи від блокування активів та обмеження торговельних операцій до позбавлення державних нагород та заборони діяльності на території України, які за наявності відповідних підстав можуть застосовуватись Радою Національної Безпеки та Оборони України до спеціально-визначених суб'єктів. Однак, навіть така, на перший погляд, проста

формула має чимало змінних, які можуть породжувати прогалини у законодавстві та викликати питання у світлі відповідності нормативних приписів принципу верховенства права. Свідченням наявності таких проблем є не тільки численні судові позови підсанкційних суб'єктів у національні та міжнародні судові органи, а й неконкретизованість деяких положень закону та непослідовна судова практика у цій сфері.

На сьогодні, наша держава вже понад 10 років дає відсіч збройній агресії Російської Федерації, використовуючи не тільки військові, а й політичні та економічні засоби боротьби із зовнішнім ворогом. У цьому контексті інститут санкції, імплементований у національне законодавство, став невід'ємною складовою цієї боротьби та активно використовується державою вже після початку повномасштабного вторгнення в Україну. Саме тому відповідність спеціальних обмежувальних заходів принципу верховенства права, зокрема таким елементам як законність та юридична визначеність, має стати пріоритетом для демократичної та правової держави, що дотримується норм міжнародного права та прагне гармонізації свого законодавства із європейськими стандартами.

Стан опрацювання проблематики дослідження. Питання відповідності українського санкційного інституту принципу верховенству права є помірно дослідженим у доктрині, що можна обґрунтувати відносною новітністю санкцій для національної правової системи та динамічністю внесення змін у його законодавче регулювання. До наукових досліджень, що присвячені обраній темі роботи, можна віднести праці О. Салазського, Ю. Малишевої, Ю. Седляра, О. Лещенка, С. Гриненка, Д. Коваля, І. Омелька, В. Сметани.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що пов'язані із застосуванням санкцій як спеціальних обмежувальних заходів у контексті дотримання принципу верховенства права.

Предметом дослідження є положення національного та іноземного законодавства, що визначають правові засади застосування санкцій та механізми їхньої реалізації.

Метою дослідження є надання комплексної оцінки щодо відповідності інституту санкцій в Україні принципу верховенства права, зокрема таким елементам як законність та юридична визначеність, а також розробка пропозицій щодо вдосконалення цього інституту.

Завдання дослідження:

1. Надати визначення поняттю «санкції» у міжнародному праві та встановити їхню правову природу;
2. Співставити міжнародні санкції із національними спеціальними обмежувальними заходами з точки зору їхньої сутності та змісту;
3. Надати нормативну характеристику інституту санкцій в Україні;
4. Дослідити наявний міжнародний досвід щодо імплементації інституту санкцій у власне законодавство та провести порівняльний аналіз із національним підходом у цій сфері;
5. Визначити проблемні аспекти застосування санкційного інструментарію в Україні через призму дотримання принципу верховенства права;
6. Проаналізувати судову практику на предмет порушень прав людини під час застосування санкцій;
7. Підвести підсумки теми роботи та запропонувати власні пропозиції щодо покращення інституту санкцій в Україні;

Методи дослідження. Під час написання магістерської роботи було використано як загальнонаукові, так і спеціально-наукові методи правового дослідження.

Загальнонаукові методи:

1. Аксіологічний метод складає методологічну основу цього дослідження, оскільки передбачає оцінювання національного інституту санкцій на відповідність загальним цінностям – свободі, справедливості, рівності та ін. Цей метод дозволяє прослідкувати, наскільки законодавче регулювання та діяльність органів, що відповідальні за реалізацію санкцій, відповідає утвердженню позиціонування людини та її гідності як абсолютної цінності у державі.

2. Порівняльно-історичний метод застосовується у роботі для того, аби побачити періоди становлення та розвитку інституту санкцій в національному законодавстві, прослідкувати внесені законодавчі зміни та їхній вплив на цей інститут, а також використати історичний досвід інших країн для покращення санкційних процедур у нашій державі.
3. Аналітичний метод надає можливість провести якісний аналіз коментованого політично-правового інструменту через розкладання його на менші, більш сприятливі для детального дослідження елементи. Завдяки використанню критичного мислення, логічних прийомів та моделюванню процесів, що пов'язані із діяльністю держави у сфері санкцій, такий метод сприяє всебічному розгляду інституту санкцій крізь призму принципу верховенства права.
4. Діалектичний метод застосовується нами у дослідженні для об'єктивного і конкретного розгляду тих питань, що стосуються застосування санкцій, а також демонстрації причинно-наслідкових зв'язків всередині цього інституту.
5. Системний метод дає змогу пізнати український інститут санкцій як комплексну систему та дослідити взаємозв'язок її складових у контексті відповідності кожної із них принципу верховенства права. Використання системно-структурного методу також сприяє розумінню функціонування цього інституту як окремої підсистеми в системі законодавства України.
6. Герменевтичний метод дозволяє на більш високому рівні осягнути численні приписи законодавства, приклади судової практики та наукові доробки, що потрібні для досягнення завдань цієї роботи. Цей метод дає можливість виявити системні проблеми, характерні для досліджуваного інституту, а також надати обґрунтовані та змістовні пропозиції щодо його удосконалення у світлі дотримання принципу верховенства права.

Спеціально-наукові методи:

1. Формально-юридичний метод допомагає проаналізувати положення національного та міжнародного санкційного законодавства, рішення,

укази та інші нормативно-правові акти без врахування політичних, моральних чи інших соціальних чинників. Застосування цього спеціально-наукового методу сприяло якісному тлумаченню термінів та юридичних конструкцій, а також дозволило віднайти дискусійні аспекти у вищеозначених документах.

2. Метод порівняльного правознавства використовується у дослідженні з метою порівняння законодавчих основ для реалізації санкцій та функціонування державних органів, що беруть участь у такій реалізації, у різних державах. Завдяки цьому методу можна також прослідкувати еволюцію становлення інституту санкцій у міжнародному контексті, виокремити кращі практики, що відповідають найвищім стандартам дотримання прав людини та принципу верховенства права, і як результат - надати ґрунтовні рекомендації щодо їхньої імплементації у національне законодавство.

Розділ 1

САНКЦІЇ ЯК ПРАВОВИЙ ІНСТРУМЕНТ РЕАГУВАННЯ НА ЗАГРОЗИ БЕЗПЕЦІ ДЕРЖАВИ

1.1 Санкції як різновид обмежувальних заходів

Не буде перебільшенням стверджувати, що термін «санкції» став своєрідним політичним трендом серед акторів міжнародних відносин XXI століття. Від Іраку та Ірану до Північної Кореї та Російської Федерації, ці країни стали об'єктами санкційного тиску з метою зміни вектору політики урядів цих держав, примушування утриматися від виконання якихось дій або покарання за вже вчинені міжнародні правопорушення. Іншими словами, індивідуальні та колективні санкції як примусові засоби невоєнного характеру отримали роль одного із основних чинників зовнішньополітичного впливу на міжнародній арені. Тож, що стало передумовою для виникнення та розвитку цього політико-правого інструменту?

Світова історія доводить, що застосування примусових заходів без використання сили для досягнення зовнішньополітичних цілей має глибоке історичне коріння. Так, наприклад, один із засновників «афінської демократії», Перікл, ще у 432 р. до н.е. запропонував запровадити торговельні обмеження проти населення Мегари, заборонивши їхнім громадянам користуватися ринками та гаванями Афінської держави. Вважається, що саме мегарська псефізма – ухвала про застосування ембарго проти сусідньої Мегари – стала не тільки фактичним приводом до початку Пелопоннеської війни, а й увійшла в історію як перший документ про застосування економічних санкцій замість прямої військової сили [1]. Упродовж століть, незважаючи на превалююче значення воєн та збройних конфліктів як засобів вирішення міждержавницьких спорів, примусові заходи невійськового характеру стали набувати нових форм та частіше використовуватись у міжнародних відносинах. Описуючи етапи

розвитку міжнародно-правових санкцій, В. Василенко зазначав: «Історично сучасній системі міжнародно-правових санкцій [станом на 1982 рік] передувала система заходів самодопомоги, яка сформувалася в процесі багатовікової практики міждержавних відносин і яка охоплювала різні насильницькі засоби врегулювання міждержавних спорів». На переконання автора, система самодопомоги включала в себе такі елементи як реторсії, збройні та беззбройні репресалії, а також війну. Так, наприклад, реторсії застосовувались державами у вигляді накладення торговельних обмежень чи розриву дипломатичних відносин, у той час як репресалії могли мати форму ембарго, мирних блокад, інтервенції чи бомбардувань іноземної території. Проводячи короткий екскурс в історію, В. Василенко також згадує та описує ті події, які мали найбільший вплив на розуміння ідеї сучасних [станом на 1982 рік] міжнародно-правових санкцій, Так, професором підкреслювалась важливість для цього процесу утворення Ліги Націй у 1919 р., підписання Пакту Бріана-Келлога у 1928 р., та, зрештою, створення Організації Об'єднаних Націй у 1945 р. як фінального етапу під час формуванні концепції абсолютної заборони на використання сили для врегулювання міжнародних спорів [2]. Не можна не погодитись, що саме п. 4 ст. 2 у поєднанні із ст. 51 Статуту ООН закріпили ключові принципи післявоєнного світу – зобов'язання утриматись від погрози силою чи її застосування із одночасною можливістю використання права держави на самооборону у випадку порушення такого зобов'язання іншою державою. З цього моменту міжнародно-правові санкції як заходи впливу невоєнного характеру набувають особливого значення, оскільки стають чи не єдиним правовим способом розв'язання наявних конфліктів.

На нашу думку, період Холодної війни трохи уповільнив можливість розвитку санкцій як вагомого інструменту у дипломатичному арсеналі ключових держав світу, надавши пріоритетне значення проксі-війнам та погрозам застосування сили задля досягнення своїх політичних цілей. Це підтверджується, зокрема, тим фактом, що США застосували перші вагомі санкції проти

тодішнього СРСР лише у 80-х роках XX століття, коли новопризначений президент Рейган продовжив політику президента Картера та наклав торговельні, економічні та науково-технічні обмеження на СРСР у зв'язку із радянською інтервенцією в Афганістан [3]. Схожу позицію висловлює і Ю. Седляр у своїй монографії, зазначаючи, що «в добу «холодної війни» через високий антагонізм національних інтересів наддержав основна увага вчених приділялась військово-стратегічному рівню взаємодії глобальних центрів сили. Проте закінчення блокового протистояння проклало шлях до використання невоєнних інструментів зовнішньої політики, на передній план у академічному дискурсі висунулись два питання: концепція «м'якої сили» і потенціал застосування примусових механізмів зовнішньої політики незбройного характеру (міжнародних санкцій)…» [4]. Із цього часу стає зрозуміло, що термін «міжнародні санкції» починає набувати більш специфічного значення та обмежується лише примусовими заходами без використання військової сили, що, у свою чергу, змусило науковців та правників-міжнародників більш детально з'ясовувати зміст та правову природу цього інструменту.

Як це часто буває за відсутності належного доктринального обґрунтування та кодифікації певних норм звичаєвого права, питання віднесення терміну «санкції» до конкретних правових категорії стало предметом широких дискусій. Поки одна група дослідників розглядала санкції як колективні примусові заходи міжнародних організацій, інша наполягала на віднесенні цього терміну виключно до індивідуальних примусових заходів, що застосовуються окремими державами. Водночас, вже згаданий вище професор В. Василенко розумів міжнародно-правові санкції як комплексне поняття, що охоплює як примусові заходи, здійснювані державами в порядку самодопомоги, так і примусові заходи, які вони застосовують за допомогою міжнародних організацій [2].

Прийнято вважати, що перший крок до уніфікації коментованого поняття зробила Комісія міжнародного права ООН у 1979 році під час підготовки Проекту статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння.

Комісія дійшла висновку, що термін «санкції» доцільно вживати лише щодо «примусових заходів, що застосовуються на підставі рішення міжнародних організацій у зв'язку з порушенням міжнародного зобов'язання, що спричинило серйозні наслідки для міжнародної спільноти в цілому, і зокрема щодо певних заходів, які міжнародна організація, зокрема Організація Об'єднаних Націй, вправі ухвалювати на підставі Статуту для підтримання міжнародного миру й безпеки» [5]. Іншими словами, Комісія пропонувала використовувати цей термін до колективних примусових заходів, що застосовуються виключно міжнародними організаціями, відкинувши пропозиції про природу санкцій як примусових заходів індивідуального характеру. Вбачається необхідним зазначити, що попри відсутність у остаточній редакції Статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння поняття «санкції» чи згадування цього інституту як форми відповідальності держав-правопорушників міжнародного права, вказане вище тлумачення санкцій як колективних примусових заходів стало домінуючим через значний науковий доробок Комісії у цьому питанні. Однак, готовий документ Статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння, який був прийнятий як додаток до резолюції Генеральної Асамблеї ООН у 2001 році, став містити розділ під назвою «Контрзаходи», сутність яких досить часто помилково ототожнюється із коментованим нами інститутом міжнародно-правових санкцій.

Як зазначається у ст. 49 Статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння: «Потерпіла держава може вживати контрзаходи проти держави, відповідальної за міжнародно-протиправне діяння, лише з метою спонукання цієї держави до виконання своїх зобов'язань…». Під такими зобов'язаннями мається на увазі припинення таких діянь, надання гарантій їх неповторення, відшкодування шкоди за них та ін. [6]. Тобто, суб'єктом застосування контрзаходів відповідно до цього положення є окрема держава, яка стала жертвою агресії чи будь-якого іншого неправомірного впливу з боку держави, що вчинила таке міжнародно-протиправне діяння. Це свідчить,

зокрема, про те, що правова природа контрзаходів тяжіє до примусових заходів індивідуального характеру, які навіть сьогодні помилково іменуються «санкціями». Різницю у правовій природі міжнародно-правових санкцій та контрзаходів чітко прослідковував і Ю. Жданов, який характеризував «санкції» як примусові заходи, які застосовуються міжнародними організаціями та являють собою заходи «вертикального характеру». Науковець зауважував, що «застосування окремими державами терміну «санкції» для своїх односторонніх примусових дій давало б підстави вважати наявність презумпції їх законності й виключало б можливість порушення питання про міжнародно-правову відповідальність за вчинення таких примусових дій». У той же час, він наголошував на необхідності використання терміну «контрзаходи» для примусових заходів «горизонтального характеру», що застосовуються державою-жертвою до держави-правопорушника [7]. У той же час, Ю. Малишева вважає недоречним відображення санкцій як засобу обмеження державного суверенітету, хоча й надає окреме визначення контрзаходам як «одностороннім примусовим заходам потерпілої держави щодо держави-правопорушника з метою забезпечення виконання зобов’язань, які випливають з правовідносин відповідальності». Співвідносячи «санкції» та «контрзаходи», дослідниця акцентує увагу на суб’єкті запровадження примусових заходів як єдиному критерії їхнього розмежування, наводячи спільне визначення для обох понять: «примусові заходи, які застосовуються у відповідь на міжнародне правопорушення, якщо держава-делінквент добровільно відмовляється припинити правопорушення та/або відшкодувати шкоду» [8].

З огляду на вищевикладене, використання поняття «санкції» до індивідуальних примусових заходів однієї держави до іншої (зазвичай, потерпілої держави до держави-порушника) вбачається недоцільним з наукової точки зору. Хоча терміни «контрзаходи» та «санкції» є синонімічними у більшості випадків і застосовуються в рамках міжнародного права, їхня правова

природа є відмінною, зважаючи на суб'єкт застосування таких примусових заходів.

1.2 Нормативна характеристика інституту санкцій в Україні

На сьогодні, Україна вже більше 10 років стримує збройну агресію Російської Федерації – спочатку в Криму та на Донбасі, а потім і в рамках широкомасштабного вторгнення на нашу територію. В цих умовах, наша держава була вимушена використовувати не тільки воєнні, але й політичні та економічні засоби тиску на державу-агресора для захисту свого суверенітету та територіальної цілісності. Отож, 8 серпня 2014 року Кабінетом Міністрів України було внесено на розгляд Верховної Ради України законопроект, який через чотири дні було прийнято у першому читанні, ще через два — в цілому [9]. Мова йде про Закон України «Про санкції», який набув чинності вже 12 вересня того ж року, вперше закріпивши у національному законодавстві інститут так званої «позасудової відповідальності» – інститут санкцій.

Варто одразу зазначити, що обрана законодавцем термінологія для назви нормативно-правового акту та обмежувальних заходів, які ним передбачені, йде у розріз із правовою природою санкцій як колективних примусових заходів, що вже було об'єктом дослідження у попередньому підрозділі роботи. На нашу думку, вибір такої назви був пов'язаний не тільки із необхідністю розробки та прийняття закону поспіхом, а й врахуванням міжнародного досвіду у цьому питанні. На жаль, недостатня дослідженість правової природи коментованого поняття у міжнародному контексті призвела до підміни понять та дало державам «дискрецію» на використання терміну «санкції» у власній нормотворчій та політичний діяльності. Тут достатньо навести приклади назв таких нормативно-правових актів як «The Global Human Rights Sanctions Regulations 2020» у

Великій Британії, «Starptautisko un Latvijas Republikas nacionālo sankciju likums» у Латвії та «Autonomous Sanctions Act 2011» у Австралії.

Водночас, така термінологічна проблематика порушує більш важливе питання у межах нашого дослідження, а саме з’ясування можливості інтерпретації вітчизняних санкцій як одного із видів юридичної відповідальності. Так, наприклад, Велика Палата Верховного Суду у постанові від 7 липня 2022 року у справі № 9901/348/21, досліджуючи правову природу санкцій, зазначила наступне: «Цей Закон [Закон України «Про санкції»]… не встановлює нормативних та фактичних підстав юридичної відповідальності, якими є норми права, що передбачають покладання відповідальності, та факт правопорушення (діяння), з яким пов'язується визначення охоронних правовідносин, у рамках якого реалізується юридична відповідальність. Цей Закон не встановлює обсягу та форм державно-правового примусу, виду юридичної відповідальності (конституційно-юридичної, дисциплінарної, цивільно-правової, адміністративної, кримінальної тощо) за скоєння діяння». Більше того, Верховний Суд вказує, що «попри певну зовнішню (не сутнісну) схожість, санкції в розумінні Закону N 1644-VII не є видом (формою, засобом, механізмом) відповідальності, оскільки дії, за фактом реалізації яких вони застосовуються до суб'єкта, котрий їх здійснив, не містять ознак протиправного (в більшості випадків вольового) порушення заборон, визначених відповідним законодавством, для кваліфікації якого необхідністю є встановлення ознак складу правопорушення (діяння)» [10]. Цим рішенням суд вкотре підтвердив свою позицію щодо того, що вітчизняні санкції не є видом покарання чи юридичної відповідальності, а становлять окремий, не схожий на інші, інститут спеціальних обмежувальних заходів.

Утім, така теза про неможливість ототожнення санкцій із юридичною відповідальністю видається досить дискусійною з теоретичної точки зору. За загальним визначенням, наведеним у юридичному словникові, під юридичною відповідальністю розуміють закріплений у законодавстві і забезпечуваний

державою юридичний обов’язок правопорушника зазнати примусового позбавлення певних цінностей, що належали йому [11]. Як зазначала Велика Палата Верховного Суду у згаданій вище справі, вітчизняні санкції дійсно мають зовнішню схожість із юридичною відповідальністю, адже підсанкційна особа зазнає позбавлення певних майнових прав через застосування до неї окремих видів санкцій, що регламентуються на рівні закону та мають визначену процедуру такого застосування. Однак, однієї тільки зовнішньої схожості для визнання санкцій видом юридичної відповідальності, нехай навіть спеціальним, недостатньо, а тому ми пропонуємо провести більш детальний аналіз цього питання.

Досліджуючи саму сутність юридичної відповідальності, Є. Подорожній наполягає на розгляді цього поняття з точки зору його позитивного (проспективного) та негативного (ретроспективного) розуміння. У першому випадку, автор посилається на О. Мурашина та М. Кельмана, які тлумачать відповідальність як «абсолютне відношення, яке являє собою добросовісне виконання своїх обов’язків перед громадянським суспільством, правовою державою, колективом людей і окремою особою, тобто відповідальне ставлення до виконання обов’язку» [12]. Водночас, негативний підхід, говорячи словами самого Є. Подорожнього, виражається через існування відповідальності тільки як реакції держави на протиправну поведінку, що можна виразити через схему, де є правопорушення – є відповідальність, немає правопорушення – немає відповідальності. Автор зазначає, що, на відміну від позитивного розуміння, негативний підхід яскраво демонструє причинно-наслідковий зв’язок між вчиненням особою правопорушення та виникненням відповідальності, а також надає чітке уявлення про підстави виникнення відповідальності [13]. Для цілей нашого дослідження пропонується застосовувати ретроспективний підхід до визначення юридичної відповідальності, оскільки тільки за таких умов вбачається можливим наочно співвіднести вітчизняні санкції із видами юридичної відповідальності.

Не зупиняючись на чималій кількості інших формулювань до визначення юридичної відповідальності, вважаємо за потрібне звернутися до конкретних ознак, що притаманні коментованому поняттю. Так, М. Козюбра у своїй окремій думці до Рішення Конституційного Суду України у справі про депутатську недоторканність виділив чотири основних ознаки юридичної відповідальності, серед яких: 1) юридична відповідальність є наслідком правопорушення, яке стає її фактичною підставою, а саме правопорушення, у свою чергу, характеризується сукупністю певних ознак, які утворюють його склад; 2) юридична відповідальність пов'язана із застосуванням заходів державно-примусового впливу; 3) саме по собі правопорушення автоматично не тягне за собою застосування заходів державно-правового примусу, воно є лише підставою для цього; 4) юридична відповідальність здійснюється у процесуальній формі [14].

Говорячи про можливість віднесення санкцій до видів юридичної відповідальності через призму кожної із цих ознак, варто зазначити про те, що: 1) застосування санкцій не вимагає встановлення складу правопорушення , а самі санкції можуть застосовуватись не як наслідок протиправних дій особи, а як превентивні заходи для захисту національної безпеки України; 2) дійсно, санкції можна вважати заходами державно-примусового впливу, що передбачені спеціальним законом; 3) застосування санкцій можливе за введення в дію Указом Президента України відповідного рішення РНБО України (неавтоматичність), однак таке застосування можливе і без встановлення факту наявності складу правопорушення як підстави для такого застосування; 4) застосуванню санкцій притаманна формалізована процедура, а саме сам процес здійснюється адміністративним шляхом у ряд визначених стадій.

Більше того, як співвідносити санкції із юридичною відповідальністю на основі принципів останньої, то визначення санкцій як окремого виду юридичної відповідальності стає ще більш проблематичним. Наприклад, Т. Подковенко виділяє дев'ять основних принципів, на яких ґрунтується юридична відповідальність: законність, обґрунтованість, справедливість, гуманізм,

своєчасність, невідворотність, презумпція невинуватості особи, право на захист, неприпустимість притягнення до відповідальності за одне й те саме правопорушення два і більше рази [15]. Екстраполюючи наведене вище розуміння змісту спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів на ці принципи, вбачається необхідним зазначити про невідповідність щонайменше декільком із них. Зокрема, застосування санкцій не передбачає дотримання принципу обґрунтованості, адже реальне здійснення підсанкційною особою правопорушення не вимагається. Крім того, можна говорити і про нівелювання принципів справедливості та своєчасності, адже реальна відповідність обмежувальних заходів тяжкості дій, за які такі заходи можуть застосовуватись, є дискусійною, як і сама можливість такого застосування без врахування строків вчинення «протиправних» діянь. Ба більше, принцип презумпції невинуватості особи є взагалі незастосовним до інституту санкцій, оскільки сама можливість накладення санкцій за дії, що становлять потенційну загрозу національним інтересам України, без реального доведення такої загрози, виключає дотримання цього принципу під час нормозастосовчої діяльності.

Варто зазначити, що Закон України «Про санкції» передбачає у ч. 2 ст. 3 власні принципи, на яких ґрунтується застосування санкцій, як-то законність, прозорість, об’єктивність, відповідність меті та ефективність [16]. Не акцентуючи увагу на реальному дотриманні цих принципів під час такого застосування, відзначимо, що законодавець свідомо включив у такий перелік тільки ті принципи, які дозволять застосовувати санкції в першу чергу оперативно та ефективно, із мінімальним дотриманням гарантій прав та свобод людини. Тож, доводиться говорити про те, що застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів лиш частково ґрунтується на принципах юридичної відповідальності, виключаючи дотримання ключових із них, як-то принципи обґрунтованості, своєчасності чи презумпції невинуватості.

Враховуючи наведений вище аналіз, вбачається необхідним констатувати недоцільність віднесення санкцій до видів юридичної відповідальності.

Незважаючи на невичерпність переліку таких видів у п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, можливість розгляду санкцій як окремого, специфічного виду такої відповідальності все одно потребує їхньої відповідності базовим критеріям юридичної відповідальності, зазначеним вище у роботі. Утім, щонайменше відсутність необхідності встановлення складу правопорушення під час застосування санкцій, а також можливий характер їхнього застосування за дії, що становлять лише потенційну загрозу національній безпеці України, унеможливлює таке ототожнення із юридичною відповідальністю. На наше переконання, у цій ситуації варто погодитись висновком, зробленим у Постанові Великої Палати Верховного Суду від 6 липня 2023 року у справі № 9901/376/21, про те, що «санкції не є видом покарання чи відповідальності, вони виконують функції обмежувального економічного заходу щодо осіб, які, зокрема, становлять для України загрозу посягання на її національні інтереси, національну безпеку, суверенітет і територіальну цілісність» [17].

Повертаючись до Закону України «Про санкції», то Прикінцеві положення цього акту констатують пріоритетне значення власних приписів щодо санкційних механізмів в системі законодавства України, оскільки «закони та інші нормативно-правові акти України діють у частині, що не суперечить цьому Закону» [16]. Донині, цей документ залишається єдиним та основним законом, який визначає порядок функціонування інституту санкцій на території нашої держави. Вбачається необхідним зазначити, що Кабінетом Міністрів України за участі Апарату Ради національної безпеки і оборони України ще у 2021 році було підготовлено проект закону «Про засади санкційної політики України», який мав усунути недоліки та прогалини чинного нині закону. Утім, вказаний законопроект залишився без достатньої уваги і досі не був розглянутий Верховною Радою України.

Впроваджуючи санкційний інструмент в Україні, законодавець достатньо широко визначив мету застосування таких примусових заходів: «З метою захисту національних інтересів, національної безпеки, суверенітету і

територіальної цілісності України, протидії терористичній діяльності, а також запобігання порушенню, відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів громадян України, суспільства та держави можуть застосовуватися спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (далі - санкції)» [16]. Така мета логічно узгоджується із тими викликами, які постали перед нашою державою після 2014 року, вказуючи на превентивний чи «оборонний», а не каральний характер таких заходів. Схожа позиція щодо мети санкцій (у контексті колективних примусових заходів) була висловлена у резолюції Генеральної Асамблеї ООН № 242 від 26 вересня 1997 року, де зазначалося, що «метою санкцій є зміна поведінки сторони, яка загрожує міжнародному миру і безпеці, а не покарання чи відплата в інший спосіб. Режими санкцій повинні відповідати цим цілям» [18].

Окрім мети застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів, стаття 1 Закону України «Про санкції» також регламентує коло суб’єктів, по відношенню до яких можуть застосовуватися санкції. Зокрема, цей список включає: 1) іноземні держави; 2) іноземних юридичних осіб; 3) юридичних осіб, які знаходяться під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи-нерезидента; 4) іноземців; 5) осіб без громадянства; 6) суб’єктів, які здійснюють терористичну діяльність; 7) будь-яких нагороджених осіб, зазначених у ч. 4 ст. 3 цього Закону (але виключно з підстав застосування санкцій у виді позбавлення державних нагород) [16]. Як можна побачити, такий перелік є вичерпним, і прямо не передбачає можливість розповсюдження положень коментованого закону, наприклад, до громадян України. Зазначимо, що питання вичерпності такого списку та можливості включення громадян України до «підсанкційних суб’єктів» підлягатиме більш детальному розгляду у наступному розділі роботи.

Далі, слід зупинитися на тих суб’єктах, які «стоять по іншу сторону барикад» та є уповноваженими на застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів. Відповідно до ч. 2-3 ст. 5 Закону України «Про

санкції», рішення про застосування, скасування та внесення змін до санкцій приймаються Радою національної безпеки та оборони України, вводяться в дію Указом Президента України та, у деяких випадках, підлягають затвердженню постановою Верховної Ради України. У той же час, пропозиції щодо вищеназваних дій у сфері санкцій можуть виноситися на розгляд РНБО України п’ятьма суб’єктами, серед яких Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України та Служба безпеки України [16].

Для порівняння, у Сполучених Штатах Америки ключових суб’єктом, що уповноважений приймати рішення щодо застосування санкцій, є президент. Як пише Д. Коваль: «Президент наділений широкою дискреційною владою у випадку, коли ситуація за кордоном загрожує економіці, безпеці чи інтересам США. Він запроваджує санкції шляхом видання ЕО, уповноважуючи OFAC (чи іншу агенцію) втілювати та контролювати дотримання обмежувальних заходів». Утім, роль головного санкційного регулятора у США відіграє згадане вище Управління з контролю за іноземними інвестиціями (OFAC). Зазначається, що цей підрозділ Міністерства фінансів США наділений повноваженнями щодо визначення кола підсанкційних осіб і компаній (складання SDN-списку), адміністрування санкцій, ведення відповідного реєстру, підготовку рекомендацій та роз’яснень щодо застосування санкцій, видача ліцензій – дозволів на здійснення транзакцій, що заборонені у зв’язку із санкціями тощо [19].

Ще одним прикладом у цій площині є Австралія, де повноваження у сфері санкцій делеговані не координаційному органу при главі держави, а спеціально створеному Австралійському бюро санкцій (ASO), що входить до складу Нормативно-правового департаменту Міністерства закордонних справ Австралії у складі Групи з питань безпеки, права та консульських питань. До сфери компетенції Австралійського бюро санкцій належить: 1) надання рекомендацій суб'єктам, зокрема державним установам, приватним особам, підприємствам та

іншим організаціям, щодо австралійського законодавства про санкції; 2) опрацювання заявок та видача дозволів на застосування санкцій; 3) співпраця з приватними особами, бізнесом та іншими організаціями з метою сприяння дотриманню законодавства у сфері санкцій та запобігання його порушенням; 4) партнерство з іншими державними установами для моніторингу дотримання санкційного законодавства; 5) підтримання коригувальних та нормозастосовчих дії правоохоронних органів у випадках наявності підозри у порушенні суб'єктами законодавства про санкції [20]. У той же час, рішення щодо застосування, внесення змін чи скасування санкцій ухвалюється міністром закордонних справ, який, до того ж, формально консультується про це із генерал-губернатором. При цьому, участь останнього в процесі запровадження санкцій є суто церемоніальною [19]. Як можна побачити, предмет відання Австралійського бюро санкцій суміщає в собі консультативні та виконавчі аспекти санкційного інструментарію в країні. Така компетенція є набагато ширшою за повноваження РНБО України у сфері санкцій, дозволяючи сконцентрувати всі питання, пов'язані із застосуванням санкцій, в межах одного спеціалізованого органу.

Окремої уваги у межах цього підрозділу заслуговує і Державний реєстр санкцій, який згідно із ч. 1 ст. 5-3 Закону України «Про санкції» є інформаційно-комунікаційною системою, що забезпечує збирання, накопичення, захист, облік, відображення, оброблення та надання інформації про всіх суб'єктів, щодо яких застосовано санкції [16]. Ідея запровадження цього реєстру виникла чи не одночасно із прийняттям відповідного закону, оскільки відомості щодо осіб, по відношенню до яких були застосовані санкції, можна було віднайти лише у окремих файлах - переліках, що додавались до тексту Рішень РНБО України на офіційних веб-ресурсах. Така архаїчність суттєво ускладнювала процеси ідентифікації суб'єктів, по відношенню до яких вже були застосовані санкції, оскільки покладала на нотаріусів, ініціаторів публічних закупівель та інших відповідальних осіб обов'язок щодо перевірки усіх рішень РНБО України у «ручному» форматі. Важливо зазначити, що у квітні 2022 року під егідою

Національного агентства з питань запобігання корупція відкрився портал «Війна і санкції» (інша назва – реєстр «Міжнародних спонсорів війни»), який дозволяв переглянути перелік підсанкційних осіб та ознайомитися із кандидатами на потрапляння до санкційних списків [21]. Однак, вказаний реєстр, враховуючи відсутність хоч якогось його законодавчого регулювання, сприймався лише як неофіційна інформаційна платформа, що розміщувалась на сайті НАЗК. При чому, відсутність нормативної бази для існування списку «Міжнародних спонсорів війни» стала підставою для численних звернень представників дипломатичного корпусу країн-партнерів, які наголошували на «негативному впливі цього списку на ухвалення важливих рішень для протидії російській агресії» [22]. Утім, завдяки практичній реалізації Державного реєстру санкцій, що відбулась у 2023 році із паралельним внесенням змін до Закону України «Про санкції», коментований реєстр НАЗК був закритий, а наявна у ньому достовірна інформація була перенесена у новий офіційний реєстр.

Згідно із ст. 5-4 Закону України «Про санкції», Державний реєстр санкцій має містити актуальну та доступну інформацію щодо суб’єктів, по відношенню до яких застосовано санкції, а також перелік видів реєстрових даних, що прямо визначені у законі. Зокрема, у реєстрі має відображатися інформація про підстави для застосування, скасування чи внесення змін до санкцій, перелік їхніх видів, відомості про суб’єкта внесення пропозиції щодо санкцій, інформація про органи державної влади та інші державні органи, відповідальні за виконання рішення РНБО України щодо санкцій тощо [16]. Фактично Державний реєстр санкцій не тільки дозволяє в автоматизованому порядку збирати та обробляти інформацію щодо суб’єктів, по відношенню до яких були застосовані санкцій, але й може виконувати довідникову функцію – вказувати на підстави застосування санкцій та суб’єктів, що відповідальні за їхню реалізацію. Тобто, згідно із положеннями закону, він може надавати ту інформацію, яка у зазвичай не вказується у відповідних рішеннях РНБО України про застосування санкцій. Однак, на практиці ці відомості у реєстрі подаються в узагальненому вигляді,

нівелюючи мету їхнього відображення у згаданій інформаційно-комунікаційній системі.

1.3. Види санкцій та підстави їх застосування

Надаючи нормативну характеристику національному інституту санкцій, ми зіштовхнулися із необхідністю більш детального огляду окремих компонентів цього інституту, таких як види санкцій та підстави їх застосування. На наше переконання, таке виокремлення є обґрунтованим через те, що глибокий аналіз цих елементів дасть змогу сформувати цілісне уявлення про межі санкційного інструменту в Україні та правові наслідки, що ним спричиняються.

Пропонуємо розпочати із видів санкцій, що передбачені чинним законодавством. Так, на момент прийняття Закону України «Про санкції» у 2014 році, відповідно до ч. 1 ст. 4 цього закону, ним було передбачено 24 пункти – конкретні види санкцій, а також пункт 25 у вигляді «інших санкцій, що відповідають принципам їх застосування, встановленим цим Законом» [16]. Тобто, такий перелік від самого початку вважався невичерпним, хоча й конкретизував як найбільш вагомі, так і вузькоспрямовані примусові заходи, що можуть застосовуватись державою у передбаченому законом порядку. Згодом, перелік видів санкцій у законі поступово поповнювався, і більша частина таких змін прийшлася на період після початку повномасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України. Зокрема, була додана як одна з найбільш актуальних на сьогодні санкцій у виді стягнення активів в дохід держави, так і санкція у виді заборони діяльності на території України, конкретизованість якої можна порівняти хіба що із згаданим вище п. 25 ч. 1 ст. 4 Закону України “Про санкції”.

На сьогодні, спеціальний закон налічує більше 30 конкретизованих видів санкцій, від блокування активів та обмеження торговельних операцій до заборони поширення медіа на території України та відмові в наданні або скасуванні дозволу на імміграцію, дії посвідок на постійне чи тимчасове проживання в Україні. Тобто, юридична назва санкцій у законі, як-то «спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів», є виправданою, зважаючи на не тільки економічний, але й політичний, культурний та інший характер передбачений законодавством обмежень. Крім того, Закону України «Про санкції» передбачає поділ видів санкцій на такі, що застосовуються щодо іноземної держави або невизначеного кола осіб певного виду діяльності (секторальні санкції), а також санкції щодо окремих іноземних юридичних осіб, юридичних осіб, які знаходяться під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи-нерезидента, іноземців, осіб без громадянства, а також суб’єктів, які здійснюють терористичну діяльність (персональні санкції) [16]. З огляду на буквальне тлумачення зазначених положень можна констатувати, що підставою для вказаної класифікації виступає не тільки суб'єкт, щодо якого будуть застосовані обмежувальні заходи, а й сфера його діяльності.

Поділ санкцій (контрзаходів) на персональні та секторальні є найбільш поширеною практикою на міжнародній арені. Так, у Сполучених Штатах Америки відомий Акт Магнітського передбачає персональний санкційний підхід, коли заявлені обмеження та заборони стосуються окремих індивідів чи компаній, причетних до порушення прав людини. У той же час, обмеження можуть стосуватися і цілих секторів економіки, як-то інвестицій, імпорту нафти в США (або нафтопродуктів сирійського походження), сфери послуг та ін., як це було під час накладення санкцій у зв’язку із діями уряду Сирії. Як зазначається у літературі, під дію секторальних обмежень чи заборон може потрапити будь-який вид економічної чи іншої діяльності, однак зазвичай санкційні приписи стосуються саме інвестицій [19].

Крім того, характерною особливістю санкційного режиму США є можливість запровадження як первинних (primary), так і вторинних (secondary) санкцій. Як зазначається в аналітичних матеріалах, первинні санкції, такі як «заморожування активів і торгове ембарго, забороняють транзакції, виконані особами у країні, що застосовує санкції, до країн або осіб, що потрапили під санкції. Первинні санкції США, як правило, застосовуються до (1) всіх юридичних осіб, заснованих у США; (2) громадян і постійних резидентів США, заснованих у США; (2) громадян і постійних резидентів США (де б вони не знаходилися); і (3) всіх осіб, які фізично перебувають на території США, незалежно від громадянства». Водночас, коли мова заходить про вторинні санкції, належність особи чи організації до США не має пріоритетного значення, адже ці примусові заходи мають екстериторіальний характер. Зазначається, що «вони спрямовані на конкретні види діяльності (наприклад, певні значні транзакції), які не пов'язані з особами США і які відбуваються за межами США і стосуються Росії, Ірану, Північної Кореї, Гонконгу та Сирії. Ці санкції мають на меті утримати осіб, які не є громадянами США, від участі в певних операціях, що суперечать національній безпеці та зовнішньополітичним інтересам США, шляхом обмеження їхнього доступу до американських ринків» [23]. Важливо зазначити, що попри значну критику з боку правозахисних та міжнародних організацій, саме вторинні санкції зазвичай стають ефективним механізмом для досягнення поставленої мети примусових заходів, оскільки накладені обмеження зачіпають не тільки самих суб’єктів санкцій, але й осіб, що співпрацюють із такими суб’єктами.

Ще одним прикладом з іноземної практики є інститут санкцій в Канаді, де питання автономних санкцій регламентується переважно таким актом як «Special Economic Measures Act» (SEMA). Документ передбачає можливість застосування контрзаходів економічного характеру та включає заборону на: 1) укладання угод, що пов’язані із майном, що перебуває у власності або під контролем підсанкційного суб’єкта; 2) укладення або сприяння будь-яким фінансовим

операціям, пов'язаним з такою угодою; 3) надання або придбання будь-якої фінансової чи іншої пов'язаної з нею послуги щодо такого майна; 4) надання будь-якої фінансової послуги чи майна такому [підсанкційному] суб’єкту; 5) експорт, продаж, постачання чи відвантаження будь-яких товарів, які призначені такому суб’єкту [24].

Аби таке порівняння виглядало більш наближеним до нашої держави, щонайменше у географічному плані, пропонуємо розглянути види санкцій, що можуть запроваджуватись у Латвії. Там санкційний режим регламентований на рівні закону «Starptautisko un Latvijas Republikas nacionālo sankciju likums», яким передбачена можливість держави як приєднуватись до міжнародних санкцій, так і застосовувати автономні обмежувальні заходи. Згідно із ст. 4 цього нормативно-правового акту, видами національних санкції є такі: 1) фінансові обмеження; 2) обмеження в’їзду; 3) обмеження обігу товарів стратегічного значення та інших товарів; 4) обмеження щодо надання туристичних послуг. При чому, застосування до підсанкційного суб’єкта фінансових обмежень включає в себе замороження всіх коштів та економічних ресурсів якими володіє, зберігає, утримує або контролює, прямо чи опосередковано, повністю або частково, суб’єкт санкцій, не надання таких коштів та економічних ресурсів зазначеному суб’єкту, а також відмова у наданні будь-яких інших фінансових послуг, що зазначені у національних санкціях, суб’єкту застосованих санкцій [25]. Серед зазначених типів санкцій особливо помітною є санкція у виді обмеження надання туристичних послуг, що прямо чи опосередковано відсутня в українському законодавстві. На сьогодні, складно сказати щодо необхідності та важливості її перенесення у наш закон, особливо в умовах повномасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України, однак у подальшому таке запозичення може стати в пригоді.

Говорячи про варіативність санкцій, що можуть бути запроваджені державою, неможливо оминути увагою винятковий обмежувальний захід, що передбачений п. 1-1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції» - санкцію у виді

стягнення в дохід держави активів, що належать фізичній або юридичній особі, а також активів, щодо яких така особа може прямо чи опосередковано (через інших фізичних або юридичних осіб) вчиняти дії, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження ними [16]. Її винятковий характер – надання фактичного дозволу вилучати та обертати в державну власність активи, що належать приватним особам (як фізичним, так і юридичним) – обумовлюється гостротою становища та необхідністю досягнення цілей, визначених як загальна мета застосування санкцій у законі [26]. Ба більше, така санкція, на відміну від інших обмежувальних заходів, передбачає власні, специфічні умови застосування. Так, накладення санкції у виді стягнення в дохід держави активів можливе лише 1) в умовах правового режиму воєнного стану: 2) тільки на осіб, до яких вже була застосована санкція у виді блокування активів; 3) за наявності відповідного судового рішення про застосування санкції; 4) з підстав, що відрізняються від загальних підстав застосування санкцій згідно із законом. Щодо останньої умови, то така різниця стосуються передусім необхідності доведення істотної шкоди національній безпеці, суверенітету чи територіальній цілісності України, а також суттєвому сприянню вчинення дій або прийняття рішень, що таку шкоду спричинили. Загалом, істотна шкода може спричиняться багатьма шляхами, зокрема через ухвалення рішення щодо збройної агресії проти України, взяття участі у такій збройній агресії, її державному фінансуванню та матеріально-технічному забезпеченні тощо [16]. На наше переконання, сама наявність такої низки умов та спеціального порядку для застосування екстраординарних заходів, що передбачають втручання держави у право особи на вільне володіння майном, є необхідним та домірним способом уникнути потенційних порушень гарантій, наданих як Основним Законом, так і міжнародними договорами, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України.

Оскільки нами вже було частково висвітлено тему підстав застосування санкцій, пропонуємо перейти до її більш детального аналізу. Так, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про санкції», загальними підставами для

застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів є «дії іноземної держави, іноземної юридичної чи фізичної особи, інших суб'єктів, які створюють реальні та/або потенційні загрози національним інтересам, національній безпеці, суверенітету і територіальній цілісності України, сприяють терористичній діяльності та/або порушують права і свободи людини і громадянина, інтереси суспільства та держави, призводять до окупації території, експропріації чи обмеження права власності, завдання майнових втрат, створення перешкод для сталого економічного розвитку, повноцінного здійснення громадянами України належних їм прав і свобод» [16]. Варто зазначити, що такий список та опис дій, які можуть призвести до появи особи у національних санкційних переліках, є певною мірою всеосяжним, і оперує переважно оціночними категоріями, що підлягають доведенню.

Інші підстави для застосування санкцій стосуються або дотримання Україною міжнародних санкційних режимів, або можливості реагувати на подібні дії, що наведені вище, тільки застосовані щодо іншої іноземної держави, її громадян чи юридичних осіб. Важливо додати, що нещодавні зміни до законодавства про санкції зачепили і підстави їхнього застосування, але тільки щодо санкції у виді позбавлення державних нагород України, інших форм відзначення. Як і у випадку із стягненням в дохід держави активів, ця санкція отримала власний перелік підстав для застосування, що передбачає «вчинення нагородженою особою дій, що популяризують або пропагують державу-агресора та її органи влади, представників органів влади держави-агресора та їхні дії, що створюють позитивний образ держави-агресора, виправдовують чи визнають правомірною окупацію території України» [16]. Окрім того, що у Законі України «Про санкції» з'явився ще один суб'єкт - нагороджена особа - таке виокремлення спеціальних підстав для застосування санкції є дискусійним. Як зазначалося у науково-експертному висновку до першого читання законопроекту, яким така норма була додана, зазначений вище перелік дій може або бути, або не бути кримінальним правопорушенням з точки зору положень Кримінального кодексу

України. Якщо такі дії є кримінальним правопорушенням (наприклад, у тих випадках, коли доведено факт виправдовування збройної агресії Російської Федерації проти України, тобто вчинено діяння, передбачене ст. 436-2 КК), то особа має нести за них кримінальну відповідальність. При цьому, якщо зазначені вище дії не є кримінальним правопорушенням і не можуть бути підставою для притягнення особи до кримінальної відповідальності, додаткового обґрунтування потребує питання доцільності застосування за них санкції у виді позбавлення державної нагороди [27]. На наше переконання, вказані зауваження Головного науково-експертного управління є цілком слушними, і включення до остаточної редакції законопроекта змін до Закону України "Про державні нагороди України" щодо позбавлення державних нагород за кримінальне правопорушення, передбачене ст. 258 - 258-5, 260, 261 Кримінального кодексу України, не вирішує проблеми, описаної у висновку цього управління.

Утім, оскільки питання правомірності переліку підстав для застосування санкцій у національному законодавстві буде предметом розгляду у другому розділі дослідження, вбачається необхідним проаналізувати іноземну практику щодо таких підстав. В цілому, наявність широкого переліку підстав для застосування санкцій на кшталт нашого закону є рідкістю для міжнародного співтовариства, де у національних нормативно-правових актах вони або ж співпадають із метою обмежувальних заходів, або «розкидані» по різним актам законодавства.

Утім, наприклад, у згаданій вище Австралії такий перелік є визначеним, і автономні санкції можуть бути застосовані у відповідь на: 1) розповсюдження зброї масового знищення; 2) загрозу міжнародному миру та безпеці; 3) зловмисну кіберактивність; 4) серйозні порушення або серйозні зловживання правами людини; 5) діяльність, що підриває належне врядування або верховенство права, включаючи випадки серйозної корупції; 6) серйозні порушення міжнародного гуманітарного права [28]. Очевидно, що така суттєва різниця із українським законодавством спричинена різнем рівнем загроз, що

постають для національної безпеки кожної із країн, відображаючи специфіку кожного санкційного режиму: Австралія переважно зосереджується на питаннях, пов'язаних із міжнародним миром та безпекою, а також правами людини, у той час як наша держава дає відсіч загрозам, що безпосередньо впливають на її національні інтереси, національну безпеку, суверенітет та територіальну цілісність.

Ще одним прикладом країни, яка чітко визначає підстави для застосування контрзаходів, є Канада. Її санкційний режим передбачає, що обставинами, за наявності яких уряд може застосувати санкції, є такі: 1) міжнародна організація або об'єднання держав, членом якої є Канада, прийняла рішення, рекомендацію або резолюцію, що закликає своїх членів вжити економічних заходів проти іноземної держав; 2) відбулося серйозне порушення міжнародного миру та безпеки, яке призвело або може призвести до серйозної міжнародної кризи; 3) на території іноземної державі були вчинені грубі та систематичні порушення прав людини; 4) корупційне правопорушення, вчинене посадовою особою - громадянином іноземної держави [24]. Знову ж таки, відмінність із українським законодавством є очевидною та відображає різницю у підходах до наявних проблем, коли санкції намагаються застосовувати швидше за порушення міжнародних зобов’язань, ніж через загрозу власній національній безпеці.

Отож, можна констатувати, що види санкцій та підстави їхнього застосування є важливими складовими інституту санкцій, а їхнє змістовне наповнення відображає специфіку правового регулювання та пріоритети держави у санкційній сфері.

***

Враховуючи комплексний аналіз питань, що були досліджені в межах цього розділу роботи, вважаємо за необхідне зробити наступні висновки:

1) Санкції як примусові заходи без використання сили мають давнє історичне минуле, хоча якоїсь уніфікації щодо правової природи цього феномену вдалося досягти лише у XX столітті. Так, використання терміну «санкції» до індивідуальних примусових заходів однієї держави до іншої є недоречним, оскільки запропонований термін тяжіє до заходів, що застосовуються на підставі рішення міжнародних організацій. У той же час, прийнятним відповідником для дій держави індивідуального характеру можна вважати поняття «контрзаходи».
2) Прийнятий у 2014 Закон України «Про санкції» і досі становить основу національного законодавства у сфері санкцій. Незважаючи на переважно рамковий характер цього нормативно-правового акта, він регламентує ключові механізми застосування санкцій в державі. Крім того, цей закон дозволяє визначити саму сутність санкцій, які попри свою зовнішню схожість із юридичною відповідальністю, не відповідають ключовим ознакам та принципам останньої, а тому можуть вважатися виключно обмежувальним економічним заходом щодо певного кола осіб, визначеного у законі. Водночас, Законом України «Про санкції» визначається мета вказаних обмежень, перелік суб’єктів, по відношенню до яких можуть застосовуватись санкції, види та підстави застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів, суб’єкти, уповноваженні на прийняття рішень щодо санкцій тощо.
3) На сьогодні, законодавство містить більше конкретизованих 30 видів санкцій, і цей перелік не є вичерпним. На відміну від інших, санкція у виді стягнення в дохід держави активів має винятковий характер, що додатково підтверджується спеціальними умовами її застосування. У порівнянні із санкційними інструментами іноземних держав, українське законодавство

містить досить широкий список видів санкцій, що теоретично може сприяти вищому ступеню визначеності під час їхнього застосування.

4) Закон України «Про санкції» передбачає різноманітний перелік дій окремих суб’єктів, виконання яких може стати підставою для застосування санкцій. Однак, більша частина цих дій сформульована загальними поняттями, а тому наявність чи відсутність у діях визначених суб’єктів підстав для застосування санкцій має підлягати доведенню. При цьому, на відміну від іноземних санкційних режимів, підстави для застосування санкцій в України логічно сформульовані у такий спосіб, аби, в першу чергу, захистити власну національну безпеку, а вже потім відреагувати на порушення міжнародного миру та прав людини закордоном.

Розділ 2

ОКРЕМІ СКЛАДОВІ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ТА СПЕЦІАЛЬНІ ОБМЕЖУВАЛЬНІ ЗАХОДИ

2.1. Принцип законності як основа застосування санкцій

Знаходячись на вершині ієрархії нормативно-правових актів у системі національного законодавства, Конституція України не тільки має найвищу юридичну силу, але й виступає гарантією захисту основоположних цінностей та прав людини від свавілля з боку публічної влади. Чи не найкращим прикладом для демонстрації цієї ідеї є закріплений у ст. 8 Основного Закону принцип верховенства права, що поширюється на весь український правопорядок, який, у тому числі, включає і досліджуваний у цій роботі політико-правовий інструмент – інститут санкцій. Однак, перш ніж переходити до детального аналізу змісту цього інституту крізь призму різних елементів верховенства права, вбачається необхідним окремо зупинитися на тому, що собою являє концепція «верховенства права», чому вона виступає наріжним каменем будь-якого демократичного суспільства та через що її складові грають ключову роль як у цьому дослідженні, так і у нормотворчій діяльності.

Розпочнімо з того, що «верховенство права» - це концепт, розуміння якого виходить далеко за рамки звичайної правової дефініції. Найкраще ця теза втілюється у словах Р. Дворкіна, який зазначає: «В основу верховенства права закладено парадокс. Цей ідеал вимагає визначеності і засуджує неоднозначність у праві. Утім водночас він сам значною мірою є невизначеним і неоднозначним» [29]. Однак, якщо все ж таки вдаватися до певної формалізації, то верховенством права (англ. the rule of law”) іменується комплексна ціннісна система, засади та юридичний зміст якої були окреслені видатним англійським констутуціоналістом Албертом Венном Дайсі ще на початку XX століття.

Аби найкраще зрозуміти сутність, яка була вкладена у цю концепцію самим Дайсі, пропонуємо звернутися до аналізу його доктрини М. Козюброю. Так, професор наголошував на тому, що концепція із однойменною назвою одного із засадничих принципів англійської конституції – the rule of law – розкривається Дайсі через три ключові концепції, що її становлять. Насамперед, мова йшла про заперечення свавілля та деспотизму з боку публічної влади за будь-яких обставин. У практичній площині ця ідея виражається у тому, що «на будь-яку свою дію влада повинна мати дозвіл, установлений приписами права, а людину можна карати лише за праволомство». Наступна концепція розкривала такий ідеал як юридична рівність, який, з огляду на деякі країни тогочасної Європи, здавався досить утопічним. Дайсі вбачав рівність як загальне правило, яке не дозволяло звільняти посадовців від будь-яких обов'язків, що передбачалися приписами права, або ж змінювати їхню підсудність на таку, що відмінна від юрисдикції загальних судів, у цьому сенсі повністю урівнюючи їх у правах із «іншими громадянами». Наостанок, третя концепція мала назву «владарювання правного духу» (англ. predominance of the legal spirit). Алберт Дайсі вірив, що англійську конституцію «пронизує нерозривний зв'язок між засобами забезпечення певного права особи та самим правом, що його має бути забезпечено» та вказував, що такий зв'язок «залежить від того духу права, що ним пройнято англійські інституції» [30]. Незважаючи на те, що головна ідея цих трьох споріднених конструкцій і досі залишається фундаментом окресленого феномену, сучасне розуміння верховенства права було певним чином переосмислено та набуло нових характерних ознак, про що піде мова далі.

Говорячи про верховенство права як самостійну, комплексну ідею, неможливо оминути такий термін як «правова держава» («Rechtsstaat») - інший правовий концепт, який нерідко порівнюють із британським аналогом, а інколи навіть розуміють як більш ширше за своєю сутністю поняття. Як зазначав М. Козюбра: «Нині відмінності між цими феноменами є більш термінологічними, ніж змістовними», а тому немає практичного сенсу у межах нашого дослідження

вдаватись до пошуків спільного і відмінного між ними [31]. Однак, згадування «правової держави» є важливим через те, що обидві коментовані концепції були вписані у текст Конституції України (у статті 1 та статті 8 Основного Закону відповідно), чим можуть викликати питання з доктринальної точки зору щодо пріоритетності чи потенційної конфліктності цих ідей. Аби відкинути такі дискусії, С. Головатим було досить вичерпно окреслено рамку співвідношення цих понять у вітчизняній правовій системі: «Особливо актуальним це твердження залишається й понині, зокрема для України, де досить популярно вести мову про «правову державу», не даючи, втім, собі звіту, що ні теоретичної, ні нормативної української концепції «правової держави», яка за своєю матеріальною сутністю була б максимально наближеною до концепції «Rule of Law», так і не було вироблено. Відтак, практична значимість поняття «правова держава» в Україні, попри його фіксацію у ст. 1 Конституції України як юридичного принципу, є нульовою» [32]. Тож, вважаємо за необхідне зосередитись виключно на верховенстві права («the rule of law») та його складових як окремій взірцевій концепції, духом якої, згідно із конституційними гарантіями, пронизаний увесь український правовий порядок.

Отож, розібравшись із загальним підґрунтям розуміння концепції верховенства права, видається доцільним перейти до конкретного - розкриття тих її елементів, які становлять найбільший інтерес у розрізі інституту санкцій в Україні. На нашу думку, найкращим джерелом для надання всеосяжного та науково обґрунтованого аналізу цих складових є доробок згаданої вище Венеціанської комісії. Такий вибір є невипадковим, і базується на загальновизнаній авторитетності висновків та рекомендацій Європейської комісії «За демократію через право» у сфері правових реформ. Як влучно зазначає з цього приводу Т. Середа: “Співробітництво з Венеціанською комісією стало формою використання наукового та експертного потенціалу з метою приведення законодавства нашої держави до стандартів Європи” [33]. Тож, на сьогодні існують два фундаментальні документи комісії, що мають значення для

цього дослідження: Доповідь Венеціанської Комісії «Report of the rule of Law», ухвалена на 86-ому пленарному засіданні у березня 2011 року та документ «Rule of Law Checklist», ухвалений Венеціанською Комісією на 106-ому пленарному засіданні у березня 2016 року. При цьому, коментовані документи доповнюють один одного - якщо перший акцентує увагу на єдиному баченні концепції верховенства права у її сучасному розумінні, то другий підтверджує та розширює вже наявні напрацювання, деталізуючи стрижневі елементи феномену ”the rule of law”.

Загалом, Доповідь Венеціанської Комісії «Report of the rule of Law» від 2011 року, за основу якої було взято Резолюцію 1594 (2007) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Принцип правовладдя» («The principle of the rule of law»), була покликана внести ясність у розуміння верховенства права як підпори будь-якого демократичного суспільства. Доповідь можна охарактеризувати як доктринально важливий документ, який не тільки зосереджується на історичних витоках верховенства права та визначає його співвідношення із згаданою нами концепцією правової держави «Rechtsstaat», але й наголошує на тому, що «верховенство права» - це стандарт, який важливо розглядати не тільки в теоретичній, але й практичній площині [34]. Як аргумент на користь останньої тези, розробниками Доповіді було коротко представлено перелік із шести основних елементів - складників верховенства права, відповідність яким і виступає мірилом дотримання цього стандарту в державі.

На продовження закладених у попередньому дослідженні Венеціанської комісії ідей, у 2016 році світ побачив документ «Rule of Law Checklist», який детально висвітлив питання окремих елементів верховенства права, що були лише поверхнево окреслені до цього. Так, перелік складників концепції «the rule of law» згідно із цим документом увібрав у себе такі принципи як: 1) законність; 2) юридична визначеність; 3) рівність перед законом і рівноправність; 4) запобігання надужиттю повноваженнями; 5) доступ до правосуддя [35]. Водночас, самою наявністю цих складників нівелюється твердження Ю.

Шемшученка про «формальну невизначеність конкретних вимог», що пропонує верховенство права, як, буцімто, суто абстрактна концепція [36]. У рамках цього дослідження вважається за необхідне дослідити відповідність санкцій лише декільком із перерахованих вище елементів.

Першим із них виступає принцип законності - ключова засада демократичного ладу у державі. Так, М. Козюбра розглядає цей принцип крізь призму робіт Венеціанської комісії, пишучи, що «верховенство права (правовладдя) передбачає законність, основану, по-перше, на визнанні й беззастережному сприйнятті людини як найвищої цінності, убезпеченні її від свавілля владних інституцій та їхніх посадових осіб, тобто законність, що її у вітчизняній літературі досить часто іменують правозаконністю» [30]. У той же час, О. Муравенко також звертає увагу на комплексну природу цього елементу: «Законність – це, з одного боку, абстрактна ідея, що виражає принцип загальнообов'язковості закону, який відповідає праву, з іншого боку – правовий режим, метод державного управління, в процесі якого відбувається реальне втілення вимог законності, точна і неухильна реалізація правових приписів, тобто практичне здійснення ідеї законності» [37]. Незважаючи на неоднаковий підхід до тлумачення багатогранності цього принципу науковцями, ми поділяємо обидві думки та пропонуємо поглянути на цей елемент під збільшувальним склом, розклавши його на власні піделементи. З цією метою вбачається необхідним звернутись до вищенаведеного документа «Rule of Law Checklist», де вказаний принцип розбивається на такі складові: 1) ієрархічна вищість актів права; 2) дотримання приписів актів права; 3) зв'язок між правом національним та правом міжнародним; 4) нормотворчі повноваження виконавчої влади; 5) законодавчі процедури; 6) винятки за надзвичайних станів; 7) обов'язок виконати приписи актів права; 8) суб'єкти приватного сектору, відповідальні за виконання суспільних завдань [35]. Кожна із цих складових не тільки окреслює загальні цінності для будь-якої демократичної держави, але й відображає особливості та виклики, із якими може стикнутися така держава в період своєї

діяльності. Тож, чи містить національний інститут санкцій недоліки, які можуть перешкоджати його відповідності принципу законності та зазначеним вище його піделементам?

По-перше, варто звернути увагу на Прикінцеві положення Закону України «Про санкції», а саме згадану у попередніх розділах ч. 2 ст. 6 цього акту, яка регламентує, що «закони та інші нормативно-правові акти України діють у частині, що не суперечить цьому Закону» [16]. Тоді ми зазначали, що ця стаття «констатує пріоритетне значення власних положень щодо санкційних механізмів в системі законодавства України». Однак, сама побудова цієї норми і викликає занепокоєння з точки зору допустимості та законності такої пріоритетності. Чи не означає це, що при потенційному конфлікті принципів та гарантій, взятих на себе державою у інших нормативно-правових актах такої ж юридичної сили, та положень Закону України «Про санкції», останні можуть мати суттєву перевагу? Вказане питання було висвітлено на загал Л. Семишоцьким, який коментував цю норму закону так: «Одним реченням перекреслюються увесь масив прав і гарантій, що покликані захистити особу від свавільних дій з боку своєї ж держави. Натомість усі інші акти, які регулюють право власності, господарську діяльність, кримінальний процес, не згадують ані РНБО як суб’єкта чи регулятора цих правовідносин, ані Президента як утілювача в життя її рішень». Ба більше, автор наголошує на тому, шо зазначений підхід законодавця перетворив санкції у таран, який прикриваючись «нацбезпекою» може руйнувати будь-які стіни, вибудовані між державою та потенційно небезпечною для неї особою [38]. На наше переконання, таку позицію дійсно не можна вважати безпідставною, адже буквальне тлумачення ч. 2 ст. 6 Закону України «Про санкції» ставить під сумнів як всю сукупність гарантій прав та свобод людини, визначених у інших нормативно-правових актах, так і «підіймає» положення цього закону вище за положення будь-якого нормативно-правового акту такої ж юридичної сили. З одного боку, ми розуміємо прагнення законодавця виокремити інститут санкцій – новацію для національної правової

системи – з-поміж інших державних інститутів та надати йому особливе значення через наявність «вищої мети», як-то захисту національних інтересів та безпеки України. Однак, з іншого боку, така пріоритетність позасудового, політично-правового інструменту із вочевидь несприятливими правовими наслідками для фізичних та юридичних осіб може використовуватись державою для власних потреб, подекуди підміняючи юридичну відповідальність та нівелюючи основні її принципи. У цьому контексті варто згадати і про зауваження Головного юридичного управління до проекту Закону України «Про санкції», де вказувалось, що коментовані положення ч. 2 ст. 6 цього Закону «суперечать статті 8 Конституції України, за якою Основний Закон має найвищу юридичну силу, та не узгоджуються з вимогами статті 19 Конституції України щодо визначення способу здійснення повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами виключно Конституцією та законами України, а також не враховують правової позиції Конституційного Суду України, оскільки не містить достатніх і завершених правових механізмів реалізації положень, як того вимагає принцип правової держави (Рішення від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001)» [39].

Отож, коментована норма є дискусійною через невідповідність її змісту принципу законності, оскільки наявність цієї статті у Перехідних положеннях надає Закону України «Про санкції» вищу юридичну сили у порівнянні із іншими законами, водночас підриваючи вже наявну ієрархію нормативно-правових актів у державі.

По-друге, згадаємо про ключового суб’єкта у системі застосування санкцій в Україні – Раду національної безпеки і оборони України. Згідно із ст. 107 Конституції України, вона є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України із функціями координації та контролю діяльності органів виконавчої влади в сфері національної безпеки [40]. Незважаючи на такий конституційно-закріплений «координаційний» характер повноважень цього органу без статусу юридичної особи, у 2018 році Верховною

Радою України було прийнято Закон України «Про національну безпеку України», яким у ч. 2 ст. 14 передбачалося, що «в умовах воєнного або надзвичайного стану, в особливий період, а також у разі виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України, Рада національної безпеки і оборони України координує діяльність органів виконавчої влади, розглядає пропозиції щодо застосування відповідно до закону спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів» [41]. Враховуючи зміст цієї норми, розгляд пропозицій РНБО України щодо застосування санкцій і, відповідно, їхня реалізація можливі лише за наявності трьох підстав: 1) воєнний або надзвичайний стан; 2) особливий період; 3) у разі виникнення кризових ситуацій, що загрожують нацбезпеці України. На думку О. Салазського, такі підстави не є рівнозначними: якщо перші дві категорії вже «мають законодавче визначення та процедури введення, то ситуація виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, є категорією високого рівня узагальнення, яка надає державі досить широкі рамки розсуду, що, на думку авторів, видається недостатньо виправданим у подібних відносинах, та на практиці існує ймовірність зловживань із боку держави» [42]. Хочемо зауважити, що вживання у нормативно-правових актах, які стосуються національної безпеки, таких нібито всеохоплюючих понять можна вважати виправданим з огляду як на неможливість передбачити всі потенційні загрози нацбезпеці, так і ризикованість обмеження пропорційних, законодавчо врегульованих дій держави при таких загрозах.

Однак, інша думка О. Салазського є більш слушною у межах коментованої теми: дослідник вважає, що компетенція та роль РНБО України та Президента України у механізмі розгляду, прийняття та введення в дію санкцій є такою, що не відповідає Конституції України. Так, говорячи про значення РНБО України у цій процедурі, автор доходить висновку про його похідний правовий статус, а також відсутність у його рішеннях характеру індивідуальної дії. Це обґрунтовується в тому числі і тим, що самі рішення не створюють будь-які

правові наслідки для фізичних чи юридичних осіб без відповідного Указу Президента України. У той же час, такі правові наслідки у вигляді конкретних прав та обов'язків сторін створюються після того, як Президент України власним Указом – актом індивідуальної дії – вводить у дію рішення РНБО України, яке іменується автором виключно «додатком» до такого указу [42]. Вважаємо цю точку зору доречною з огляду на позицію Великої Палати Верховного Суду, яка зазначала наступне: «…За змістом такого формулювання у цьому Законі дії Президента не є суто церемоніальними, інакше закон міг би передбачати інше формулювання, наприклад про те, що рішення РНБО підписуються Президентом. Таке формулювання як «введення в дію» та, більш того, необхідність видання із цього приводу спеціального акта - указу Президента, означає, по-перше, що без таких дій Президента рішення РНБО саме собою чинності не набирає; по-друге, що Президент має дискрецію у питанні введення чи не введення такого рішення в дію, видання чи не видання відповідного указу. Необхідність розсуду з боку Президента при реалізації цього повноваження й означає здійснення ним аналітичної діяльності у вигляді оцінки доцільності, законності й обґрунтованості прийняття такого рішення» [43]. Іншими словами, Верховний Суд не тільки визнав несамостійність рішень РНБО про застосування санкцій як юридичних актів, що породжують відповідні правові наслідки, а й підтвердив ключову роль Указів Президента під час реалізації державної санкційної політики.

На продовження своєї думки, О. Салазський зосереджує увагу на виключному характері повноважень Президента України, що закріплені у ст. 106 Конституції України. Зокрема, така теза узгоджується із позицією, яка була сформульована у чималій кількості рішень Конституційного Суду України: «…Повноваження Президента України визначаються виключно Основним Законом України і не можуть бути розширені законом або іншим нормативно-правовим актом (рішення від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003, від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004, від 17 грудня 2009 року № 32-рп/2009, від 13 червня 2019 року

№ 5-р/2019)». Контрагрументуючи потенційні зауваження до свого бачення проблеми, науковець апелює до змісту ст. 106 Конституції України та підкреслює, що п. 31 ч.1 цієї статті надає Президенту України право здійснювати і інші повноваження, але тільки такі, що визначені Конституцією України. У той же час, здатність глави держави видавати укази та розпорядження на основі та на виконання Конституції має розглядатися не як окреме повноваження, враховуючи виокремлення цієї норми в окремий абзац ст. 106, а як форма реалізації повноважень Президента України, що перераховані у п. 1-30 ч. 1 ст. 106 Конституції України [42]. Вбачається необхідним констатувати, що такий підхід є слушним у світлі згаданого вище тлумачення повноважень Президента України Конституційним Судом України, адже розширення визначеного Основним Законом переліку повноважень іншим нормативно-правовим актом, у тому числі за допомогою видання указів з тих питань, що прямо не віднесені до компетенції президента, фактично порушує закріплений принцип поділу влади та надає голові держави майже необмежені повноваження.

Ще одним можливим аргументом О. Салазського на користь невідповідності механізму застосування санкцій положенням Конституції України є теза про важливість системного тлумачення та розуміння ст. 107 Основного Закону. Розглядаючи можливість визначення на рівні закону компетенції та функцій РНБО України, а отже – надання йому спеціальних повноважень Законом України «Про санкції», автор зазначає наступне: «Припис ст. 107 Конституції України щодо встановлення повноважень РНБО на рівні закону слід тлумачити системно, разом із абз. 1 ст. 107 Конституції України, яким встановлено статус РНБО (координаційний орган при Президентові України). Оскільки, як ішлося вище, РНБО є лише внутрішнім координаційним органом Президента України та не має самостійного значення, відповідно, такий орган не може мати більше повноважень, ніж основний орган – Президент України». Як висновок, науковець проводить паралель із своїм попереднім аргументом щодо браку відповідних повноважень у Президента України –

голови Ради національної безпеки та оборони України - та констатує, що коментований координаційний орган із похідним статусом не може отримати повноваження розглядати пропозиції щодо застосування санкцій на рівні закону [42]. На нашу думку, окрім використаного автором системного методу тлумачення Конституції України, у цій ситуації доцільно застосувати і телеологічний метод. Можна припустити, що законодавець, розміщуючи положення про РНБО України у Розділі V «Президент України» Конституції України та покладаючи на цей орган обов'язки координаційного органу при Президентові України, ставив собі за мету не просто показати важливість центральної ролі Президента України у діяльності РНБО України, але й утвердити допоміжний статус останньої як органу із координаційними функціями, похідними від президентських повноважень. Така мета підтверджується, зокрема, Постановою Пленуму Вищого адміністративного суду України, де вказується, що «Повноваження РНБО мають координаційний і контрольний характер; вони обмежуються стратегічним плануванням та розробкою програм, внесенням відповідних пропозицій Президентові України, що стосуються сфери повноважень Президента України з питань безпеки і оборони, координацією органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері захисту національних інтересів України тощо» [44].

До слова, позиція О. Салазського щодо непритаманності РНБО України покладених на неї повноважень у сфері застосування санкцій є непоодиноким випадком висвітлення цієї проблеми у доктрині. «Наділення РНБО такого роду повноваженнями, - як пише І. Омелько про можливість прийняття рішення РНБО України про застосування, скасування та внесення змін до санкцій, - є дискусійним в тому аспекті, що не зовсім зрозуміло наскільки вони вписуються в координаційну природу РНБО, а також іманентну роль дорадчого органу при Президентові (хоча буквально саме як дорадча роль РНБО в самій Конституції і не визначена, і це більше доктринальний підхід)» [45]. Більше того, навіть Головне юридичне управління у своїх зауваженнях до проекту Закону України

«Про санкції» вказало, що «покладення на Раду національної безпеки і оборони України повноважень щодо прийняття рішення про застосування, скасування та внесення змін до санкцій не враховує конституційний статус Ради, яка відповідно до статті 107 Конституції України є «координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України»» [39].

Маючи такий комплексний аналіз питання повноважень органів державної влади, вбачається необхідним говорити про наявність обґрунтованих доводів на користь невідповідності самої основи інституту санкцій принципу верховенства права. Зокрема, цьому у контексті може йти мова про порушення ключового піделемента принципу законності, верховенства Конституції, через покладення на Президента України та його координаційного органу у вигляді Ради національної безпеки та оборони України повноважень, не властивим їм згідно із Основним Законом. Така ситуація, у свою чергу, призводить до фіктивності концепції ієрархічної вищості приписів актів права в Україні та нівелює гарантії щодо захисту прав і свобод людини, передбачені головним нормативно-правовим актом держави.

2.2. Юридична визначеність та її роль під час застосування санкцій

Виступаючи загальнодемократичним ціннісним орієнтиром, принцип верховенства права є комплексним поняттям, що може бути виражене як сукупність виважених вимог до діяльності держави. У попередньому підрозділі нами було зосереджено увагу на розкритті такої вимоги як принцип законності та виявлено, що національний інститут санкцій врегульований у спосіб, що може перешкоджати дотриманню законності та відповідності чинній редакції Конституції України. Тепер, нашим завданням буде надати коротку характеристику ще одному складнику концепції верховенства права, принципу

правової визначеності, та дослідити санкційне законодавство на предмет його відповідності цьому принципу.

Загалом, принцип юридичної (правової) визначеності у літературі доволі часто ототожнюється лише із чіткістю законодавства – тим, наскільки певні підстави чи сам зміст законодавчих положень буде викладено у ясній, недвозначній формі. Утім, таке вузьке розуміння одного із ключових елементів концепції верховенства права є помилковим та не враховує всього різнобарв'я, що вкладено у його зміст. Розвиваючи цю думку, М. Козюбра пише, що принцип правової визначеності означає «вимогу чіткості підстав, цілей і змісту нормативних приписів, особливо тих із них, що адресовані безпосередньо громадянам. Вони повинні мати можливість передбачати правові наслідки своєї поведінки» [30]. Автор навіть звертається до практики Європейського суду з прав людини (справи «Санді Таймс» проти Сполученого королівства», «Олсон проти Швеції» та ін.), демонструючи послідовну позицію щодо розуміння принципу правової визначеності: «норма не може вважатися «законом», якщо вона не сформульована з достатньою чіткістю так, щоб громадянин самостійно або, якщо у цьому буде потреба, з професійною допомогою міг передбачати з долею вірогідності, яка може вважатися розумною в даних обставинах, наслідки, до яких можуть призвести конкретні дії» [46, 47]. Варто наголосити, що остання теза якнайкраще показує багатогранність цього принципу та дає змогу розділити його на менші, однак більш зрозумілі частини. Тут пропонуємо звернутися до документа «Rule of Law Checklist», де цей принцип був розкладений авторами на вісім піделементів: 1) приступність законодавства; 2) приступність судових рішень; 3) передбачність актів права; 4) сталість і послідовність приписів права; 5) легітимні очікування; 6) унеможливлення зворотної дії; 7) принципи nullum crimen sine lege та nullum poena sine lege; 8) res judicata [35]. Незважаючи на те, що деяка кількість цих вимог втілюється швидше у спеціальному законодавстві (як-то приступність судових рішень, втілена у приписах Закону України «Про судоустрій і статус суддів»: судові рішення, судові засідання та інформація щодо

справ, які розглядаються судом, є відкритими, крім випадків, установлених законом), інші піделементи мають пряме відношення до об'єкта цього дослідження [48]. Отож, чи містить національний інститут санкцій недоліки, які можуть перешкоджати його відповідності принципу правової визначеності та зазначеним вище його складовим?

Пропонуємо почати такий аналіз із положення, яке можна назвати чи не найдискусійнішим у доктрині та судовій практиці, а саме можливості поширення нормативних приписів Закону України «Про санкції» на фізичних осіб – громадян України. Так, згідно із ч. 2 ст. 1 цього закону, санкції можуть застосовуватися з боку України по відношенню до іноземної держави, іноземної юридичної особи, юридичної особи, яка знаходиться під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи-нерезидента, іноземців, осіб без громадянства, а також суб'єктів, які здійснюють терористичну діяльність, а санкції у виді позбавлення державних нагород - проти будь-яких нагороджених осіб, зазначених у частині четвертій статті 3 цього Закону [16]. Буквальне тлумачення цієї статті дає змогу дійти висновку про вичерпність переліку суб'єктів, по відношенню до яких можуть застосовуватися санкції. При цьому, наведене положення не містить прямої вказівки на фізичних осіб – громадян України – які могли б стати «підсанкційними суб'єктами» на рівні із іншими фізичними та юридичними особами, які зазначені у цій статті. Єдиним випадком потенційної можливості поширення норм Закону України «Про санкції» на фізичних осіб України, окрім винятку застосування санкції у виді позбавлення державних нагород проти будь-яких нагороджених осіб, є суб'єкти, які здійснюють терористичну діяльність.

З одного боку, така категорія, на відміну від інших, не містить прив'язки до громадянства особи, а тому може «справедливо» розцінюватись як виважений крок законодавця щодо протидії конвенційному злочину - терористичній діяльності – з можливістю застосування санкцій до будь-яких суб'єктів. З іншого боку, належність особи до здійснення терористичної діяльності та включення її

у санкційні переліки є законодавчо врегульованою процедурою та вимагає відповідного судового рішення, яке має обов'язково передувати часу, коли до такої особи застосують санкції. Однак, на практиці ситуація виглядає зовсім по-іншому, створюючи обґрунтовані підозри щодо використання цієї категорії відповідними державними органами як зручної лазівки у законі на випадок необхідності застосувати санкції до громадян України всупереч положенням чинного законодавства. Так, на сьогодні існує багато прикладів рішень РНБО України, введених в дію Указом Президента України, якими санкції застосовуються до громадян України, при чому як до тих, що знаходяться поза межами країни, так і всередині неї (Рішення РНБО України, введене в дію Указом Президента України від 15 травня 2017 року № 133/2017; Рішення РНБО України, введене в дію Указом Президента України від 15 квітня 2023 року № 228/2023; Рішення РНБО України, введене в дію Указом Президента України від 12 лютого 2025 року №81/2025; Рішення РНБО України, введене в дію Указом Президента України від 1 травня 2025 року № 267/2025).

Описана проблема не раз піднімалася як у публічному просторі, так і відповідній літературі. Зокрема, В. Сметана, аналізуючи положення Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» в частині внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України», Закону України «Про боротьбу з тероризмом» та КАС України дійшов висновку, що ««застосуванню санкцій до українського підприємства або громадянина України обов'язково має передувати або вирок суду, яким відповідну особу засуджено за кримінальне правопорушення, що підпадає під терористичну діяльність, або рішення суду щодо включення відповідної особи до переліку осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності» [49]. Дійсно, ст. 11-1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», що останній раз зазнавала змін у 2019 році, передбачає можливість ініціювання Службою безпеки України питання про включення/виключення осіб

до переліку осіб, що пов’язані з провадженням терористичної діяльності, у судовому порядку. Іншим абзацом цієї ж статті робиться акцент на тому, що кримінальне провадження не є обов’язковою умовою для ініціювання такого питання Службою безпеки України, виокремлюючи судове рішення як ключовий елемент вищеозначеної процедури [50].

Вбачається необхідним висвітлити ще один цікавий аргумент на користь вичерпності кола суб’єктів, по відношенню до яких можуть застосовуватись санкції за українським законодавством. Заглибившись в історію прийняття Закону України «Про санкції», О. Лещенко звертає увагу на те, що законодавець свідомо виключив громадян України із переліку суб’єктів, по відношенню до яких можуть застосовуватись санкції, ще під час законодавчої роботи над остаточною редакцією тексту закону. Як пише автор, «у ч. 2 ст. 1 проєкту Закону України «Про санкції» було прямо передбачено, що суб’єктами застосування санкцій можуть бути «громадяни України» та «юридичні особи, створені за законодавством України». Цитата з проєкту Закону України: «Санкції можуть застосовуватися з боку України по відношенню до іноземної держави, іноземної юридичної чи фізичної особи, громадян України, юридичних осіб, створених за законодавством України, а також інших суб’єктів»». Утім, остаточна редакція прийнятого у другому читанні закону містила змінені положення у частині переліку суб’єктів застосування санкцій, який узгоджується із текстом чинного Закону України «Про санкції». На підтвердження власних слів, О. Лещенко, крім врахування чинної редакції закону, наводить і стенограму пленарного засідання Верховної Ради України №71 від 14 серпня 2014 року під головуванням О. Турчинова та урядові повідомлення для громадян України на сайті Кабінету Міністрів України [51]. На наше переконання, зазначені урядові повідомлення не можна розцінювати як очевидний доказ непоширення приписів санкційного інституту на громадян України, а варто розглядати лише як інформаційну статтю із уривчастими цитатами тодішнього очільника уряду А. Яценюка [52]. Утім, інші аргументи О. Лещенка видаються цілком переконливими, оскільки

спираються на фактичні дані, що можуть бути перевірені через офіційний веб-портал Верховної Ради України.

У цьому контексті заслуговує на увагу і нещодавня спільна заява низки правозахисних організацій, що була оприлюднена на офіційному сайті Харківської правозахисної організації (ХПГ). У заяві стверджувалось, що застосування санкцій не тільки до громадян України, але й до іноземних громадян, що знаходяться під юрисдикцією України або дружніх до України держав, з якими діють міжнародно-правові угоди про видачу правопорушників, є засобом «позасудової розправи над політичними опонентами». Така позиція аргументується тим, що застосування санкцій як міжнародно-правового механізму політичного характеру до фізичних та юридичних осіб іншої держави є виправданим в тих умовах, коли іншого способу боротьби із ворожим впливом просто немає, і держава не може застосувати наявні у неї механізми притягнення таких осіб до відповідальності. У той же час, заява містить зауваження про те, що використання санкційного інструменту до власних громадян не буде вважатися підміною кримінальної відповідальності лише за тієї умови, якщо такі особи переховуються у ворожих юрисдикціях закордоном або на тимчасово окупованих територіях України [53]. І хоча основна думка цієї заяви видається слушною у світлі фактичного нівелювання принципу справедливого правосуддя всередині держави та отримання головою цієї держави чималого важелю впливу на власних громадян, остання теза про застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів до громадян України залежно від їхнього місцезнаходження є досить сумнівною з точки зору її практичної реалізації. У який спосіб буде встановлюватись факт «переховування» громадян України у інших юрисдикціях чи на тимчасово окупованих територіях, і чи потрібно буде для встановлення цього юридичного факту судове рішення? Чи буде таке застосування санкцій відповідати принципу рівності? Врешті-решт, яким чином потрібно сформулювати припис закону, аби це положення відповідало коментованому у цьому підрозділі роботи принципу правової визначеності –

було чітким, передбачним та узгоджувалось із легітимними очікуваннями потенційного підсанкційного суб'єкта? Так чи інакше, ці питання є риторичними, а тому ми не можемо погодитись із пропозицією своєрідної вибірковості у цьому питанні.

Ще одним аспектом, на який потрібно звернути увагу в розрізі відповідності інституту санкцій принципу правової визначеності, є неконкретизованість підстав для застосування санкцій. Загалом, перелік таких підстав регламентований на рівні ч. 1, 3-4 ст. 3 Закону України «Про санкції», які містять посилання на 1) визначені законом дії суб’єктів; 2) резолюції Генеральної Асамблеї та Ради безпеки ООН; 3) рішення та регламенти Європейського Союзу, а також 4) факти порушень Загальної декларації прав людини, Статуту Організації Об’єднаних Націй як підстави для застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів.

Утім, якщо останні три категорії спираються на міжнародну складову та вже ухвалені рішення, то перша категорія передбачає досить широкий спектр дій, зокрема: дії, що створюють реальні та/або потенційні загрози національним інтересам, національній безпеці, суверенітету і територіальній цілісності України, сприяють терористичній діяльності та/або порушують права і свободи людини і громадянина, інтереси суспільства та держави, призводять до окупації території, експропріації чи обмеження права власності, завдання майнових втрат, створення перешкод для сталого економічного розвитку, повноцінного здійснення громадянами України належних їм прав і свобод [16]. Як можна побачити, такий перелік дій суб’єктів хоч і є вичерпним, однак потребує додаткового аналізу перед прийняттям рішення Радою національної безпеки та оборони України в силу наявності оціночних понять, що також робить згаданий координаційний орган при Президентові України таким собі квазісудовим органом. Як зазначає С. Гриненко: «Нечіткі й незрозумілі формулювання щодо підстав для застосування санкцій створюють ситуацію, коли влада має можливість вчиняти дії, які необмежено інтерпретуються, що є неприйнятним у

демократичному суспільстві». Автор вважає, що коментовані норми нечітко визначають конкретний перелік дій, які будуть однозначно достатніми для застосування санкцій, що, у свою чергу, робить інтерпретацію юридичних підстав відкритою для різних зловживань [54]. Ба більше, спеціальний закон про санкції жодним чином не визначає те, якими доказами ці дії мають підтверджуватися або яким має бути механізм їх доведення, що, у свою чергу, також штучно створює передумови для зловживань з боку державних органів [55]. Не можна оминути увагою і факт відсутності підстав для застосування санкцій у самих рішеннях РНБО України чи Указах Президента України, якими такі рішення вводять в дію. Тут можна зауважити, що, згідно із ч. 10 ст. 5-4 Закону України «Про санкції», підстави для застосування, скасування чи внесення змін до санкцій містяться у Державному реєстрі санкцій, де така інформація є загальнодоступною [16]. Однак, вказаний аргумент нівелюється тим фактом, що підстави для застосування санкцій до конкретних осіб у цьому реєстрі або взагалі відсутні, або дублюють положення ч. 1 ст. 3 Закону України «Про санкції», навіть не виокремлюючи конкретні поняття-дії з цього переліку. Чи можна вважати законодавче регулювання цього питання таким, що відповідає зазначеному у ч. 2 ст. 3 Закону України «Про санкції» принципу прозорості, а згодом самим засадам юридичної визначеності? Певно, що навряд чи. Більше того, практикуючі юристи стверджують, що «у судових засіданнях представники відповідних державних органів заперечують необхідність дотримання задекларованого нормами Закону України «Про санкції» принципу прозорості. Їх доводи, як правило, зводяться до того, що чинне законодавство не містить положень, які би встановлювали обов’язок вказувати підстави для застосування санкцій у відповідному рішенні РНБО або указі про введення цього рішення в дію» [55].

Говорячи про дотримання принципу правової визначеності під час застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів, вбачається необхідним зачепити і питання строків їхнього застосування. Так,

згідно із ч. 5 ст. 5 Закону України «Про санкції, рішення щодо застосування санкцій повинно містити строк їх застосування, крім випадків застосування санкцій, що призводять до припинення прав, та інших санкцій, які за змістом не можуть застосовуватися тимчасово. Санкція, передбачена пунктом 24 частини першої статті 4 цього Закону, застосовується безстроково [16]. Із цієї норми можна зрозуміти, що майже весь перелік видів санкцій, передбачений законом, носить тимчасовий характер, за винятком санкції у виді позбавлення державних нагород, інших форм відзначення та інших санкцій, які за змістом не можуть застосовуватися тимчасово. Більше того, тимчасовість санкції у виді блокування активів прямо передбачена положенням п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції», де надається визначення цьому виду примусових заходів.

Однак, практичний аспект застосування державними органами зазначених нормативних приписів йде у розріз із чинним законодавством. Так, на сьогодні можна побачити цілу низку Рішень РНБО України (Рішення Ради національної безпеки і оборони України, введене в дію Указом Президента України від 9 червня 2022 року № №401/2022; Рішення Ради національної безпеки і оборони України, введене в дію Указом Президента України від 22 листопада 2024 року №779/2024; Рішення РНБО України, введене в дію Указом Президента України від 12 лютого 2025 року №81/2025), де у графі «строк застосування» міститься термін «безстроково», вказуючи на відсутність чітких часових рамок дії відповідних санкцій. При цьому, безстроковий характер у таких рішеннях носить не тільки санкція у виді позбавлення державних нагород, інших форм відзначення, але й інші види санкцій, у тому числі санкція у виді блокування активів, яка за визначенням не може застосовуватись безстроково.

На перший погляд, таке нехтування державними органами положеннями чинного законодавства можна віднести до недотриманнями ними принципу законності, описаного у попередньому розділі роботи. Водночас, ми пропонуємо розглядати зазначену проблему не стільки через призму цього елемента

верховенства права, хоча вона і відповідає його змісту, а з точки зору нівелювання органами публічної влади саме принципу правової визначеності.

Для здійснення аналізу відповідності коментованих засобів принципу юридичної визначеності вбачається необхідним звернутися до самої сутності цього принципу через призму його піделементів. Так, у документі «Rule of Law Checklist», поміж іншим, виділяють такі піделементи принципу правової визначеності, як передбачність актів права та захист легітимних очікувань особи. Стосовно першого, то цей піделемент означає «не лише те, що приписи акта права мають бути (де можливо) проголошеними ще до їх імплементації, а й що вони мають бути передбачними за своїми наслідками: їх має бути сформульовано з достатньою чіткістю та зрозумілістю, аби суб'єкти права мали змогу впорядкувати свою поведінку згідно з ними» [35]. У контексті строків застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів це правило стосується того, що безстроковість застосування санкцій, які за своєю природою є тимчасовими, не дозволяє підсанкційним особам передбачити тривалість застосованих обмежень та планувати свою поведінку через відсутність чітких строків скасування санкцій.

Схожа ситуація стосується і принципу легітимних очікувань, який «виражає ідею, що органи публічної влади повинні не лише додержуватися приписів актів права, а й своїх обіцянок та пробуджених очікувань. Згідно з доктриною леґітимних очікувань – ті, хто чинить добросовісно на підставі права, яким воно є, не повинні відчувати краху надій щодо своїх леґітимних очікувань» [35]. Іншими словами, особа має відчувати обґрунтовану впевненість у правових наслідках своїх дій. Крім того, як зазначає Ю. Матвєєва: «Для захисту легітимних очікувань необхідно, щоб органи публічної влади діяли законно, і це є обов'язковою вимогою верховенства права як недопущення свавілля держави чи будь-яких посадових осіб щодо окремого індивіда» [56]. Численні випадки застосування безстрокових санкцій, наведені у згаданих вище рішеннях РНБО, створюють ситуації «краху легітимних очікувань» для суб'єктів, по відношенню

до яких можуть застосовуватись санкції, знецінюючи можливість перегляду рішень щодо застосування таких заходів та підриваючи довіру до правової системи в цілому.

Водночас, зазначення чітких та прозорих строків застосування обмежувальних заходів у відповідних рішеннях державних органів не тільки б відповідало легітимній меті таких обмежень, але й узгоджувалось із міжнародними стандартами застосування санкцій. Наприклад, незважаючи на відсутність чітко закріплених максимальних строків застосування санкцій, Керівні принципи щодо застосування та оцінки обмежувальних заходів (санкцій) в рамках Спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС містять положення про те, що санкції «повинні мати або дату закінчення терміну дії, або положення про перегляд, за рішенням Ради, щоб забезпечити обговорення необхідності продовження обмежувальних заходів протягом відповідного періоду часу». У документі також зазначається, що тимчасовий характер санкцій може бути приводом для перегляду режиму обмежувальних заходів і оцінки того, чи були досягнуті поставлені цілі [57].

Більше того, Парламентська асамблея Ради Європи у своїй Резолюції 1597 (2008) вже зазначала, що «цілеспрямовані санкції проти окремих осіб або конкретних груп («чорні списки»), що вводяться Радою Безпеки Організації Об'єднаних Націй (РБ ООН) і Радою Європейського Союзу, в принципі, є кращими, ніж загальні санкції, що накладаються на держави. Водночас, цілеспрямовані санкції (такі як обмеження на поїздки та заморожування активів) мають безпосередній вплив на індивідуальні права людини, такі як свобода пересування та захист власності. Процедура внесення до «чорного списку» має бути обмежена в часі. Неприпустимо, щоб особи роками перебували в «чорному списку», а органи прокуратури, навіть після тривалого розслідування, не знайшли проти них жодних доказів» [58]. Враховуючи наявність таких рекомендацій та пряму вказівку національного закону на необхідність зазначення строку застосування санкцій, варто констатувати, що санкції не

можуть застосовуватись державними органами безстроково, а наявні випадки такого застосування потребують негайного врегулювання задля дотримання принципів законності та юридичної визначеності.

Однак, справжньою «Ахіллесовою п’ятою» санкційного інструментарію в Україні є механізм реалізації санкцій та моніторингу їхньої ефективності. На диво, це питання не так часто підіймається у доктрині чи публічному просторі, але масштаби коментованої проблеми не дозволяють оминути її рамках цього дослідження.

Вбачається необхідним розпочати із порядку реалізації санкцій, який визначений у Законі України «Про санкції». Втім, ступінь визначеності цього порядку у законі обмежується лише санкціями, що передбачені п. 1 та 1-1 ч. 4 Закону України «Про санкції» - блокування активів та їхнє стягнення у дохід держави. Не вдаючись до детального огляду механізму реалізації цих видів санкцій, можна говорити про зазначення у законі суб’єкта їхньої реалізації – центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких застосовано санкції - а також загальних положень щодо повноважень такого суб’єкта (Міністерства юстиції України). Варто додатково зазначити, що на розширення вказаних нормативних приписів було видано Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку реалізації та моніторингу ефективності державної санкційної політики Міністерством юстиції України» від 30 вересня 2022 року № 4201/5, яким передбачалось покладення на різні департаменти міністерства, у тому числі Департамент санкційної політики, ряду повноважень щодо забезпечення реалізації політики держави у цій сфері, а також порядку здійснення таких повноважень [59]. Попри це, схоже забезпечення принципу юридичної визначеності є радше виключенням, ніж системною практикою законодавця. Мало того, що Закон України «Про санкції» не визначає порядок реалізації інших санкцій, передбачених у ст. 4, так він навіть не містить чіткого та вичерпного переліку суб’єктів такої реалізації.

Ба більше, інші законодавчі акти лише фрагментарно врегульовують порядок реалізації окремих видів санкції для певних суб'єктів. Приклади такого регулювання можна віднайти у Кодексі України про надра, Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки», «Про медіа», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» і тд. Спільним для цих нормативно-правових актів є загальність або бланкетний характер таких норм, що, у свою чергу, створює ризики для надання дискреційних повноважень одним суб'єктам, водночас позбавляючи інші державні органи права на реалізацію санкцій через відсутність чітко регламентованого порядку дій з такої реалізації.

Важливо констатувати, що частина центральних органів виконавчої влади дійсно поступово приймає власні акти, що спрямовані на деталізацію порядку реалізації та моніторингу санкцій у їхній зоні відповідальності, як-то: Наказ Міністерства цифрової трансформації «Про затвердження Порядку реалізації видів санкцій та моніторингу їх ефективності в Міністерстві цифрової трансформації України» від 12 квітня 2024 № 56; Наказ Міністерства оборони України «Про затвердження Порядку реалізації видів санкцій та моніторингу їх ефективності в системі Міністерства оборони України» від 11.05.2023 № 275; Наказ Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості України «Про затвердження Порядку реалізації санкцій, моніторингу їх ефективності та підготовки пропозицій щодо застосування, скасування і внесення змін до санкцій в Міністерстві з питань стратегічних галузей промисловості України» від 03.05.2023 № 84. Проте, навіть вищеназваними підзаконними нормативно-правовими актами врегульовано здебільшого загальні організаційні аспекти діяльності органів державної влади у цій сфері.

Наочним прикладом вдалого регламентування вищеназваних процесів можна назвати Постанову Правління Національного банку України «Про затвердження Положення про реалізацію спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)» від 11.05.2023 № 65. Цей нормативно-

правовий акт найбільш вичерпно і системно врегульовує порядок реалізації певних видів санкцій, таких як «блокування активів», «запобігання виведенню капіталів за межі України», «зупинення виконання економічних та фінансових зобов'язань». Чи не найбільшим недоліком цього акту є вузьке коло суб'єктів реалізації санкцій, на яких поширюється дія цього Положення – це банки України, філії іноземних банків та небанківські установи, а також невеликий перелік санкцій, реалізація та моніторинг яких відбувається згідно із цим нормативно-правовим актом [60].

У той же час, чимала кількість видів санкцій, які хоч і впроваджуються Радою національною безпеки та оборони України до суб'єктів, по відношенню до яких можуть застосовуватись санкції, досі залишається без належного регламентування порядку їхньої реалізації чи моніторингу. Наприклад, такі види санкцій як «обмеження, часткове чи повне припинення транзиту ресурсів, польотів та перевезень територією України» чи «запровадження додаткових заходів у сфері екологічного, санітарного, фітосанітарного та ветеринарного контролю» можна нерідко зустріти у Рішеннях РНБО України, введених в дію Указом Президента України, однак ані їхньої ефективної реалізації, ані, хоча б визначення суб'єкта, уповноваженого на таку реалізацію, чинним законодавством регламентовано не було.

Така сама проблема стосується і порядку моніторингу санкцій, який жодним чином не врегульований на рівні Закону України «Про санкції», і містить лише загальні положення щодо проведення цієї процедури на рівні вищеназваних підзаконних нормативно-правових актів. Водночас, на практиці рішення РНБО України (наприклад, Рішення РНБО України, введене в дію Указом Президента України від 19 жовтня 2022 року № 726/2022; Рішення РНБО України, введене в дію Указом Президента України від 22 лютого 2023 року № 89/2023) можуть містити положення, що обов'язки з реалізації та моніторингу застосованих санкцій покладаються на Кабінет Міністрів України, Службу безпеки України та Національний банк України, а у випадку застосування секторальних санкцій – на

Службу зовнішньої розвідки України та «інші державні органи відповідно до компетенції». У результаті маємо ситуацію, коли рішення РНБО України визначають відповідальними за виконання таких рішень державні органи, до сфери регулювання яких взагалі не віднесені питання застосованих санкцій. На нашу думку, встановлення такої загальної рамки щодо виконання рішень РНБО та перевірки їхньої результативності є суттєвим недоліком санкційного інституту, адже йдеться про абсолютну відсутність чіткості та системності законодавства у цій частині.

Говорячи про недоліки національного санкційного законодавства у світлі дотримання принципу юридичної визначеності, важливо згадувати і позитивні моменти наближення державного регулювання до окресленого елемента верховенства права. Ще донедавна питання реалізації санкції у виді позбавлення державних нагород та інших форм відзначення залишалося предметом обговорень та згадувалось у контексті неможливості його практичного виконання. Так, коментований вид санкцій був присутній у Законі України «Про санкції» ще з часів його прийняття, однак його реалізація видавалася неможливою в силу приписів ст. 16 Закону України «Про державні нагороди України», яка раніше надавала Президенту за поданням суду можливість позбавлення нагородженого державних нагород лише у разі його засудження за тяжкий злочин у випадках, передбачених законом. Не говорячи про потенційну неконституційність такої норми через покладення на Президента повноважень, відсутніх у Конституції України – позбавлення державних нагород – така норма була «мертвою» та не відповідала вимогам нового санкційного інструменту. Однак, прийняття Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо позбавлення державних нагород за популяризацію або пропаганду держави-агресора чи вчинення інших протиправних дій проти України» від 20 листопада 2024 року поставило крапку у неможливості реалізації санкцій у виді позбавлення державних нагород. Отож,

положення Кримінального кодексу України стали передбачати такий вид покарання як позбавлення державних нагород України, Закон України «Про державні нагороди України» налічує дві підстави для такого позбавлення: обвинувальний вирок суду та рішення РНБО України про застосування санкцій, а у самому Законі України «Про санкції» цей вид санкції отримав власного суб'єкта та підставу для застосування [61]. Як результат, вже через два дні після прийняття вищеназваного закону про внесення змін з'явилося Рішення РНБО України, уведене в дію Указом Президента України від 22 листопада 2024 року №779/2024, яким коментована санкція була застосована до 34 осіб - колишніх урядовців, народних депутатів, керівників СБУ та Генпрокуратури, прокурорів, артистів, російських політичних, релігійних та культурних діячів [62]. На наше переконання, такі зміни у законодавстві хоч і були викликані переважно політичної необхідністю, однак все одно стали гарним прикладом погодження норм національного законодавства із принципом юридичної визначеності та продемонстрували можливість розповсюдження такого прикладу і на інші недоліки, описані, зокрема, у межах цього дослідження.

***

Спираючись на проведений у межах цього розділу аналіз відповідності національного інституту санкцій принципу верховенства права, а саме таким елементам як законності та правовій визначеності, вбачається необхідним зазначити наступне:

1) Концепція верховенства права виступає наріжним каменем будь-якого демократичного суспільства, вимагаючи від держави втілення її основних принципів у під час нормотворчої та нормозастосовчої діяльності. Найбільш вагомий внесок у дослідження та розвиток цієї концепції було зроблено Венеціанською комісією, у документах якої було окреслено

ключові складові цієї концепції та надано коротку характеристику кожній із них.

2) Принцип законності є комплексним поняттям, що охоплює цілий спектр піделементів – вимог до держави, починаючи від ієрархічної вищості актів права до необхідності дотримання приписів таких актів. Розглядаючи санкції крізь призму цього принципу, ми виявили такі проблемні аспекти як безумовна пріоритетність норм Закону України «Про санкції» над іншими актами законодавства такої ж юридичної сили, а також покладення на главу держави та його консультативний орган повноважень у сфері санкцій, що не властиві їм відповідно до Конституції України. На наше переконання, наявність таких невідповідностей принципу законності підриває саму основу національного санкційного інституту, вимагаючи від держави належного впорядкування зазначених положень законодавства.

3) Під принципом юридичної визначеності розуміють більше, ніж просто «чіткість законодавства» - це багатогранне явище включає в себе також і необхідність забезпечення узгодженості законодавства, дотримання державою принципу легітимних очікувань, остаточність судових рішень і тд. Говорячи про відповідність інституту санкцій цьому принципу, ми звернули увагу на законодавчу невизначеність щодо можливості застосування санкцій до громадян України, неконкретизованість підстав для застосування санкцій, свавільну безстроковість застосованих обмежень, а також порушили питання механізму реалізації та моніторингу спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів. Нами було доведено, що ці аспекти містять недоліки у світлі дотримання принципу правової визначеності, чим негативно впливають на якість та передбачність закону.

Розділ 3

ПРАВА ЛЮДИНИ ТА СПЕЦІАЛЬНІ ОБМЕЖУВАЛЬНІ ЗАХОДИ

3.1. Практика суду по захисту прав людини під час застосування санкцій

Повага до прав людини є не просто складовою концепції верховенства права – вона формує базис цього феномену, виступаючи критерієм легітимності будь-яких дій публічної влади. При чому, такий зв'язок двох категорій не можна назвати суто абстрактним. Так, у згаданій у попередньому розділі роботи Доповіді Венеціанської Комісії «Report of the rule of Law» було окреслено цілком конкретні основні права, що найочевидніше поєднані з верховенством права, зокрема: 1) право на доступ до правосуддя; 2) право на компетентного суддю, призначеного на підставі закону; 3) право викласти свою позицію; 4) недопустимість загрози подвійного покарання за одне й те саме діяння; (5) юридичний принцип, згідно з яким заходи, що накладають обтяження, не можуть мати зворотної сили…[34]. Ці права слугують як окремими юридичними гарантіями, так і утворюють цілісну систему, що забезпечує ефективне дотримання принципу верховенства права та захист прав людини в демократичному суспільстві.

На продовження цього, не буде перебільшенням стверджувати, що основною конституційною гарантією є норма ст. 55 Конституції України, яка передбачає, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом [40]. Як влучно зазначав Конституційний Суд України у своєму рішенні від 25 грудня 1997 року № 9-зп під час тлумачення цієї статті, вона «містить загальну норму, яка означає право кожного звернутися до суду, якщо його права чи свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод… Таким чином, положення частини першої статті 55 Конституції України закріплює одну з найважливіших гарантій здійснення як конституційних, так й інших прав та

свобод людини і громадянина» [63]. Водночас, частина друга цієї ж статті Основного Закону прямо закріплює та гарантує право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [40]. При чому, згаданий вище Конституційний Суд України неодноразово підкреслював, що ця конституційна гарантія стосується будь-яких рішень, дій чи бездіяльності органів влади, посадових і службових осіб, констатувавши неможливість відмови у правосудді [64, 65]. Проектуючи цей масив гарантій на національний санкційний інститут, вбачається необхідним говорити про можливість оскарження Рішень РНБО України про застосування санкцій, уведених у дію Указом Президента України, як основний спосіб забезпечення прав і свобод особи, що потрапила у санкційні переліки. Тож, пропонуємо дослідити те, як українські суди здійснюють захист прав та свобод людини у сфері санкцій, а також упевнитися в тому, чи дійсно саме рішення Ради національної безпеки та оборони України має буте оскаржене у суді.

Такий аналіз варто розпочати із відповіді на поставлене вище процесуальне питання, що стосується необхідності оскаржувати конкретне рішення РНБО України у судовому порядку. Як нами вже було зазначено у попередньому розділі роботи, саме по собі рішення координаційного органу не створює жодних правових наслідків для фізичних чи юридичних осіб без відповідного Указу Президента України. На продовження цієї думки, Н. Задирака зазначає: «Без дотримання такої процедури набуття юридичної сили рішення РНБО фактично не стає джерелом правової системи України, і не має правових наслідків, а відтак може бути визнано певною мірою «юридичною фікцією», і не може бути предметом адміністративного оскарження. Тобто, рішення РНБО не існує без Указу Президента України, і оскарженню підлягає передусім ухвалений акт голови держави» [66]. Отож, за загальною процедурою, яка не включає оскарження санкції виняткового характеру у виді стягнення в дохід держави активів, суб’єкт звернення буде оскаржувати відповідний Указ Президента

України, яким до нього були застосовані санкції, у суді. Таким судом, згідно із ст. 266 КАС України, буде Верховний Суд у складі колегії Касаційного адміністративного суду. При цьому, апеляційний перегляд у таких справах здійснюється Великою Палатою Верховного суду, не передбачаючи процедуру касаційного оскарження відповідних судових рішень [67].

Вбачається необхідним одразу зазначити, що вітчизняна судова практика у справах щодо оскарження санкцій досі є не надто розвинутою, незважаючи на існування цього інституту у національному законодавстві вже більше 10 років. Так, станом на 2024 рік, починаючи з 2017 року у провадженні Верховного Суду перебувала 461 справа про оскарження Указів Президента України щодо застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів, 256 справ досі перебували на розгляді на той момент, а Велика Палата Верховного Суду як суд апеляційної інстанції розглянула лише 44 із них. При цьому, за результатами розгляду коментованих справ суд ухвалив лише одне рішення про задоволення позову [68]. На сьогодні, існує ще декілька рішень Касаційного адміністративного суду, зокрема рішення від 10 лютого 2025 року у справі № 990/176/23 та рішення від 18 червня 2020 року у справі № 9901/259/19, якими Укази Президента України щодо застосування санкцій було визнано протиправними та нечинним. Утім, якщо строки на подання апеляційної скарги у першій справі вже закінчилися, то подальша доля другої справи після потенційного апеляційного оскарження досі залишається невідомою. Враховуючи наведену статистику та завдання цього дослідження, нами пропонується здійснити аналіз лише ключових справ щодо застосування санкцій, які «відкрили очі» на деякі питання функціонування цього інституту, а також вплинули на розвиток судової практики та захисту прав людини у цій сфері.

Так, насамперед варто приділити увагу Постанові Великої Палати Верховного Суду від 6 липня 2023 року у справі № 9901/376/21, де була сформована позиція щодо двох основних дискусійних моментів у сфері застосування санкцій: можливості поширення цих приписів на громадян

України, а також правової природи національних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів. Відповідаючи на аргументи позивача щодо відсутності рішення суду, яким би особу-позивача було визнано винною у здійсненні терористичної діяльності, суд апеляційної інстанції погодився із висновками суду першої інстанції про те, що «санкції не є видом покарання чи відповідальності, вони виконують функції обмежувального економічного заходу щодо осіб, які, зокрема, становлять для України загрозу посягання на її національні інтереси, національну безпеку, суверенітет і територіальну цілісність. Однією з підстав для застосування такого обмежувального заходу є дії, які створюють об`єктивні підозри для відповідних органів влади щодо можливої терористичної діяльності цієї особи, і саме ці органи, як у цьому випадку СБУ, надають РНБО відповідні пропозиції». У той же час, такі об’єктивні підозри, на думку суду, були підтверджені у суді наданими засвідченими копіями документів, що підтверджують існування фактичних даних та обставин, які стали підставою для внесення пропозиції СБУ та прийняття рішення РНБО про застосування санкцій до позивача. З огляду на таке, Президент України, вводячи в дію відповідне Рішення РНБО України про застосування персональних санкцій, використав свої повноваження із належною метою - невідкладного та ефективного реагування на наявні і потенційні загрози національним інтересам і національній безпеці України [17]. Варто зауважити, що проблематика можливості застосування санкцій до громадян України вже піднімалася нами у попередньому розділі роботи, де ми дійшли висновку не тільки про вичерпність кола суб’єктів застосування санкцій у законі, але й про саму абсурдність такого застосування без відповідного судового рішення. Іншими словами, Верховний Суд, розглядаючи санкції як окремий обмежувальний захід, який не потребує затвердження підстав його застосування у порядку, що визначений чинним законодавством, фактично нівелює весь той масив гарантій, на які може розраховувати особа відповідно до Конституції України та міжнародних договорів. На наш погляд, такою позицією суд свідомо легалізує інститут санкцій як виключно політичний інструмент, нормативна база

для кого існує задля дотримання хоч якоїсь формальності. Ба більше, за декілька років до цього, Верховний Суд вже розглядав питання можливості застосування санкцій до громадян України. Однак, у тому рішенні від 23 вересня 2021 року у справі №9901/635/18, що було залишено без змін після його апеляційного оскарження, суд назвав застосування санкцій до коментованого суб’єкта виключно «особливістю справи», що розглядається, а не прирівняв його до порушення прямої вказівки закону [69].

Зазначене рішення вартує уваги ще й через те, що, незважаючи на залишення апеляційної скарги без задоволення, Велика Палата Верховного Суду у цій справі сформулювала позицію щодо пріоритетності підстав для застосування санкцій над переліком суб’єктів, що закріплений у Законі України «Про санкції». Так, суд констатував, що «визначальною для застосування санкцій є не перелік суб'єктів, а саме певна діяльність цих суб'єктів. Інакше кажучи, основним критерієм визначення суб'єкта, до якого можуть бути застосовані санкції, є його діяльність, вказана у пункті 1 частини першої статті 3 Закону N 1644-VII. Тому посилання позивача на те, він не є суб'єктом, до якого згідно із цим Законом можуть застосовуватися спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи, є необґрунтованим». Водночас, судом зазначається, що наявність таких підстав для застосування санкцій є безумовно оціночною категорією, що передбачає певну міру дискреції з боку відповідних органів державної влади [69]. У попередньому розділі дослідження ми вже зауважували, що коментованій нормі щодо підстав застосування санкцій бракує не тільки чіткості та зрозумілості, але й визначеності щодо доказів, якими б мали підтверджуватися дії потенційних підсанкційних суб’єктів. За наявності такої комплексної проблеми, РНБО України потроху перетворюється на квазісудовий орган, дискреція якого виходить за рамки «певної міри», як про це вище зауважує Верховний Суд. Більше того, вказане тлумачення норм закону судом наштовхує на думку про те, що ч. 2 ст. 1 Закону України «Про санкції», якою передбачений перелік суб’єктів, по відношенню до яких можуть застосовуватись санкції», є

взагалі необов’язковою під час нормозастосування. Тим паче, така необов’язковість зумовлюється ще й тим, що ст. 3 цього ж закону, яка встановлює перелік підстав для застосування санкцій, передбачає дії будь-яких «інших суб’єктів», які створюють реальні та/або потенційні загрози національним інтересам України [16]. На наше переконання, така пріоритетність дій осіб над суб’єктним складом застосування санкцій, висловлена Великою Палатою Верховного Суду, хоч і може вважатися раціональною з точки зору національної безпеки, однак створює небезпечний прецедент, що може використовуватися у майбутньому для визнання відверто свавільних дій публічної влади правомірними та такими, що спрямовані на захист національних інтересів, національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України.

Ведучи мову про знакові для вітчизняної судової практики справи у сфері санкцій, неможливо оминути увагою Постанову Великої Палати Верховного Суду від 13 січня 2021 року у справі № 9901/405/19. Це рішення цікаве для нашого дослідження тим, що у ньому суд закріпив свою позицію стосовно можливості втручання держави у право особи на мирне володіння майном під час застосування санкції у виді блокування активів. Посилаючись на ст. 321 Цивільного кодексу України, ст. 1 Протоколу до Конвенції ЄСПЛ та усталену практику Європейського суду з прав людини щодо критеріїв порушення вищеназваної статті Конвенції, Велика Палата констатує наявність такого втручання у права на вільне володіння майном, однак зазначає, що «пункт 2 статті 1 Першого протоколу до Конвенції допускає реалізацію державою права вводити в дію такі закони, які вона вважає за необхідне, щоб здійснювати контроль за користуванням майном відповідно до загальних інтересів. Втручання у право мирного володіння майном позивача має легітимну мету забезпечити контроль за власністю особи, яка може нести потенційну загрозу національним інтересам України. Вказаний контроль є необхідним для ефективного реагування держави на загрози її безпеці, що підтверджує, зокрема,

преамбула Закону України «Про санкції». Наостанок, суд доходить висновку, що таке втручання держави у право на вільне володіння майном не позбавляє суб’єкта права власності, водночас лише тимчасово - на чітко визначений строк - обмежуючи можливість реалізації коментованого права підсанкційною особою в Україні [70]. Дійсно, правомірність таких обмежень можна обґрунтувати їхньою легітимною метою, яку ставить перед собою держава задля ефективного реагування на загрози власній безпеці. Утім, більше питань викликає підтверджена судом необхідність застосування таких обмежувальних заходів тимчасово, із зазначенням відповідного строку дії санкцій. На жаль, нормозастосовча практика державних органів свідчить про недотримання вказаних нормативних приписів. Так, у попередньому розділі роботи вже зазначалось, що чимала кількість рішень РНБО України, введених в дію Указами Президента України щодо застосування як персональних, так і секторальних санкції, не тільки не передбачає конкретний строк таких обмежень, але й чітко вказує на їхній безстроковий характер. Можна констатувати, що наявність таких «безстрокових» санкцій суперечить як положенням чинного законодавства, так і відповідній судовій практиці, а отже – потребує невідкладного реагування та перегляду правомірності застосування таких обмежень.

Ще одним прикладом спірної позиції суду, але вже у питанні самої можливості застосування санкцій, є послідовна практика Вищого антикорупційного суду, який розглядає спори щодо застосування санкції у виді стягнення у дохід держави активів. Так, у рішеннях Вищого антикорупційного суду від 18 квітня 2024 року у справі № 991/558/24 та від 15 травня 2024 року у справі № 991/11220/23 можна натрапити на думку, що застосування санкції у виді стягнення в дохід держави активів, яка була додана у чинне законодавство Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності санкцій, пов'язаних з активами окремих осіб» від 12 травня 2022 року, допускається і до тих осіб, що вчинили або розпочали вчиняти діяння, які можуть стати підставою для застосування обмежувальних

заходів [71, 72]. Заявлена проблематика була вперше висвітлена у публічному просторі О. Шадріним, який звернув увагу на суперечність цієї практики Основному Закону. Автор посилається на ст. 58 Конституції України, згідно із якою «закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи. Ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення». Окрім посилання на норми прямої дії, адвокат підкріплює свою думку завдяки наведенню позиції національних та міжнародних судових органів щодо ретроспективної дії закону. Так, ним згадується позиція Верховного Суду у рішенні від 6 квітня 2023 року у справі № 260/3564/22, де, посилаючись на аргументацію Конституційного Суду України, суд вказував, що «складовими принципу верховенства права є, зокрема, правова передбачуваність та правова визначеність, які необхідні для того, щоб учасники відповідних правовідносин мали можливість завбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх законних очікуваннях, що набуте ними на підставі чинного законодавства право, його зміст та обсяг буде ними реалізовано». До того ж, автор звертається до практики ЄСПЛ, де згадує справу «Kopecky проти Словаччини» №44912/98 від 28 вересня 2004 року у світлі обов’язку державних установ бути послідовними щодо прийнятих ними нормативних актів, а також дотримуватися розумної рівноваги між передбачуваністю (довірою, законними очікуваннями, впевненістю) особи й тими інтересами, заради забезпечення яких у регулювання вносяться зміни. У висновку, О. Шадрін підкреслює, що системний аналіз вищенаведених аргументів свідчить про неможливість поширення на фізичних та юридичних осіб положень п. 1-1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції» за діяння, які були вчинені до імплементації такої санкції у національне законодавство [73].

Повертаючись до вищеназваних рішень Вищого антикорупційного суду, важливо зазначити аргументацію допустимості таких дій з боку органів державної влади. Так, у обох справах суд посилається на міжнародно-правові

акти, такі як Резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Визначення агресії» від 14 грудня 1974 року, Статут ООН та Віденська конвенція про право міжнародних договорів, вказуючи на існування імперативної норми міжнародного права щодо заборони агресії, а також констатації здійснення такої агресії Російською Федерації проти України на національному та міжнародних рівнях. На думку суду, така імперативна норма та конкретний факт наявності збройної агресії був заздалегідь відомий всім особам, які були якимось чином причетні до сприяння такій діяльності, незалежно від їхнього місцезнаходження та юрисдикції. Так, санкція у виді стягнення в дохід держави активів, що була додана до закону після 24 травня 2022 року, повинна розглядатись лише як конкретний обмежувальний захід у площині вже наявних положень міжнародного права щодо категоричної заборони збройної агресії, а також всіх пов`язаних з нею діянь. Наостанок, судом підкреслюється, що «виходячи з переліку дій, які наведені в Законі та за вчинення яких передбачена можливість стягнення активів певної особи в дохід держави, варто констатувати, що Законом не було запроваджено жодного нового діяння, а лише деталізовано перелік діянь, які за своїм змістом та направленістю підтримують акт агресії, що він на момент початку збройної агресії Російської Федерації проти України вже був заборонений на рівні міжнародного та національного законодавства всіх країн-учасниць ООН, включаючи Україну та Російську Федерацію» [71, 72].

Проводячи паралелі із досліджуваним у попередньому розділі роботи принципом правової визначеності та одним із його піделементів – принципом легітимних очікувань, таке нормозастосування дійсно створює додаткові ризики у світлі відповідності застосованих санкцій самій концепції верховенства права. Утім, ще більше питань викликає релевантна судова практика, яка «закриває очі» на такі порушення, свідомо легалізуючи свавільні з точки зору Конституції України дії публічної влади. Важливо підкреслити, що нами не заперечується сам факт наявності у діях підсанкційних осіб ознак, що дають підстави казати про можливість застосування до них визначеної законом санкції або ж про їхню

неможливість передбачити кримінально-карані наслідки своєї поведінки. Ми лише зазначаємо, що така позиція ВАКС створює небезпечний прецедент, коли додані новими законами види санкцій та окремі підстави їхнього застосування будуть поширюватись на ті дії, що мали місце задовго до дати прийняття відповідних законів, фактично нівелюючи важливу конституційну гарантію щодо заборони ретроспективної дії нормативно-правових актів.

Говорячи про Вищий антикорупційний суд та застосування спеціальних обмежувальних заходів, неможливо оминути увагою і таку проблему як відсутність процедури оскарження судового рішення про застосування санкції, передбаченої п. 1-1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції» у касаційному порядку. Вбачається необхідним зазначити, що коментована санкція «стягнення в дохід держави активів, що належать фізичній або юридичній особі, а також активів, щодо яких така особа може прямо чи опосередковано (через інших фізичних або юридичних осіб) вчиняти дії, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження ними» має винятковий характер, у зв’язку із чим Кодекс адміністративного судочинства України був доповнений статтею 283-3, яка визначає особливості провадження у справах щодо застосування цього виду санкцій. Не зупиняючись на окремих аспектах цієї статті, пропонуємо окреслити інстанційну юрисдикцію таких справ. Отож, відповідно до ч. 5 ст. 22 КАСУ, Вищий антикорупційний суд вирішує адміністративні справи щодо застосування санкції, передбаченої пунктом 1-1 частини першої статті 4 Закону України "Про санкції", як суд першої інстанції. Водночас, згідно із ч. 8 ст. 283-1 КАСУ, апеляційна скарга на рішення цього суду може бути подана до Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду протягом п’яти днів з дня проголошення рішення суду. При цьому, абзац 14 цієї є частини статті говорить про те, що Постанова Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду набирає законної сили негайно після її проголошення та не підлягає оскарженню в касаційному порядку [67]. Іншими словами, у схожих справах судом першої інстанції буде виступати Вищий антикорупційний суд, а апеляційний перегляд такого рішення

буде здійснюватися Апеляційною палатою Вищого антикорупційного суду без можливості його касаційного оскарження. Чи є відповідає такий механізм основним засадам судочинства, що визначені у чинному законодавстві?

Дійсно, право на касаційне оскарження у справі не є абсолютним, що підтверджується нормами прямої дії п. 8 ч. 2 ст. 129 Основного Закону, відповідно до якого до основних засад судочинства віднесено забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках - на касаційне оскарження судового рішення [40]. Так, Кодекс адміністративного судочинства України у ст. 328 передбачає виключний перелік випадків – «касаційних фільтрів» - коли судові рішення можуть бути оскаржені у касаційному порядку. Однак, у ситуації зі справами про застосування санкції, передбаченої п. 1-1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції», чинне законодавство взагалі не передбачає можливості звернення до суду касаційної інстанції, без встановлення жодних «касаційних фільтрів» для таких справ.

Ба більше, незважаючи на те, що за загальним правилом справи незначної складності та інші справи, розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження, теж не підлягають перегляду у касаційному порядку, такий перегляд все ж таки видається можливим за умови відповідності цих справ вимогам, що передбачені у п. 2 ч. 5 ст. 328 КАСУ [67]. У той же час, справи про застосування коментованої санкції ледве можна віднести до справ незначної складності, враховуючи їхню невідповідність встановленим у КАСУ критеріям для визнання справ малозначними.

Аби дати відповідь на питання щодо правомірності обмеження права особи на доступ до правосуддя, пропонуємо звернутися до релевантної практики Європейського суду з прав людини, де ця тема не раз ставала об’єктом дослідження судом. Так, у справі «Мушта проти України» ЄСПЛ дійшов висновку, що «право на суд, одним з аспектів якого є право на доступ до суду, не є абсолютним, воно за своїм змістом може підлягати обмеженням, особливо щодо умов прийнятності скарги на рішення. Однак такі обмеження не можуть

обмежувати реалізацію цього права у такий спосіб або до такої міри, щоб саму суть права було порушено. Ці обмеження повинні переслідувати легітимну мету, та має бути розумний ступінь пропорційності між використаними засобами та поставленими цілями» [74]. Крім того, у справі «Golder v. the United Kingdom» суд підкреслював, що Конвенція (див. статті 13, 14, 17 і 25) не містить визначення обмеження права на суд у вузькому сенсі цього терміну, тобто мовчазно допускається можливість обмеження цього права, але таким чином, щоб не зачіпало його основного змісту [75].

Важливо наголосити на тому, що ані положення чинного законодавства, ані будь-які супровідні документи закону, яким було додано ст. 283-1 КАСУ, не надають роз'яснення щодо причин відсутності касаційного перегляду у справах про застосування коментованої санкції. Як вже було зазначено вище, таке право дійсно не є абсолютним, але зазначені обмеження і не мають нівелювати сам зміст цього права - вони все одно мають переслідувати легітимну мету та забезпечувати пропорційне співвідношення між використаними засобами та переслідуваною метою. На наше переконання, відсутність касаційного оскарження у справах про застосування санкції виняткового характеру порушує саму суть права на доступ до суду, паралельно не даючи сформувати єдину правозастосовчу практику у таких справах суспільно важливого значення. Крім того, залишається незрозумілою і мета таких обмежень, що, у свою чергу, є ключовим фактором при оцінці пропорційності таких заходів. Як результат, особі безальтернативно відмовляється у касаційному оскарженні, позбавляючи її можливості реалізувати своє право на справедливий судовий розгляд.

Наостанок, у межах цього розділу варто приділити увагу Постанові Великої Палати Верховного Суду від 6 жовтня 2021 у справі №9901/26/21, що стосувалася суб'єктного складу правовідносин щодо застосування санкцій. Особливістю цієї справи стало те, що позов про визнання незаконним та скасування Указу Президента України щодо застосування санкцій був поданий не підсанкційним суб'єктом, а особою - глядачем, який через застосування

спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів до телекомпаній втратив можливість прямого доступу до інформації, що поширювалась на каналах цих телекомпаній. Як результат, позивач вважав, що застосовані санкції порушують його право на вільний збір інформації, гарантований ст. 34 Конституції України, а також право на інформацію та на свободу вираження поглядів відповідно до статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Позиція суду у цій справі базувалась на декількох послідовних аргументах. Так, Велика Палата зауважила, що право на суд не є абсолютним, що, у свою чергу, співвідноситься із релевантною практикою ЄСПЛ, а отже – може підлягати легітимним обмеженням у випадку, коли доступ особи до суду обмежується або законом, або фактично таке обмеження не суперечить пунктові 1 статті 6 Конвенції. Далі, Верховний Суд на основі Рішення Конституційного Суду України від 01 грудня 2004 року № 18-рп/2004 доходить висновку про те, що право судовий захист вимагає, щоб порушення, про яке стверджує позивач, було обґрунтованим, бути реальним, а також стосуватися індивідуально виражених прав або інтересів особи, яка стверджує про їх порушення. Тому, враховуючи характер Указу Президента як акту індивідуальної дії згідно із КАС України, право на його оскарження має бути надано тій особі, щодо якої він прийнятий або яке безпосередньо стосується прав, свобод та інтересів цієї особи. Отож, оскільки цей акт не зачіпає конкретних прав позивача, позивач не є учасником правовідносин щодо застосування обмежувальних заходів, а закони України та Конвенція не гарантують право на одержання інформації з конкретного джерела, доводи позивача про порушення його права на інформацію вважаються судом необґрунтованими. [76]

За відсутності достатніх та відкритих фактичних даних про коментовану ситуацію можна припустити, що такий позов міг бути поданий в інтересах підсанкційних суб’єктів з метою оскаржити відповідний Указ Президента України у нестандартний спосіб з боку порушення прав глядача на інформацію

та на свободу вираження поглядів, як це гарантовано у ст. 10 Конвенції. Утім, вбачається необхідним погодитися із аргументацією суду у цій справі та зауважити, що Указ Президента України про введення в дію Рішення РНБО України про застосування санкцій дійсно є актом індивідуальної дії, а тому можливість його оскарження має надаватися лише тим особам, що визначені у цьому акті. Ба більше, слушною є думка Великої Палати Верховного Суду і про можливість особи-глядача отримати аналогічну інформацію з інших рівноцінних джерел – телевізійних програм, що повністю нівелює аргументи позивача щодо порушення права на інформацію. На наше переконання, така позиція суду є зразковою у сфері застосування санкцій, оскільки зазначена аргументація подається у спосіб, який не передбачає прихильність легітимній меті – захисту національної безпеки – як ключовому фактору при вирішенні справи. Навпаки, суд апеляційної інстанції оперує положеннями чинного законодавства та практики ЄСПЛ, системно аналізуючи їх та уникаючи поверхневого тлумачення коментованих правових норм.

Варто констатувати, що вітчизняна судова практика у справах про застосування санкцій демонструє тенденцію до порушення балансу між правами особи та публічним інтересом на користь останнього. Звісно, що в умовах збройної агресії Російської Федерації проти України легітимна мета у вигляді підвищеного рівня захисту національної безпеки нашої держави може вважатися цілком обґрунтованою, але навіть таке обґрунтування повинно мати якісь межі, базуватися на принципах законності, визначеності та прозорості.

3.2. Шляхи вдосконалення застосування спеціальних обмежувальних заходів в України

Проаналізувавши теоретичні та практичні аспекти застосування санкцій в Україні, ми виявили низку перешкод, що ускладнюють можливість визнання

цього інституту таким, який відповідає закріпленому у ст. 8 Конституції України принципу верховенству права. При цьому, наведені у нашому дослідженні недоліки стосуються одразу декількох елементів цієї концепції, що зумовлює необхідність у їхньому комплексному врегулюванні. Слід відзначити, що істотна частина таких вад стосується переважно законодавчого регулювання санкційного інструменту в України, однак деякі аспекти охоплюють питання і нормозастосовчої діяльності відповідних державних органів, і релевантної практики національних судів. Отож, пропонуємо зосередитись на виробленні власних пропозицій та способів вдосконалення застосування санкцій з боку нашої держави.

На сьогодні, вітчизняний інститут санкцій широко використовується Україною як позасудовий інструмент впливу на суб'єктів, які створюють реальні та потенційні загрози державним інтересам та національній безпеці. Спираючись на дані з Державного реєстру санкцій, всього було виконано 31 169 санкційних дій, при цьому 15 888 із них стосуються періоду з початку 2022 року [77]. За цих обставин, постійне удосконалення як законодавчих, так і нормозастосовчих аспектів санкційного інструментарію сприятиме більш ефективному та прозорому застосуванню санкцій, що, у свою чергу, прямо впливає на довіру до цього інституту з боку власних громадян та міжнародних партнерів, а також на досягнення мети застосування таких обмежень, визначеній у профільному законі. Тож, враховуючи проведений у попередніх розділах роботи аналіз інституту санкцій крізь призму верховенства права, вбачається необхідним надати наступні практичні пропозиції щодо його якісного удосконалення:

1) Внести зміни до ч. 2 ст. 6 Закону України «Про санкції», передбачивши такий механізм співіснування цього закону та інших нормативно-правових актів, який би враховував їхню однакову юридичну силу. Зокрема, таке законодавче регулювання повинно відповідати правовій позиції у Рішенні Конституційного Суду України від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001, а

саме містити достатні і завершені правові механізми реалізації положень, як того вимагає принцип правової держави [78];

2) Передбачити на рівні закону неможливість застосування його положень до громадян України, або ж чітко встановити випадки - винятки, коли таке застосування буде вважатися можливим. На сьогодні, ч. 2 ст. 1 Закону України «Про санкції» містить не тільки розмиті вказівки щодо громадянства «суб'єктів, що здійснюють терористичну діяльність», але й не відповідає порядку визнання таких суб'єктів державою, що встановлений у Законі України «Про боротьбу з тероризмом». При цьому, відповідна судова практика лише легалізує такі законодавчі невизначеності, визнаючи правомірним застосування санкцій до громадян України. Така практика, у свою чергу, фактично підміняє кримінальну відповідальність на «обмежувальні економічні заходи», які за своїм характером мають чи не співмірний вплив на майнові права таких суб'єктів;
3) Внести зміни до Закону України «Про санкції», зобов'язавши державні органи вказувати у рішеннях РНБО України конкретні підстави, на основі яких до підсанкційних суб'єктів були застосовані санкції. Такі положення підвищать рівень прозорості застосування обмежувальних заходів, який і так не можна вважати достатнім через наявність оціночних понять у підставах для застосування санкцій та їхньої інтерпретації РНБО України як виключно координаційним органом при Президентові України;
4) Передбачити на рівні закону чи підзаконного нормативно-правового акту узагальнений перелік суб'єктів, що здійснюють реалізацію та моніторинг застосованих обмежувальних заходів. Паралельно із цим, вбачається необхідним зобов'язати таких суб'єктів прийняти відповідні акти щодо порядку здійснення вищеназваних заходів, на кшталт Постанови Правління Національного банку України «Про затвердження Положення про реалізацію спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів

(санкцій)» від 11.05.2023 № 65, яка детально регламентує процеси реалізації та моніторингу санкцій у банківській сфері;

5) Встановити можливість касаційного оскарження судового рішення у справах про застосування санкції, передбаченої п. 1-1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції», у виді стягнення у дохід держави активів. Таке нововведення сприятиме забезпеченню більш ефективного судового контролю у таких справах, а також формуванню єдиної правозастосовчої практики у сфері, що має актуальне та суспільно важливе значення;
6) Чітко визначати строк застосування санкцій у відповідних рішеннях РНБО України, як це передбачено у ч. 5 ст. 5 Закону України «Про санкції». У іншому випадку, зазначення про «безстроковість» санкцій, у тому числі і тих, які прямо визначені у законі як тимчасові обмеження, таке нормозастосування не можна вважати правомірним. Яскравим прикладом такого нехтування приписами закону є рішення РНБО України від 12 лютого 2025 року, введене в дію Указом Президента України від 12 лютого 2025 року № 81/2025, яким санкції були застосовані до підсанкційних суб’єктів безстроково. При цьому, коментуючи власний указ, Президент України Володимир Зеленський заявляв: «Ті, хто потрапив під санкції, можуть повернути виведені кошти у бюджет. Їх скерують на Збройні сили. Тоді санкції знімуть» [79]. На наше переконання, сама лише ця заява вкотре підтверджує думку про те, що санкції в України є саме політичним, а не політично-правовим інструментом. Адже такий коментар від глави держави не може сприйматися інакше як констатація того факту, що санкції стали ефективним, однак позасудовим та таким, що не відповідає приписам закону, способом впливу на конкретних осіб.

З огляду на вищенаведені пропозиції, вбачається необхідним окреслити такі способи удосконалення санкційного інструментарію в України:

1) Утилітарний (ситуативний) – передбачає впровадження «точкових» змін вітчизняного законодавства про санкції у вигляді реакції на істотні

зовнішньо- та внутрішньополітичні загрози для України. Цей спосіб ставить на перший план вимоги оперативності та ефективності, які мають пріоритетне значення над іншими категоріями, такими як узгодженість, системність та збалансованість законодавства. Яскравим прикладом використання цього способу є запровадження санкції виняткового характеру у виді стягнення в дохід держави активів, що передбачена п. 1-1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції»;

2) Системний (фундаментальний) - передбачає рух від загальних засад санкційної політики до запровадження конкретних юридичних механізмів їхньої реалізації. Іншими словами, цей спосіб обумовлює перехід від рамкового нормативно-правового акту, яким і досі можна вважати Закон України «Про санкції», до повноцінного, фундаментального законодавства у цій сфері, передбачаючи «глобальну» інтеграцію санкційної політики в правову систему нашої держави. Чи не найбільш успішним прикладом використання такого способу є запровадження єдиної інформаційно-комунікаційної системи - Державного реєстру санкцій, що відбулося після прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо застосування санкцій» від 13 липня 2023 року.

3) Комбінований – передбачає одночасне застосування обох вищеназваних способів. Вказаний підхід можна вважати найбільш оптимальним та збалансованим через його здатність забезпечувати гнучкість реагування на нагальні виклики, водночас формуючи довгострокову та орієнтовану на дотримання принципів верховенства права санкційну політику України.

Отож, обрання того чи іншого способу удосконалення санкційної політики сприятиме підвищенню її ефективності, а отже – можливості якнайкраще захистити національні інтереси та національну безпеку України. У той же час, таке вдосконалення не повинно перетворювати інститут санкцій у виключно політичний інструмент, що свавільно застосовується державними органами з метою задоволення приватних інтересів, аргументуючи такі дії необхідністю

досягнення «легітимної мети». На наше переконання, застосування комбінованого способу вдосконалення санкційного інструментарію із одночасним врахуванням наведених вище пропозицій зведе нанівець спроби відповідних органів державної влади маніпулювати санкційною політикою на власний розсуд, гарантуючи прозорість та дотримання прав людини при застосуванні спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів.

***

Зважаючи на проведений аналіз вітчизняної судової практики у справах про застосування санкцій, а також надані власні пропозиції та способи вдосконалення санкційного інструментарію в Україні, вбачається необхідним підсумувати таке:

1) Враховуючи правову природу рішень Ради національної безпеки та оборони України, судовому оскарженню буде підлягати не саме рішення РНБО України, а відповідний Указ Президента України, яким таке рішення було введене в дію. При цьому, такі справи будуть підсудні Верховному суду у складі колегії Касаційного адміністративного суду як суду першої інстанції, а їхній апеляційний перегляд буде здійснювати Велика Палата Верховного Суду.
2) Національні суди вже досліджували питання правової природи обмежувальних заходів, суб’єктів, по відношенню до яких допускається їхнє застосування, підстав такого застосування, тимчасовості таких обмежень і тд. При цьому, у більшості справ така практика демонструє тенденцію до надання надмірної пріоритетності публічному інтересу над правами конкретних осіб, надаючи легітимній меті у вигляді захисту національної безпеки України абсолютного характеру. У результаті, за більше ніж 10 років існування інституту санкцій у національній правовій

системі, можна віднайти лише декілька судових рішень про задоволення вимог позивача – підсанкційної особи, якими відповідний Указ Президента України про застосування санкцій був визнаний протиправним та нечинним. Крім того, ми дійшли висновку про те, що відсутність касаційного порядку оскарження санкції, що передбачена п. 1-1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції», створює ризики щодо відповідності національних санкцій принципу пропорційності через порушення справедливого балансу між правами людини та національною безпекою, а тому потребує якнайшвидшого врегулювання.

3) Спираючись на виявлені під час дослідження недоліки санкційного інструментарію, нами було вироблену низку пропозицій та окреслено способи вдосконалення інституту санкцій в Україні. Починаючи від зміни назви профільного закону до законодавчого встановлення узагальненого переліку суб’єктів, що відповідальні за реалізацію та моніторинг застосованих обмежувальних заходів, такі пропозиції враховують необхідність дотримання принципу верховенства права та його окремих елементів у різних аспектах санкційної політики держави. Водночас, такі зміни можуть бути впроваджені завдяки використанню утилітарного, системного чи комбінованого способів удосконалення санкційного інструментарію, останній з яких видається найбільш оптимальним та збалансованим для довгострокового розвитку.

ВИСНОВКИ

На сьогодні, санкції стали самостійним інструментом впливу у світовій політиці, замінивши поширені до цього військові заходи на такі, що відповідають зобов'язанням держав щодо невикористання сили у міжнародних відносинах. Проведене дослідження дало змогу більш детального поглянути на національний інститут санкцій крізь призму закріпленого у ст. 8 Конституції України принципу верховенства права, що, у свою чергу, дозволило зробити наступні висновки:

1. Примусові заходи невійськового характеру у сучасному світі поділяються на колективні (застосовувані в рамках міжнародних організацій) та індивідуальні (застосовувані окремими державами) обмеження. При цьому, найкращим відповідником для індивідуальних невійськових примусових заходів, які застосовуються конкретними державами, є термін «контрзаходи».
2. В умовах початку збройної агресії Російської Федерації, Україна вирішила імплементувати цей інструмент у національне законодавстві, прийнявши у 2014 році Закон України «Про санкції». Зазначений нормативно-правовий акт і досі становить основу вітчизняного законодавства про санкції, визнаючи мету санкцій, перелік суб'єктів, по відношенню до яких вони можуть застосовуватись, види та підстави застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів, суб'єкти, уповноваженні на прийняття рішень щодо санкцій тощо. Закон дозволяє окреслити саму сутність вітчизняних санкцій, які попри свою зовнішню схожість із юридичною відповідальністю, не відповідають ключовим ознакам та принципам останньої, а тому можуть вважатися виключно обмежувальним економічним заходом щодо певного кола осіб, визначеного у законі. Закон України «Про санкції" передбачає можливість застосування більше 30

конкретизованих видів санкцій, що може вважатися достатньо деталізованим переліком у порівнянні із видами санкцій у іноземних країнах. Ключовою особливістю, яка вирізняє наш санкційний режим поміж інших, є виражена пріоритетність захисту власних національних інтересів та національної безпеки у конструкціях підстав для застосування санкцій.

3. Концепція верховенства права – це наріжний камінь будь-якого демократичного суспільства, що вимагає від держави втілення її основних принципів у під час нормотворчої та нормозастосовчої діяльності. Говорячи про дотримання принципу законності під час застосування санкцій, ми дійшли висновку про невідповідність самої основи – механізму запровадження обмежень через рішення РНБО України, які вводяться в дію Указами Президента України – приписам Основного Закону у частині невластивості таких повноважень як консультативному органу при главі державі, так і самому Президенту України. Крім того, ще одним дискусійним аспектом у розрізі дотримання цього принципу є закріплена у Законі України «Про санкції» безумовна пріоритетність його норм над іншими актами законодавства такої ж юридичної сили.
4. У світлі відповідність принципу правової визначеності інститут санкцій також містить цілу низку суттєвих недоліків. Зокрема, чинне законодавство не надає однозначної відповіді щодо можливості застосування санкцій до громадян України, залишаючи широкий простір для зловживань з боку державних органів. Водночас, підстави для застосування санкцій сформульовані із застосуванням нечітких, оціночних понять, фактично перетворюючи Раду національної безпеки та оборони України у квазісудовий орган. Також, тимчасовий характер санкцій, передбачений нормами профільного закону, часто ігнорується під час нормозастосовчої діяльності. Озвучена безстроковість примусових заходів не тільки не відповідає вимогам передбачності та захисту легітимних очікувань особи, але й не узгоджується із міжнародними стандартами у цій сфері. Ще одним проблемним аспектом з точки зору принципу правової визначеності є

відсутність якісного та системного механізму реалізації та моніторингу санкцій. Внаслідок цього, зазначені процеси подекуди відбуваються довільно, подекуди навіть тими державними органами, до сфери регулювання яких взагалі не віднесені питання застосованих санкцій.

5. Практика національних судів у справах про застосування вітчизняних санкцій висвітлює чимало дискусійних аспектів, які залишає після себе рамковий Закон України «Про санкції». Незважаючи на висвітлення Верховним Судом багатьох аспектів цього інституту, зокрема питань правової природи обмежувальних заходів, суб'єктів, по відношенню до яких допускається їхнє застосування, підстав такого застосування, тимчасовості обмежень тощо, його позиція стосовно правомірності багатьох обмежень зазвичай тяжіє до надання надмірної пріоритетності публічному інтересу над правами конкретних осіб. Так, легітимна меті у вигляді захисту національної безпеки України зазвичай є ключовим аргументом суду у таких справах, що мало наслідком існування лише декількох рішень про задоволення позовів підсанкційних осіб за більше 10 років існування цього інституту у національному законодавстві. Говорячи про судову практику Вищого антикорупційний суд у справах про застосування санкцій, слід звернути увагу на необґрунтованість відсутності касаційного порядку оскарження санкції, що передбачена п. 1-1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції» (стягнення в дохід держави активів).
6. Провівши такий комплексний аналіз інституту санкцій крізь призму верховенства права, нами було надано власні пропозиції та способи вдосконалення санкційного інструментарію в Україні. Зокрема, нашими найбільш актуальними пропозиціями стали: 1) встановлення на рівні закону чіткої заборони на застосування його положень до громадян України, або ж вказівки на можливість такого застосування у виняткових ситуаціях; 2) покладення зобов'язань на державні органів вказувати у рішеннях РНБО України конкретні підстави, на основі яких до підсанкційних суб'єктів були застосовані санкції; 3) передбачення на рівні закону чи підзаконного

нормативно-правового акту узагальненого переліку суб’єктів, що здійснюють реалізацію та моніторинг санкцій; 4) чіткого визначення строку застосування санкцій у відповідних рішеннях РНБО України. Реалізація цих пропозиції можлива завдяки використанню утилітарного, системного чи комбінованого способів удосконалення санкційного інституту, останній із яких вважається найбільш оптимальним та збалансованим для довгострокового розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Croix G. The Origins of the Peloponnesian War / G. Croix. – Ithaca; NY : Cornell University Press, 1972. – 444 p.
2. Василенко В. А. Международно-правовые санкции / В. А. Василенко. - Киев : Вища школа, 1982. - 229, [1] с.
3. Ковальков, О. Санкції США проти СРСР у зв'язку із радянською агресією в Афганістані (1980–1988 рр.). Американська історія і політика, 78-89.
4. Седляр Ю.О. Міжнародні санкції у світовій політиці: теорія і практика: монографія. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. 412 с.
5. Yearbook of the International Law Commission 1979 Volume II Part Two. Report of the Commission to the General Assembly on the work of its thirty-first session / United Nations. – New York, 1980. – 195 p Режим доступу: https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1979_v2_p2.pdf (дата звернення 08.05.2025).
6. Articles on responsibility of States for internationally wrongful acts' Yearbook of the International Law Commission 2001: Volume II Part 2 UN Doc A/CN.4/SER.A/2001/Add.1 (Part 2) Режим доступу: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf (дата звернення 08.05.2025).
7. Жданов Ю. Н. Принудительные меры в международном праве : дис. … доктора юрид. наук : 12.00.10 / Жданов Юрий Николаевич. – М., 1999. – 258 с.
8. Малишева Ю. В. Цілеспрямовані санкції та їх застосування Радою безпеки ООН : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2016. 253 с.
9. Хавронюк, М. "Про «санкції» як спеціальні обмежувальні заходи: регламентація і ризики застосування." Центр політико-правових реформ 2 (2021). Режим доступу: https://pravo.org.ua/blogs/pro-sanktsiyi-yak-spetsialni-

obmezhuvalni-zahody-reglamentatsiya-i-ryzyky-zastosuvannya/ (дата звернення 08.05.2025).

10. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 7 липня 2022 року. Справа № 9901/348/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/105234175 (дата звернення 08.05.2025).

11. Шемшученко Ю.С. Юридичний словник-довідник. – К.: Феміна, 1996. – 696 с.

12. Кельман М.С., Мурашин О.Г. Загальна теорія держави і права: Підручник. — К.: Кондор, 2006. — 477 с.

13. Подорожній Є. Ю. Теоретичні підходи до визначення поняття "юридична відповідальність". Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2014. № 3 (66). С. 6–15.

14. Окрема думка судді Конституційного Суду України Козюбри М.І. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 80 Конституції України (справа про депутатську недоторканність). Офіційний вебпортал парламенту України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/na09d710-99#Text (дата звернення: 08.05.2025).

15. Подковенко Т., Павелко Л. Принципи юридичної відповідальності: загальнотеоретичний аспект. Молодий вчений. 2015. № 2 (17). С. 830–833.

16. Про санкції : Закон України від 14.08.2014 № 1644-VII : станом на 21 листоп. 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18#Text (дата звернення: 08.05.2025).

17. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 6 липня 2023 року. Справа № 9901/376/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/112516532 (дата звернення: 08.05.2025)

18. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/51/242 от 26 сентября 1997 г. Режим доступу: https://docs.un.org/en/A/RES/51/242 (дата звернення 08.05.2025).

19. Коваль Д., Бернацький Б. Санкційний довідник: уроки для України з практики іноземного санкційного законодавства та міжнародного права / Центр прав людини ZMINA. – Київ, 2023. – 96 с.

20. Department of Foreign Affairs and Trade, “Abour Sanctions” (2021). Режим доступу: https://www.dfat.gov.au/international-relations/security/sanctions/about-sanctions (дата звернення 08.05.2025).

21. В Україні запустили портал «Війна і санкції», аби запровадити санкції до якомога більшої кількості співучасників війни РФ проти України. НАЗК | Національне агентство з питань запобігання корупції. Режим доступу: https://nazk.gov.ua/uk/war-and-sanctions/ (дата звернення: 08.05.2025).

22. Албул С. Під тиском країн-партнерів уряд України вирішив закрити реєстр “Міжнародних спонсорів війни” на сайті НАЗК. LB.ua. Режим доступу: https://lb.ua/society/2024/03/20/604317_pid_tiskom_krainpartneriv_uryad.html (дата звернення: 08.05.2025).

23. M. McNabb, S., Caine, K., & H. Reisinger, S. Overview of US sanctions laws and regulations, updated February 2024. United States / Publications / Knowledge / Global law firm / Norton Rose Fulbright. URL: https://www.nortonrosefulbright.com/en-us/knowledge/publications/5522bd68/overview-of-us-sanctions-laws-and-regulations (дата звернення 08.05.2025).

24. Special Economic Measures Act (S.C. 1992, c. 17) URL: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/S-14.5/page-1.html (дата звернення 08.05.2025).

25. Starptautisko un Latvijas Republikas nacionālo sankciju likums (2016/31.1) URL: https://likumi.lv/ta/en/en/id/280278 (дата звернення 08.05.2025).

26. Установлення фактичного контролю над активом і захист прав третіх осіб у практиці застосування санкції стягнення активів в дохід держави. (пункт 1-1 частини 1 статті 4 ЗУ "Про санкції"). Інститут законодавчих ідей: ІЗІ. Режим доступу: https://izi.institute/analysts/1/#:~:text=Цим%20Законом%20запроваджено%20новий%20вид,фізичним,%20так%20і%20юридичним). (дата звернення: 08.05.2025).

27. Зауваження до проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо позбавлення державних нагород за популяризацію або пропаганду держави-агресора чи вчинення інших протиправних дій проти України». Апарат Верховної Ради України. Головне науково-експертне управління. Режим доступу: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/44569 (дата звернення 08.05.2025).

28. Autonomous Sanctions Act 2011, No. 38. Режим доступу: https://www.legislation.gov.au/C2011A00038/latest/text (дата звернення 08.05.2025)

29. Дворкін Р. Верховенство права. Філософія права і загальна теорія права. 2013. № 1/2013. С. 15–23.

30. Мірило верховенства права (правовладдя) національного рівня: практика України (Rule of Law Checklist at national level: case of Ukraine) / за заг. ред. М. Козюбри ; Передмова: Головатий С. ; упорядники та автори коментарів: В. Венгер, С. Головатий, А. Заєць, Є. Звєрєв, М. Козюбра, Ю. Матвєєва, О. Цельєв ; Центр дослідження проблем верховенства права та його втілення в національну практику України Національного університету «Києво-Могилянська академія». Київ, 2021 — 152 с.

31. Козюбра М. Принципи верховенства права і правової держави: єдність основних вимог. Наукові записки. 2007. Т. 64. С. 3–9.

32. Головатий С. Верховенство права (правовладдя): як його тлумачить Венеційська Комісія. Право України. 2011. № 10. С. 154-184.

33. Середа Т. Значення висновків Венеціанської комісії та їх правове регулювання в України. Правові реформи в Україні. 2013. С. 93–94.

34. Доповідь про правовладдя. Ухвалено Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеційська Комісія) на її 86-му пленарному засіданні (CDL-AD(2011)003rev, Венеція, 25-26 березня 2011 року) // Право України. – 2019. - № 11. – С. 14-38

35. Головатий С. Мірило правовладдя. Коментар. Глосарій. Rule of Law Checklist. Київ: ВАІТЕ, 2017. 163 с.

36. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: монографія: у 2 кн. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка; [ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.] / Кн. 1: Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії / відп. ред. Н. М. Оніщенко. Київ: Юрид. думка, 2008. 344 с.

37. Муравенко О.Ю. Особливості правової природи принципу законності. Публічне право. 2012. № 2(6). С. 380–385.

38. Чи не загрожують національній безпеці методи її захисту?. Закон і Бізнес. URL: https://zib.com.ua/ua/147253-chi_ne_zagrozhuyut_nacionalniy_bezpeci_metodi_ii_zahistu.html (дата звернення: 08.05.2025).

39. Зауваження до проекту Закону України «Про санкції». Апарат Верховної Ради України. Головне юридичне управління. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51915 (дата звернення: 08.05.2025).

40. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text (дата звернення: 08.05.2025).

41. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII : станом на 9 серп. 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text (дата звернення: 08.05.2025).

42. Салазський О. Застосування інституту спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) крізь призму приписів Конституції України. Право України. 2023. № 2023/01. С. 148. URL: https://doi.org/10.33498/louu-2023-01-148 (дата звернення: 08.05.2025).

43. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13 січня 2021 року. Справа № 9901/405/19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/94377744 (дата звернення: 08.05.2025).

44. Про правовий висновок щодо дискреції Президента України при виданні указів, якими вводяться в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України : Постанова Вищ. адміністр. суду України від 13.03.2017 № 6. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0006760-17#Text (дата звернення: 08.05.2025).

45. Омелько І. І. Конституційно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України. Аналітично-порівняльне правознавство 5 (2023). С. 166-170.

46. The Sunday Times v. the United Kingdom, 26 April 1979, Series A no. 30. URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57584 (дата звернення: 08.05.2025).

47. Case of Olsson v, Sweden (No. 1), no. 10465/83, 24 March 1988. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57548%22]} (дата звернення 08.05.2025).

48. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII : станом на 25 квіт. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text (дата звернення: 08.05.2025).

49. Сметана В. Санкції не можуть застосовуватися до українських підприємств і громадян України без рішення суду - адвокат. Закон і Бізнес. URL: https://zib.com.ua/ua/147355.html (дата звернення: 08.05.2025).

50. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20.03.2003 № 638-IV : станом на 9 січ. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text (дата звернення: 08.05.2025).

51. Лещенко О. Санкційні питання в Україні: ефективні інструменти 2024 року. Юридична газета – онлайн версія. URL: https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/sankciyni-pitannya-v-ukrayini-efektivni-instrumenti-2024-roku.html (дата звернення: 08.05.2025).

52. Сьогодні Україна зробила крок до енергетичної незалежності і захистила свої інтереси, - Арсеній Яценюк про ухвалення законів щодо ГТС і "Про санкції". Урядовий портал. URL: https://web.archive.org/web/20140818083440/https://www.kmu.gov.ua/control/uk/pu

blish/article?art_id=247523964&cat_id=244274130 (дата звернення: 08.05.2025).

53. Заява правозахисних організацій щодо застосування персональних санкцій проти Порошенка, Жеваго, Коломойського та Боголюбова. Права людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. URL: https://khpg.org/1608814412 (дата звернення: 08.05.2025).

54. Гриненко С. Проблеми застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) відповідно до Закону України "Про санкції". Юридичний науковий електронний журнал. 2024. № 6/2024. С. 188–191.

55. Захаров Є., Валендюк О., Гнатюк М. На загальних підставах. PRAVO.UA. URL: https://pravo.ua/articles/na-zahalnykh-pidstavakh/ (дата звернення: 08.05.2025).

56. Матвєєва Ю. Принцип правової визначеності як складова верховенства права. Дис. канд. юрид. наук. Спец. 12.00.01. К. 2019. 220 с.

57. Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU common foreign and security policy. United Nations Human Rights Special Procedures - Sanstions Research Platform. URL: https://sanctionsplatform.ohchr.org/record/4363?ln=en (дата звернення: 08.05.2025).

58. United Nations Security Council and European blacklists. Resolution 1597 (2008). Text adopted by the Parliamentary Assembly on 23 January 2008 (5th Sitting). URL: https://pace.coe.int/en/files/17618/html (дата звернення: 08.05.2025).

59. Про затвердження Порядку реалізації та моніторингу ефективності державної санкційної політики Міністерством юстиції України : Наказ М-ва юстиції України від 30.09.2022 № 4201/5 : станом на 27 груд. 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1166-22#Text (дата звернення: 08.05.2025).

60. Про затвердження Положення про реалізацію спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) : Постанова Нац. банку України від 11.05.2023 № 65 : станом на 30 груд. 2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0065500-23#Text (дата звернення: 08.05.2025).

61. Про внесення змін до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо позбавлення державних нагород за популяризацію або пропаганду держави-агресора чи вчинення інших протиправних дій проти України : Закон України від 20.11.2024 № 4074-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4074-20#Text (дата звернення: 08.05.2025).

62. 34 зрадники України позбавлені державних нагород України: Президент підписав відповідний указ. Офіційне Інтернет-представництво Президента України. URL: https://www.president.gov.ua/news/34-zradniki-ukrayini-pozbavleni-derzhavnih-nagorod-ukrayini-94617 (дата звернення: 08.05.2025).

63. Рішення Конституційного Суду України від 25.12.1997 № 9-зп за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води). Офіційний вісник України від 22.01.1998 — 1998 р., № 1, стор. 169.

64. Рішення Конституційного Суду України від 25.11.97 № 6-зп за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г.П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи). Офіційний вісник України від 25.07.2003 — 2003 р., № 28, стор. 100.

65. Рішення Конституційного Суду України від 14.12.2011 № 19-рп/2011 за конституційним зверненням громадянина Осетрова Сергія Володимировича щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 55 Конституції України, частини другої статті 2, пункту 2 частини третьої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України, частини третьої статті 110, частини другої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України та конституційним поданням Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ щодо офіційного тлумачення положень статей 97, 110, 234, 236 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 3, 4, 17

Кодексу адміністративного судочинства України в аспекті статті 55 Конституції України (справа про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини). Вісник Конституційного Суду України від 2012 — 2012 р., № 1, стор. 84.

66. Задирака Н., Мацелюх І. Практика оскарження рішень РНБО у порядку адміністративного судочинства. Юридичний науковий електронний журнал. 2024. № 1/2024. С. 386 – 388.

67. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 06.07.2005 № 2747-IV : станом на 9 квіт. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text (дата звернення: 08.05.2025).

68. Суддя Великої Палати Верховного Суду розповів про практику ВС у справах щодо оскарження санкцій, запроваджених РНБО України. ВЕРХОВНИЙ СУД. Режим доступу: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1636273/ (дата звернення: 08.05.2025).

69. Рішення Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 23 вересня 2021 року. Справа № 9901/635/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/99976943 (дата звернення: 08.05.2025).

70. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13 січня 2021 року. Справа № 9901/405/19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/94377744 (дата звернення: 08.05.2025).

71. Рішення Вищого Антикорупційного Суду від 18 квітня 2024 року. Справа № 991/558/24. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/118541654 (дата звернення: 08.05.2025).

72. Рішення Вищого Антикорупційного Суду від 15 травня 2024 року. Справа № 991/11220/23. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/119084925 (дата звернення: 08.05.2025).

73. Шадрін О. Конституція України необов’язкова для судів у справах про застосування санкцій - Юридична Газета. Юридична газета – онлайн версія. Режим доступу: https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/konstituciya-

ukrayini-neobovyazkova-dlya-sudiv-u-spravah-pro-zastosuvannya-sankciy.html (дата звернення: 08.05.2025).

74. Справа «Мушта проти України», заява № 8863/06, рішення від 18.11.2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_660#Text (дата звернення: 08.05.2025).

75. Справа "Golder v. The United Kingdom", заява № 4451/70, рішення від 21.02.1975. URL: https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22itemid%22:[%22001-57496%22]} (дата звернення: 08.05.2025).

76. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 6 жовтня 2021. Справа № 9901/26/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/101424457 (дата звернення: 08.05.2025).

77. Державний реєстр санкцій. Апарат Ради національної безпеки і оборони України. Режим доступу: https://drs.nsdc.gov.ua/ (дата звернення 08.05.2025).

78. Рішення Конституційного Суду України від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001 за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства "Всеукраїнський Акціонерний Банк" щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб). Офіційний вісник України від 29.06.2001 — 2001 р., № 24, стор. 57.

79. Денисяка О. Зеленський назвав умову зняття санкцій з Порошенка: Нехай повернуть виведені гроші. hromadske. Режим доступу: https://hromadske.ua/suspilstvo/239627-zelenskyy-nazvav-umovu-zniattia-sanktsiy-z-poroshenka-nekhay-povernut-vyvedeni-hroshi (дата звернення: 08.05.2025).