

СТЯГНЕННЯ В ДОХІД ДЕРЖАВИ ПІДСАНКЦІЙНИХ АКТИВІВ ТА ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА

Щербанюк О.В.,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри процесуального права
Чернівецького національного університету
імені Юрія Федькович,
професор Вільнюського університету
ORCID: 0000-0002-1307-2535
e-mail: o.shcherbanyuk@chnu.edu.ua*

Щербанюк О.В. Стягнення в дохід держави підсанкційних активів та верховенство права.

Визначення джерел фінансування для підтримки жертв агресії – у нинішньому контексті в Україні – є необхідною та виправданою справою. Змушування агресорів виплачувати компенсацію жертвам їхньої агресії також відповідає інтересам справедливості. Прагнучи досягти цього, зрозуміло, що уряди вивчають способи конфіскації активів агресорів або тих, хто тісно пов'язаний з ними, на які поширюються санкції.

Однак важливо, щоб будь-які такі механізми, що використовуються для цієї мети, відповідали встановленим законним правам. Якщо ні, то, ймовірно, спроби їх використання будуть перекреслені неминучими юридичними викликами, які будуть висунуті проти них.

Враховуючи вищевикладене слід вдосконалити нормативно-правову базу щодо криміналізації відповідальності за обхід санкцій, формування доказової бази та подання нових позовів до ВАКС. Окремою проблемою є необхідність законодавчого врегулювання захисту права власності невідсанкційних співвласників під час застосування санкцій у виді стягнення в дохід держави активів підсанкційних осіб.

Загалом, обмежувальні заходи запроваджуються для того, щоб призвести до зміни політики або діяльності країни, частини країни, уряду, організацій або окремих осіб. Вони є превентивними, некаральними інструментами, які повинні дозволити ЄС швидко реагувати на політичні виклики та події.

Санкції слід використовувати як частину комплексного та всебічного політичного підходу, що включає політичний діалог, додаткові зусилля та інші інструменти. Можливість застосовувати та фактично виконувати фінансові санкції обмежується юрисдикцією держави, яка їх впроваджує. Для більшості держав це означатиме, що фінансові санкції можуть бути ефективно накладені лише на активи, осіб та компанії, які знаходяться в межах їхніх географічних кордонів або які здійснюють діяльність за кордоном, але все ще мають зв'язок з державою.

Ключові слова: санкції, стягнення в дохід держави активів підсанкційних осіб, суд, судова влада, підсудність, право на справедливий суд.

Shcherbanyuk O.V. Recovery of sanctioned assets and the rule of law.

Identifying sources of funding to support victims of aggression - in the current context in Ukraine – is a necessary and justified endeavour. Forcing aggressors to compensate victims of their aggression is also in the interest of justice. In an effort to achieve this, it is understandable that governments are exploring ways to confiscate the assets of aggressors or those closely associated with them who are subject to sanctions.

However, it is important that any such mechanisms used for this purpose comply with established legal rights. If not, attempts to use them are likely to be undermined by the inevitable legal challenges that will be brought against them.

In view of the above, the legal framework should be improved to criminalise liability for circumventing sanctions, to form an evidence base and to file new claims with the HACC. A separate

problem is the need to legislatively regulate the protection of the property rights of non-sanctioned co-owners in the course of applying sanctions in the form of recovery of assets of sanctioned persons to the state.

In general, restrictive measures are introduced to change the policies or activities of a country, part of a country, government, organisations or individuals. They are preventive, non-punitive instruments that should allow the EU to respond quickly to political challenges and events.

Sanctions should be used as part of an integrated and comprehensive policy approach that includes political dialogue, additional efforts and other instruments. The ability to impose and actually enforce financial sanctions is limited by the jurisdiction of the imposing state. For most states, this will mean that financial sanctions can only be effectively imposed on assets, persons and companies located within their geographical borders or operating abroad but still having a connection to the state.

Key words: sanctions, recovery of assets of sanctioned persons into the state revenue, court, judiciary, jurisdiction, right to a fair trial.

Постановка проблеми. Хоча держави переважно впроваджують санкції, розроблені на міжнародному рівні, багато держав також мають правові механізми, які дозволяють їм розробляти та запроваджувати санкції автономно. У Європейському Союзі щоденне адміністрування та забезпечення виконання санкцій ЄС здійснюється уповноваженими органами в кожній державі-члені. Орган, уповноважений застосовувати санкції, часто має широкі повноваження щодо забезпечення виконання, що дозволяє йому виявляти активи, що підпадають під режими санкцій. Важливо розрізняти активи, на які поширюються фінансові санкції, та активи, які є «знаряддями» або «доходами» від злочинної діяльності.

Метою дослідження є аналіз стягнення в дохід держави підсанкційних активів та верховенства права.

Виклад основного матеріалу. Поняття «верховенство права» безперечно стосується фундаментальних атрибутів правової системи, які роблять її гідною поваги та дотримання. У своїй відомій книзі лорд Бінгем визначив це так: «Стрижнем наявного принципу, на мій погляд, є те, що всі особи та органи в державі – чи публічні, чи приватні – повинні коритися гласно створеним нормативним актам, що набирають чинності (як правило) в майбутньому й на основі яких чинять правосуддя. Це твердження не є всеосяжним, і навіть найзапекліший конституціоналіст не припустив би, що його можна застосовувати всюди, без винятку або застереження» [14, с. 8]. Існують також інші риси, які передбачає правовладдя, такі як повага до людських прав. «Приписи права мають уможливити захист засадничих людських прав» [14, с. 66].

14 серпня 2014 року Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про санкції», згідно з частиною 1 статті 1 Закону: «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)» [6]. «Санкція» – це широкий термін, який використовується для позначення офіційних обмежувальних заходів, що застосовуються національним або міжнародним органом до певної країни або країн, груп, організацій або осіб з метою впливу на їхню політику чи поведінку. «Санкційний режим» зазвичай стосується певного набору односторонніх або багатосторонніх санкцій, які мають спільну тему або мету. ЄС наразі має понад 40 різних санкційних режимів [9].

Санкції накладають обмеження на ціль для досягнення загальної мети (наприклад, зупинити агресивні дії певного державного суб'єкта). Механізми санкцій традиційно прагнуть досягти своєї загальної мети шляхом: зміни поведінки цілі; послаблення цілі або зменшення її здатності продовжувати відповідну поведінку; та/або публічне засудження їхньої поведінки [17].

Санкції зазвичай є «примусовими заходами, що застосовуються для здійснення змін або обмеження дій», оскільки вони: «...передбачають використання фінансових інструментів та установ для застосування примусового тиску на порушників – державних службовців, еліту, яка їх підтримує, або членів неурядових організацій – з метою змінити або обмежити їхню поведінку [15].

У європейському контексті санкції ЄС спрямовані на «зміни політики та поведінки тих, хто є об'єктом санкцій», таким чином, щоб мінімізувати «негативні наслідки для тих, хто не відповідає за політику чи дії, що призвели до прийняття санкцій» [16].

12 травня 2022 року в Закон України «Про санкції» були внесені зміни, якими запроваджено серед видів санкцій 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 [5]. В пояснювальній записці до законопроекту автори обґрунтовували це тим, що: «Законом України від 12.05.2022 № 2257-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності санкцій, пов'язаних з активами окремих осіб» було внесено зміни, зокрема, до Закону України «Про санкції» та доповнено частину першу статті 4 підпунктом 11 цього Закону, яким встановлено такий вид санкції як 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» [10].

Положеннями частини першої статті 5¹: «Санкція, передбачена пунктом 1¹ частини першої статті 4 цього Закону, має винятковий характер та може бути застосована лише щодо фізичних та юридичних осіб, які своїми діями створили суттєву загрозу національній безпеці, суверенітету чи територіальній цілісності України (в тому числі шляхом збройної агресії чи терористичної діяльності) або значною мірою сприяли (в тому числі шляхом фінансування) вчиненню таких дій іншими особами, у тому числі до резидентів у розумінні Закону України «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів».

Ця санкція може бути застосована у період дії правового режиму воєнного стану чи після його припинення або скасування (якщо позовну заяву про застосування цієї санкції подано в період дії правового режиму воєнного стану) та за умови, що на відповідну фізичну чи юридичну особу в порядку, визначеному цим Законом, вже накладено санкцію у виді блокування активів» [6].

Міністерство юстиції України 6 січня 2025 року опублікувало звіт «Санкції проти осіб, що підтримують політику кремля: результати реалізації санкції у виді стягнення в дохід держави активів підсанкційних осіб за 2024 рік», в якому зазначило: «2024 рік став важливим етапом у реалізації Україною санкційної політики. Цей рік продемонстрував ефективність використання санкцій для посилення тиску на росію як через національні інструменти, так і в співпраці з державами партнерами... У 2024 році ВАКС ухвалив 23 рішення, якими позовні вимоги Мін'юсту задоволено. Санкції торкнулися як фізичних, так і юридичних осіб, включаючи наближених до керівництва рф олігархів, бізнесменів, зрадників та представників російського ВПК. ...У 2024 році Мін'юст розробив низку законодавчих змін у сфері санкційної політики. Зокрема, підготовлено законопроект, який встановлює відповідальність за порушення санкцій, та проект постанови КМУ щодо взаємодії державних органів при обміні інформацією щодо досудового врегулювання та/або оскарження в іноземних країнах застосованих до особи санкцій. Крім законодавчих ініціатив, особлива увага приділялася роботі над блокуванням та стягненням активів підсанкційних осіб за кордоном. Протягом 2024 року проінформовано МЗС та ОГП (у рамках TaskForceUA) про активи підсанкційних осіб, що знаходяться/зареєстровані в іноземних юрисдикціях, з метою блокування таких активів. Також розпочато роботу щодо можливості визнання та виконання рішення ВАКС про застосування санкції стягнення активів в дохід держави стосовно активів підсанкційних осіб, що знаходяться в інших юрисдикціях [13].

Відповідно до частини 2 статті 5¹: «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких застосовано санкції, звертається до Вищого антикорупційного суду з позовною заявою про застосування до відповідної фізичної або юридичної особи санкції, передбаченої пунктом 1¹ частини першої статті 4 Кодексом адміністративного судочинства України» [13].

Як влучно зазначає Є. Крапивин: «Закон України «Про санкції» детально не визначає процедуру розгляду такої заяви після її подання, зазначено лише те, що це здійснюватиметься в порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України (КАСУ). Відповідними положеннями Кодексу адміністративного судочинства України є: ст. 162 (Відзив на позовну заяву); ст. 175 (Подання відзиву); ст. 178 (Форма і зміст зустрічної позовної заяви); ст. 179 (Мета і строк проведення підготовчого засідання), ст. 180 (Підготовче засідання), ст. 181 (Порядок проведення підготовчого засідання), ст. 182 (Подання відповіді на відзив та заперечення), ст. 183 (Судові рішення у підготовчому засіданні), та ст. 283-1 (Особливості провадження у справах про застосування санкцій) Кодексу.

При цьому з урахуванням практики ВАКС за 2022-2023 рік та з підстав фахової критики з боку національних та міжнародних експертів, положення КАСУ було вдосконалено у липні 2023 року Законом № 3223-IX¹⁵. Ним було: збільшено строки розгляду справ в судах першої інстанції (до 30 днів) та апеляційної (до 15). Збільшення строків на відзив (з 2 до 5 днів); учасники справи, які не були присутні при проголошенні рішення суду, а також особа, яка не брала участі у справі, якщо суд вирішив питання про її права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, отримали право оскаржити рішення суду протягом п'яти днів з дня його опублікування на офіційному веб-сайті ВАКС» [7].

Як влучно зазначають Т. Горбачевська, Ю. Барабаш, О. Уварова: «Судова практика щодо застосування стягнення санкційних активів в дохід держави характеризується такими аспектами:

- 1) Це є надзвичайним заходом, зумовленим невідкладністю обставин та необхідністю досягнення цілей у правових рамках воєнного стану [12];
- 2) Він застосовується виключно протягом періоду дії правового режиму воєнного стану [11];
- 3) Він може бути застосований за умови, що санкція, така як заморожування активів, вже була застосована до відповідної фізичної або юридичної особи [11];
- 4) Він не є формою кримінальної відповідальності та не вимагає встановлення ознак кримінального правопорушення [2];
- 5) Це є реакцією держави на дії, що становлять загрозу основоположним принципам, на яких вона базується» [3].
- 6) Визначення значної шкоди національній безпеці, суверенітету чи територіальній цілісності України, а також рівня допомоги, наданої для здійснення таких дій (включаючи інформаційну підтримку), передбачає оціночні рішення суду [1].
- 7) Під час розгляду таких справ використовується стандарт доказування «перевага доказів» або так званий «баланс ймовірностей». Тягар доказування факту вважається виконаним, якщо на основі наданих доказів можна зробити висновок, що факт мав місце, а не ні» [18].

Як справедливо зазначає Р. Мельниченко: «Активи приватних підсанкційних осіб – це активи фізичних або юридичних осіб, стосовно яких застосовані обмежувальні заходи (санкції) РНБО (Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про застосування та внесення змін до персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)», 2023). Їх джерелом можуть бути особисті заощадження, доходи від бізнесу, інвестиції, спадщина тощо. І санкції проти них покликані чинити тиск на осіб та компанії, які наближені до політичного режиму російської федерації та потенційно можуть впливати на прийняття рішень... На практиці це здебільшого резиденти росії (під дію санкцій вже потрапили активи Аркадія Ротенберга, Володимира Євтушенкова та ін.) і білорусі, проте є і громадяни України (Володимир Сальдо). Стягнути можна активи осіб, до яких застосовано санкції блокування активів, тобто активи, які належать фізичній або юридичній особі, а також активи, щодо яких така особа може прямо чи опосередковано (через інших фізичних або юридичних осіб) вчиняти дії, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження ними» [8].

Як зазначалося раніше, фінансові санкції традиційно спрямовані на вплив на поведінку суб'єкта. Вони також прагнуть послабити ціль та зменшити її здатність продовжувати свою негативну поведінку. Крім того, санкції зазвичай не призначені для покарання.

Звичайно, у багатьох випадках засоби або доходи від злочинної діяльності можуть ненавмисно все ще потрапляти під режим санкцій на тій підставі, що особа, до якої застосовуються санкції, придбала свої активи злочинним шляхом. Крім того, у деяких країнах активи, заморожені згідно з санкціями, можуть згодом стати доходами від злочинної діяльності, якщо вони пов'язані з порушенням санкцій.

Висновки. Механізми конфіскації фактично дозволяють уряду не лише заморожувати активи сторони, але й назавжди позбавляти її цих активів, з дуже обмеженим судовим контролем. Здебільшого механізми фінансових санкцій не дозволяють постійної конфіскації активу виключно на тій підставі, що актив підпадав під режим санкцій. На відміну від правових баз, що стосуються доходів від злочинної діяльності, які дозволяють постійну конфіскацію активів, механізми фінансових санкцій зазвичай дозволяють лише тимчасові обмеження щодо переміщення та використання активів. Є деякі винятки з цього правила, які варто зазначити. Наприклад, деякі країни дозволяють конфіскацію санкційних активів, якщо вони пов'язані з доведеним порушенням санкційного режиму. Отже, критики стверджують, що це суперечить верховенству права і що ці механізми можуть бути невиправданими в контексті права власності та належної правової процедури.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Апеляційна палата Вищого антикорупційного суду України. 2023с. Справа № 991/4151/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111426257>.
2. Апеляційна палата Вищого антикорупційного суду України. 2023а. Справа № 991/6606/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108772467>.
3. Вищий антикорупційний суд України. 2022. Справа № 991/5799/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107679815>.
4. Вищий антикорупційний суд України. 2024с. Справа № 991/780/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116863587>.
5. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності санкцій, пов'язаних з активами окремих осіб» 2257-IX від 12.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2257-20#n58>.
6. Закон України «Про санкції» 1644-VII в редакції від 21.11.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18#n77>.
7. Крапивин Є. Стягнення в дохід держави активів як різновид санкцій та практика Європейського Суду з прав людини. Українська Гельсінська спілка з прав людини (УГСПЛ), 2024 С.6.
8. Мельниченко Р. 2024. Правові аспекти повернення активів осіб, на яких поширюються санкції. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 137, 6 (грудень 2024 р.), 78–94.
9. Огляд санкцій та пов'язаних з ними інструментів. Європейська комісія. URL: https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/overview-sanctions-and-related-resources_en.
10. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо застосування санкцій». URL: <https://itd.rada.gov.ua/3d888e60-de57-4b8c-a2bb-e18d22b82005>.
11. Рішення ВАКС України Справа № 991/1914/23 від 20 березня 2023 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109643500>.
12. Рішення ВАКС України Справа № 991/1641/24 від 15 березня 2024 року URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117778721>.
13. Санкції проти осіб, що підтримують політику кремля: результати реалізації санкції у виді стягнення в дохід держави активів підсанкційних осіб за 2024 рік. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/sanktsii-proty-osib-shcho-pidtrymuiut-polityku-kremlia-rezultaty-realizatsii-sanktsii-u-vydi-stiahnennia-v-dokhid-derzhavy-aktyviv-pidsanktsiinykh-osib-za-2024-rik>.
14. Том Бінгем. Правовладдя/ за заг. Ред. С. Головатого; переклад з англ. В. Кастеллі та Д. Шктьоби; передмова до українського видання Сергія Головатого. Київ: 2024. 256 с.
15. Швейцарська Конфедерація у співпраці з Секретаріатом Організації Об'єднаних Націй та Інститутом міжнародних досліджень імені Вотсона, Університет Брауна «Цільові фінансові санкції: посібник з розробки та впровадження», 2001. URL: <https://www.eda.admin.ch/eda/en/fdfa/foreign-policy/international-organizations/un/un-peace-security/sanctions.html>.
16. How and when the EU adopts sanctions, European Council. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions>.
17. International Sanctions, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (Spain). URL: <https://www.exteriores.gob.es/en/PoliticaExteriorPaginas/SancionesInternacionales.aspx>.
18. Tamara Horbachevska, Iurii Barabash, Olena Uvarova, The Expropriation of Sanctioned Assets: Does Ukrainian Jurisprudence Respond to Human Rights Concerns? *Journal of Human Rights Practice*, Volume 17, Issue 1, February 2025, Pages 197–206 URL: <https://doi.org/10.1093/jhuman/huae031>.