


КОСТЯНТИН ЛЕОНІДОВИЧ БУГАЙЧУК,*доктор юридичних наук, доцент,**Харківський національний університет внутрішніх справ,**науково-дослідна лабораторія з проблем протидії злочинності;* <https://orcid.org/0000-0003-2429-5010>,*e-mail: klbugaychuk@gmail.com***НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ САНКЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

Досліджено правову природу санкцій, що накладаються Радою Безпеки ООН та окремими державами для протидії порушенням норм міжнародного законодавства. Здійснено порівняльно-правовий аналіз санкційної політики Сполучених Штатів Америки та Європейського Союзу, визначено особливості її реалізації щодо окремих фізичних та юридичних осіб. Досліджено зміст Закону України «Про санкції» та практику його реалізації, на підставі чого сформульовано пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення його змісту і подальшого застосування стосовно громадян України та юридичних осіб, створених за законодавством України.

Ключові слова: санкції, санкційна політика, національна безпека, Організація Об'єднаних Націй, Рада національної безпеки та оборони, блокування активів, блокування вебсайтів

Оригінальна стаття

ВСТУП. Питання забезпечення національної безпеки України останнім часом набувають все важливішого значення, зважаючи на здійснення проти України гібридної агресії з боку багатьох країн, організацій та фізичних осіб. Найбільш швидким та адекватним засобом реагування на політичні, інформаційні та економічні загрози для нашої країни був обраний режим застосування санкцій до відповідних об'єктів загроз. Нормативно-правовою основою здійснення санкційного режиму став Закон України «Про санкції» від 14 серпня 2014 р., який визначив суверенне право України застосовувати спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (санкції) 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 і держави.

Водночас із боку представників юридичної спільноти, правозахисних організацій, у тому числі міжнародної юрисдикції, лунали непоодинокі застереження щодо належної реалізації положень зазначеного Закону стосовно громадян України та юридичних осіб, які засновані та функціонують відповідно до чинного законодавства України, адже такої можливості Закон України «Про санкції» прямо не надає. Станом на листопад 2021 р. в інформаційно-аналітичній системі Головного ситуаційного центру «СОТА» (ІАС «СОТА») мі-

ститься інформація щодо 3960 фізичних та 1848 юридичних осіб, які перебувають під санкціями України, з них 166 осіб – це особи, які мають громадянство України¹. Отже, можна зазначити, що існує відповідна правова проблема, яка потребує належного врегулювання стосовно вдосконалення чинного законодавства України щодо накладення санкцій на громадян України за одночасного дотримання вимог Конституції України щодо презумпції невинуватості, надання права на захист, а також інших вимог і стандартів у сфері прав людини.

МЕТА І ЗАВДАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ. Враховуючи вищевикладену проблему, *метою* цієї публікації є формулювання пропозицій щодо вдосконалення змісту Закону України «Про санкції», а також інших законодавчих актів відповідно до предмета наукового дослідження. Для досягнення цієї мети основними *завданнями*, які мають бути вирішені, є такі: 1) дослідження особливостей застосування міжнародних санкцій, що запроваджуються з боку Організації Об'єднаних Націй; 2) проведення порівняльно-правового аналізу застосування санкцій Європейським Союзом та Сполученими Штатами Америки, визначення їх особливостей і напрямів імплементації в національну практику; 3) дослідження юридичних

¹ Перелік фізичних та юридичних осіб, стосовно яких застосовані обмежувальні заходи (санкції). URL: <https://sanctions-trnbo.gov.ua> (дата звернення: 22.01.2022).

прогалин та колізій у нормативному регулюванні й організаційному механізмі застосування Україною санкцій до фізичних і юридичних осіб, визначення основних шляхів їх усунення.

ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ. На думку фахівців Національного інституту стратегічних досліджень (Сменковський та ін., 2020, с. 11), чинний Закон України «Про санкції» і санкційна політика державних органів України мають суттєві недоліки, які знижують ефективність його застосування та потребують удосконалення з урахуванням українського та міжнародного досвіду застосування санкцій, зокрема стосовно застосування національних санкцій до громадян України, якщо вони здійснюють терористичну діяльність. Чинний механізм застосування санкцій, на думку фахівців, уможливує обмеження прав громадян України, коли їх причетність до терористичної діяльності не є доведеною і встановленою. Про недосконалість чинного законодавства стосовно визначення об'єктів для застосування обмежувальних заходів також зазначав у своїх працях І. М. Доронін (2020, с. 225). У посібнику щодо реалізації державної політики відносно Криму вказувалося, що не врегульованими залишилися питання покарання за недотримання санкційного законодавства, процедури апеляції рішення щодо занесення до санкційних списків, декілька колізій між законом «Про санкції» та іншими законами України (Тищенко та ін., 2018, с. 56). Дослідження щодо вдосконалення механізмів блокування вебсайтів містять тези, відповідно до яких при оновленні законодавства слід врахувати потребу дотримання вимог правової визначеності щодо суб'єктів, на яких накладаються санкції, та мінімізувати можливість застосування санкцій, не передбачених текстом відповідного закону (Дворовий, 2021, с. 29).

Деякі науковці наголошують також на тому, що санкційний кейс є неоднозначним і досить небезпечним інструментом на політичному поприщі, що в теорії може слугувати підґрунтям для політичного тиску та переслідування, а тому потрібне чітке врегулювання цього питання, в тому числі на міжнародно-правовому рівні, починаючи із закріплення поняття санкцій та закінчуючи визначенням подальшого механізму їх застосування (Ємельяненко, Заболотна, 2021; Біланчук, 2017, с. 236)

Таким чином, можна констатувати про існування необхідності вдосконалення чинного санкційного законодавства України та приведення його у відповідність до міжнародних стандартів і вимог Основного Закону нашої країни.

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ. Як загальнонауковий метод використовувався системний підхід для визначення проблемних питань запровадження санкцій у діяльності. Використання методів групування та аналізу дозволило охарактеризувати правове регулювання національної та зарубіжної санкційної політики, дослідити її складові елементи. Порівняльно-правовий метод, метод документального аналізу та синтезу використано з метою узагальнення зарубіжного та національного досвіду застосування санкцій, визначення їх особливостей та вироблення пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства України стосовно оптимізації підстав та умов застосування санкцій, у тому числі відносно громадян України.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ДИСКУСІЯ. Насамперед слід визначити правову природу санкцій і досвід їх застосування відповідно до міжнародних стандартів і правил Європейського Союзу та США. Слід відмітити, що взагалі в юридичній літературі санкції поділяють на дві загальні групи: міжнародні та національні. Міжнародні санкції запроваджуються згідно зі ст. 41 Статуту ООН, яка вказує, що Рада Безпеки ООН уповноважена вирішувати, які заходи, що не пов'язані з використанням збройних сил, повинні застосовуватися для виконання її рішень, і вона може зажадати від членів ООН застосування цих заходів. Такі заходи можуть включати в себе повну або часткову заборону економічних відносин, залізничних, морських, повітряних, поштових, телеграфних, радіо- або інших засобів сполучення, а також розрив дипломатичних відносин¹. Слід відмітити, що Статутом ООН не передбачаються конкретні види економічних санкцій. Усі заходи, що застосовуються Радою Безпеки ООН, є результатом багаторічного досвіду її роботи з урахуванням певних соціально-економічних відносин. Таким чином, спектр таких санкцій може бути дуже широким – від заборони ввезення товарів та послуг до обмеження інвестицій, кредитування або замороження активів.

У науковій літературі вказані види санкцій визначені як примусові заходи, які ухвалюються Радою Безпеки ООН на підставі ст. 41 Статуту ООН і спрямовуються на припинення

¹ Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду : від 26.06.1945 // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010 (дата звернення: 22.01.2022).

економічних відносин із суб'єктом міжнародних відносин, протиправна поведінка якого несе загрозу міжнародному миру і безпеці, з метою змусити його припинити протиправну політику. Економічні санкції можуть проявлятися у формі торгових та фінансових заходів примусу, спрямованих передусім на створення перепон економічного характеру для держави-делінквента (Репецький та ін., 2017, с. 118; Малишева, 2016, с. 45; Sejersen, 2019).

У контексті застосування міжнародних економічних санкцій слід підтримати позицію В. Г. Панченко (2017, с. 20), відповідно до якої такі санкції є лише інструментом зовнішньої політики, а тому слід оцінювати не ефективність санкцій, а ефективність політики, частиною якої є такі санкції.

Разом із цим аналізований аспект здебільшого стосується примусових обмежувальних заходів щодо окремих країн чи організацій. Натомість, як ми вже зазначали, в цій публікації нас, у першу чергу, цікавлять санкції стосовно фізичних та юридичних осіб, які запроваджуються окремими країнами або міждержавними об'єднаннями.

Стаття 215 Договору про Європейський Союз вказує, якщо рішення, ухвалене відповідно до глави 2 розділу V цього Договору, передбачає припинення або обмеження, частково або повністю, економічних та фінансових відносин з однією або більше третіми країнами, Рада ЄС, діючи кваліфікованою більшістю, за спільною пропозицією Верховного представника Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки та Комісії, ухвалює необхідні заходи. Рада інформує про це Європейський Парламент. Рада також може ухвалити обмежувальні заходи щодо фізичних або юридичних осіб та груп або недержавних організацій¹. На сьогодні санкції все частіше застосовуються Європейським Союзом як засіб міжнародного впливу чи примусової дипломатії. Застосування ЄС економічних та фінансових санкцій чи навіть погроза такого застосування є потужним інструментом ЄС, за допомогою якого він здійснює вплив на інших учасників на міжнародній арені (Абдуллаєв, 2018, с. 389).

Як зазначається в інструктивних документах щодо застосування Європейським Сою-

зом санкцій, вони не мають карального характеру. Їх завдання – принести зміни в політику або діяльність певної країни, суб'єктів або окремих осіб. Таким чином, ужиті обмежувальні заходи завжди спрямовані проти їхньої політики і діяльності, засобів їх виконання та відповідальних за них осіб. Водночас ЄС докладає зусиль, щоб мінімізувати негативний вплив заходів на населення або законну діяльність фізичних та юридичних осіб. Слід відмітити, що ЄС запроваджує всі санкції, накладені Радою Безпеки ООН, крім того, ЄС може посилювати накладені ООН санкції, впроваджуючи більш жорсткі додаткові економічні заходи.

Важливим аспектом є те, що обмежувальні заходи ЄС застосовуються тільки в межах юрисдикції ЄС, тобто: на території ЄС, враховуючи його повітряний простір; до громадян ЄС незалежно від того, чи знаходяться вони в ЄС чи ні; до підприємств та організацій, заснованих за законами держави – члена ЄС, незалежно від того, чи знаходяться вони в ЄС чи ні. Ці заходи також охоплюють філії підприємств ЄС у третіх країнах; до будь-якої підприємницької діяльності, яка повністю або частково проводиться на території Європейського Союзу. Європейський Союз не ухвалює законів щодо екстериторіального застосування санкцій та обов'язково повідомляє суб'єктів, на яких накладено заходи щодо заморожування активів або заборону на в'їзд, про те, що проти них застосовуються відповідні обмежувальні заходи².

Найбільшим міжнародним суб'єктом, який досить часто практикує введення санкцій проти країн, організацій, фізичних та юридичних осіб, є Сполучені Штати Америки. У США ухвалено багато законодавчих актів стосовно санкційного режиму, наведемо деякі з них.

1) Foreign Assistance Act 1961 р. Згідно із цим документом у США було створено окреме Агентство з питань міжнародного розвитку. Закон установив, що жодна допомога не повинна надаватися уряду, який здійснює послідовне порушення міжнародно визнаних прав людини, враховуючи катування або жорстоке, нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження чи покарання, тривале тримання під вартою без висунення звинувачень, що спричиняє зникнення осіб через викрадення³.

¹ Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями : від 07.02.1992, 25.03.1957 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06 (дата звернення: 22.01.2022).

² Ограничительные меры ЕС : информац. листок от 29.04.2014 // European Council : сайт. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/29092/142722.pdf> (дата звернення: 22.01.2022).

³ 22 U.S. Code § 2304. Human rights and security assistance // Cornell Law School : сайт. URL:

2) International Emergency Economic Powers Act (IEEPA) 1977 р. Цей закон є основою для введення санкцій президентом США. Він передбачає, що президент може здійснювати свої повноваження для боротьби з будь-якою «незвичайною та екстраординарною загрозою» для національної безпеки, зовнішньої політики, економіки Сполучених Штатів із-за кордону. Таким чином цей нормативний акт дозволяє президентові США контролювати і забороняти практично будь-які економічні операції з власністю іноземної держави, а також заморожувати рахунки і конфіскувати активи. Закон поширюється на будь-які операції за участю іноземних громадян, урядів чи організацій, які підпадають під юрисдикцію США.

Порушення санкцій, що застосовані відповідно до закону ІЕЕРА, тягне за собою суттєві наслідки. Так, ст. 1705 передбачено, що особа, яка порушує, намагається порушити, вступила у змову з метою порушення відповідного розпорядження чи заборони, виданої відповідно до цієї, карається штрафом у розмірі 1 000 000 доларів США та/або ув'язненням на строк не більше 20 років. Крім того, стаття передбачає, що будь-яка особа, яка вчиняє протиправну дію, визначену в підрозділі А ст. 1705, може бути притягнена до цивільної відповідальності та на неї слід накласти стягнення у розмірі, що не перевищує суму 250 000 доларів США або двократну суму забороненої операції¹.

3) Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA) 2017 р. Цей федеральний закон США накладає економічні санкції на Іран, Росію та Північну Корею і був ухвалений з метою протидії агресії проти уряду США з боку іноземних держав. Відповідно до CAATSA компанії та організації зобов'язані запровадити належну перевірку щодо ведення бізнесу із суб'єктами санкцій².

Крім того, цей нормативний акт передбачає, що в деяких випадках можуть бути накла-

дені так звані вторинні санкції, і для їх застосування не потрібна наявність будь-якого зв'язку зі США. Тобто, якщо європейська компанія співпрацює із компанією, що потрапила під санкції, головний орган з нагляду за санкціями США може розглянути питання про включення цієї компанії до списку санкцій (Жаворонков, 2020).

Більшість чинних санкційних заходів, що застосовуються у США, регулюються Управлінням з контролю за іноземними активами (Office of Foreign Assets Control, OFAC), яке підлегле Міністерству фінансів США. Також до запровадження санкцій можуть бути залучені Державний департамент США, Міністерство юстиції, Міністерство оборони та інші відомства.

За проміжний висновок наголосимо, що закордонний досвід застосування санкцій свідчить, що вони можуть упроваджуватися країнами як на підставі рішень міжнародних організацій, зокрема ООН, так і відповідно до рішень власних державних органів. За своїм спрямуванням санкції являють собою обмеження стосовно ведення комерційної діяльності, перетину кордону, здійснення банківських операцій тощо. Водночас механізм санкцій здебільшого застосовується проти тих суб'єктів, які не підпадають під юрисдикцію відповідної країни (зарубіжні юридичні особи, іноземці, іноземні держави та ін.).

Цікавим у цьому аспекті є висновок учених П. Вебера та Дж. Шнайдера (2020), які зазначають, що внаслідок перевірки масиву даних про погрози та введення санкцій з боку Європейського Союзу та Сполучених Штатів Америки у період з 1989 по 2015 рр. можна говорити про те, що санкції ЄС дійсно більш успішні, ніж санкції США. Разом із цим погрози введення санкцій з боку США є більш дієвими, ніж погрози введення санкцій з боку Європейського Союзу.

За останні два роки в нашій країні реалізація санкційної політики набула значного поширення. Крім іноземних громадян, осіб без громадянства, громадських організацій, що мають у своєму статуті переважну частку іноземного капіталу, санкції також накладаються на громадян України та юридичних осіб, що зареєстровані за національним законодавством³. Серед санкційних обмежень до громадян

<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/2304> (дата звернення: 22.01.2022).

¹ The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use. Updated July 14, 2020 // Project on Government Secrecy : сайт. URL: <https://sgp.fas.org/crs/natsec/R45618.pdf> (дата звернення: 22.01.2022); The International Emergency Economic Powers Act (IEEPA) // Ofac Sanctions Attorney : сайт. URL: <https://tinyurl.com/yzd8abrх> (дата звернення: 22.01.2022).

² Countering America's Adversaries Through Sanctions Act // U.S. Department of the Treasury : сайт. URL: <https://tinyurl.com/yj988dwp> (дата звернення: 22.01.2022).

³ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)» : Указ Президента України від 21.05.2021 № 203/2021 // Президент України :

України застосовуються, зокрема, такі: 1) блокування активів – тимчасове обмеження права особи користуватися та розпоряджатися належним їй майном; 2) обмеження торговельних операцій; 3) обмеження, часткове чи повне припинення транзиту ресурсів, польотів і перевезень територією України (повне припинення); 4) запобігання виведенню капіталів за межі України; 5) зупинення виконання економічних та фінансових зобов'язань; 6) анулювання або зупинення ліцензій та інших дозволів, одержання (наявність) яких є умовою для здійснення певного виду діяльності, зокрема анулювання чи зупинення дії спеціальних дозволів на користування надрами; 7) заборона участі у приватизації, оренді державного майна резидентами іноземної держави та особами, які прямо чи опосередковано контролюються резидентами іноземної держави або діють в їх інтересах, тощо.

Зазначена ситуація викликає безліч дискусій у юридичних колах, а тому слід ретельно проаналізувати її з правових позицій та виробити необхідні шляхи її вирішення.

У ст. 1 Закону України «Про санкції» зазначено, що спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (санкції) можуть застосовуватися 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 держави¹. Об'єктами застосування санкцій у ст. 1 чинного Закону визначені: іноземна держава, іноземна юридична особа, юридична особа, яка знаходиться під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи-нерезидента, іноземці, особи без громадянства, суб'єкти, які здійснюють терористичну діяльність.

Таким чином, відповідно до чинного законодавства санкції до громадян України мо-

жна застосувати тільки в тому випадку, якщо вони здійснюють терористичну діяльність. Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 р. № 638-IV визначає терористичну діяльність як діяльність, яка охоплює: планування, організацію, підготовку та реалізацію терористичних актів; підбурювання до вчинення терористичних актів, насильства над фізичними особами або організаціями, знищення матеріальних об'єктів у терористичних цілях; організацію незаконних збройних формувань, злочинних угруповань; вербування, озброєння, підготовку та використання терористів; пропаганду і поширення ідеології тероризму тощо².

Конструкція ст. 3 Закону України «Про санкції» викладена таким чином, що вступає у певні протиріччя зі ст. 1 цього Закону, оскільки визначає, що підставами для застосування санкцій 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. Таким чином, формулювання ч. 1 ст. 3 фактично допускає застосування санкцій до будь-яких, без винятку, суб'єктів (у тому числі громадян України). На противагу цьому ч. 3 ст. 3 Закону України «Про санкції» аналогічно зі ст. 1 цього Закону знов зазначає, що підставою для застосування санкцій є вчинення іноземною державою, іноземною юридичною особою, юридичною особою, яка знаходиться під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи-нерезидента, іноземцем, особою без громадянства, а також суб'єктами, які здійснюють терористичну діяльність, дій, зазначених у пункті 1 частини першої цієї статті, стосовно іншої іноземної держави, громадян чи юридичних осіб останньої.

Отже, формулювання ч. 1 ст. 3 логічно не узгоджено зі змістом частин 1, 2 ст. 1 та ч. 3 ст. 3, а тому може бути джерелом виникнення правових колізій. У такому разі дії державних органів можуть бути оскаржені підсанкційними особами в суді. Логіко-юридичний аналіз змісту частин 1 та 3 ст. 3 Закону України «Про санкції» дає змогу зробити висновок, що ч. 1

офіц. сайт. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2032021-38949> (дата звернення: 22.01.2022); Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 червня 2021 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)»: Указ Президента України від 24.06.2021 № 266/2021 // Президент України : офіц. сайт. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2662021-39265> (дата звернення: 22.01.2022).

¹ Про санкції : Закон України від 14.08.2014 № 1644-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18> (дата звернення: 22.01.2022).

² Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20.03.2003 № 638-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15> (дата звернення: 22.01.2022).

ст. 3 має на увазі те, що підставою застосування санкцій є вчинення іноземною державою, іноземною юридичною особою, юридичною особою, яка знаходиться під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи-нерезидента, іноземцем, особою без громадянства, а також суб'єктами, які здійснюють терористичну діяльність, дій щодо України, а ч. 3 ст. 3 – тих самих дій, тими самими суб'єктами, але стосовно іншої іноземної держави, громадян чи юридичних осіб останньої.

Слід також звернути увагу на те, що ст. 4 Закону України «Про санкції» серед їх видів у п. 25 визначає «інші санкції, що відповідають принципам їх застосування, встановленим цим Законом». Уважаємо, що таке формулювання певною мірою не відповідає принципу правової визначеності. Так, у доповіді «Верховенство права», схваленій Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні від 4 квітня 2011 року, зазначається, що серед обов'язкових елементів поняття «верховенство права» є юридична визначеність (*legal certainty*). Юридична визначеність означає, що: 1) держава повинна зробити текст закону легкодоступним, а також зобов'язана дотримуватися законів, які запровадила, і застосовувати їх у передбачуваний спосіб та з логічною послідовністю; 2) закон, як вимагає передбачуваність, має бути, за можливості, проголошений наперед – до його застосування та має бути передбачуваним щодо його наслідків: він має бути сформульований з достатньою мірою чіткості, аби особа мала можливість скерувати свою поведінку; 3) не відповідатиме принципу верховенства права ситуація, якщо надана законом дискреція матиме характер необмеженої влади; 4) юридичні норми мають бути чіткими і точними та спрямованими на забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишалися передбачуваними¹. Розглядаючи це питання, також слід урахувати думку практикуючих адвокатів та практику Європейського суду з прав людини (Кравцова, 2019). Як вказав Європейський суд у рішенні за справою «Олссон проти Швеції»², норма національного

закону не може розглядатися як право, якщо її не сформульовано з достатньою точністю так, щоб громадянин мав змогу, якщо потрібно, з відповідними рекомендаціями, до певної міри передбачити наслідки своєї поведінки. Крім того, Європейський суд зазначає, що відповідальність за подолання недоліків законодавства, правових колізій, прогалин, інтерпретаційних сумнівів лежить, у тому числі, і на судових органах, які застосовують і тлумачать закони (рішення у справах «Веренцов проти України»³, «Кантоні проти Франції»).

Таким чином, під час накладення будь-яких обмежень на громадян суб'єктам владних повноважень слід уникати розмитих формулювань, а також формулювань, що містять елементи дискреції (та/або/чи). Наявність таких формулювань, за висновками Венеційської комісії та ЄСПЛ, може трактуватися як порушення принципу правової визначеності, особливо при визначенні порядку застосування заходів примусу чи інших обмежувальних заходів.

Звернемо увагу на те, що, наприклад, перелік обтяжуючих правопорушення обставин, перелік адміністративних стягнень і кримінальних покарань завжди визначені у вичерпній формі, законодавець не допускає формулювань на кшталт того, що на особу можуть накладатися й інші стягнення чи кримінальні покарання. Такий стан речей повністю відповідає змісту терміна «правова визначеність».

На підтримку наших висновків маємо навести позицію деяких правозахисних організацій, які зазначають, що за своєю сутністю санкції є міжнародно-правовим механізмом політичного характеру, який застосовує одна держава проти іншої держави, її фізичних та юридичних осіб, оскільки іншого способу боротьби з їх негативним впливом просто немає. Застосування санкцій до власних громадян можливе лише за умови, якщо вони мешкають за кордоном або переховуються на тимчасово окупованих територіях України, і держава вичерпала механізми притягнення їх до відповідальності. Накладення санкцій на фізичних та юридичних осіб, які знаходяться під юрисдикцією України, може призвести до негативних наслідків у вигляді фінансових та репутаційних втрат унаслідок рішень міжнародних судових інстанцій. У цьому випадку держава буде змушена виплачувати за рахунок коштів платників

¹ Доповідь про правовладдя : ухвал. Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 берез. 2011 р.) // Council of Europe : офіц. сайт. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-AD\(2011\)003rev2-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-AD(2011)003rev2-ukr) (дата звернення: 22.01.2022).

² Олссон против Швеции. Судебное решение от 24.03.1988 № 10465/83 // Precedent.ua : сайт. URL: <https://precedent.in.ua/2016/04/09/olsson-protiv-shvetsyyu> (дата звернення: 22.01.2022).

³ Справа «Веренцов проти України» (Заява № 20372/11) // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_945 (дата звернення: 22.01.2022).

податків компенсацію особам, щодо яких було застосовано санкції (Захаров та ін., 2021).

Указами Президента України від 20 серпня 2021 р. № 375/2021 та № 376/2021 проти фізичних та юридичних осіб уведено санкції щодо блокування інтернет-сайтів та сторінок у соціальних мережах¹. Із цього приводу слід зазначити, що Закон України «Про санкції» не передбачає такого виду санкції, як «заборона інтернет-провайдером надання послуг з доступу користувачам мережі Інтернет до ресурсів/сервісів, у тому числі субдоменів», що фактично є проявом широкої дискреції та не відповідає принципу верховенства права. Отже, можна зробити висновок, що блокування інтернет-ресурсів для його законного застосування має бути відображено в переліку санкцій у ст. 4 Закону України «Про санкції».

Стаття 5 Закону України «Про санкції» передбачає два типи санкцій – секторальні та персональні. Перші мають вводитися в дію Указом Президента України і бути затвердженими протягом 48 годин із дня видання указу постановою Верховної Ради України. Враховуючи те, що така санкція, як «заборона інтернет-провайдером надання послуг з доступу», вводить обмеження не тільки для власників вебсайтів, але й на провайдерів, які надають послуги майже 75 % населення України, можна вважати, що вона має секторальний характер і для введення в дію потребує схвалення Верховною Радою України.

Окремо слід звернути увагу на технічний аспект блокування сайтів чи особистих сторінок у соціальних мережах. Блокування доступу до окремих частин інтернет-ресурсу, розміщеного за унікальною адресою в мережі Інтернет (зокрема, окремих Telegram-каналів або сторінок у соціальних мережах Facebook і Twitter),

технічно неможливе без повного блокування всього інтернет-ресурсу (всього месенджера Telegram і соціальних мереж Facebook і Twitter). При спробі блокування месенджерів і соціальних мереж виникають додаткові непереборні складнощі через те, що доступ до контенту в месенджерах відбувається через спеціальні програми (додатки), які здатні автоматично замінювати заблоковані IP-адреси та виконувати низку інших дій проти блокування. Таким чином, для здійснення відповідного блокування необхідно не лише повністю заблокувати ці ресурси, але й ресурси Google Play і AppStore, що може призвести до катастрофічної деградації інтернет-сервісів в Україні і при цьому все одно не забезпечить повного обмеження доступу до підсанкційних ресурсів.

ВИСНОВКИ

1. Механізм застосування примусових спеціальних обмежувальних заходів (санкцій) є поширеною практикою і виступає засобом впливу на відповідних суб'єктів, які порушують основоположні міжнародні документи, а також національне законодавство окремих країн. Закордонний досвід застосування санкцій показує, що вони можуть упроваджуватися країнами як на підставі рішень міжнародних організацій, зокрема ООН, так і відповідно до рішень власних державних органів.

2. Санкційна політика, що реалізується країнами ЄС і США, є принципово різною. У ЄС вона реалізується відповідно до інституціональних документів про створення Європейського Союзу, які дозволяють запроваджувати обмежувальні заходи щодо фізичних або юридичних осіб та груп або недержавних організацій. Цікавим виглядає досвід США стосовно запровадження «вторинних санкцій». Тобто коли фізична або юридична особа співпрацює із підсанкційними організаціями чи фізичними особами, вона також може підпадати під економічні санкції США. Разом із цим слід зазначити, що переважна частина санкцій застосовується до суб'єктів, які не перебувають під юрисдикцією відповідної країни.

3. На цей час реалізація санкцій відносно громадян України на підставі чинного Закону України «Про санкції» можлива тільки в тому випадку, якщо вони здійснюють терористичну діяльність. В інших випадках такі дії держави можуть бути предметом судових оскаржень, оскільки відповідно до Конституції України особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. Ніхто не зобов'язаний

¹ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)»: Указ Президента України від 20.08.2021 № 375/2021 // Президент України: офіц. сайт. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3752021-39741> (дата звернення: 22.01.2022); Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)»: Указ Президента України від 20.08.2021 № 376/2021 // Президент України: офіц. сайт. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3762021-39745> (дата звернення: 22.01.2022).

доводити свою невинуватість у вчиненні злочину (обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях; усі сумніви щодо доведених вини особи тлумачаться на її користь).

4. Виходячи з того, що світова практика передбачає введення санкцій відносно фізичних та юридичних осіб, які на момент виникнення таких загроз знаходяться поза межами юрисдикції відповідної держави, дієвим варіантом може стати запровадження санкцій як винятку стосовно громадян України, які перебувають за межами юрисдикції України.

5. Основуючись на вищевикладеному, доцільно запропонувати зміни до чинного санкційного законодавства України за певними напрямками.

5.1. Оскільки дії підсанкційних осіб, що зазначені у статтях 1 і 3 чинного Закону України «Про санкції», здебільшого не відповідають принципу правової визначеності, то в такому разі пропонуємо закріпити норму, відповідно до якої санкції до громадян України, а також юридичних осіб, які зареєстровані за законодавством України, власниками або кінцевими бенефіціарами яких є фізичні особи – громадяни України, до яких застосовані санкції, є винятковим заходом і застосовуються у випадку неможливості здійснення в повному обсязі щодо них процедури досудового розслідування внаслідок їх перебування поза межами юрисдикції України (виїзд за кордон, перебування від органів досудового розслідування в іноземній країні, а також на окупованих територіях України тощо).

5.2. Слід розширити перелік правових підстав застосування санкцій до громадян України, включивши до нього, крім здійснення терористичної діяльності, вчинення злочинів проти основ національної безпеки України.

5.3. Доцільно внести до змісту чинного Закону України «Про санкції» положення: 1) «Метою цього Закону є забезпечення захисту національних інтересів, суверенітету, територіальної цілісності, конституційного ладу України, економічної, інформаційної екологічної безпеки, гарантування прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, протидія тероризму, а також виконання міжнародних договорів України або рішень міждержавних об'єднань, міжнародних, між-

урядових організацій, участь у яких бере Україна відповідно до міжнародно-правових зобов'язань та національних інтересів»; 2) «Дія цього Закону в частині застосування, зміни чи скасування санкцій поширюється на громадян України та зареєстрованих в Україні юридичних осіб, власниками або кінцевими бенефіціарами яких є фізичні особи – громадяни України, щодо яких застосовані, змінені або скасовані санкції, у випадку здійснення ними терористичної діяльності або злочинів проти основ національної безпеки України і якщо відносно них неможливо у повному обсязі здійснювати процедури досудового розслідування, передбачені чинним законодавством України, внаслідок їх перебування поза межами юрисдикції України. Інформація щодо зазначених дій має бути отримана в порядку, передбаченому чинним законодавством України, під час здійснення оперативно-розшукової або розвідувальної діяльності або в рамках кримінального провадження через проведення слідчих та негласних слідчих розшукових дій».

5.4. Задля уникнення широкої дискреції та відповідності законодавства України принципу верховенства права та рекомендаціям Венеційської комісії Закон України «Про санкції» має містити вичерпний перелік санкцій і чітко закріплення можливості обмеження доступу до інтернет-ресурсів, якщо це буде визнано необхідним, що вимагає виключення із його змісту п. 25 ст. 4. Звертаємо увагу й на те, що в разі накладання санкцій слід ураховувати технічні обмеження щодо блокування персональних сторінок у соціальних мережах, а тому з метою протидії деструктивній або протиправній діяльності окремих осіб чи організацій державні органи України мають звернутися до адміністрації відповідних соціальних мереж чи сервісів із вимогою видалення відповідних сторінок чи акаунтів.

5.5. Основуючись на тому, що відповідальність за невиконання санкцій в Україні чинними нормативно-правовими актами не регламентована, необхідно внести відповідні зміни до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення стосовно встановлення відповідальності за невиконання вимог, установлених відповідними санкціями.

СПИСОК БІБЛІОГРАФІЧНИХ ПОСИЛАНЬ

1. Абдуллаев Р. А. Правове закріплення економічних санкцій в праві Європейського Союзу // Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах європейської інтеграції : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 18 трав. 2018 р.) : у 2 т. / відп. ред. Г. О. Ульянова. Одеса : Гельветика, 2018. Т. 1. С. 389–392.

2. Біланчук Р. Необхідність встановлення нормативно-правового регулювання застосування економічних санкцій. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 11. С. 234–237.
3. Дворовий М. Санкції та блокування веб-сайтів в Україні: як непомітно відкрити скриньку Пандори : аналіт. звіт. Київ : ГО «Лабораторія цифрової безпеки», 2021. 43 с.
4. Доронін І. М. Національна безпека України в інформаційну епоху: теоретико-правове дослідження : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2020. 539 с.
5. Економічні інструменти протидії гібридній агресії : аналіт. доп. / за ред. А. Ю. Сменковського. Київ : НІСД, 2020. 69 с.
6. Ємельяненко Л. М., Заболотна С. І. Санкції як інструмент політики детінізації національної економіки. *InterConf*. 2021. № 51. С. 283–286. URL: <https://ojs.ukrlogos.in.ua/index.php/interconf/article/view/11613> (дата звернення: 22.01.2022).
7. Жаворонков А. Институционализация санкций как глобальный политический инструмент и инструмент конкуренции: краткий обзор // *Borenius* : сайт. 07.09.2020. URL: <https://tinyurl.com/ugo04626> (дата звернення: 22.01.2022).
8. Захаров Є., Мартиновська А., Матвійчук О., Павліченко О., Нецветаєв Є. Є ознаки узурпації влади: заява правозахисних організацій щодо санкцій проти громадян України // Харківська правозахисна група : сайт. 06.04.2021. URL: <https://tinyurl.com/ukxx8zaa> (дата звернення: 22.01.2022).
9. Кравцова Т. Правова визначеність: основні принципи та практика Європейського суду // *Протокол* : сайт. 07.07.2019. URL: <https://tinyurl.com/yeuvmok5> (дата звернення: 22.01.2022).
10. Малишева Ю. В. Цілеспрямовані санкції та їх застосування Радою Безпеки ООН : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2016. 253 с.
11. Панченко В. Г. Економічні ефекти санкцій як інструменту зовнішньої політики в контексті досягнення національної безпеки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 19. С. 16–21.
12. Політика щодо Криму. Рекомендації : посібник / Ю. Тищенко, Ю. Каздобіна, С. Горобчишина, А. Дуда ; за заг. ред. Ю. Тищенко. Київ : Агентство, 2018. 88 с.
13. Сучасні проблеми міжнародного права. *Liber Amicorum* до 60-річчя проф. М. В. Буроменського : монографія / за ред. В. М. Репецького, В. В. Гутника. Львів ; Одеса : Фенікс, 2017. 564 с.
14. Sejersen M. Democratic sanctions meet black knight support: revisiting the Belarusian case. *Democratization*. 2019. No. 26 (3). Pp. 502–520. DOI: <https://doi.org/10.1080/13510347.2018.1551886>.
15. Weber P. M., Schneider G. How many hands to make sanctions work? Comparing EU and US sanctioning efforts. *European Economic Review*. 2020. Vol. 130. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.eurocorev.2020.103595>.

Надійшла до редакції: 25.01.2022

БУГАЙЧУК К. Л. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ САНКЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ

Исследована правовая природа санкций, налагаемых Советом Безопасности ООН и отдельными государствами для противодействия нарушениям норм международного законодательства. Проведен сравнительно-правовой анализ санкционной политики Соединенных Штатов Америки и Европейского Союза, определены особенности ее реализации в отношении отдельных физических и юридических лиц. Исследованы содержание Закона Украины «О санкциях» и практика его реализации, на основании чего сформулированы предложения и рекомендации по совершенствованию его содержания и дальнейшего применения в отношении граждан Украины и юридических лиц, созданных по законодательству Украины.

Ключевые слова: санкции, санкционная политика, национальная безопасность, Организация Объединенных Наций, Совет национальной безопасности и обороны, блокирование активов, блокирование веб-сайтов.

BUHAICHUK K. L. LEGAL AND REGULATORY ASPECTS OF IMPROVING THE SANCTIONS POLICY OF UKRAINE

The paper examines the legal nature of sanctions imposed by the UN Security Council and individual states to combat violations of international law. The UN Security Council sanctions have been identified as mainly economic restrictions and other coercive measures imposed for violations of major international human rights conventions and instruments.

A comparative legal analysis of the sanctions policy of the United States of America and the European Union was carried out, on the basis of which it was concluded that the sanctions policy implemented by the European Union and the United States of America is fundamentally different. In the EU, it is implemented in accordance with the institutional documents on the establishment

of the European Union, which allow the introduction of restrictive measures against individuals or legal entities and groups or non-governmental organizations. At the same time, US sanctions are imposed on any entity that poses a threat to the US economy, even when its actions are lawful under national law. The US experience with the introduction of “secondary sanctions” is interesting, when a natural or legal person cooperating with sanctioned organizations or individuals may be subject to US economic sanctions.

The content of the Law of Ukraine “On Sanctions” and the practice of its implementation through the decisions of the National Security and Defense Council of Ukraine, which are enacted by Decrees of the President of Ukraine. Based on the above, proposals and recommendations for improving its content are formulated: 1) to determine that sanctions against citizens of Ukraine are an exceptional measure and are applied in case of impossibility of full pre-trial investigation due to their stay outside the jurisdiction of Ukraine; 2) to expand the list of legal grounds for the application of sanctions to citizens of Ukraine by including, in addition to terrorist activities, the commission of crimes against the foundations of national security of Ukraine; 3) to determine an exhaustive list of sanctions to enshrine in it the possibility of restricting access to Internet resources; 4) to establish a mechanism of legal liability for non-compliance with the requirements imposed by sanctions.

Keywords: *sanctions, sanctions policy, national security, United Nations, National Security and Defense Council, blocking assets, blocking websites.*

Цитування (ДСТУ 8302:2015): Бугайчук К. Л. Нормативно-правові аспекти вдосконалення санкційної політики України. *Право і безпека*. 2022. № 1 (84). С. 29–38. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2022.1.03>.

Citation (APA): Buhaichyk, K. L. (2022). Legal and regulatory aspects of improving the sanctions policy of Ukraine. *Law and Safety*, 1(84), 29–38. <https://doi.org/10.32631/pb.2022.1.03>.