



Олександра Кологойда

докторка юридичних наук, професорка,
 професорка кафедри економічного права
 та економічного судочинства
 Навчально-наукового інституту права
 Київського національного університету
 імені Тараса Шевченка, адвоката
 (Київ, Україна)
 ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0001-6929-3225>
 Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/G-5740-2017>
a.kolohoida@icloud.com

УДК 346.9

БЛОКУВАННЯ І СТЯГНЕННЯ АКТИВІВ ПІДСАНКЦІЙНИХ ОСІБ

Анотація. У статті досліджено передумови впровадження інституту конфіскації активів в Україні, ЄС та країнах-партнерах (Канада, США).

Визначено правову природу та особливості персональних санкцій блокування і стягнення активів, підстави та порядок застосування персональних санкцій: блокування і стягнення активів. Обґрунтовано гіпотезу про належність персональних санкцій (блокування і стягнення активів) до інституту цивільної конфіскації.

Блокування і стягнення активів відбиваються на майновій базі підсанкційної особи, обмежують майнові права та економічні інтереси шляхом позбавлення права користування та розпорядження активом (блокування активів) або позбавлення права власності, майнових і немайнових прав (стягнення активів), викликають організаційні ускладнення, зокрема неможливість здійснювати окремі операції або господарську діяльність загалом. Вони застосовуються у визначеному законом порядку спеціально уповноваженим державним органом (блокування активів – за рішенням Ради національної безпеки і оборони України, введеним у дію указом Президента України, а стягнення активів – за рішенням Вищого антикорупційного суду). Такі заходи мають екстраординарний (виключний) характер. Підставою їх застосування є дії фізичної або юридичної особи, визначені законом: завдання істотної шкоди національній безпеці, суверенітету чи територіальній цілісності України або значне сприяння вчиненню таких дій.

Визначено спеціальний суб'єктний склад персональних санкцій, які застосовуються до юридичних осіб (іноземних осіб та осіб, які перебувають під контролем іноземної юридичної особи) та фізичних осіб (нерезидентів, резидентів, осіб без громадянства), а також суб'єктів, які здійснюють або сприяють терористичній діяльності країни-агресора або своїми діями створили суттєву загрозу національній безпеці, суверенітету та територіальній цілісності України або сприяли терористичній діяльності. Активи іноземних держав не підлягають стягненню відповідно до Закону України "Про санкції"; для їх стягнення застосовуються норми спеціального закону.

Блокування та стягнення активів має застосовуватись з урахуванням впливу на права людини, що охороняються Європейською конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція): право мирного володіння майном (ст. 1 Першого протоколу до Конвенції), право на справедливий суд (ст. 6 Конвенції), право на повагу до особистого та сімейного життя (ст. 8 Конвенції), право на ефективний засіб правового захисту (ст. 13 Конвенції). Виключні обставини (компенсація воєнних збитків), належне правове регулювання та якісна аргументованість судових рішень з урахуванням конкретної особи та обставин справи, доказової бази, ефективний судовий контроль за обґрунтованістю підстав застосування персональних санкцій і належністю активів підсанкційній особі, а також право на

оскарження застосування персональних санкцій будуть підставою формування позитивної для України практики вирішення Європейським судом з прав людини (далі – ЄСПЛ) цієї категорії спорів.

Ключові слова: необґрунтовані активи; цивільна конфіскація; персональні санкції; блокування активів; стягнення активів; принцип правової визначеності; принцип пропорційності; вмотивованість судового рішення; права людини; принципи Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Інститут цивільної конфіскації “необґрунтованих активів” (non-conviction based asset forfeiture) – правовий механізм боротьби з корупцією та відшкодування заподіяної шкоди, спрямований на забезпечення ефективного стягнення неправомірно набутих активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування у власність держави, коли притягнення до кримінальної відповідальності неможливе через недосягнення визначеного кримінальним законом розміру неправомірно набутих активів або кримінальне провадження за ст. 368⁵ Кримінального кодексу України¹ (далі – КК України), предметом злочину, в якому були ці активи, закрите на підставі пунктів 3, 4, 5, 8, 10 ч. 1 ст. 284 Кримінального процесуального кодексу України². Цей інструмент активно застосовується в багатьох країнах світу, зокрема у США, Сполученому Королівстві, Швейцарії, Ізраїлі.

В Україні інститут цивільної конфіскації – визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави за рішенням Вищого антикорупційного суду, що розглядаються в порядку цивільного судочинства за позовом прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, які не перевищують межу, встановлену ст. 368⁵ КК України “Незаконне збагачення” (цивільна конфіскація) було запроваджено Законом України від “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів”³ від 31 жовтня 2019 р. Процесуальні аспекти врегульовано главою 12 Цивільного процесуального кодексу України⁴. Заходи щодо виявлення необґрунтованих активів та збору доказів їх необґрунтованості вживають Національне антикорупційне бюро України та Спеціалізована антикорупційна прокуратура, а у визначених за-

¹ Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>> (дата звернення 02.10.2024).

² Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>> (дата звернення 02.10.2024).

³ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів: Закон України від 31 жовтня 2019 р. № 263-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/263-20#Text>> (дата звернення 02.10.2024).

⁴ Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1618-IV в редакції від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>> (дата звернення 02.10.2024).

коном випадках – Державне бюро розслідувань та Генеральна прокуратура України.

Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму⁵ встановлює мінімальні стандарти щодо застосування санкцій, проте стосується лише санкцій проти юридичних осіб та іноземних держав.

В Україні інститут моніторингу заморожених активів було впроваджено у вітчизняне законодавство першою редакцією Закону України “Про запобігання та протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення”⁶ від 28 листопада 2002 р. щодо осіб, пов’язаних з провадженням терористичної діяльності або стосовно яких застосовано міжнародні санкції. Чинна (третя) редакція цього Закону від 6 грудня 2019 р.⁷ передбачає замороження активів, пов’язаних з тероризмом, розповсюдженням зброї масового знищення, обмеження доступу до них, зупинення та заборона проведення фінансових операцій суб’єктами первинного фінансового моніторингу до осіб, пов’язаних з провадженням терористичної діяльності, або стосовно яких застосовано міжнародні санкції.

Замороження активів – це заборона на здійснення платіжної операції, конвертування, розміщення, руху активів, пов’язаних з тероризмом і його фінансуванням, розповсюдженням зброї масового знищення та його фінансуванням, на основі резолюцій Ради Безпеки ООН, рішень іноземних держав, суду (п. 25 ч. 1 ст. 1, ст. 22 Закону України “Про запобігання та протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення” від 6 грудня 2019 р.). Закон України “Про санкції”⁸ від 14 серпня 2014 р. зі змінами від 12 травня 2022 р. свідчить про необхідність розширення інституту цивільної конфіскації за рахунок стягнення активів підсанкційних осіб.

Стягнення в дохід держави активів підсанкційних осіб досліджували в своїх роботах Є. Крапивін, Т. Хутор, Б. Карнаух, А. Климосюк, Т. Рябченко, Дж. МакБрайд. Інституту конфіскації в приватному праві присвячені дослідження В. Крата. Конфіскацію суверенних активів Росії для відновлення України та компенсації збитків досліджувала Ф. Вебб⁹ та ін.

⁵ Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму. Генеральна Асамблея Організації Об’єднаних Націй 15 грудня 1997 р. Ратифікована Законом України від 12 вересня 2002 р. № 149-IV <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_518#Text> (дата звернення 02.10.2024).

⁶ Про запобігання та протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму: Закон України від 28 листопада 2002 р. № 249-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/249-15#Text>> (дата звернення 02.10.2024).

⁷ Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 6 грудня 2019 р. № 361-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text>> (дата звернення 02.10.2024).

⁸ Про санкції: Закон України від 14 серпня 2014 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18#Text>> (дата звернення 02.10.2024).

⁹ Philippa Webb, ‘Legal options for confiscation of Russian state assets to support the reconstruction of Ukraine’ (2024) <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/759602/EPRS_STU\(2024\)759602_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/759602/EPRS_STU(2024)759602_EN.pdf)> (accessed 02.10.2024).

Закон України “Про санкції” було прийнято 14 серпня 2014 р. після анексії Криму та східної частини України. Законом передбачено застосування таких санкцій, як блокування активів, обмеження на в’їзд до країни, заборона інвестицій, імпорتنі обмеження, ембарго та ін. Однак ці санкції не зупинили агресію РФ та афілійованих з нею осіб, і з початком повномасштабного вторгнення Росії в Україну 24 лютого 2022 р. постало питання посилення санкцій та пошуку механізмів відшкодування заподіяних збитків за рахунок звернення стягнення на активи.

Метою статті є дослідження правового регулювання підстав і порядку застосування персональних санкцій: блокування та стягнення активів на засадах обґрунтування гіпотези про їх персональний, виключний і тимпоральний характер, належність стягнення активів до інституту цивільної конфіскації.

Історія та передумови впровадження інституту конфіскації підсанкційних активів. 12 травня 2022 р. був прийнятий Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності санкцій, пов’язаних з активами окремих осіб”¹⁰, яким було внесено зміни, зокрема, до ч. 1 ст. 4 Закону України “Про санкції”:

1) визначення блокування активів як ‘тимчасове обмеження права особи користуватися та розпоряджатися належним їй майном’ замінено на ‘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, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження ними’;

2) перелік санкцій доповнено п. 1¹: ‘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’. Міністерство юстиції України визначено головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких застосовано санкції.

Україна стала першою державою, яка на законодавчому рівні запровадила можливість конфіскації активів країни-агресора та осіб, які сприяють країні-агресору і своїми діями створили суттєву загрозу національній безпеці, суверенітету та територіальній цілісності України або сприяють терористичній діяльності.

ЄС та держави-партнери, які підтримують Україну в боротьбі проти РФ, також ввели проти Росії безпрецедентні санкції, заблокували мільярди

¹⁰ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності санкцій, пов’язаних з активами окремих осіб: Закон України від 12 травня 2022 р. № 2257-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2257-20#Text>> (дата звернення 02.10.2024).

російських активів і розробляють шляхи конфіскації та використання цих коштів з метою воєнної підтримки та відбудови України.

Першою іноземною країною, яка також упровадила конфіскацію заблокованих та арештованих активів осіб, які сприяють військовій агресії, стала Канада. 23 червня 2022 р. було ухвалено законопроект S-217 An Act respecting the repurposing of certain seized, frozen or sequestrated assets¹¹, який не стосується виключно України, але передбачає арешт заморожених російських активів у Канаді та їхній наступний розподіл за рішенням суду для компенсації збитків, спричинених військовою агресією РФ шляхом передачі громадянам України, юридичним особам та на відновлення України. Відповідні поправки до Закону про спеціальні економічні заходи (SEMA)¹² Сенат Канади схвалив 23 червня 2022 р. Підставою вжиття заходів є прийняття рішення міжнародною організацією держав, членом якої є Канада; грубе порушення міжнародного миру та безпеки; вчинення грубих і систематичних порушень прав людини в іноземній державі; значні корупційні діяння за участю громадянина іноземної держави. Особливістю законопроекту Канади, розробленого сенатором Ratna Omidvar, є передбачений механізм звернення стягнення на державні активи РФ (russian state assets), а не тільки активи російських олігархів. У червні 2023 р. міністр закордонних справ Канади Мелані Жолі оголосила, що Уряд Канади конфіскував вантажний літак Антонов-124 відповідно до Закону про спеціальні економічні заходи (SEMA). Раніше уряд Канади оголосив про санкції проти Volga-Dnepr Group, російської компанії, яка володіє авіакомпанією Volga-Dnepr Airlines.

Закон США від 24 квітня 2024 р. “Про відновлення економічного процвітання та можливостей для українців” (Rebuilding Economic Prosperity and Opportunity for Ukrainians Act (REPO))¹³ у розділі 104(b) надає президентові США повноваження конфіскувати заморожені суверенні активи РФ, які прямо або опосередковано належать уряду, Центробанку та Російському фонду прямих інвестицій (розділ 2(6)(A)(i)). Такі кошти будуть спрямовуватись у спеціальний Фонд “підтримки України”, який адмініструватиме держсекретар США. У розділі 103 Закону вимагається, щоб усі заморожені російські суверенні активи залишалися замороженими доти, доки військові дії між РФ та Україною не припиняться, і Росія не виплатить Україні повну компенсацію або не візьме участі в міжнародному механізмі, який це передбачатиме. Президент США не може скасувати вже введені санкції. Закон вимагає, щоб адміністрація визначала та повідомляла Конгресу про місцезнаходження російських суверенних активів.

¹¹ An Act respecting the repurposing of certain seized, frozen or sequestrated assets (Frozen Assets Repurposing Act) 23.06.2022 <<https://www.parl.ca/DocumentViewer/en/44-1/bill/S-217/first-reading>> (accessed 01.10.2024).

¹² Special Economic Measures Act. 1992 <<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/s-14.5/page-1.html>> (accessed 02.10.2024).

¹³ Rebuilding Economic Prosperity and Opportunity for Ukrainians Act (REPO) (2023-2024). Public Law No: 118-50 24.04.2024 <<https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/4175>> (accessed 02.10.2024).

З урахуванням норм міжнародного права конфіскація суверенних активів РФ є безпрецедентним виключним заходом, тому країни-партнери зважують юридичні ризики, ухвалюючи таке рішення. Крім того, для України важливою є розробка іноземними партнерами не тільки механізму конфіскації, а й передачі підсанкційних активів на відновлення України.

Європейський Союз¹⁴, Велика Британія та багато інших країн запровадили такі ж широкі санкції. Більшість суверенних активів РФ у ЄС (за різними оцінками від 300 до 500 млрд доларів) заблоковані у формі бондів, облигацій та інших фінансових інструментів, які реінвестуються при погашенні цінних паперів на депозит у центральному банку. 16 лютого 2024 р. Рада ЄС прийняла рішення про те, що центральні депозитарії ЄС, зокрема Euroclear (Бельгія), Clearstream, повинні окремо обліковувати й зберігати прибутки від заморожених суверенних активів центробанку РФ, які спрямовуватимуться до Міжнародного компенсаційного фонду для наступної виплати компенсацій постраждалим і підтримки України (Immobilised Russian assets, 2024)¹⁵.

Правова природа персональних санкцій блокування та стягнення активів. В. Крат звертає увагу, що політико-правовий підхід допускає існування різних конструкцій конфіскації. Як наслідок, у світовій практиці сформувалося два різновиди конфіскації: проти особи (особиста конфіскація, in personam); проти речі (речова конфіскація, in rem). Конфіскація in personam застосовується в кримінальному судочинстві. Аналіз норм Цивільного кодексу України¹⁶ (далі – ЦК України), зокрема ст. 328, п. 10, 12 ч. 1 ст. 346, 354, свідчить, що його ст. 354 здійснюється приватно-правове регулювання конфіскації in personam. Українська модель конфіскації in rem набула втілення в конструкції “необґрунтовані активи”. Цивільна конфіскація необґрунтованих активів належить до спеціальних правових конструкцій, яким властива міжгалузєва та публічна спрямованість, спеціальний суб’єктний склад (публічні особи та пов’язані з ними особи). Сутність цивільної конфіскації як санкції за вчинене правопорушення зумовлює переважне регулювання її публічним законодавством, хоча її застосування не позбавлене приватно-правових наслідків (позбавлення правопорушника майна). Публічно-правовим наслідком конфіскації є запобігання вчиненню злочинів з метою злочинного збагачення, вилучення з цивільного обороту майна, що не підлягає вільному обігу, забезпечення безпеки суспільства, збереження

¹⁴ EU Best Practices for the Effective Implementation of Restrictive Measures. 2024 <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11623-2024-INIT/en/pdf>> (accessed 02.10.2024).

¹⁵ Immobilised Russian assets: Council decides to set aside extraordinary revenues (2024) <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/12/immobilised-russian-assets-council-decides-to-set-aside-extraordinary-revenues>> (accessed 02.10.2024).

¹⁶ Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>> (дата звернення 02.10.2024).

публічного порядку¹⁷. Підставою безоплатного вилучення майна є незаконність його набуття.

Закон України “Про санкції” для позначення спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів, передбачених ч. 1 ст. 4, використовує узагальнюючий термін “санкції”, а в ст. 5 щодо таких заходів впливу, як блокування та стягнення активів – термін “персональні санкції”, що зумовлює необхідність дослідження їх правової природи та особливостей.

Є. Крапивін вважає, що спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (санкції) не є заходами адміністративної, кримінальної чи матеріальної відповідальності; мають політичну мету – обмежити вплив фізичних чи юридичних осіб, змусити їх припинити порушення чи утриматись від вжиття певних дій. Вчений посилається на політику ЄС, яка визнає метою застосування таких обмежень: захист європейських цінностей, підтримку демократії, прав людини, принципів міжнародного права, збереження миру, запобігання конфліктам та зміцнення міжнародної безпеки¹⁸.

Відповідно до ч. 1 ст. 217 Господарського кодексу України¹⁹ господарськими санкціями визнаються заходи впливу на правопорушника у сфері господарювання, у результаті застосування яких для нього настають несприятливі економічні та/або правові наслідки.

Спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (санкції) є формою реалізації відповідальності; застосовуються за вчинення правопорушення (у формі дій) уповноваженими органами державної влади і забезпечені державним примусом.

Блокування і стягнення активів є санкціями як формами цивільної конфіскації, оскільки застосовуються у визначеному законом порядку спеціально уповноваженим державним органом (РНБО України або ВАКС) за дії (завдання істотної шкоди національній безпеці, суверенітету чи територіальній цілісності України або значне сприяння вчиненню таких дій), відбиваються на майновій базі підсанкційної особи, обмежують майнові права та економічні інтереси шляхом позбавлення права користування та розпорядження активом (блокування активів) або позбавлення права власності, майнових і немайнових прав (стягнення активів), викликають певні організаційні ускладнення, зокрема, неможливість здійснювати окремі операції або господарську діяльність загалом.

Особливості санкцій блокування та стягнення активів:

1) блокування активів має тимчасовий характер і не зумовлює припинення права власності підсанкційної особи на майно (активи), тобто має харак-

¹⁷ В Крат, ‘Значення конструкції конфіскації в приватному праві’ (Трохи про приватне право) <<https://t.me/glossema/100> від 17.03.2022> (дата звернення 02.10.2024).

¹⁸ Є Крапивін, ‘Стягнення в дохід держави активів як різновид санкцій та практика Європейського Суду з прав людини’ (УГСПЛ 2004) <https://www.helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2024/06/Maket_web-1.pdf> (дата звернення 02.10.2024).

¹⁹ Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>> (дата звернення 02.10.2024).

тер обмежувального заходу. Стягнення активів є різновидом цивільно-правової конфіскації, оскільки особа позбавляється всього майна або його частини без права його повернення та отримання компенсації його вартості;

2) *об'єктом санкцій є активи*, що належать підсанкційній фізичній або юридичній особі, та активи, щодо яких така особа може прямо чи опосередковано (через інших фізичних або юридичних осіб) вчиняти дії, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження ними (кінцевий бенефіціарний власник, пов'язані та афілійовані особи);

3) *виключний (екстраординарний) характер*. Підставою застосування є дії, які сприяють країні-агресору, створили суттєву загрозу національній безпеці, суверенітету та територіальній цілісності України або сприяли терористичній діяльності, порушують права і свободи людини і громадянина, інтереси суспільства та держави, призводять до окупації території, експропріації чи обмеження права власності, завдання майнових втрат, створення перешкод для сталого економічного розвитку, повноцінного здійснення громадянами України належних їм прав і свобод (ст. 3 Закону “Про санкції”). Наявність реальної чи потенційної загрози національним інтересам, національній безпеці, суверенітету і територіальній цілісності України, безумовно, є оціночним поняттям, а достатність підстав вважати існування такої реальної чи потенційної загрози передбачає певну межу дискреції в кожному окремому випадку²⁰. При прийнятті рішення про застосування РНБО та при введенні в дію рішення РНБО про застосування санкцій Президент як гарант Конституції України²¹ повинен оцінити наявність та достатність підстав для введення такої санкції.

Перелік підстав для застосування санкції “стягнення активів” чітко визначений у ч. 1 ст. 5¹ Закону “Про санкції”. Стягнення активів може бути застосовано лише щодо фізичних та юридичних осіб, які своїми діями завдали істотної шкоди національній безпеці, суверенітету чи територіальній цілісності України (в тому числі шляхом збройної агресії чи терористичної діяльності, окупації / анексії території України) або значною мірою сприяли (зокрема, шляхом фінансування або матеріально-технічного забезпечення діяльності держави-агресора: надання у користування території, цивільної або військової інфраструктури, приміщень, військової чи спеціальної техніки, іншого рухомого або нерухомого майна, постачання / надання, зберігання зброї, боєприпасів, вибухових речовин або інформаційного сприяння) вчиненню таких дій або ухваленню рішень іншими особами, у тому числі до резидентів у розумінні Закону України “Про основні засади приму-

²⁰ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13 січня 2021 р. у справі № 9901/405/19 <<https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/94377744>> (дата звернення 02.10.2024).

²¹ Конституція України від 28 червня 1996 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення 02.10.2024).

сового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів”²² від 3 березня 2022 р.

Водночас застосування цих персональних санкцій не виключає застосування інших заходів захисту національних інтересів, національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України, її економічної самостійності, прав, свобод та законних інтересів громадян України, суспільства та держави, у т. ч. кримінальної відповідальності фізичних та юридичних осіб, яка поєднується з персональними санкціями, якщо йдеться про терористичну діяльність, вчинення кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки України²³. Більшість дій, за які застосовується стягнення активів, є злочинами (статті 109, 110, 110², 111, 112, 113, 114, 114¹, 328, 330, 332, 436, 437, 447 КК України)²⁴;

4) *передумова стягнення активів* – якщо на відповідну фізичну чи юридичну особу в порядку, визначеному Законом “Про санкції”, *вже накладено санкцію у виді блокування активів* за рішеннями Ради національної безпеки і оборони України, прийнятими після 24 травня 2022 р. (набрання чинності Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності санкцій, пов’язаних з активами окремих осіб”).

Таке обмежує можливість конфіскації активів, заблокованих рішеннями, ухваленими до 24 травня 2022 р. Це відповідає принципові дії закону в часі; зворотної сили закон не має (ст. 58 Конституції України). Стягнути заблоковані раніше активи можна шляхом повторного застосування санкцій у зв’язку зі спливом строку їх накладення. Формально це можна вважати новими санкціями, які накладаються іншим рішенням РНБО та указом Президента. Однак щодо багатьох осіб санкції (зокрема, блокування активів) накладалися безстроково. Водночас у рішенні Вищого антикорупційного суду від 20 березня 2023 р. у справі № 991/1914/23 суд висловив іншу точку зору, дійшовши висновку, що стягнення активів у дохід держави можливе навіть тоді, коли протиправні дії відповідача мали місце до 24 травня 2022 р. Такий висновок було обґрунтовано тим, що заборона агресивної війни – це надімперативна норма міжнародного права (*jus cogens*), яка була запроваджена та визнана міжнародною спільнотою задовго до вторгнення збройних формувань РФ на територію України, а тому була заздалегідь достеменно відомою всім особам, які брали участь в ухваленні рішення про початок міжнародного збройного конфлікту, підтримували або виправдовували його, де б вони не знаходились та під юрисдикцією якої б держави вони не перебували на

²² Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів: Закон України від 3 березня 2022 р. № 2116-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2116-20#Text>>

²³ Крапивін (н 18).

²⁴ Дж МакБрайд, “Вилучення активів в дохід держави і Європейська конвенція з прав людини” (USAID 2023) <https://nsj.gov.ua/files/1689776383J4A_Sanctions_Report_Prof_McBride_UKR.pdf> (дата звернення 02.10.2024).

момент вчинення цих дій²⁵. Визначальним є не момент блокування активів, а те, що дії особи, які є підставою для стягнення активів, мали місце після 24 травня 2022 р., коли можливість застосування стягнення активів була запроваджена в законодавство²⁶;

5) є *персональними санкціями*. Термін “персональні” санкції використовується на протиположність “секторальним”. Водночас персональні санкції спрямовані на майнові (економічні) права та інтереси підсанкційних осіб, а не на особу порушника, що вказує на їх належність до санкцій проти майна *in rem* (проти речі), а не санкцій *in personam* (проти особи);

6) *спеціальний суб’єктний склад*. Персональні санкції застосовуються до іноземних юридичних осіб, юридичних осіб, які перебувають під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи (безвідносно до громадянства, у тому числі нерезидентів та резидентів України, осіб без громадянства), а також суб’єктів, які здійснюють або сприяють терористичній діяльності (ч. 3 ст. 5 Закону) країни-агресора та осіб, які сприяють країні-агресору і своїми діями створили суттєву загрозу національній безпеці, суверенітету та територіальній цілісності України або сприяли терористичній діяльності. Активи іноземних держав не підлягають стягненню відповідно до Закону України “Про санкції”; для їх стягнення застосовуються норми Закону України “Про основні засади примусового вилучення в Україні об’єктів права власності Російської Федерації та її резидентів”;

7) *особлива процедура застосування*. Блокування активів застосовується за рішенням РНБО України, введеним у дію указом Президента України (ч. 2 ст. 5 Закону України “Про санкції” п. 2 ч. 1 ст. 13 Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони України”²⁷); стягнення активів – за рішенням ВАКС (ст. 20 Кодексу адміністративного судочинства України²⁸, далі – КАС України) за позовом Міністерства юстиції України. Ініціаторами застосування санкцій є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Служба безпеки України (ч. 1 ст. 3 Закону України “Про санкції”), Міністерство закордонних справ (п. 8 постанови Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 888 “Деякі питання підготовки пропозицій Кабінету Міністрів України щодо застосування, скасування та внесення змін до санкцій”²⁹).

²⁵ Рішення Вищого антикорупційного суду від 20 березня 2023 р. у справі № 991/1914/23 <https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/hcac/administrative/judgments/991_1914_23_20-03-2023.pdf> (дата звернення 02.10.2024).

²⁶ Т Хутор, Б Карнаух, А Климосюк, Т Рябенко, ‘Аналіз практики Вищого антикорупційного суду щодо застосування санкції у виді стягнення активів в дохід держави’ (Інститут законодавчих ідей, 2023) <<https://confiscation.com.ua/media/analiz-praktyky-vyshhogo-antikorupczijnogo-sudu.pdf>> (дата звернення 02.10.2024).

²⁷ Про Раду національної безпеки і оборони України: 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 02.10.2024).

²⁸ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>> (дата звернення 02.10.2024).

²⁹ Деякі питання підготовки пропозицій Кабінету Міністрів України щодо застосування, скасування та внесення змін до санкцій: постанова Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 888. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-2016-%D0%BF#Text>> (дата звернення 02.10.2024).

Якщо протягом розумного строку, зумовленого метою застосування відповідних санкцій або внесення змін до них, з дня, коли ініціатору стали відомі та були офіційно підтверджені підстави для застосування, скасування та внесення змін до санкцій, визначених у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону, ініціатор не вніс урядові пропозицій щодо застосування санкцій, внесення змін до них, то ініціаторами внесення зазначених пропозицій можуть бути такі органи, як:

– Міноборони, якщо відповідні дії суб'єктів створюють реальні та/або потенційні загрози національним інтересам, національній безпеці, суверенітету і територіальній цілісності України, сприяють терористичній діяльності, призводять до окупації території України;

– Мін'юст, якщо відповідні дії суб'єктів, порушують права і свободи людини і громадянина, інтереси суспільства та держави, призводять до експропріації чи обмеження права власності, завдання майнових втрат, створення перешкоди для повноцінного здійснення громадянами України належних їм прав і свобод (п. 7 постанови Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 888).

Управління стягнутими в дохід держави активами здійснює виключно Фонд державного майна України з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління»³⁰ від 24 лютого 2024 р. До 22 лютого 2024 р. таке майно передавалось в управління також центральному органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (Агентство з розшуку та менеджменту активів – АРМА) та військовим адміністраціям та/або іншим органам державної влади, суб'єктам господарювання державного сектору економіки. Реформування законодавства в частині управління стягнутими активами зумовлено наближенням законодавства України до міжнародних стандартів корпоративного управління юридичних осіб в частині спрощення та модернізації процесів фінансового планування, розширення повноважень наглядових рад, урегулювання проблемних питань управління як частини євроінтеграційних заходів³¹;

8) *обмежений строк застосування*. Блокування активів застосовується на строк, визначений рішенням РНБО України (5, 10 років) або безстроково. Стягнення активів може застосовуватись лише в період дії правового режиму воєнного стану. В Законі відсутня черговість застосування стягнення активів, що належить до дискреційних повноважень Мін'юсту.

³⁰ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління: Закон України від 24 лютого 2024 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3587-20#Text>> (дата звернення 02.10.2024).

³¹ Крапивін (н 18).

Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо застосування санкцій”³² від 13 липня 2023 р. передбачено створення Державного реєстру санкцій, у якому розміщується інформація про підстави для застосування, зміни або скасування санкцій, перелік санкцій, які застосовуються до кожної особи, перелік осіб, щодо яких застосовано санкції, та відомості для їх ідентифікації.

В аспекті міжнародних зобов’язань з дотримання прав людини Україна поінформувала про відступ від зобов’язань за статтями 3, 8(3), 9, 12, 13, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27 Пакту про громадянські та політичні права³³, статтями 4(3), 8, 9, 10, 11, 13, 14, 16 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод³⁴, статтями 1, 2, 3 Першого протоколу до Конвенції, ст. 2 Протоколу № 4 до Конвенції на період воєнного стану³⁵.

Тим не менш, блокування і стягнення в дохід держави активів як майна, що належить фізичній або юридичній особі, а також активів, щодо яких така особа може прямо чи опосередковано вчиняти дії, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження ними, як санкції мають вплив на права людини, гарантовані Конвенцією: право на мирне володіння майном (ст. 1 Першого протоколу до Конвенції) та право на справедливий суд (ст. 6 Конвенції).

Критеріями сумісності заходу втручання у право на мирне володіння майном з гарантіями ст. 1 Першого протоколу до Конвенції є те, чи ґрунтувалося таке втручання на національному законі, чи мало легітимну мету, а також, чи є відповідний захід пропорційним легітимній меті втручання у право:

1) втручання держави у право власності повинно мати нормативну основу в національному законодавстві, яке є доступним для заінтересованих осіб, чітким, а наслідки його застосування – передбачуваними (принцип законності, легітимна мета).

Конвенція не виключає можливості стягнення майна в дохід держави, адже надає договірним сторонам широку свободу розсуду при вирішенні питання про те, коли експропріація майна відповідає суспільним інтересам (“Джеймс та інші проти Сполученого Королівства”, № 8793/79 від 21 лютого 1986 р., п. 46)³⁶. Однак уряд має продемонструвати, що існує розумний зв’язок пропорційності між використаними засобами і цілями, які ставляться.

³² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо застосування санкцій: Закон України від 13 липня 2023 р. № 3223-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3223-20#Text>> (дата звернення 02.10.2024).

³³ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text> (дата звернення 02.10.2024).

³⁴ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text> (дата звернення 02.10.2024).

³⁵ Notification of Partial Withdrawal of Derogation: Ukraine <<https://rm.coe.int/0900001680af4532>> (accessed 02.10.2024).

³⁶ James and others v. The United Kingdom (Application no. 8793/79), 21 February 1986 <<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57507>> (accessed 02.10.2024).

Необхідно досягти “справедливого балансу” між вимогами загального інтересу суспільства та вимогами захисту засадничих прав людини (“Спорронг і Лоннрот проти Швеції”, № 7151/75; 7152/75 від 18 грудня 1984 р., п. 69)³⁷.

Дискреційні повноваження державного органу визначати коло осіб, до яких буде застосовано персональні санкції, зокрема стягнення активів, підлягатимуть оцінюванню судом у межах дослідження законності як одного з критеріїв тесту на пропорційність втручання. З урахуванням обмеження строку застосування стягнення активів Мін’юст при визначенні пріоритету повинен керуватись критеріями, побудованими на спеціальних цілях цивільної конфіскації (зупинення агресивних дій та компенсація завданої шкоди): ступінь зв’язку суб’єкта з політичним режимом Путіна та найбільша вартість активів (які доцільно закріпити в законі); а також наявність доказової бази³⁸.

Якщо можливість втручання у право власності передбачена законом, Конвенція надає державам свободу розсуду щодо визначення легітимної мети такого втручання: контроль за використанням майна відповідно до загальних інтересів. Тимчасове позбавлення права підсанкційної особи користуватися та розпоряджатися належним майном, а тим більше стягнення активів є втручанням держави у її право на мирне володіння майном. Таке втручання держави у це право ґрунтується на вимогах, зокрема, Закону України “Про санкції”. Частиною 7 ст. 41 Конституції України визначено, що використання власності не може завдавати шкоди, зокрема, правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства. *Втручання у право мирного володіння майном має легітимну мету забезпечити контроль за власністю особи, яка може нести потенційну загрозу національним інтересам України. Такий контроль є необхідним для ефективного реагування держави на загрози її безпеці, що підтверджує преамбула Закону України “Про санкції”.* Зазначена мета відповідає п. 2 ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, який допускає реалізацію державою права вводити в дію такі закони, які вона вважає за необхідне, щоб здійснювати контроль за користуванням майном відповідно до загальних інтересів;

2) відповідність законним публічним (суспільним) інтересам (легітимність мети блокування та стягнення активів): зупинення дій, які уможливають вчинювані Росією на території України воєнні злочини, злочини проти людяності та масштабні руйнування цивільної інфраструктури; зміцнення фінансово-економічного підґрунтя, обороноздатності України та компенсація шкоди, завданої Україні та її народу – жертвам злочинів Росії

³⁷ Sporrang and Lönnroth v. Sweden (Article 50) (Application no. 7151/75; 7152/75), 18 December 1984 <<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57579>> (accessed 02.10.2024).

³⁸ Санкційна конфіскація приватних активів в Україні: рекомендації щодо застосування з урахуванням практики ЄСПЛ (Інститут законодавчих ідей, 2022) <<https://izi.institute/media/analysts/pdf/2024/11/16/rekomendacziyi-shhodo-zastosuvannya-z-urahuvannyam-praktyky-yespl-1.pdf>> (дата звернення 02.10.2024).

(справедлива сатисфакція) (пояснювальна записка до Закону від 12 травня 2022 р. № 2257-IX)³⁹. Безперечно, в умовах агресивної війни Росії проти України, що триває, такі цілі застосування санкцій у вигляді блокування і стягнення активів співвідносяться з інтересами суспільства як єдиною легітимною метою позбавлення права власності за ст. 1 Першого протоколу до Конвенції;

3) втручання у право власності, навіть якщо воно здійснюється згідно із законом і з легітимною метою, буде розглядатися як порушення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, якщо не буде встановлений справедливий баланс між інтересами суспільства, пов'язаними із цим втручанням, й інтересами особи, яка зазнає втручання в її право власності. Отже, має існувати розумне співвідношення (пропорційність) між метою, досягнення якої передбачається, та засобами, які використовуються для її досягнення.

Закон “Про санкції” та рішення РНБО України не містять посилання на необхідний обсяг активів, які підлягають конфіскації, переліку заблокованих активів, які підлягають стягненню. Це є дискреційним повноваженням Мін’юсту. Слід диференційовано підходити до визначення конкретного переліку активів, які слід конфіскувати в кожній окремій справі, залежно від кількості підстав застосування санкції.

Принцип пропорційності є одним із визначальних елементів верховенства права, який має передусім інструментальну цінність, оскільки є своєрідною методикою визначення правомірності втручання в права людини з боку держави⁴⁰. Принцип пропорційності передбачає, що втручання у право власності, навіть якщо воно здійснюється згідно з національним законом і в інтересах суспільства, розглядатиметься як порушення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, якщо не було дотримано справедливої рівноваги (балансу) між інтересами держави (суспільства), пов'язаними з втручанням, та інтересами особи, яка його зазнала. “Справедлива рівновага” передбачає наявність розумного співвідношення (обґрунтованої пропорційності) між передбачуваною метою та засобами, які використовуються для її досягнення. Необхідний баланс не буде дотриманий, якщо особа несе індивідуальний і надмірний тягар.

Під час визначення пропорційності Європейський суд з прав людини оцінює, чи можна було досягти тієї самої легітимної мети шляхом меншого втручання в права і чи розглянула влада можливість застосування менш суворих рішень (ОАО Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Russia⁴¹; Vaskrsic v.

³⁹ Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо підвищення ефективності санкцій, пов'язаних з активами окремих осіб” <blob:https://itd.rada.gov.ua/f0c6fc8d-4050-48c6-aa4f-324d20fcb3cb> (дата звернення 02.10.2024).

⁴⁰ Г Цувіна, ‘Принцип верховенства права у цивільному судочинстві: теоретико-прикладне дослідження’ (Дис докт наук, 2021) 354.

⁴¹ ОАО Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Russia (14902/04) 15.12.2014 <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-106308> (accessed 02.10.2024).

Slovenia⁴²). ЄСПЛ звертає увагу на особисту вразливість особи (Čakarević v. Croatia⁴³; Pyrantiene v. Lithuania⁴⁴), стан здоров'я і матеріальне становище, дотримання права на справедливий суд.

Мін'юст у позовній заяві про стягнення активів повинен обґрунтувати, що застосування цивільної конфіскації є тим оптимальним заходом, який дасть змогу досягти легітимної мети. Для цього треба довести, що застосування менш обтяжливих заходів, наприклад блокування активів, не зможе досягти поставлених цілей, що раніше накладені на особу санкції не зупинили цю особу від агресії та воєнних злочинів або вчинення дій, які підтримують чи сприяють такій агресії⁴⁵. Запобігти можливим випадкам непропорційного втручання могло б законодавче закріплення певних обмежень у конфіскації активів, на кшталт переліку майна, на яке не може бути звернено стягнення за рішенням ВАКС⁴⁶.

Відповідно до правової позиції Верховного Суду, викладеної у постанові Великої Палати Верховного суду України від 7 квітня 2020 р. у справі № 916/2791/13⁴⁷, при прийнятті відповідних рішень, суд повинен враховувати співмірність застосування вказаної санкції зі шкодою, що завдана інтересам суспільства діями відповідного суб'єкта. Оцінюючи пропорційність втручання у право на вільне володіння, суд передусім враховує, що стягнення активу в дохід держави є винятковим заходом, зумовленим гостротою становища та необхідністю досягнення цілей – 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 України в умовах правового режиму воєнного стану. Дотримання судом принципу пропорційності втручання у право вільного володіння майном (активом) зумовлює необхідність належної аргументації судового рішення, що забезпечує прозорість і зрозумілість для сприйняття суспільством процесу правосуддя та судового рішення як його зовнішньої форми реалізації, тим самим підвищуючи авторитет судової влади.

На відміну від кримінального процесу, який є чітко регламентованим, зокрема, у частині подання доказів і доказування, процес прийняття рішення про застосування санкцій в Україні не має процесуальних стандартів. Тому відповідальність за зміст, достовірність та повноту наданої інформації, що стала підставою для застосування санкцій, покладається виключно на ор-

⁴² Vaskrsić v. Slovenia (31371/12) 25.07.2017 <<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-173102>> (accessed 02.10.2024).

⁴³ Čakarević v. Croatia (48921/13) 26.04.2018 <<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-182445>> (accessed 02.10.2024).

⁴⁴ Pyrantiene v. Lithuania (45092/07) 12.11.2013 <<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-128040>> (accessed 02.10.2024).

⁴⁵ Санкційна конфіскація приватних активів в Україні (н 38).

⁴⁶ Там само.

⁴⁷ Постанова Великої Палати Верховного Суду України від 7 квітня 2020 р. у справі № 916/2791/13 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/89564248>> (дата звернення 02.10.2024).

ган, який подає такі докази та відповідає за їх збір та не перебуває у сфері відання органу, який приймає рішення про застосування обмежень⁴⁸.

Велика Палата Верховного Суду в постанові від 13 січня 2021 р. у справі № 9901/405/19⁴⁹ за позовом до Президента України, Ради національної безпеки і оборони, Кабінету Міністрів України про визнання протиправним та скасування Указ Президента України від 14 травня 2018 р. № 126/2018 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 травня 2018 року ‘Про застосування та скасування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)’”⁵⁰ за розпорядженням КМУ від 18 квітня 2018 р. № 257-р, досліджуючи правомірність застосування санкцій у вигляді блокування активів, зазначила, що встановлення пропорційності втручання в право власності має бути предметом судового контролю згідно з положеннями Конвенції та практикою ЄСПЛ. Оскаржуваним указом Президента України до позивача строком на 3 роки застосовано персональні санкції: блокування активів, відмова у наданні віз, скасування віз, заборона в’їзду на територію України, за перебування позивача у 2014 р. як “міжнародного спостерігача” на незаконних референдумах у Автономній Республіці Крим, “виборах” у окремих районах Донецької та Луганської областей. Велика Палата Верховного Суду вказала, що судовий контроль за таким рішенням є обмеженим, оскільки суд, з одного боку, не може за Президента повторно оцінити наявність і достатність підстав для введення таких санкцій у межах його дискреції (що означало б порушення принципу розподілу влади), але з другого боку – суд може перевірити дотримання меж такої дискреції та процедури введення санкцій, співвідношення публічних інтересів держави Україна і приватних інтересів конкретного власника та встановити пропорційність втручання в право власності.

Оцінюючи дотримання ст. 321 ЦК України, ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, Велика Палата Верховного Суду вказала, що з огляду на встановлені судами обставини та те, що втручання у право мирного володіння майном позивача не позбавляє його права власності, а лише тимчасово – на чітко визначений строк – обмежує можливість реалізації цього права в Україні, таке втручання є пропорційним легітимній меті та не становитиме надмірного тягаря для позивача. Крім того, позивач не зазначає про наявність у нього будь-якої власності на території України, а отже, й про реальність порушення його права, не вказує, чи взагалі таке втручання щодо нього мало місце. Оспорюване рішення в частині блокування активів має скоріше превентивний характер, забороняючи особі розміщувати власність на території

⁴⁸ Постанова Верховного Суду від 22 лютого 2023 р. у справі № 800/501/17 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/109286419>> (дата звернення 02.10.2024).

⁴⁹ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13 січня 2021 р. у справі № 9901/405/19 (н 20).

⁵⁰ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 травня 2018 року “Про застосування та скасування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)”: Указ Президента України від 14 травня 2018 р. № 126/2018 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/126/2018#Text>> (дата звернення 02.10.2024).

України та користуватися нею, наприклад, засновувати медіа, мати у власності інтернет-видання, що дало б змогу такій особі впливати на внутрішні справи суверенної держави навіть за своєї фізичної відсутності. Процедура введення санкцій позивачем не оспорується; порушення меж дискреції Президента при вирішенні питання достатності підстав і доказів для введення таких санкцій не встановлено, що є підставою відмови в позові.

Практика Європейського суду з прав людини щодо арештів (блокування) та конфіскації майна є численною й усталеною. Ключовими вимогами, які розглядає ЄСПЛ у таких справах, – це незаконне походження майна та його безпосередня пов'язаність із предметом кримінального провадження – об'єкт злочину (*objectum sceleris*), переслідування конфіскацією однієї з легітимних цілей, пропорційність як заходу впливу (наприклад, *Kruglov and Others v. Russia*⁵¹, заяви № 11264/04 та 15 інших, пп. 142–146, *East/West Alliance Limited v. Ukraine*⁵², заява № 19336/04, пп. 182–207; *Džinić v. Croatia*⁵³, заява № 38359/13, пп. 67–82; *FU QUAN, s.r.o. v. the Czech Republic*⁵⁴, заява № 24827/14, пп. 70–75; *Łysak v. Poland*⁵⁵, заява № 1631/16, пп. 83–92; *Taganrog LRO and Others v. Russia*⁵⁶, заява № 32401/10 та 19 інших, пп. 283–284). Така практика є релевантною і до стягнення активів у дохід держави, оскільки більшість дій, за які така санкція застосовується (ч. 1 ст. 51 Закону України “Про санкції”), є злочинами, передбаченими КК України. ЄСПЛ розглядає такі справи не як конфіскацію майна, а лише як контроль за користуванням майном.

У справі *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland* № 45036/98 від 30 червня 2005 р.⁵⁷, яка стосувалася арешту літака, який використовувався компанією-заявником на умовах оренди, унаслідок якого компанія втратила право користування майном на 3 роки в межах 4-річного строку оренди, та справі *Nada v. Switzerland* № 10593/08 від 12 вересня 2012 р.⁵⁸, яка стосувалася обмеження можливості виїзду заявника з території італійського анклаву, санкції були класичними у міжнародно-правовому розумінні, і майно не конфісковувалось, а вилучалось як тимчасовий захід, що перешкоджав його використанню та володінню на певний строк. У справі *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland* № 5809/08 від 21 черв-

⁵¹ *Kruglov and Others v. Russia* (11264/04, 32324/06, 26067/08...) 04.02.2020 <<https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-200719>> (accessed 02.10.2024).

⁵² *East West Alliance Limited v. Ukraine* (19336/04) 23/01/2014 <<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-140029>> (accessed 02.10.2024).

⁵³ *Džinić v. Croatia* (38359/13) 17.05.2016 <<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-162868>> (accessed 02.10.2024).

⁵⁴ *FU QUAN, s.r.o. v. the Czech Republic* (24827/14) 17.03.2022 <<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-216196>> (accessed 02.10.2024).

⁵⁵ *Łysak v. Poland* (1631/16) 07.10.2021 <<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-212034>> (accessed 02.10.2024).

⁵⁶ *Taganrog LRO and Others v. Russia* (32401/10 44285/10 3488/11...) 07.06.2022 <<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-217535>> (accessed 02.10.2024).

⁵⁷ *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland* (45036/98), 30 June 2005 <<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-69564>> (accessed 02.10.2024).

⁵⁸ *Nada v. Switzerland* (10593/08) 12.09.2012 <<https://hudoc.echr.coe.int/%20fre?i=001-113118>> (accessed 02.10.2024).

ня 2016 р.⁵⁹ до заявника (колишнього іракського посадовця) застосовувалась санкція у вигляді конфіскації активів, які спрямували у Фонд розвитку Іраку на підставі резолюції Ради безпеки ООН⁶⁰.

У всіх трьох справах ЄСПЛ дійшов висновку, що втручання у права, що розглядалися в цих справах, було передбачено законом і мало законну мету, що є двома елементами “трискладового тесту”, та визначає передумови для потенційного дотримання положень Конвенції. Щодо третьої складової “трискладового тесту” – пропорційності, то за висновком Суду у справі *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland* мало місце порушення прав Аль-Дулімі, визначених ст. 6 і ст. 13 Конвенції. ЄСПЛ вказав, що Швейцарія, яка не ратифікувала Перший протокол до Конвенції, все одно мала діяти відповідно до принципів, закладених в Конвенції, а саме: а) перевірити, чи були підстави для внесення заявника до санкційного списку; б) дати можливість заявнику подати свої докази й аргументи в суді. Оскільки цього порядку дотримано не було, то хоча конфіскація формально і мала законну мету, проте балансу між інтересами заявника і суспільства не було дотримано⁶¹. При оцінці пропорційності у справі *Nada v. Switzerland* ЄСПЛ вказав, що Суд має дослідити, чи врахували достатньою мірою органи влади специфіку справи і чи запровадили вони, діючи в межах свого розсуду, заходи, необхідні для того, щоб адаптувати режим санкцій до особистої ситуації заявника.

Виключні обставини (компенсація воєнних збитків, заподіяних збройною агресією Російської Федерації проти України), за яких було впроваджено в Україні санкцію стягнення активів підсанкційних осіб, правове регулювання на рівні закону, належна якість (аргументованість) судових рішень з урахуванням особи та конкретних обставин, доказової бази та ефективний судовий контроль за наявністю обґрунтованих підстав для застосування персональних санкцій, доведення зв'язку між активами та підсанкційними особами, захист майнових прав третіх осіб на частки в стягнених активах (компенсація), мають стати підставою формування позитивної для України практики вирішення ЄСПЛ цієї категорії спорів. За відсутності таких гарантій ЄСПЛ дійде висновку, що застосування цих заходів спричинило порушення і ст. 6(1) Конвенції, і ст. 1 Першого протоколу.

Право на справедливий суд (ст. 6 Конвенції) гарантує право на справедливий судовий розгляд і стосується процедури прийняття і запровадження санкцій, дотримання розумних строків розгляду справи, а також процесу оскарження прийнятих рішень. Критерієм, від якого залежить розумна тривалість судового розгляду, є складність справи (значний обсяг доказів і фактів, що належать до предмета доказування, складність юридичної

⁵⁹ *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland* (Application no.5809/08), 12 June 2016 <<https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-164515>> (accessed 02.10.2024).

⁶⁰ МакБрайд (н 24).

⁶¹ Крапівін (н 18).

кваліфікації, необхідність застосування норм іноземного права), значна кількість учасників справи, необхідність залучення свідків, перекладачів. З урахуванням практики ВАКС за 2022–2023 рр. та у зв'язку з критикою з боку національних та міжнародних експертів Законом України від 13 липня 2023 р. № 3223-IX внесено зміни до ст. 283¹ КАС України, якими збільшено строки розгляду справ у судах першої інстанції (до 30 днів), апеляційної (до 15 днів); строк на подання відзиву збільшено з 2 до 5 днів⁶². Повний текст рішення суду має бути складений не пізніше п'яти днів з дня проголошення. Строк на подання апеляційної скарги становить до п'яти днів з дня проголошення рішення суду (або складення повного тексту рішення суду та його опублікування на офіційному вебсайті ВАКС). Розгляд апеляційної скарги здійснюється Апеляційною палатою ВАКС протягом 15 днів з дня надходження апеляційної скарги до суду. З урахуванням складності справ (обсяг доказів та епізодів доказування) і складності здійснення професійної діяльності та судочинства в умовах воєнного стану вказані строки не відповідають критерію розумного строку. Важливим критерієм дотримання права на справедливий суд є можливість оскарження рішення про застосування санкцій. ЄСПЛ (*Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland*, п. 152; *Nada v. Switzerland*, п. 186) зазначав про неможливість у демократичному суспільстві ситуації, коли особа не має доступу до механізму їх перегляду в індивідуальному порядку. Це право має містити не тільки фактичну можливість оскарження, а й наявність чіткої об'єктивної незалежної процедури, у межах якої особа може захистити своє право⁶³.

Є. Крапивін вказує також, що застосування персональних санкцій може оцінюватись за критеріями застосування санкцій у обхід загального процесу правосуддя у справах про застосування кримінальних санкцій, і в цій ситуації така національна практика може додатково оскаржуватись за ст. 7 Конвенції – жодного покарання без закону. Процедура збору інформації про підсанкційні активи чутлива щодо дотримання ширшого переліку прав людини, наприклад, передбаченого ст. 8 Конвенції права на повагу до особистого та сімейного життя, втручання у яке допускається державою згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб⁶⁴. Врешті, оскільки застосування персональних санкцій може сприйматися як підстава для заяви про порушення передбачених Конвенцією прав, додаткову увагу в законі слід при-

⁶² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо застосування санкцій (н 32).

⁶³ Крапивін (н 18).

⁶⁴ М Третьяков, Д Свиридова, А Павлюк, 'Застосування санкцій: спори крізь призму практики ЄСПЛ' (Юридична практика 29.08.2023) <<https://pravo.ua/zastosuvannia-sanktsii-spory-kriz-pryzmu-praktyky-iespl>> (дата звернення 02.10.2024).

ділити праву на ефективний засіб правового захисту, передбачений ст. 13 Конвенції⁶⁵.

Висновки. Блокування і стягнення активів є санкціями; стягнення активів є видом цивільної конфіскації. Ці санкції відбиваються на майновій базі підсанкційної особи, обмежують майнові права та економічні інтереси шляхом позбавлення права користування та розпорядження активом (блокування активів) або позбавлення права власності, майнових і немайнових прав (стягнення активів), викликають певні організаційні ускладнення, зокрема неможливість здійснювати окремі операції або господарську діяльність загалом. Вони застосовуються у визначеному законом порядку спеціально уповноваженим державним органом (за рішенням РНБО України, введеним у дію указом Президента України, а стягнення активів – за рішенням ВАКС). Мають екстраординарний (виключний) характер. Підставою їхнього застосування є дії фізичної або юридичної особи: завдання істотної шкоди національній безпеці, суверенітету чи територіальній цілісності України або значне сприяння вчиненню таких дій.

Персональні санкції застосовуються до юридичних осіб (іноземних та осіб, які перебувають під контролем іноземної юридичної особи) та фізичних осіб (нерезидентів, резидентів, осіб без громадянства), а також суб'єктів, які здійснюють або сприяють терористичній діяльності країни-агресора або своїми діями створили суттєву загрозу національній безпеці, суверенітету та територіальній цілісності України або сприяли терористичній діяльності. Активи іноземних держав не підлягають стягненню відповідно до Закону України "Про санкції"; для їх стягнення застосовуються норми спеціального закону.

Конфіскація суверенних активів РФ є безпрецедентним виключним заходом, тому країни-партнери зважають юридичні ризики, приймаючи таке рішення. Для України важливою є розробка іноземними партнерами не тільки механізму конфіскації, а й передачі таких активів на відновлення України та відшкодування збитків.

Блокування, а тим більше стягнення активів має застосовуватись з урахуванням чутливості до таких прав людини, як право на мирне володіння майном (ст. 1 Першого протоколу до Конвенції), право на справедливий суд (ст. 6 Конвенції), право на повагу до особистого та сімейного життя (ст. 8 Конвенції), право на ефективний засіб правового захисту (ст. 13 Конвенції).

Виключні обставини (компенсація воєнних збитків), належне правове регулювання та якісна аргументованість судових рішень з урахуванням конкретної особи та обставин справи, доказової бази та ефективного судового контролю за обґрунтованістю підстав застосування персональних санкцій, доведення зв'язку між активами та підсанкційними особами, захист майнових прав третіх осіб на частки в стягнених активах (компенсація), мож-

⁶⁵ Крапивін (н 18).

ливість оскарження рішення про застосування санкцій мають стати підставою формування позитивної для України практики вирішення ЄСПЛ цієї категорії спорів.

REFERENCES

Bibliography

Theses

1. Tsuvina T, 'Pryntsyp verkhovenstva prava u tsyvilnomu sudochynstvi: teoretyko-prykladne doslidzhennia' (Dys doktora nauk, 2021).

Websites

2. EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures (2024). <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11623-2024-INIT/en/pdf>> (accessed 02.10.2024).
3. Immobilised Russian assets: Council decides to set aside extraordinary revenues (2024) <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/12/immobilised-russian-assets-council-decides-to-set-aside-extraordinary-revenues>> (accessed 02.10.2024).
4. Webb Ph, 'Legal options for confiscation of Russian state assets to support the reconstruction of Ukraine' (2024) <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/759602/EPRS_STU\(2024\)759602_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/759602/EPRS_STU(2024)759602_EN.pdf)> (accessed 02.10.2024).
5. Krapyvin Ye, 'Stiahnennia v dokhid derzhavy aktyviv yak riznovyd sanktsii ta praktyka Yevropeiskoho Sudu z prav liudyny' (UHSPL 2004) <https://www.helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2024/06/Maket_web-1.pdf> (accessed 02.10.2024).
6. Krat V, 'Znachennia konstruksii konfiskatsii v pryvatnomu pravi' (Trokhy pro pryvatne pravo) <<https://t.me/glossema/100> vid 17.03.2022> (accessed 02.10.2024).
7. MakBraid Dzh, 'Vyluchennia aktyviv v dokhid derzhavy i Yevropeiska konventsiiia z prav liudyny' (USAID 2023) <https://nsj.gov.ua/files/1689776383J4A_Sanctions_Report_Prof_McBride_UKR.pdf> (accessed 02.10.2024).
8. Sanktsiina konfiskatsiia pryvatnykh aktyviv v Ukraini: rekomendatsii shchodo zastosuvannia z urakhuvanniam praktyky YeSPL (Instytut zakonodavchykh idei, 2022) <<https://izi.institute/media/analysts/pdf/2024/11/16/rekomendacziyi-shhodo-zastosuvannya-z-urakhuvanniam-praktyky-yespl-1.pdf>> (accessed 02.10.2024).
9. Tretiakov M, Svyrydova D, Pavliuk A, 'Zastosuvannia sanktsii: spory kriz pryzmu praktyky YeSPL' (Iurydychna praktyka, 29.08.2023) <<https://pravo.ua/zastosuvannia-sanktsii-spory-kriz-pryzmu-praktyky-iespl>> (accessed 02.10.2024).
10. Khutor T, Karnaukh B, Klymosiuk A, Riabchenko T, 'Analiz praktyky Vyshchoho antykoruptsiinoho sudu shchodo zastosuvannia sanktsii u vydi stiahnennia aktyviv v dokhid derzhavy' (Instytut zakonodavchykh idei, 2023) <<https://confiscation.com.ua/media/analiz-praktyky-vyshhogo-antikorupczijnogo-sudu.pdf>> (accessed 02.10.2024).

Oleksandra Kolohoida

BLOCKING AND CONFISCATION OF ASSETS OF SANCTIONED PERSONS

ABSTRACT. The article examines the introduction of the asset confiscation procedure in Ukraine, EU and partner countries (Canada, USA).

The legal nature and specifics of personal sanctions such as blocking and confiscation of assets, the grounds and procedure for applying personal sanctions: blocking and confiscation of assets are determined. The hypothesis that personal sanctions (blocking and confiscation of assets) belong to

the non-conviction based asset forfeiture is substantiated. Blocking and confiscation of assets are marked on the property base of the sanctioned person, limit property rights and economic interests by depriving the right to use and dispose of the asset (blocking of assets) or deprivation of the right to ownership, property and non-property rights (forfeiture of assets), cause certain organizational complications, in particular, the inability to carry out individual operations or economic activity as a whole. They are applied in accordance with the procedure established by law by a specially authorized state body (according to the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine, put into effect by the decree of the President of Ukraine, and the confiscation of assets – according to the Supreme Anti-Corruption Court decision). Such measures are an extraordinary (exceptional). The basis for their application is the actions of a natural or legal person: causing significant damage to the national security, sovereignty or territorial integrity of Ukraine or significantly contributing to the commission of such actions.

A special subject composition of personal sanctions has been defined, which are applied to legal entities (foreign entities and persons under the control of a foreign legal entity) and natural persons (non-residents, residents, stateless persons), as well as entities that carry out or contribute to the terrorist activities of the aggressor country or by their actions created a significant threat to the national security, sovereignty and territorial integrity of Ukraine or contributed to terrorist activities. Assets of foreign countries are not subject of the assets confiscation according to the Law of Ukraine “On Sanctions”; the norms of a special law are applied for their confiscation.

Blocking and confiscation of assets should be applied taking into account the impact on the right to peaceful possession of property (Article 1 of Protocol No. 1 to the ECHR), the right to a fair trial (Article 6 of the ECHR), the right to respect for personal and family life (Article 8 of the ECHR), the right to an effective remedy (Article 13 of the ECHR). Exceptional circumstances (compensation for war losses), proper legal regulation and qualitative reasoning of court decisions taking into account the person and the circumstances of the case, the evidence base, effective judicial control over the validity of the grounds for the application of personal sanctions and the ownership of assets by the sanctioned person, as well as the right to appeal the application of personal sanctions will be the basis for the positive practice for Ukraine in the ECHR resolution of such disputes.

KEYWORDS: non-conviction based asset; civil confiscation; personal sanctions; freezing of assets; confiscation of assets; principle of legal certainty; principle of proportionality; justification of court decision; human rights under the ECHR; principles of the ECHR.