

ДИСКУСІЇ ТА ОБГОВОРЕННЯ



Олександр Салазський

керуючий партнер Адвокатського об'єднання "Бона Фідес"
(Київ, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2147-1189>
salazskyi@aabonafides.com.ua

УДК 342.9

ЗАСТОСУВАННЯ ІНСТИТУТУ СПЕЦІАЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ ТА ІНШИХ ОБМЕЖУВАЛЬНИХ ЗАХОДІВ (САНКЦІЙ) КРИЗЬ ПРИЗМУ ПРИПИСІВ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Анотація. У статті підкреслюється актуальність дослідження інституту спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) і його новизна для правової системи України. Окреслюються численні проблеми у правозастосуванні, які виникли внаслідок масового застосування до юридичних та фізичних осіб так званих санкцій. Викладене обумовлює запит на теоретичні дослідження суті спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів і процедури їх застосування.

Метою статті є дослідження правових засад застосування інституту спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій), співвідношення процедури застосування санкцій з положеннями Конституції України.

Досліджуються положення Закону України "Про санкції", ухвалення якого в 2014 р. дало змогу впровадити цей інститут у правову систему України. Звертається увага на складнощі, що виникли при масовому застосуванні положень закону з 2020 р., і причини таких складнощів, зокрема недоліки нормативного регулювання та відсутність ґрунтовних теоретичних напрацювань. У статті аналізується чинне нормативне регулювання інституту санкцій, процедура введення санкцій, розглядаються підстави введення спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів. Аналізуються повноваження Ради національної безпеки і оборони України та Президента України в частині введення санкцій крізь призму статусу цих органів у правовій системі України.

У результаті дослідження зроблено висновок, що саме Указ Президента України є актом індивідуальної дії, який створює юридичні наслідки, а отже, саме Президент України є суб'єктом прийняття рішення щодо введення спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів. Проаналізовано позиції Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції щодо повноваження Президента України. Зроблено висновок, що чинна Конституція України не передбачає повноважень Президента України щодо застосування до фізичних та юридичних осіб спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів. Акцентується ува-

га на інших проблемах правозастосування та робиться висновок про необхідність подальшого вивчення правової природи інституту санкцій в Україні.

Ключові слова: спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи; санкції; повноваження; орган державної влади; процедура застосування.

Держава, з огляду на наявні у неї ресурси, завжди є сильною стороною у будь-яких правовідносинах. Саме з цією метою законодавство усіх розвинених правопорядків містить низку “запобіжників”, що дозволяють нівелювати або звести до мінімуму домінування держави у відносинах із приватними суб’єктами. Яскравим прикладом такого “запобіжника” є існування принципу “*favor defensionis*” у системі кримінальної юстиції. Саме втілення концепції “*favor defensionis*” покликане нівелювати надмірне інквізиційне спрямування кримінальної юстиції та обвинувальний ухил. Що ж стосується інших сфер взаємодії держави з фізичними та юридичними особами приватного права, то свого часу в Україні навіть була створена та функціонує окрема вертикаль спеціалізованих адміністративних судів з окремим процесуальним порядком розгляду справ між приватними суб’єктами та суб’єктами владних повноважень.

Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України)¹, на відміну від інших процесуальних кодексів, завжди покладає тягар доказування на суб’єкта владних повноважень. Крім цього, КАС України містить низку інших правил, що сприяють приватному суб’єкту у спорі з державою. Однак, незважаючи на нормативне закріплення усього переліченого, держава в певних випадках намагається обійти нею ж встановлені правила і принципи взаємодії з приватним сектором. Так, зокрема, це знайшло своє підтвердження у новітній практиці застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) рішеннями Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБО) через введення їх у дію указами Президента України. Подібна практика одразу ж викликала бурхливе обговорення в суспільстві загалом та професійному середовищі зокрема². Новизна для правової системи України, відсут-

¹ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20170803#Text>> (дата звернення: 01.10.2022).

² Див., наприклад: ‘Позови щодо санкцій РНБО “заморожені” – голова Верховного Суду пояснив причину’ (*Ukrinform*, 15.12.2021) <<https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3369356-pozovi-sodo-sankcij-rnbo-zamorozeni-golova-verhovnogo-sudu-poasniv-pricinu.html>> (дата звернення: 01.10.2022); ‘Розгляд справ про санкції РНБО у Верховному Суді гальмується через СБУ, – суддя КАС Хохуляк’ (*Informator.press*, 11.02.2022) <<https://informator.press/rozghliad-sprav-pro-sanktsii-rnbo-u-verkhovnomu-sudihalmuietsia-cherez-sbu-suddia-kas-khokhuliak>> (дата звернення: 01.10.2022); О Баконіна, ‘Застосування санкцій до телеканалів: ВС продовжив розгляд однієї із справ’ (ЮРЛІГА, 23.06.2021) <https://jurliga.ligazakon.net/news/204404_zastosuvannya-sanktsij-do-telekanaliv-vs-prodovzhiv-rozglyad-odn-z-spra> (дата звернення: 01.10.2022); М Каменев, ‘Іменем президента. Як працює механізм персональних санкцій і хто оскаржує їх у суді’ (*Грати*, 30.12.2021) <<https://graty.me/uk/imenem-prezidenta-yak-praczuje-mehanizm-personalnih-sankcij-i-hto-oskarzhue-ih-u-sudi>> (дата звернення: 01.10.2022); ‘Санкційні надра: перше рішення суду про спецдозвіл, анульований РНБО’ (*Nadra.info*, 11.11.2021) <<https://nadra.info/2021/11/sanctional-subsoils-the-first-court-decision-in-the-case-of-a-special-permit-annulled-by-rnbo-decree-has-been-published>> (дата звернення: 01.10.2022).

ність теоретичних напрацювань у вітчизняних наукових дослідженнях, відсутність національної практики застосування і недосконалість правового регулювання відносин, що виникають внаслідок застосування норм Закону України “Про санкції” (далі – Закон про санкції)³, обумовлюють численні дискусії у правовому середовищі та медійному просторі. Водночас у більшості випадків акцент таких суперечок, особливо в медійній площині, має політичний підтекст. Викладене свідчить про актуальність дослідження правовідносин із застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) на рівні монографічного дослідження з урахуванням ґрунтовного аналізу чинного нормативного регулювання з позиції правозастосування, зокрема і крізь призму приписів Конституції України⁴, міжнародних договорів, укладених і ратифікованих Україною, а також досвіду зарубіжних країн.

Окремі питання у сучасній українській науковій літературі з зазначеної тематики висвітлювалися частково у науково-практичному коментарі Закону України “Про санкції” О. Коротюк⁵. Також окремим проблемам застосування норм відповідного закону присвячені праці науковців та практиків, серед яких, зокрема, Р. Абдуллаєв, К. Бугайчук, С. Короєд, С. Шатрава.

Метою дослідження є виявлення відповідності приписів Закону про санкції конституційно встановленим нормам щодо статусу Президента України та РНБО в частині застосування процедури застосування санкцій.

Нормативну основу застосування санкцій становить розділ V Конституції України (загальні норми щодо статусу Президента України, РНБО, процедури введення в дію рішень РНБО), Закон про санкції, закони України “Про Раду національної безпеки і оборони”⁶, “Про національну безпеку України”⁷.

Перше питання, яке жваво обговорюється з моменту активної реалізації приписів законодавства про санкції, зокрема і в професійному середовищі⁸, це доцільність узагалі існування такого інституту у вітчизняній правовій системі.

³ Про санкції: Закон України від 14 серпня 2014 р. № 1644-VII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18#Text>> (дата звернення: 01.10.2022).

⁴ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>> (дата звернення: 01.10.2022).

⁵ О. Коротюк, *Закон України “Про санкції”: науково-практичний коментар* (ОВК 2022) 98.

⁶ Про Раду національної безпеки і оборони: Закон України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 01.10.2022).

⁷ Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>> (дата звернення: 01.10.2022).

⁸ Відбулась довгоочікувана офлайн дискусія Нарадча Про: санкційний прийом. Стратегії захисту* (EQUITY, 07.09.2021) <<https://equity.law/press-center/news/1305.html>> (дата звернення: 01.10.2022).

Окремі експерти та правники⁹ сходяться в думках, що держава все ж таки повинна мати подібний інститут для нівелювання зовнішніх загроз національній безпеці. Однак водночас такий інститут необхідно застосовувати лише у виняткових випадках, у разі наявності реальної загрози національній безпеці країни, що й передбачено на законодавчому рівні. У частині 2 ст. 14 Закону України “Про національну безпеку України” законодавець зазначив, 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 заходів¹⁰.

Тобто розгляд та, як наслідок, вирішення питання щодо санкцій можливе лише у разі наявності в країні воєнного або надзвичайного стану, в особливий період, а також у разі виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Однак, якщо перші три категорії (воєнний і надзвичайний стан, особливий період) мають законодавче визначення та процедуру введення¹¹, 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. Правові приписи, закріплені в ч. 2 ст. 14 Закону України “Про національну безпеку України”, не суперечать будь-яким іншим правовим приписам, зокрема і приписам, закріпленим у Законі про санкції (він узагалі не регулює це питання), а отже, підлягають застосуванню. На практиці це означає, що всі розглянуті та прийняті спеціальні економічні й інші обмежувальні заходи за відсутності у країни надзвичайного, воєнного, особливого стану чи кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, є незаконними. Зі свого боку факт існування кризової ситуації та факт загрози національній безпеці підлягає доведенню й обґрунтуванню саме державою.

⁹ С Шаграва, ‘Деякі аспекти реалізації судової практики щодо скасування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)’ в *Проблеми сучасної поліцейстики: тези доп. наук.-практ. конф.* (2022) 130–3; К Бугайчук, ‘Нормативно-правові аспекти вдосконалення санкційної політики України’ [2022] 1 (84) *Право і безпека* 29–38. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2022.1.03>; Р Абдуллаєв, *Правове регулювання санкцій у праві Європейського Союзу* (Національний університет “Одеська юридична академія” 2022) 198; Є Захаров, О Валендюк, М Гнатюк, ‘На загальних підставах’ (Юридична практика 2022 № 45–46) <<https://pravo.ua/articles/na-zahalnykh-pidstavakh>> (дата звернення: 01.10.2022).

¹⁰ Про національну безпеку України (н 7).

¹¹ Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932-XII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>> (дата звернення: 01.10.2022).

Наступним питанням, на яке необхідно звернути увагу, є компетенція та роль відповідних органів, що задіяні в процедурі розгляду, прийняття та введення в дію так званих санкцій.

Закон про санкції містить процедуру введення санкцій, що умовно складається із трьох етапів. На першому етапі уповноважені органи, перелічені в ч. 1 ст. 5, подають до РНБО пропозицію щодо застосування спеціальних економічних чи інших обмежувальних заходів. На другому етапі ця пропозиція розглядається РНБО. За результатами такого розгляду РНБО приймає відповідне рішення. Третій етап – це безпосереднє введення санкцій шляхом видання указу Президента України, яким вводиться в дію відповідне рішення РНБО.

За змістом ч. 1 ст. 5 Закону про санкції до переліку органів, які ініціюють перед РНБО питання введення санкцій, відносяться: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України та Служба безпеки України. На цьому роль зазначених органів у процедурі введення санкцій вичерпується.

Правовий статус РНБО врегульований ст. 107 Конституції України та окремим Законом України “Про Раду національної безпеки та оборони України”. За змістом ст. 107 Конституції України та ст. 1 Закону України “Про Раду національної безпеки та оборони України”, РНБО є координаційним органом з питань національної безпеки й оборони при Президентові України. Звертає на себе увагу факт, що ст. 107 Конституції України розміщена у розділі V “Президент України”.

З огляду на наведене, можна дійти висновку, що законодавець не визнає самостійної ролі РНБО. РНБО умовно є частиною механізму в структурі органу влади Президент України. Додатково це також підтверджується відсутністю у РНБО статусу юридичної особи.

Похідний статус РНБО також вбачається у статусі рішень, що ним приймаються. Самі собою рішення РНБО не є актом індивідуальної дії, адже не створює будь-яких наслідків правового характеру для фізичних та юридичних осіб. Юридичні наслідки з’являються лише після видання указу Президентом України, яким затверджується рішення РНБО. З усього викладеного важливим є висновок про похідний, не самостійний статус РНБО. Отже, РНБО є складовою вертикалі управління Президента України.

Схожу позицію займає Верховний Суд. Так, зокрема, Велика палата Верховного Суду у справі № 9901/405/19 зазначила:

Відповідно до приписів частини третьої статті 10 Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони України” рішення РНБО вводяться в дію указами Президента. 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 підписується Президентом. Таке формулювання як “введення в дію” та, більше 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 рішення¹².

С. Короєд займає іншу позицію¹³. Учений розглядає наведене питання під кутом можливості оскарження рішень усіх суб’єктів, що беруть участь у процедурі введення спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (органу, що ініціює процедуру введення санкцій, рішення РНБО), та доходить висновку, що з огляду на зміст ст. 55 Конституції України, кожен із суб’єктів у механізмі застосування санкцій виступає як суб’єкт владних повноважень, а отже, дії такого суб’єкта можуть бути предметом перевірки в адміністративному суді, а такий суб’єкт, відповідно, може мати статус відповідача.

Водночас відповідь на поставлене питання та висновок, зроблений нами (про похідний статус РНБО), має цілком конкретні правові наслідки. Йдеться про те, що, як вже зазначалося, рішення РНБО не є актом індивідуальної дії, як наслідок, не створює жодних правових наслідків. Відповідно до ст. 107 Конституції України (аналогічні за змістом приписи містяться у Законі про санкції та Законі України “Про Раду національної безпеки і оборони України”) усі рішення РНБО вводяться в дію Указом Президента України. Таким чином, саме Указ Президента України є актом індивідуальної дії, що створює безпосередні правові наслідки у вигляді конкретних прав та обов’язків сторін. При цьому рішення РНБО, яке вводиться в дію, стає частиною Указу Президента України, його додатком. Отже, оскільки актом індивідуальної дії є Указ Президента України, то саме Президент України вводить у дію санкції (рішення Президента України, у вигляді його Указу створює саме ті правові наслідки, які усі називають санкціями). З урахуванням викладеного, можна зробити висновок, що саме Президент України вводить санкції.

¹² Постанова Великої Палати Верховного Суду у справі від 20 листопада 2019 р. № 9901/405/19 <<https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/86241653>> (дата звернення: 01.10.2022).

¹³ С. Короєд, ‘Судовий механізм перевірки правомірності застосування санкцій за Законом України “Про санкції”’ в *Актуальні проблеми юридичної науки: збірник тез Міжнародної науковопрактичної конференції “Двадцять першій осінній юридичній читання”* (Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова 2022) 68–9; С. Короєд, ‘Способи оскарження спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) в адміністративному судочинстві’ (2022) 6 JURIS 49.

Доречно згадати правову позицію Конституційного Суду України (далі – КСУ), яка послідовно втілюється ним у рішеннях, і Верховного Суду, щодо тлумачення ст. 106 Конституції України, а саме: ‘повноваження Президента України визначаються виключно Основним законом України і не можуть бути розширені законом або іншим нормативно-правовим актом’¹⁴. Аналогічної позиції дотримується Верховний Суд у деяких своїх рішеннях. З урахуванням викладеного Президент України може здійснювати лише ті повноваження, які перелічені в Конституції України. Зазначена позиція хоч і не є безспірною з теоретичної точки зору¹⁵, все ж таки є обов’язковою з позиції правозастосування. Враховуючи всі попередні висновки, можна стверджувати, що оскільки юридичним фактом, на підставі якого виникають відповідні правовідносини щодо санкцій, є указ Президента України, то такі повноваження Президента України (щодо введення санкцій) повинні бути зазначені в Конституції. Однак чинна Конституція України таких повноважень Президента України не містить. Отже, будь-яке введення санкцій Президентом України є виходом за межі повноважень, і відповідно таким, що суперечить ст. 106 Конституції України.

Наведеній позиції можуть бути протиставлені два заперечення, що базуються на двох нормах, які містяться у ст. 106 Конституції України (Президент на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази й розпорядження, які є обов’язковими для виконання) і ст. 107 Конституції України (компетенція та функції РНБО визначаються законом. Рішення РНБО вводяться в дію указами Президента України).

Саме правова позиція, що Президент має повноваження видавати укази та розпорядження, обов’язкові для виконання, є основою указів Президента про недавнє звільнення двох суддів КСУ. Нагадаємо, Президент видав укази про скасування попередніх указів про призначення цих суддів¹⁶. Таким чином, за позицією Офісу Президента, припис ст. 106 Конституції України, щодо права Президента України видавати обов’язкові укази не обмежується будь-якими рамками, а отже, Президент може видати будь-який указ із будь-якого питання.

Аналогічний алгоритм тлумачення може бути застосований і у питаннях прийняття так званих санкцій. Водночас із наведеним варіантом застосування приписів Конституції України не можна погодитися.

¹⁴ Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України “Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України” від 28 серпня 2020 р № 9-р/2020 <<https://ccu.gov.ua/docs/3201>> (дата звернення: 01.10.2022)

¹⁵ Новітнє вчення про тлумачення правових актів: навч. посіб. з курсу тлумачення правових актів для суддів, що проходять підвищення кваліфікації, і кандидатів на посаду суддів, що проходять спеціальну підготовку (Рогань В відп ред, Право 2013) 314–6.

¹⁶ Про деякі питання забезпечення національної безпеки України: Указ Президента України від 27 березня 2021 р. № 124/2021 <<https://www.president.gov.ua/documents/1242021-37701>> (дата звернення: 01.10.2022).

По-перше, необхідно звернути увагу на структуру ст. 106 Конституції України. Її зміст ст. 106 починається із перелічення конкретних повноважень Президента. Кожне окреме повноваження обліковується під своїм номером. Усього стаття містить 30 повноважень та в 31 пункті зазначається, що Президент здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України. До речі, саме ці формулювання дали підстави КСУ для висновку про можливість визначення повноважень Президента виключно в Конституції. Враховуючи зміст п. 31, можна зробити висновок, що на цьому перелічення повноважень у ст. 106 закінчується. Натомість припис щодо можливості видання указів і розпоряджень міститься через абзац, з чого можна зробити висновок, що законодавець не розглядає таку можливість Президента у ролі окремого повноваження. Можливість видавати укази та розпорядження є лише формою реалізації повноважень Президента, передбачених у пунктах 1–30 ст. 106 Конституції України. Простіше кажучи, Президент України може видавати укази та розпорядження, але лише з питань, наявних у нього повноважень, визначених пунктами 1–30 ст. 106, чи іншими стаття Конституції України.

Інше можливе заперечення стосується припису ст. 107 Конституції України про можливість встановлення на рівні закону повноважень РНБО, та про повноваження Президента вводити в дію рішення РНБО своїм указом. У цьому випадку варіант застосування і тлумачення наведених приписів може бути такий. Оскільки Конституція дозволяє формулювати повноваження РНБО на рівні закону, встановлення Законом про санкції повноважень у РНБО розглядати питання введення санкцій є правомірним. Зі свого боку такі рішення вводяться у дію указами Президента, оскільки таке повноваження теж прямо передбачене ст. 107 Конституції. При відповіді на так поставлене запитання, на думку авторів, слід передусім враховувати, що будь-яка система права, та система права України зокрема, насамперед є внутрішньо узгодженою сукупністю правових норм. На практиці це означає, що будь-яку норму права потрібно тлумачити в системі та у взаємозв'язку з іншими нормами права. Отже, 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. А оскільки, як вже зазначалося, Президент України повноважень вводити санкції не має, то і встановлення таких повноважень щодо розгляду питання санкцій на рівні закону (повноважень більших, ніж має сам Президент) не відповідає змісту ст. 107 Конституції України. Таким чином, на дум-

ку авторів, РНБО, як координаційний орган Президента України, може розглядати питання лише у межах повноважень, які має Президент України, а оскільки, як вже неодноразово зазначалося, Президент таких повноважень не має, то і вся передбачена Законом про санкції процедура не відповідає Конституції України.

Окремо необхідно звернути увагу на деякі процедурні моменти. Оскільки РНБО за формулюванням Конституції України є органом, без сумніву, такий орган є державним. Те саме стосується і Президента України. З огляду на це, і на РНБО, і на Президента України розповсюджуються правила ч. 2 ст. 19 Конституції України (за позицією КСУ на Президента розповсюджується більш жорстке правило, встановлене п. 31 ст. 106 Конституції України).

Нагадаємо, що за змістом ч. 2 ст. 19 Конституції України будь-який орган державної влади зобов'язаний діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України. Якщо формулювання “у межах повноважень” означає, що саме може робити орган, то формулювання “у спосіб”, відповідає на питання, як саме цей орган буде це робити. Встановлення способу по суті означає встановлення процедурних норм. Стаття 2 Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони України” встановлює, що порядок роботи РНБО встановлюється цим Законом та Регламентом Ради національної безпеки і оборони України. При цьому, враховуючи припис ч. 2 ст. 19 Конституції України, Регламент Ради національної безпеки і оборони України повинен встановлюватись на рівні закону. Сам закон майже не містить процедурних моментів проведення засідань РНБО, за винятком статей 9 і 10. Регламент Ради національної безпеки і оборони України натепер відсутній. Отже, можна констатувати, що відсутні й процедурні норми, які б встановлювали, у який спосіб (у розумінні ч. 2 ст. 19 Конституції України) має право діяти РНБО. Утім, таких питань безліч. Чинне законодавство не встановлює кворум, за наявності якого засідання РНБО є повноважним. Нормативно навіть не встановлено граничної кількості членів РНБО, відсутня регламентація процедури ведення засідань РНБО. Так, наприклад, у процесі розгляду деяких справ у Верховному Суді стало відомо¹⁷, що деякі рішення РНБО приймалися у порядку письмового голосування. На практиці виявилось, що “письмове голосування” не передбачає “класичного засідання” (мається на увазі в офлайн-форматі, з протоколюванням, обговоренням, висловленням окремих позицій і заперечень), зокрема, перебування усіх членів РНБО в одному місці, а відповідно, й обговорення питань порядку денного.

¹⁷ Лист-відповідь на адвокатський запит Апарату Ради національної безпеки і оборони від 29.12.2021 року № 5916/11-09/2-21. Особистий архів адвоката О. Салазського; Лист-відповідь на адвокатський запит від 03.11.2021 року № 4899/14-06/2-21. Особистий архів адвоката О. Салазського.

Такі засідання проводяться у порядку письмового опитування, шляхом направлення документів кожному члену РНБО й отримання від нього відповіді. Водночас зі змісту ст. 9 Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони України” можна зрозуміти, що основною та єдиною (адже інше не встановлено законом) формою діяльності та прийняття рішень є “класичне засідання”, із присутністю членів та обговоренням, висловленням зауважень і веденням протоколу.

Висновки. З огляду на наведене, за відсутності регламенту, встановленого на рівні закону, усі прийняті РНБО рішення є такими, що прийняті не у спосіб, передбачений законом, що, зі свого боку, є порушенням ч. 2 ст. 19 Конституції України.

Зважаючи на обмежений обсяг, цей матеріал не може претендувати на виявлення та вирішення усіх проблем, що з’являються у процесі застосування чинного законодавства, яке регулює процедуру введення спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів. Таких спірних питань є чимало: починаючи від суб’єктного складу, до якого можуть бути застосовані санкції, та закінчуючи питаннями порушення наведеною процедурою ст. 124 Конституції України, у частині делегування РНБО функцій судів. Чимало питань також виникає щодо обґрунтованості та вмотивованості рішень і пропорційності втручання держави у права на мирне володіння майном фізичними та юридичними особами. Отже, всі наведені питання можуть слугувати підґрунтям для наступних теоретичних досліджень, зокрема й монографічного характеру.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Abdullaiev R, *Pravove rehuliuвання sanktsii u pravi Yevropeiskoho Soiuzu* (Natsionalnyi universytet “Odeska yurydychna akademiia” 2022) (in Ukrainian).
2. Korotiuk O, *Zakon Ukrainy “Pro sanktsii”*: naukovo-praktychnyi komentar (OVK 2022) (in Ukrainian).

Edited books

3. *Novitnie vchennia pro tlumachennia pravovykh aktiv: navch. posib. z kursu tlumachennia pravovykh aktiv dlia suddiv, shcho prokhodiat pidvyshchennia kvalifikatsii, i kandydativ na posadu suddiv, shcho prokhodiat spetsialnu pidhotovku* (Rotan V vidp red, Pravo 2013) 314–6 (in Ukrainian).

Journal articles

4. Buhaichuk K, ‘Normatyvno-pravovi aspekty vdoskonalennia sanktsiinoi polityky Ukrainy’ [2022] 1 (84) *Pravo i bezpeka* 29–38. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2022.1.03> (in Ukrainian).

5. Koroied S, 'Sposoby oskarzhennia spetsialnykh ekonomichnykh ta inshykh obmezhuvalnykh zakhodiv (sanktsii) v administratyvnomu sudochynstvi' (2022) 6 JURIS 49 (in Ukrainian).

Conferense papers

6. Koroied S, 'Sudovi mekhanizm perevirky pravomirnosti zastosuvannia sanktsii za Zakonom Ukrainy "Pro sanktsii"' Aktualni problemy yurydychnoi nauky: zbirnyk tez Mizhnarodnoi naukopraktychnoi konferentsii "Dvadtsiat pershi osinni yurydychni chytannia" (Khmelnytskyi universytet upravlinnia ta prava imeni Leonida Yuzkova 2022) 68–9 (in Ukrainian).
7. Shatrava S, 'Deiaki aspekty realizatsii sudovoi praktyky shchodo skasuvannia spetsialnykh ekonomichnykh ta inshykh obmezhuvalnykh zakhodiv (sanktsii)' v *Problemy suchasnoi politseistyky: tezy dop. nauk.-prakt. konf.* (2022) 130–3 (in Ukrainian).

Websites

8. 'Vidbulas dovhoochikuvana oflain dyskusiiia Naradcha Pro: sanktsiinyi pryiom. Stratehii zakhystu' (*EQUITY*, 07.09.2021) <<https://equity.law/press-center/news/1305.html>> (accessed: 01.10.2022) (in Ukrainian).
9. 'Pozovy shchodo sanktsii RNBO "zamorozeni" – holova Verkhovnoho Sudu poiasnyv prychnu' (*Ukrinform*, 15.12.2021) <<https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3369356-pozovi-sodo-sankcij-rnbo-zamorozeni-golova-verhovnogo-sudu-poasniv-prichinu.html>> (accessed: 01.10.2022) (in Ukrainian).
10. 'Rozghliad sprav pro sanktsii RNBO u Verkhovnomu Sudi halmuietsia cherez SBU, – suddia KAS Khokhuliak' (*Informator.press*, 11.02.2022) <<https://informator.press/rozghliad-sprav-pro-sanktsii-rnbo-u-verkhovnomu-sudi-halmuietsia-cherez-sbu-suddia-kas-khokhuliak>> (accessed: 01.10.2022) (in Ukrainian).
11. 'Sanktsiini nadra: pershe rishennia sudu pro spetsdozvil, anulovanyi RNBO' (*Nadra.info*, 11.11.2021) <<https://nadra.info/2021/11/sanctional-subsoils-the-first-court-decision-in-the-case-of-a-special-permit-annulled-by-rnbo-decree-has-been-published>> (accessed: 01.10.2022) (in Ukrainian).
12. Bakonina O, 'Zastosuvannia sanktsii do telekanaliv: VS prodovzhyv rozghliad odniiei iz sprav' (*IuRLIHA*, 23.06.2021) <https://jurliga.ligazakon.net/news/204404_zastosuvannya-sanktsiy-do-telekanaliv-vs-prodovzhiv-rozglyad-odn-z-spra> (accessed: 01.10.2022) (in Ukrainian).
13. Zakharov Ye, Valendiuk O, Hnatiuk M, 'Na zahalnykh pidstavakh' (*Iurydychna praktyka* 2022 № 45–46) <<https://pravo.ua/articles/na-zahalnykh-pidstavakh>> (accessed: 01.10.2022) (in Ukrainian).
14. Kamenev M, 'Imenem prezidenta. Yak pratsiuie mekhanizm personalnykh sanktsii i khto oskarzhuie yikh u sudi' (*Graty*, 30.12.2021) <<https://graty.me/uk/imenem-prezidenta-yak-praczyuie-mehanizm-personalnih-sankczij-i-hto-oskarzhuie-ih-u-sudi>> (accessed: 01.10.2022) (in Ukrainian).

Olexandr Salazskyi

APPLICATION OF SPECIAL ECONOMIC
AND OTHER RESTRICTIVE MEASURES (SANCTIONS)
THROUGH THE PRISM OF THE REGULATIONS
OF THE CONSTITUTION OF UKRAINE

ABSTRACT. The article emphasizes the relevance of research of the institute of special economic and other restrictive measures (sanctions) and its novelty for the legal system of Ukraine. Numerous law enforcement problems, which have arisen due to the mass application of so-called sanctions to legal entities and physical persons, are outlined. The foregoing stipulates a request for theoretical studies on the essence of special economic and other restrictive measures and procedures for their application.

The task of this article is to research legal principles of application of the institute of special economic and other restrictive measures, correlation of the sanction application procedure with the provisions of the Constitution of Ukraine.

The provisions of the Law of Ukraine “On sanctions”, the adoption of which in 2014 allowed to introduce this institute into the legal system of Ukraine, are studied. The attention is paid to the difficulties, which have arisen during the mass application of the provisions of the law from 2020 and the reasons for such difficulties, specifically drawbacks of legal regulation and the absence of profound theoretical groundwork. The applicable normative regulation of the institute of sanctions, the procedure of sanction imposition are analyzed in the presented article, grounds for impositions of special economic and other restrictive measures are regarded. The authorities of the National Security and Defense Council and the President of Ukraine in terms of imposition of sanctions through the prism of the status of these bodies in the legal system of Ukraine are analyzed.

As the result of the research, the conclusion is made that a Decree of the President of Ukraine is an act of individual action, which entails legal consequences, and therefore the President of Ukraine is subject of adopting a decision on the imposition of special economic and other restrictive measures. At the same time positions of the Constitutional Court of Ukraine as the only body of constitutional jurisdiction over the powers of the President of Ukraine are analyzed. As the result of the provided analysis the conclusion is made, that the applicable Constitution of Ukraine does not foresee the authorities of the President of Ukraine to apply special economic and other restrictive measures to legal entities and physical persons. The attention is focused on other problems of law enforcement and the conclusion about the necessity of further study of legal nature of institute of sanctions in Ukraine.

KEYWORDS: special economic and other restrictive measures; sanctions; authorities; a state power authority; procedure of application.