

ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ ТА ІНШИХ ОБМЕЖУВАЛЬНИХ ЗАХОДІВ (САНКЦІЙ) ВІДПОВІДНО ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО САНКЦІЇ»

PROBLEMS OF APPLYING SPECIAL ECONOMIC AND OTHER RESTRICTIVE MEASURES (SANCTIONS) IN ACCORDANCE WITH THE LAW OF UKRAINE "ON SANCTIONS"

Гриненко С.О., к.ю.н., доцент,
завідувач спеціальної кафедри № 1

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена вивченню проблем застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) відповідно до Закону України «Про санкції». Методологічну основу дослідження становлять методи аналізу, синтезу, порівняння та узагальнення інформації. Зазначено, що санкції є частиною заходів, дозволених міжнародним правом для вирішення спорів між державами. Зауважено, що питання застосування санкцій уже понад 2 роки активно обговорюється в усіх міжнародних колах через повномасштабне вторгнення росії в Україну та його наслідки. З'ясовано, що законодавство України про санкції має значні недоліки, зокрема неточність у визначенні правових термінів і понять, відсутність чітких процедур застосування санкцій та політизація процесу ухвалення рішень. Нечіткість критеріїв для застосування санкцій створює можливість для їх надмірного використання, що порушує принципи верховенства права та може негативно впливати на права громадян і бізнесу, приводити до скасування санкцій. Необхідність уточнення й доопрацювання законодавства є важливим для забезпечення його ефективності й відповідності міжнародним стандартам юридичної захищеності. У висновках зазначено, що застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) в Україні, відповідно до Закону «Про санкції», стикається з низкою серйозних проблем. Насамперед відсутність чітких критеріїв і неоднозначність підстав застосування санкцій створюють ризик політизації цього процесу та можуть призвести до недоречного використання санкційних механізмів. Недостатня юридична визначеність термінів ускладнює їх інтерпретацію та може порушувати права суб'єктів, до яких застосовано санкції. Недостатня прозорість процедур застосування санкцій і відсутність ефективних механізмів юридичного захисту порушують принцип верховенства права та право на справедливий процес. Важливим є й необґрунтоване застосування обмежень, які не мають чіткої юридичної бази, що може призводити до порушення прав суб'єктів. Усе це свідчить про необхідність подальшого удосконалення законодавства про санкції.

Ключові слова: санкції, Закон України, недоліки законодавства, прозорість процедур, міжнародні стандарти.

The article is devoted to the study of the problems of applying special economic and other restrictive measures (sanctions) in accordance with the Law of Ukraine "On Sanctions". The methodological basis of the research in this work is the methods of collecting and comparing information, as well as analysis, synthesis and generalization. It was noted that sanctions are part of the measures allowed by international law to resolve disputes between states. It is noted that the issue of applying sanctions has been actively discussed in all international circles for more than 2 years due to the full-scale invasion of Russia into Ukraine and its consequences. It is also noted that the legislation of Ukraine on sanctions has significant shortcomings, in particular insufficient clarity in the definition of legal terms, lack of clear procedures for the application of sanctions and politicization of the decision-making process. The vagueness of the criteria for applying sanctions creates an opportunity for their excessive use, which violates the principles of the rule of law and can affect the rights of citizens and businesses. The need to clarify and finalize the legislation is important to ensure its effectiveness and compliance with international standards of legal protection. The conclusion states that the use of special economic and other restrictive measures (sanctions) in Ukraine, in accordance with the Law "On Sanctions", faces a number of serious problems. First of all, the lack of clear criteria and ambiguity regarding the grounds for applying sanctions create a risk of politicization of this process and may lead to inappropriate use of sanctions mechanisms. Insufficient legal definition of the terms complicates their interpretation and may violate the rights of the entities subject to sanctions. Insufficient transparency of sanctions application procedures and lack of effective legal protection mechanisms are also noted, which violates the principle of the rule of law and the right to a fair trial. The unjustified application of restrictions that do not have a clear legal basis is also important, which can lead to a violation of the rights of subjects. All this indicates the need for further improvement of the legislation on sanctions.

Key words: sanctions, Law of Ukraine, shortcomings of legislation, transparency of procedures, international standards.

В умовах сучасних геополітичних викликів і загроз ефективне застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів, зокрема санкцій, стає важливим інструментом державної політики. Закон України «Про санкції» є ключовим нормативно-правовим актом, який регулює порядок застосування, зміни та скасування санкцій, спрямованих на захист національної безпеки, суверенітету й територіальної цілісності України. Незважаючи на чітке законодавче регулювання, процес запровадження санкцій стикається з низкою проблем та завдань, які потребують детального аналізу й вивчення для підвищення ефективності санкційної політики України у відповідь на зовнішні та внутрішні загрози.

Питання застосування санкцій досліджували у своїх працях такі вітчизняні дослідники, як К. Бугайчук [1], В. Вєдькал, Е. Агамалєв [2], О. Лещенко [3], А. Мєньшеніна [4], А. Бобровицький [5], О. Онуфрієнко, В. Єніч [6], К. Фліссак [8], Д. Шкаровський [9] та інші.

Так, К. Бугайчук [1] досліджував правову природу санкцій, що застосовуються Радою Безпеки ООН та окре-

мими державами для запобігання порушенням міжнародного законодавства. Автор здійснив порівняльно-правовий аналіз санкційної політики США та ЄС, визначивши особливості її застосування щодо окремих фізичних та юридичних осіб. Крім того, науковець дослідив зміст Закону України «Про санкції» та практику його реалізації, на підставі чого сформулював пропозиції й рекомендації для вдосконалення його змісту та подальшого застосування щодо громадян України та юридичних осіб, створених відповідно до законодавства України.

В. Вєдькал та Е. Агамалєв у своїй статті [2] досліджують теоретичні аспекти міжнародних санкцій та особливості їх практичного застосування. Учені виокремлюють військові й невійськові санкції, останні класифікують на економічні, політичні та дипломатичні. Виявлено, що економічні санкції є найбільш поширеним видом примусових заходів щодо держави-порушника, тоді як військові санкції застосовуються для відсічі агресії в крайніх випадках.

А. Мєньшеніна [4] вивчала санкційну політику союзників і партнерів України щодо росії. У своїй статті науко-

виця використала метод контент-аналізу заяв та офіційних анонсів як урядових, так і надурядових організацій, таких як ЄС і ООН, а також статті в періодичних виданнях і наукові праці, присвячені санкціям. Це дослідження є проміжним аналізом санкційної політики проти росії, необхідним для оцінки ефективності чи неефективності економічних санкцій як відповіді на російську агресію.

К. Фліссак [8] проаналізував проблематику економічних санкцій, підкресливши необхідність належного обґрунтування та уніфікації дефініції «санкції». Автор звернув увагу на нові характерні особливості міжнародних економічних санкцій, зокрема надання їм протекціоністських рис та використання як інструментів агресивного протекціонізму при просуванні національних інтересів відповідних держав.

Водночас сучасна геополітична ситуація в Україні, зокрема в контексті війни з росією та іншими міжнародними викликами, вимагає більш глибокого розуміння ефективності й обґрунтованості застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) згідно з законодавством України.

Метою нашого дослідження є висвітлення проблем застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) відповідно до Закону України «Про санкції».

Виконання всіма країнами загально визнаних принципів і норм права стає особливо важливим у сучасному світі. Існує потреба в ефективних заходах для відповіді на сучасні загрози, зокрема йдеться про посилення ролі правових інструментів для забезпечення правопорядку. Важливе місце в цьому процесі належить санкціям як засобом стримування, які використовуються державами або міжнародними організаціями проти країн, які порушують міжнародно-правові норми, з метою відновлення справедливості [2, с. 575].

Санкції – це частина заходів, що дозволені міжнародним правом для вирішення спорів між державами. Вони можуть застосовуватися проти країни або недержавного суб'єкта (окремої особи, повстанського руху, політичної партії), які не виконують своїх міжнародних зобов'язань або поведінка яких порушує міжнародний громадський порядок чи загрожує йому [10].

Питання застосування санкцій уже понад 2 роки активно обговорюється в усіх міжнародних колах через повномасштабне вторгнення росії в Україну та його наслідки. Попри те, що росія історично характеризувалася агресивно імпералістичною політикою, яка часто порушувала суверенітет і територіальну цілісність інших держав, нинішнє вторгнення в Україну привернуло увагу міжнародної спільноти. Ця повномасштабна війна створила важливий прецедент у сучасних міжнародних відносинах, який не можна ігнорувати. Відповідно, провідні держави застосовують санкційну політику як засіб зменшення впливу держави-агресора [4, с. 60].

Запроваджені санкції надають змогу створювати відчутну економічну мотивацію для деескалації конфлікту та його подальшого врегулювання. Часто економічні санкції стають одним з основних механізмів реакції міжнародної спільноти та окремих держав на агресію [5].

Економічні санкції – це інструменти зовнішньої політики, що застосовуються однією країною (або групою країн) проти іншої країни для досягнення певних політичних або економічних цілей. Зазвичай це передбачає обмеження в торгівлі, фінансах, інвестиціях та інших видах економічної взаємодії з цією країною. Так, наприклад, економічні й фінансові санкції, які застосовує Європейський Союз, містять різноманітні обмеження залежно від конкретної ситуації та цілей політики, зокрема це:

– торговельні санкції: заборони на експорт та імпорт певних товарів або послуг, таких як технологічне обладнання, нафта, алмази тощо;

– обмеження на надання брокерських, фінансових послуг, а також технічної допомоги;

– фінансові обмеження: блокування або заморожування фінансових активів, обмеження на інвестиції, платежі та переміщення капіталу;

– скасування тарифних преференцій. Це може стосуватися вигідних умов торгівлі, які раніше надавались країні, але через санкції вони можуть бути скасовані або змінені;

– цільові фінансові санкції, що спрямовані проти конкретних осіб, груп чи організацій, відповідальних за певні дії чи політику, і можуть стосуватися заборони на фінансові транзакції з ними, замороження їх активів або інші обмеження [8, с. 75].

Українські санкції є відносно новою сферою. Закон України «Про санкції» [7] був ухвалений ще у 2014 році, але масштабне застосування почалося перед початком агресії та в останні півтора року. З огляду на те, що цей інститут існує лише десять років, важко говорити про значні зміни. Спочатку санкції були створені для швидкого реагування на виклики національній безпеці України, що існували на той час, і їх планували застосовувати до держави чи нерезидентів.

У 2022 році було запроваджено додаткові механізми у відповідь на нові загрози у сфері безпеки [9].

За останні два роки в нашій країні реалізація санкційної політики набула значного поширення [1, с. 32]. Держава визначила пріоритети та розробила нові стратегії й підходи для підвищення ефективності санкційних заходів.

У 2023 році Україна продовжувала роботу над вдосконаленням законодавства щодо санкцій. Основні зміни зазначено в таблиці 1.

Зрозуміло, що Україна зробила значний крок у напрямі вдосконалення санкційного законодавства у 2023 році. Проте залишилася низка питань щодо застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) відповідно до Закону України «Про санкції»:

1. *Санкції не можна застосовувати до громадян і компаній України*

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про санкції» [7] Україна може застосовувати санкції проти іноземних держав, іноземних юридичних осіб, юридичних осіб, які контролюються іноземними юридичними особами чи фізичними особами-нерезидентами, іноземців, осіб без громадянства, а також суб'єктів, які здійснюють терористичну діяльність. Перелік суб'єктів, до яких можуть бути застосовані санкції, є вичерпним, і до громадян України санкції не можуть бути застосовані. Однак у процесі розгляду законопроекту народними депутатами було прийняте рішення про внесення до цього переліку громадян України та юридичних осіб, створених за законодавством України [3].

2. *Юридичні підстави для застосування санкцій не відповідають засадам правової визначеності*

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.

Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про санкції» підставами для застосування санкцій є «дії іноземних держав, іноземних юридичних або фізичних осіб, інших суб'єктів, які становлять загрозу національним інтересам, безпеці, суверенітету та територіальній цілісності України, сприяють терористичній діяльності або порушують права людини й громадянина, інтереси суспільства та держави, ведуть до окупації території, експропріації або обмеження права власності, завдають майнових збитків, створюють перешкоди для сталого економічного розвитку чи повноцінного здійснення прав громадян України» [7].

Проте ці норми нечітко визначають, які конкретно дії вважаються достатніми для застосування санкцій, що

Ключові зміни в санкційному законодавстві України у 2023 році (складено за даними [6])

№ за/п	Ключові зміни	Опис
1	Уточнення щодо підсанкційних об'єктів	Законодавець удосконалив правила для того, щоб санкції не перешкоджали юридичним особам виконувати свої фінансові зобов'язання перед державним бюджетом та іншими органами. Законодавець вніс зміни до ст. 4 Закону України «Про санкції», встановивши, що факт застосування санкцій не призводить до автоматичного звільнення підсанкційних об'єктів від обов'язку сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів до державного або місцевих бюджетів, а також інших подібних зобов'язань. Це дає змогу уникнути зупинення господарської діяльності українських компаній, які стали підсанкційними об'єктами.
2	Управління та розпорядження активами	Фонд державного майна України був призначений органом, відповідальним за управління та відчуження підсанкційних активів. Однак наявність спеціалізованого органу, аналогічного OFAC чи OFSI, для централізованого управління санкціями залишається актуальною потребою.
3	Централізація інформації	Важливим кроком було рішення законодавця про створення Державного реєстру санкцій, який забезпечить доступність та вірогідність інформації про суб'єктів, що перебувають під санкціями. Це спрощує застосування санкційних механізмів і використання конфіскованих активів для підсилення економіки.
4	Судова практика та виконання рішень	Судова практика щодо справ про стягнення активів у дохід держави розвивається, але залишається складним завданням довести непрямий вирішальний вплив підсанкційної особи на активи. Удосконалення методологій і підходів до цього питання може полегшити процес.

призводить до ситуації, коли інтерпретація юридичних підстав для застосування санкцій є відкритою для різних зловживань.

3. *Щодо переліку видів санкцій і практики їх застосування*

Закон України «Про санкції» містить 24 види санкцій, які охоплюють різні сфери, включаючи блокування активів, обмеження торговельних операцій, припинення транзиту ресурсів тощо. Однак у практиці застосування санкцій виникають ситуації, які можуть виглядати навіть курйозними. Наприклад, ухвалення рішення щодо застосування санкції у вигляді «позбавлення державної нагороди» до особи, яка такої нагороди фактично не має [3]. Це породжує запитання щодо реального об'єкта застосування такої санкції.

Крім того, Закон оперує термінами і поняттями, які недостатньо чітко визначені в українському законодавстві. Наприклад, термін «блокування активів» розглядається як «тимчасове позбавлення права користуватися та розпоряджатися активами, що належать фізичній або юридичній особі, а також активами, щодо яких така особа може прямо чи опосередковано (через інших фізичних або юридичних осіб) вчиняти дії, тожні з змістом здійснення права розпорядження ними» [7]. Вираз «щодо яких така особа може прямо чи опосередковано (через інших фізичних або юридичних осіб) вчиняти дії» треба визначити більш чітко, зокрема, чи йдеться тут про активи, над якими особа має контроль або на які має вплив, але не обов'язково є їх власником. Питання виникають й щодо вислову «тожні з змістом здійснення права розпорядження ними», оскільки потребує точного визначення саме словосполучення «тожність за змістом».

Отже, необхідним є уточнення деяких понять і термінів у Законі України «Про санкції» для уникнення непорозумінь і недоречностей у практиці їх застосування.

4. *Порушення стандартів fair procedure*

Основні проблеми:

– процедурна недоопрацьованість. Відсутність чітких процедур застосування санкцій і прийнятого Регламенту РНБО зумовлюють, відповідно, відсутність чітких правових норм, які гарантували б справедливості та юридичну визначеність цього процесу. Відсутність

таких норм порушує принцип верховенства права і легітимних очікувань;

– однакове регулювання для всіх. Процедура застосування санкцій обмежується лише ініціативою одного з суб'єктів, які мають право вносити пропозиції, без належної перевірки обставин і необхідності надання доказів. Це суперечить міжнародним стандартам, які вимагають належного юридичного захисту і можливості оскарження рішень;

– політичний характер санкцій. Рішення про застосування санкцій часто має політичний характер і не завжди підлягає юридичному контролю. Це може призвести до ситуацій, коли суб'єктам санкцій відмовляють у доступі до юридичного захисту на національному рівні;

– юридичний вакуум. Відсутність чіткого законодавчого регулювання і регламенту РНБО ускладнює судові оскарження указів Президента України про застосування санкцій, що ставить під сумнів їх легітимність.

Висновки з проведеного дослідження. Отже, застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) в Україні, відповідно до Закону «Про санкції», стикається з низкою серйозних проблем. Насамперед відсутність чітких критеріїв і неоднозначність щодо підстав застосування санкцій створюють ризик політизації цього процесу та можуть призвести до недоречного використання санкційних механізмів. Недостатня юридична визначеність термінів ускладнює їх інтерпретацію і може порушувати права суб'єктів, щодо яких застосовуються санкції. Крім того, трапляється недостатня прозорість процедур застосування санкцій і відсутність ефективних механізмів юридичного захисту, що порушує принцип верховенства права і права на справедливий процес. Важливим є і необґрунтоване застосування обмежень, які не мають чіткої юридичної бази, що може призводити до порушення прав суб'єктів і скасування рішень у судовому порядку. Усе це свідчить про необхідність подальшого удосконалення законодавства про санкції з метою забезпечення їх правової визначеності, прозорості й ефективності.

Подальші наукові дослідження можуть спрямовуватися на вивчення впливу санкцій на економіку й суспільство для оцінювання ефективності обмежувальних заходів і їх соціально-економічного впливу.

ЛІТЕРАТУРА

1. 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>
2. Вєдькал В. А., Агамалієв Е. А. Теоретичні та практичні аспекти санкцій у міжнародному праві. *Юридичний науковий електронний Журнал*. 2021. № 10. С. 575–577. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-10/149>
3. Лещенко О. Санкційні питання в Україні: ефективні інструменти 2024 року. *Юридична газета*. 29.03.2024. URL: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/sankciyni-pitannya-v-ukrayini-efektivni-instrumenti-2024-roku.html> (дата звернення: 22.06.2024).
4. Мєньшеніна А. Економічні санкції як інструмент зовнішньої політики у світлі війни росії проти України. *Науковий часопис УДУ імені Михайла Драгоманова. Серія 22. Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін*. 2023. № 22(32). С. 56–63. URL: <https://sj.udu.edu.ua/index.php/pnspd/article/view/1291/1059> (дата звернення: 23.06.2024).
5. Міжнародні санкції як інструмент стримування російської агресії проти України: аналіт. доп. / за заг. ред. М. Паламарчука. Київ: НІСД, 2023. 76 с. DOI: <https://doi.org/10.53679/NISSanalytrep.2023.10>
6. Онуфрієнко О., Єніч В. Санкційні напрацювання: підсумки минулого року. *Онлайн-видання PRAVO*. 2024. URL: <https://pravo.ua/sanktsiini-napratsiuvannia-pidsumky-mynuloho-roku/> (дата звернення: 23.06.2024).
7. Про санкції: Закон України від 14 серпня 2014 р. Офіційний вебсайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18#Text> (дата звернення: 22.06.2024).
8. Фліссак К. А. Економічні санкції та специфіка їх позиціонування в сучасних міжнародних відносинах. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 1. С. 72–80. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprpr_2019_1_14 (дата звернення: 23.06.2024).
9. Шкаровський Д. Санкційні вектори. URL: <https://vbpartners.ua/publikacziyi/sankczijni-vektory/> (дата звернення: 23.06.2024).
10. The Practical Guide to Humanitarian Law. URL: <https://guide-humanitarian-law.org/content/article/3/sanctions-diplomat-ic-economic-or-military/> (дата звернення: 24.06.2024).