



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



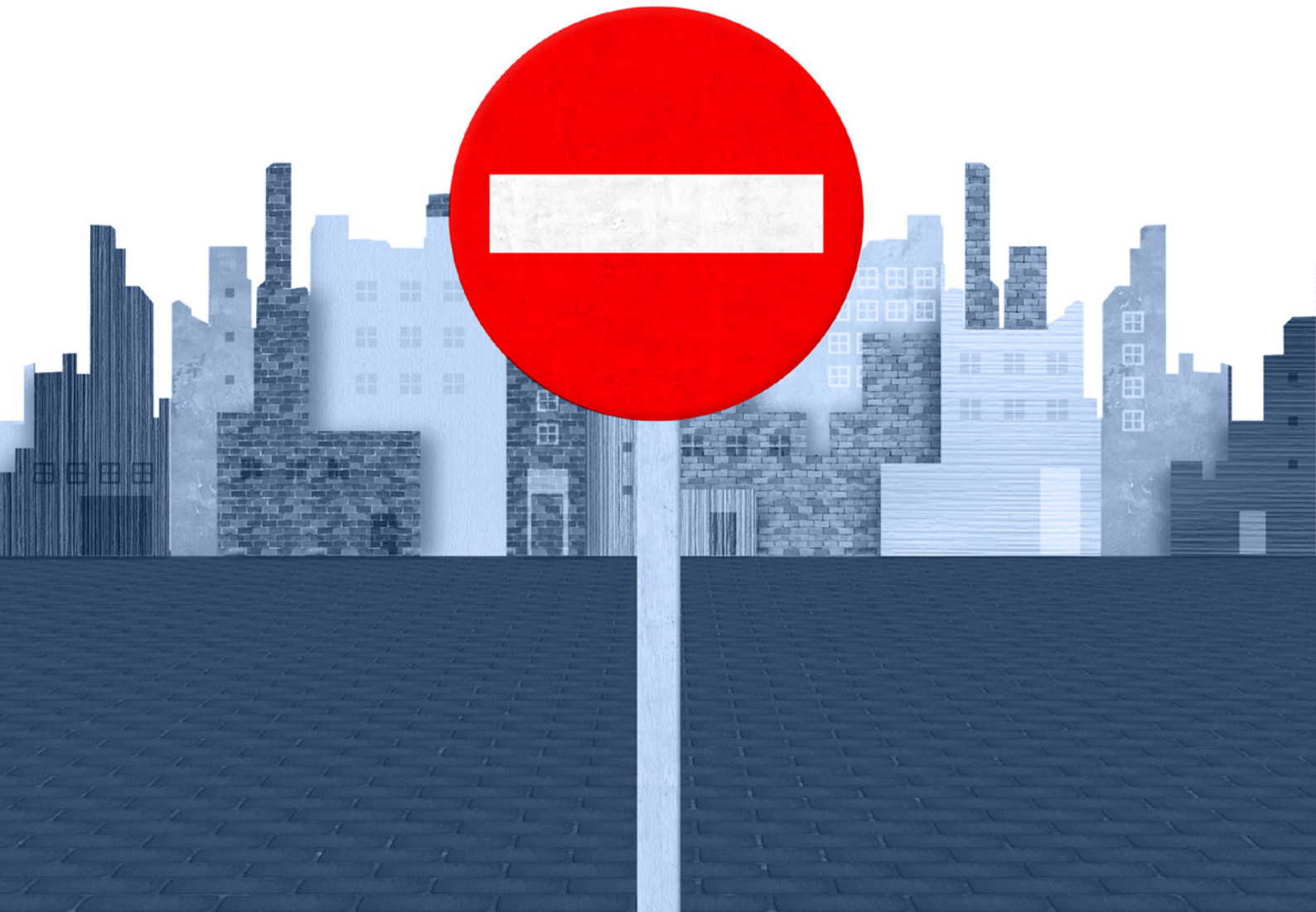
УКРАЇНЬКА
ГЕЛЬСІНСЬКА
СПІЛКА З ПРАВ
ЛЮДИНИ

СТЯГНЕННЯ В ДОХІД ДЕРЖАВИ АКТИВІВ ЯК РІЗНОВИД САНКЦІЙ ТА ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Євген Крапивін

експерт з кримінальної юстиції
Центру політико-правових реформ

2024





USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



УКРАЇНЬКА
ГЕЛЬСІНЬСКА
СПІЛКА З ПРАВ
ЛЮДИНИ

Аналітичний звіт підготовлено за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) в рамках Програми «Права людини в дії», яка виконується Українською Гельсінською спілкою з прав людини.

Погляди та інтерпретації, представлені у цій публікації, не обов'язково відображають погляди USAID, Уряду США. Відповідальність за вміст публікації несуть виключно автори.

У світі, USAID є однією з провідних установ у сфері розвитку, яка виконує роль каталізатора цих процесів та допомагає досягати позитивних результатів. Діяльність USAID є проявом доброчинності американського народу, а також підтримує просування країн-отримувачів допомоги до самостійності та стійкості та сприяє забезпеченню національної безпеки та економічного добробуту США. Партнерські стосунки з Україною USAID підтримує з 1992 року; за цей час, загальна вартість допомоги, наданої Україні з боку Агентства, склала понад 9 млрд. доларів США. До поточних стратегічних пріоритетів діяльності USAID в Україні належать зміцнення демократії та механізмів досконалого врядування, сприяння економічному розвитку та енергетичній безпеці, вдосконалення систем охорони здоров'я та пом'якшення наслідків конфлікту у східних регіонах. Для того, щоб отримати додаткову інформацію про діяльність USAID, просимо Вас звертатися до Відділу зв'язків з громадськістю Місії USAID в Україні за тел. (+38 044) 521-57-53. Також пропонуємо завітати на наш вебсайт: <http://www.usaid.gov/ukraine> або на сторінку у Фейсбук: <https://www.facebook.com/USAIDUkraine>

ЗМІСТ

Список скорочень:.....	4
Вступ.....	5
Методологія.....	6
1. Поняття санкцій та стандарти їх застосування.....	7
1.1 Поняття санкцій та підстав їх застосування.....	7
1.2 Стягнення в дохід держави активів як різновид санкцій	9
2. Практика Європейського суду з прав людини: загальні положення.....	14
2.1 Права людини, які обмежуються під час застосування відповідних санкцій.....	14
2.2 Відступ України від зобов'язань за Конвенцією в умовах воєнного стану.....	16
2.3 Рішення Європейського суду з прав людини щодо застосування санкцій	18
3. Відповідність національного законодавства положенням Конвенції та практиці їх застосування.....	22
3.1 Щодо підстав застосування санкцій.....	22
3.2 Щодо процедури розгляду застосування санкцій	24
Висновки.....	26

Список скорочень:

АКМУ	Антимонопольний комітет України
АРМА	Агенство з розшуку та менеджменту активів
ВАКС	Вищий антикорупційний суд України
Закон	Закон України «Про санкції» (Закон №1644-VII від 14.08.2014 р.)
КАСУ	Кодекс адміністративного судочинства України
Конвенція, ЄКПЛ	Конвенція про захист прав і основоположних свобод людини
ООН	Організація Об'єднаних Націй
ПАРЄ	Парламентська асамблея Ради Європи
РНБО	Рада національної безпеки і оборони України
Суд, ЄСПЛ	Європейський Суд з прав людини
ФМДУ	Фонд державного майна України

Вступ

Застосування санкцій сьогодні є поширеним заходом в Україні з огляду на необхідність реагування на виклики поставлені гібридною війною до 2022 року та збройним конфліктом міжнародного характеру після 24 лютого 2024 року.

Зазвичай під санкціями розуміються зовнішньополітичні санкції, що накладаються одними державами стосовно інших і стосуються їх суверенних територій, торгівлі, можливості користування майном тощо. Водночас в Україні у 2014 році було ухвалено Закон «Про санкції», який дозволив застосовувати цей механізм на внутрішньому рівні, тобто всередині країни. У 2022 році цей Закон було суттєво розширено і за останні два роки існує близько 40 судових вироків щодо стягнення майна як громадян держави-агресора, так і українських громадян, в дохід держави як захід конфіскації в межах накладених санкцій.

Природа ж таких санкцій має змішаний характер – з одного боку вона є позасудовою, де стосується обмеження прав на пересування, доступу до території тощо; з іншого – в частині обмеження в реалізації права власності застосовує судовий механізм, адже держава навіть в умовах воєнного стану несе відповідальність за дотримання прав і свобод людини, зокрема права власності. Хоча положення закону застосовуються до осіб – фізичних і юридичних, – чії дії визнані такими, що створюють значні загрози національній безпеці, суверенітету і територіальній цілісності України або сприяють вчиненню таких дій іншими особами, цих підстав недостатньо для визначення пропорційності такого втручання у реалізацію прав і свобод людини.

Відтак у цьому аналітичному документі розглядаються відповідні положення Закону України «Про санкції», які уможливили з 2022 року здійснювати безповоротне вилучення активів, що належать різним категоріям осіб. Серед іншого це може створювати проблеми сумісництва із зобов'язаннями щодо захисту прав і свобод людини, визначеними насамперед Конституцією України.

Оскільки Конституційний Суд України не висловлював свою позицію з цього питання з огляду на відсутність звернень суб'єктів конституційного подання (скарги), то питання ймовірних порушень права власності можна розглянути крізь призму релевантної практики Європейського суду з прав людини, адже Україна не відступала від цих зобов'язань за Конвенцією про захист прав і основоположних свобод (Європейською конвенцією) в умовах воєнного стану.

Методологія

Аналітичний звіт містить:

- 1) огляд загальних положень щодо санкцій в українському законодавстві,
- 2) базових відомостей щодо їх застосування,
- 3) аналіз релевантної практики Європейського суду з прав людини,
- 4) відповідність національного законодавства положенням Конвенції та практиці їх застосування.

Для цілей аналізу практики ЄСПЛ було досліджено три групи рішень:

- a) рішення, безпосередньо про санкції
 - «Компанія «Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi» проти Ірландії» [*Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*] [GC], № 45036/98, від 30 червня 2005 р.;
 - «Нада проти Швейцарії» [*Nada v. Switzerland*] [GC], № 10593/08, від 12 вересня 2012 р.;
 - «Аль-Дулімі та компанія «Montana Management Inc» проти Швейцарії» [*Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland*] [GC], № 5809/08, від 21 червня 2016 р.
- b) релевантні рішення щодо права власності
 - «Раймондо проти Італії» [*Raimondo v. Italy*], № 12954/87, від 22 лютого 1994 р.;
 - «Грецькі нафтопереробні заводи Stran і Стратіс Андреадіс проти Греції» [*Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece*], № 13427/87, від 9 грудня 1994 р.;
 - «Варвара проти Італії» [*Varvara v. Italy*], № 17475/09, від 29 жовтня 2013 р.

В аналітичному огляді також використано матеріали попередніх досліджень з цієї теми. Найбільше варто відмітити матеріали Центру Дністрянського¹, «Аналіз практики ВАКС щодо застосування санкції у виді стягнення активів в дохід держави»² Інституту законодавчих ідей та роботу Джеремі МакБрайда «Вилучення активів в дохід держави і Європейська конвенція з прав людини»³, підготовленого на запит програми USAID «Справедливість для всіх».

Під час аналітичного огляду застосовувались загальнонаукові методи дослідження, насамперед системний аналіз законодавства, аналіз статистичних даних, огляд спеціальної літератури, контент-аналіз судових рішень національних судів та ЄСПЛ.

1 Конфіскація російських активів: досвід України та союзників. Січень-вересень 2023 року / URL: <https://dc.org.ua/uploads/material/a4.pdf>; Вдосконалення конфіскаційного механізму України: аналіз законопроекту №11195. 06 червня 2024 року / URL: <https://dc.org.ua/news/vdoskonalennya-konfiskatsiynogo-mehanizmu-ukrayiny-analiz-zakonoproektu-11195>; та інші матеріали.

2 Хутор Т., Карнаух Б., Климосюк А., Рябченко Т. Аналіз практики Вищого антикорупційного суду щодо застосування санкції у виді стягнення активів в дохід держави за 2022-2023 роки. Інститут законодавчих ідей. 2024 / URL: <https://izi.institute/research/analiz-praktyky-vyshchoho-antykorrupciynoho-sudu-shchodo-zastosuvannia-sanktsii-u-vyidi-stiahnennia-aktyviv-v-dokhid-derzhavy-za-2022-2023-roky/>

3 МакБрайд, Джеремі. Вилучення активів в дохід держави і Європейська конвенція з прав людини. 2023 / URL: https://nsj.gov.ua/files/1689776383J4A_Sanctions_Report_Prof_McBride_UKR.pdf

1. ПОНЯТТЯ САНКЦІЙ ТА СТАНДАРТИ ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ

1.1 Поняття санкцій та підстав їх застосування

Питання обмеження економічної діяльності на території держави належить до її суверенних повноважень. Держави можуть застосовувати санкції щодо одна одної й адресні санкції щодо конкретних осіб, що не заборонено міжнародним правом і є поширеною практикою. Іноді адресні санкції проти конкретних осіб чи об'єднань навіть є більш гуманними за загальні санкції, адже ефект від їхнього запровадження стосується саме цих осіб, які приймають рішення в тій чи іншій державі, а не стосується цивільного населення як такого, що може страждати від різного роду економічних санкцій.

На відміну від кримінального переслідування, санкції мають політичну мету – обмежити вплив фізичних чи юридичних осіб, змусити їх припинити порушення чи утриматись від вжиття певних дій. Основні цілі застосування санкцій відрізняються від цілей кримінальної юстиції. Наприклад, політика ЄС визнає такі цілі застосування обмежень, як захист європейських цінностей; підтримка демократії, прав людини, принципів міжнародного права; збереження миру, запобігання конфліктам та укріплення міжнародної безпеки.

Загалом єдиних стандартів щодо застосування санкцій немає. Єдина сфера, в якій це питання було унормовано і навіть покладено обов'язок накладення санкцій це боротьба з фінансуванням тероризму, що зазначено у відповідних міжнародних договорах. Адже часто санкції застосовуються, щоб оперативно уникнути негативних наслідків певної діяльності, зокрема, тому у міжнародному праві дуже активно просуються санкції щодо боротьби з тероризмом. Оскільки, якщо ви будете чекати по 5-8 років на розслідування такої справи, то за терористами не встигнете. Тобто цей механізм потрібен, щоб зупинити негайно ті загрози, які існують станом на сьогодні⁴.

При цьому Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму⁵, встановлює мінімальні стандарти щодо застосування санкцій, проте стосується лише санкцій проти юридичних осіб та іноземних держав. Зокрема, Резолюція ПАРЄ № 1597(2008)⁶

4 Чиста політика, правовий механізм чи просто вендетта? // УГСПЛ, 11.02.2021 / URL: <https://www.helsinki.org.ua/articles/chysta-polityka-pravovyy-mekhanizm-chy-prosto-vendetta/>

5 Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму / URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_518#Text

6 Чорні списки Ради безпеки ООН та Європейського Союзу. Резолюція 1597(2008) / URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz2/docs/751_1597_CHorni_spysky_rezoljutsija.htm

в контексті заходів боротьби з тероризмом наголошує на тому, що мінімальними процедурними стандартами відповідно до верховенства права є такі права: бути належним чином сповіщеним та повністю поінформованим про звинувачення, що висувуються проти особи, та про прийняті рішення, як і про причини, що мотивують таке рішення; мати основне право бути вислуханим та мати право захищати себе проти цих звинувачень; мати право на якнайшвидший перегляд рішення, що впливає на особисті права, незалежним та незаангажованим органом з метою його зміни або скасування; отримувати компенсацію за неправомірне порушення прав.

Що ж стосується «адресних» санкцій проти конкретних осіб, то це питання залишається на розсуд держави. Відтак Україна вдалась до цього механізму у 2014 році як засіб реагування на ті загрози, що постали у зв'язку із анексією Криму, окупацією частини Донецької та Луганської областей та іншим проявам збройної агресії з боку Російської Федерації.

У 2014 році було ухвалено Закон України «Про санкції» (Закон №1644-VII від 14.08.2014)⁷, який уможливує застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) з метою захисту національних інтересів, національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України, протидії терористичній діяльності, а також запобігання порушенню, відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів громадян України, суспільства та держави.

Санкції можуть застосовуватись як стосовно іноземної держави, іноземної юридичної особи, юридичної особи, яка знаходиться під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи-нерезидента, іноземців, осіб без громадянства, так і щодо суб'єктів, які здійснюють терористичну діяльність (безвідносно до громадянства).

При цьому застосування 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. Насамперед мається на увазі кримінальна відповідальність фізичних та юридичних осіб, яка за загальним правилом поєднується із санкціями, якщо мова йде про терористичну діяльність, вчинення кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки України.

Підставами для застосування санкцій є дії іноземної держави, іноземної юридичної чи фізичної особи, інших суб'єктів, які створюють реальні та/або потенційні загрози національним інтересам, національній безпеці, суверенітету і територіальній цілісності України, сприяють терористичній діяльності та/або порушують права і свободи людини та громадянина тощо.

Верховний Суд, розглядаючи провадження щодо підстав застосування санкцій, підтвердив, що наявність реальної чи потенційної загрози національним інтересам, національній безпеці, суверенітету і територіальній цілісності України, безумовно, є *оцінним поняттям*, а достатність підстав вважати існування такої реальної чи потенційної загрози передбачає певну межу дискреції органів влади (постанова Великої Палати Верховного Суду від 13 січня 2021 року у справі №9901/405/19⁸).

7 Закон України «Про санкції» / URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18#Text>

8 Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13 січня 2021 року у справі №9901/405/19 / URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/94377744>

На відміну від кримінального процесу, який є чітко регламентованим в частині вимог до доказів та доказування, процес прийняття рішення про застосування санкцій в Україні не має відповідних стандартів, які мають застосовуватись до доказів. Тому відповідальність за зміст, достовірність та повноту наданої інформації, що стала підставою для застосування санкцій, покладається виключно на орган, який подає такі докази та відповідає за їх збір, та не перебуває у сфері відання органу, який приймає рішення про застосування обмежень (Постанова Верховного Суду від 22 лютого 2023 року у справі №800/501/17⁹).

Спектр санкцій доволі широкий – від блокування активів та обмеження торговельних операцій до заборони вчинення правочинів щодо цінних паперів, емітентами яких є особи, до яких застосовано санкції, позбавлення нагород і відмова в наданні та скасування віз резидентам іноземних держав, застосування інших заборон в'їзду на територію України. Повний перелік санкцій, що можуть застосовуватись у визначених випадках наведено у ст. 4 Закону України «Про санкції».

1.2 Стягнення в дохід держави активів як різновид санкцій

У 2022 році підстави для застосування санкцій розширили – Законом №2257-IX від 12.05.2022¹⁰ передбачили **можливість конфіскувати активи фізичних і юридичних осіб, які сприяють російській агресії проти України**. На відміну від згаданих вище санкцій мова йде не лише про обмеження у користуванні правом власності, а і позбавлення такого права у встановленому Законом випадках. При цьому, з огляду на рівень інвазивності втручання у права і свободи людини, а саме право власності, передбачено судовий контроль (судовий механізм) під час застосування таких санкцій.

Водночас мова не йде про покарання за вчинення правопорушення, адже визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави не можна вважати таким, оскільки ні за правом Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ні відповідно до національного права воно не відповідає ознакам та цілям покарання, так як його процедура, суворість, природа і цілі не збігаються з процедурою, суворістю, природою та цілями покарання як правової категорії¹¹. Тобто хоча мова і йде про «персональні» санкції, проте не про індивідуальне покарання за протиправні дії, а лише про спеціальний захід правового захисту.

Закон України «Про санкції» не містить визначення поняття активів на які можуть бути накладені санкції, проте аналіз галузевого законодавства дозволяє дійти висновки, що

9 Постанова Верховного Суду від 22 лютого 2023 року у справі №800/501/17 (провадження №П/9901/116/18) / URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109286419>

10 Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності санкцій, пов'язаних з активами окремих осіб» / URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2257-20#n58>

11 Хутор Т.М. Стягнення активів у дохід держави в результаті визнання їх необґрунтованими: прихований вид покарання? Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. 2021. Том 7. С. 61.

активами слід вважати бути будь-яке майно, щодо якого особа може здійснювати управлінські, розпорядчі функції, отримувати прибутки чи користуватися у будь-який спосіб¹².

Стягнення активів в дохід держави може бути застосовано лише щодо фізичних та юридичних осіб (активи іноземних держав не підлягають стягненню). Підставою для застосування такого виду санкцій є створення діями таких осіб суттєвої загрози національній безпеці, суверенітету чи територіальній цілісності України (в тому числі шляхом збройної агресії чи терористичної діяльності) або сприяння значною мірою (в тому числі шляхом фінансування) вчиненню таких дій іншими особами, у тому числі до резидентів у розумінні Закону України «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів»¹³ (ч. 1 ст. 5-1 Закону України «Про санкції»).

Водночас темпоральна рамка застосування цих санкцій обмежена – лише в період дії правового режиму воєнного стану чи після його припинення або скасування (якщо позовну заяву про застосування цієї санкції подано в період дії правового режиму воєнного стану) та за умови, що на відповідну фізичну чи юридичну особу в порядку, визначеному Законом України «Про санкції», вже накладено санкцію у виді блокування активів.

Важливо зауважити, що такі дії як накладення на активи арешту, встановлення щодо них мораторію чи будь-яких інших обтяжень, а також перебування таких активів у заставі – не перешкоджають вилученню цих активів у дохід держави як санкції. Як наслідок, санкція у вигляді вилучення активів в дохід держави потенційно зачіпає інтереси інших осіб, окрім тих, чиї дії слугують підставами для її застосування, наприклад, тих, для кого ці активи є забезпеченням боргу.

Конфіскація активів може застосовуватись виключно до осіб, щодо яких вже було застосовано санкцію у вигляді блокування активів, та лише в період дії правового режиму воєнного стану (ч. 2 ст. 5-1 Закону України «Про санкції»).

Детальні підстави для застосування санкції визначені у статті 5-1 Закону України «Про санкції». Серед таких підстав:

- завдання істотної шкоди національній безпеці, суверенітету чи територіальній цілісності України шляхом ухвалення рішення щодо збройної агресії проти України, участі в його підготовці, ухваленні, участі в збройній агресії проти України чи її організації, участі у створенні окупаційних адміністрацій, ухваленні рішення про поширення юрисдикції держави-агресора на територію України, участі в організації та проведенні незаконних виборів, референдумів на тимчасово окупованій території України тощо;
- суттєве сприяння вчиненню дій або ухваленню вказаних рішень, зокрема: шляхом надання державі-агресору у користування території, цивільної або військової інфраструктури;
- незабезпечення дотримання встановлених правил пересування, перетину державного кордону України, постачання, надання, зберігання зброї, боєприпасів, техніки, інших засобів та знарядь здійснення збройної агресії проти України;

12 п.п. 2, 3 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» / URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text>

13 Закон України «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів» / URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2116-20#n3>

- фінансування або матеріально-технічного забезпечення діяльності держави-агресора (сплати податків, зборів до державного бюджету держави-агресора, здійснення пожертв, благодійної, спонсорської допомог, інвестування у державні облігації держави-агресора)
- інформаційного сприяння (зокрема, спонукання до збройної агресії проти України, геноциду Українського народу, дискримінації за ознакою громадянства України, вчинення воєнних злочинів або злочинів проти людяності;
- виправдовування, заперечення таких дій; глорифікацію осіб, які здійснювали збройну агресію проти України, підтримання політики держави-агресора щодо невизнання права Українського народу на самоідентифікацію та самовизначення, розпалювання ненависті до Українського народу, його культури, державної мови, національної ідентичності).

Порядок застосування цих санкцій такий: центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких застосовано санкції (Міністерство юстиції України) звертається до Вищого антикорупційного суду України із позовною заявою про стягнення в дохід держави (конфіскацію) активів, що належать підсанкційним особам, а також активів, щодо яких такі особи можуть прямо чи опосередковано чинити дії, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження ними.

Основними доказами, якими зазвичай обґрунтовуються підстави застосування санкції, є аналітичні довідки компетентних органів влади – Національного агентства із запобігання корупції, Служби безпеки України, Бюро економічної безпеки, Офісу Генерального прокурора, Національної поліції та інших органів влади, матеріали кримінальних проваджень, фінансова звітність компаній тощо. Належність активів підсанкційній особі підтверджується відповідними витягами з Реєстру нерухомого майна.

Значно складнішим є доведення здійснення підсанкційною особою контролю за активами, підтвердження, що особа не є прямим власником активу, але фактично розпоряджається ним. Тоді доказами стають матеріали АМКУ, АРМА, в яких розкриваються складні ланцюги корпоративного володіння тощо.

Закон вимагає, що суд має розглянути позов впродовж 30 днів з дня його надходження. Але навіть такий продовжений строк не є реалістичним. Хоча стандарт доказування в цих справах спрощений, деякі справи містять десятки томів, які суду потрібно дослідити й витратити на це сотні годин¹⁴.

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

14 Кузнець, Лілія. Санкції в дії. Конфіскація активів рф: результати за рік. Юридична газета. №13-16(771-774). 2023. / URL: <https://jur-gazeta.com/dumka-eksperta/sankciyi-v-diyi-konfiskaciya-aktiviv-rf-rezultati-za-rik.html>

При цьому, з урахуванням практики ВАКС за 2022-2023 рік та з підстав фахової критики з боку національних та міжнародних експертів, положення КАСУ було вдосконалено у липні 2023 року Законом №3223-IX¹⁵. Ним було:

- збільшено строки розгляду справ в судах першої інстанції (до 30 днів) та апеляційної (до 15). Збільшення строків на відзив (з 2 до 5 днів);
- учасники справи, які не були присутні при проголошенні рішення суду, а також особа, яка не брала участі у справі, якщо суд вирішив питання про її права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, отримали право оскаржити рішення суду протягом п'яти днів з дня його опублікування на офіційному веб-сайті ВАКС.

Крім того, Закон №3223-IX уможливив створення Державного реєстру санкцій¹⁶, в якому розміщується інформацією 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. Проте це питання виходить за межі предмету цього аналітичного звіту, тож ми його не будемо розглядати детальніше.

Надалі судові рішення про застосування санкції у виді стягнення в дохід держави активів осіб, в день набрання ним законної сили надсилається Фонду державного майна України для здійснення повноважень у сфері управління активами, щодо яких ухвалено судові рішення про застосування такої санкції, а також до апарату Ради національної безпеки і оборони України, Кабінету Міністрів України (ч. 3 ст. 5-1 Закону України «Про санкції»).

До 22 лютого 2024 року 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 (Агенство з розшуку та менеджменту активів – АРМА) та військовим адміністраціям та/або іншим органам державної влади, суб'єктам господарювання державного сектора економіки. Проте відповідно до змін, внесених Законом № 3587-IX¹⁷, управління такими активами здійснює лише Фонд державного майна України. Причиною цього стала необхідність наближення законодавства України до міжнародних стандартів корпоративного управління юридичних осіб в частині спрощення та модернізації процесів фінансового планування, розширення повноважень наглядових рад, врегулювання проблемних питань управління як частини євроінтеграційних заходів.

Таким чином, аналіз Закону України «Про санкції» дозволяє нам виділити такі властивості санкцій:

- 1) вони мають винятковий характер та можуть застосовуватися виключно в період дії правового режиму воєнного стану;
- 2) санкції не є заходами адміністративної, кримінальної чи матеріальної відповідальності;
- 3) вони застосовуються щодо фізичних та юридичних осіб, які своїми діями створили суттєву загрозу національній безпеці, суверенітету чи територіальній цілісності

15 Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо застосування санкцій» №3223-IX від 13.07.2023 / URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3223-20#Text>

16 Державний реєстр санкцій / URL: <https://drs.nsd.gov.ua/>

17 Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління» / URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3587-20#Text>

України (в тому числі шляхом збройної агресії чи терористичної діяльності) або значною мірою сприяли (в тому числі шляхом фінансування) вчиненню таких дій іншими особами;

- 4) санкції застосовуються за умов наявності активів, що належать фізичній або юридичній особі, а також активів, щодо яких така особа може прямо чи опосередковано (через інших фізичних або юридичних осіб) вчиняти дії, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження ними;
- 5) підставами застосування санкції є завдання істотної шкоди національній безпеці, суверенітету чи територіальній цілісності України, суттєве сприяння вчиненню дій або ухваленню рішень шляхом сприяння збройній агресії проти України, окупації/анексії території, фінансування або матеріально-технічного забезпечення діяльності держави-агресора, пов'язаної зі збройною агресією проти України чи окупацією/анексією її територій або інформаційного сприяння вчиненню зазначених дій або ухваленню рішень;
- 6) передумовою для звернення до суду із позовною заявою про застосування санкції є винесення указу Президента України про введення у дію рішення Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБО) про застосування таких персональних санкцій;
- 7) стягнення активів в дохід держави застосовується за умови, що на відповідну фізичну чи юридичну особу в порядку, визначеному Законом України «Про санкції», вже накладено санкцію у виді блокування активів;
- 8) суб'єктом звернення до суду із адміністративним позовом про застосування санкції на стягнення є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері стягнення в дохід держави активів осіб (Міністерство юстиції України);
- 9) адміністративним судом уповноваженим на вирішення адміністративних справ щодо застосування санкції на стягнення є Вищий антикорупційний суд та Апеляційна палата Вищого антикорупційного суду¹⁸.

Станом на сьогодні із застосування цього цього механізму ВАКС прийняв близько 40 рішень¹⁹ про конфіскацію російських активів. Найчастіше санкції застосовуються до т.зв. «російських олігархів», фінансові активи та майно яких знаходяться на території України. Наприклад, було стягнуто в дохід держави активи Олега Дерипаски (справа № 991/265/23²⁰), Едуарда Худайтанова (справа № 991/8725/23²¹), Михайла Шелкова (справа № 991/6606/22²²) та інших.

18 Ковбас І.В., Худик А.М. Природа та особливості застосування санкцій на стягнення в дохід держави активів, що належать фізичній або юридичній особі / Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. №6, 2022. – С. 138.

19 Вдосконалення конфіскаційного механізму України: аналіз законопроекту №11195 / Центр Дністрянського, 06.06.2024 р. // URL: <https://dc.org.ua/news/vdoskonalennya-konfiskaciy-nogo-mehanizmu-ukrayiny-analiz-zakonoproektu-11195>

20 Рішення Вищого антикорупційного суду України у справі №991/265/23 (провадження 2№-а/991/2/23) від 16.02.2023 / URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109031868>

21 Рішення Вищого антикорупційного суду України у справі №991/8725/23 (провадження №22-а/991/5/24) від 06.03.2024 / URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117492196>

22 Рішення Вищого антикорупційного суду України у справі №991/6606/22 (провадження №2-а/991/8/22) від 23.01.2023 / URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108532262>

2. ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ: ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

2.1 Права людини, які обмежуються під час застосування відповідних санкцій

Стягнення в дохід держави активів, що належать фізичній або юридичній особі, а також активів, щодо яких така особа може прямо чи опосередковано (через інших фізичних або юридичних осіб) вчиняти дії, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження ними, як різновид санкцій відповідно до Закону України «Про санкції» охоплює два засадничих права людини, визначених Конвенцією про захист прав і основоположних свобод людини. Насамперед мова йде *право на мирне володіння майном* (стаття 1 Протоколу №1 до ЄКПЛ) та *право на справедливий суд*, в частині додержання стандартів справедливого судочинства (стаття 6 ЄКПЛ).

Право на мирне володіння майном (ст. 1 Протоколу 1 до ЄКПЛ) закріплює захист права власності, у межах якого держава залишає за собою право вводити в дію такі закони, які, на її думку, є необхідними для здійснення контролю за користуванням майном відповідно до загальних інтересів. Активи, стягнення яких відбувається в дохід держави безперечно є «майном» в розумінні цієї статті Конвенції, тож на них поширюються всі гарантії, що нею передбачені. При цьому, Конвенція не виключає можливість стягнення майна в дохід держави, адже надає договірним сторонам ЄКПЛ широку свободу розсуду при вирішенні питання про те, коли експропріація майна відповідає суспільним інтересам («Джеймс та інші проти Сполученого Королівства» (№8793/79 від 21.02.1986, п. 46)²³. Уряд має продемонструвати, що існує розумний зв'язок пропорційності між використаними засобами і переслідуваними цілями. 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 18.12.1984, п. 69)²⁴.

23 Case of James and others v. The United Kingdom (Application no. 8793/79), 21 February 1986 / URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57507%22%5D%7D>;

24 Case of Sporrong and Lönnroth v. Sweden (Application no. 7151/75; 7152/75), 18 December 1984 / URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57579%22%5D%7D>;

Право на справедливий суд (ст. 6 ЄКПЛ) гарантує право на справедливий судовий розгляд і стосується процедури прийняття і запровадження санкцій, а також самого процесу оскарження прийнятих рішень. Наприклад, дотримання розумного строку розгляду справи, який не має бути надмірно тривалим, проте є різним залежно від обставин справи. При цьому критерієм, від якого залежить розумна тривалість судового розгляду є «складність справи, яка може бути пов'язана з наявністю великої кількості доказів, необхідністю отримати висновок експерта або докази з-за кордону, складністю та значним обсягом фактів, що входять до предмета доказування, великою кількістю осіб, які беруть участь у справі, необхідністю залучення свідків, перекладачів, складністю правових питань, наприклад, необхідністю застосування норм іноземного права тощо»²⁵.

Водночас застосування санкцій без дотримання стандартів прав людини створює ризики того, що рішення про застосування обмежень може бути поставлене в один ряд із кримінальними санкціями в обхід відповідного механізму правосуддя, і в цій ситуації така національна практика може додатково стати предметом розгляду у межах ст. 7 Конвенції про захист прав та основоположних свобод людини – *жодного покарання без закону*.

Залежно від процедури збору інформації про активи, що підлягають стягненню можна говорити і про ширший перелік прав, наприклад ст. 8 ЄКПЛ, яка закріплює *право 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 осіб²⁶.

Врешті, якщо застосування санкції може сприйматися як підстава для заяви про порушення передбачених Конвенцією прав, можна було б додатково задіяти право на ефективний засіб правового захисту, передбачений ст. 13 ЄКПЛ.

Таким чином норми Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод створюють досить чіткі межі, які мають бути забезпечені на практиці, щоб запобігти сприйняттю її дій як порушення Конвенції, і стандарти справедливого судочинства мають застосовуватись і в ситуації, пов'язаній з прийняттям рішення про застосування санкцій.

Доречно також звернути увагу на вимоги галузевих документів Ради Європи з огляду на мету застосування санкцій – необхідність швидкого вжиття заходів для протидії порушенню прав людини. Наприклад Резолюція ПАРЄ № 1597(2008)²⁷ (на яку ЄСПЛ прямо посилається у згаданих нижче рішеннях щодо санкцій) в контексті заходів боротьби з тероризмом наголошує на тому, що мінімальними процедурними стандартами відповідно до верховенства права є такі права:

25 Beaumartin v. France, 24 November 1994, Series a296-b; Monnet v. France, 27 October 1993, Series a273-a; Neumaister v. Austria, no. 1936/64, Series a8. Див також Ткачук, О.С. Розумні строки у контексті права на справедливий судовий розгляд. Вісник НАПрН України. 2016. 2(85). 86-87

26 Третьяков М., Свиридова Д., Павлюк А. Застосування санкцій: спори крізь призму практики ЄСПЛ // Право. Юридична практика, 29.08.2023 / URL: <https://pravo.ua/zastosuvannia-sanktsii-spory-kriz-pryzmu-praktyky-iespl/>

27 Резолюція ПАРЄ №1597 (2008) / URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz2/docs/751_1597_CHorni_spysky_rezolutsiya.htm

- бути належним чином сповіщеним та повністю поінформованим про звинувачення, що висувуються проти особи, та про прийняті рішення, як і про причини, що мотивують таке рішення;
- мати основне право бути вислуханим та мати право захищати себе проти цих звинувачень;
- мати право на якнайшвидший перегляд рішення, що впливає на особисті права, незалежним та незаангажованим органом з метою його зміни або скасування;
- отримувати компенсацію за неправомірне порушення прав.

Такі положення можна назвати «процедурними» щодо санкційних механізмів, що визначають національними державами, які є договірними сторонами ЄКПЛ.

2.2 Відступ України від зобов'язань за Конвенцією в умовах воєнного стану

Відповідно до ст. 15 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод Висока Договірна Сторона під час збройного конфлікту (війни) може вживати заходів, що відступають від її зобов'язань за цією Конвенцією, і у випадку використання цього права має інформувати Генерального секретаря Ради Європи про вжиті нею заходи.

Таке повідомлення здійснюється шляхом написання листа і прикріплення копій правових документів, згідно з якими будуть запроваджуватися надзвичайні заходи.

При цьому слід зазначити, що повідомлення саме по собі не запроваджує надзвичайні заходи, а є лише засобом інформування Ради Європи про можливість їх запровадження відповідно до національного законодавства Високої Договірної Сторони.

Так, у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України, на підставі пропозиції РНБО, відповідно до ст. 106 Конституції України, Законом України «Про правовий режим воєнного стану» Указом Президента України від 24.02.2022 року № 64/2022²⁸ в Україні введено воєнний стан із 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 року строком на 30 діб. Надалі строк дії воєнного стану в Україні неодноразово продовжувався у зв'язку із збереженням загрози національній безпеці – повномасштабною агресією з боку Російської Федерації, що є збройним конфліктом міжнародного характеру (війною).

Відповідно до ст. 3 Указу Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30 – 34, 38, 39, 41 – 44, 53 Конституції України, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів осіб, передбачені ст. 8 Закону України від 12.05.2015 № 389 «Про правовий режим воєнного стану».

28 Указ Президента України №64/2022 від 24 лютого 2022 року [Електронний ресурс] / URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

Серед них обмежують такі права як:

- недоторканність житла;
- таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції;
- невтручання в особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України;
- свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом;
- право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань;
- право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації;
- *право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності;*
- право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом;
- право на працю;
- право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів;
- право на освіту.

З урахуванням вищевказаного та відповідно до ст. 15 Конвенції, Раду Європи було поінформовано²⁹ про запровадження в Україні воєнного стану, норми законодавства, які діють під час цього режиму, заходи, які можуть бути застосовані уповноваженими органами під час дії режиму воєнного стану, а також наведено перелік статей Конвенції та Додатків до неї, від яких, у зв'язку із можливим застосуванням вищевказаних заходів, допускається відповідний відступ, а саме: ст.ст. 3, 8(3), 9, 12, 13, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27 Пакту, а також ст.ст. 4 (3), 8, 9, 10, 11, 13, 14, 16 Конвенції, ст.ст. 1, 2, 3 Додаткового протоколу до Конвенції, ст. 2 Протоколу № 4 до Конвенції.

З огляду на вимогу щодо повідомлення про такі заходи без затримки, вищезазначена інформація про запровадження воєнного стану та відповідний відступ була підготовлена та направлена Раді Європи у найкоротший термін одразу після запровадження режиму воєнного стану. На сайті Ради Європи вона була розміщена 01 березня 2022 року. У першій вербальній ноті, надісланій Генеральному секретарю Ради Європи після початку російської агресії 24 лютого 2022 року серед іншого було згадано такі обмеження прав людини як: *«примусове вилучення майна, що перебуває в приватній чи комунальній власності, конфіскацію майна державних підприємств, державних господарських об'єднань для потреб держави в умовах правового режиму воєнного стану в порядку, визначеному законом»* (відступ від зобов'язань за Статтею 1 Протоколу № 1 до Конвенції).

При цьому 30 квітня 2024 року перелік відступів від зобов'язань за Конвенцією було суттєво зменшено – в уточненій інформації, зокрема, прибрано цитування деяких пунктів ст. 8 Закону України від 12.05.2015 № 389 «Про правовий режим воєнного стану», які не стосуються відступу від зобов'язань за Конвенцією, та зменшено перелік статей, за

29 Notification of Partial Withdrawal of Derogation: Ukraine / CoE/ URL: <https://rm.coe.int/0900001680af4532>

якими здійснено відступ³⁰. Обсяг відступу від зобов'язань щодо права на мирне володіння майном не змінювався.

2.3 Рішення Європейського суду з прав людини щодо застосування санкцій

Застосування норм Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини у практиці ЄСПЛ можна віднайти в рішеннях, які безпосередньо стосуються накладення санкцій, а саме:

- «Компанія «Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi» проти Ірландії» [*Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*] [GC], № 45036/98, від 30 червня 2005 р. – **Справа «Босфор»**³¹;
- «Нада проти Швейцарії» [*Nada v. Switzerland*] [GC], № 10593/08, від 12 вересня 2012 р. – **Справа «Нада»**³²;
- «Аль-Дулімі та компанія «Montana Management Inc» проти Швейцарії» [*Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland*] [GC], № 5809/08, від 21 червня 2016 р. – **Справа «Аль-Дулімі»**³³.

У справах «Нада» та «Босфор» санкції були класичними в міжнародно-правовому розумінні поняття санкцій, тобто майно тих, щодо кого вони застосовувалися, **вилучалося не на завжди, а лише як тимчасовий захід, що перешкоджає його використанню або іншому володінню.**

Лише в одній справі **до заявника застосовувалась санкція у вигляді конфіскації активів**, а саме у справі «Аль-Дулімі». Майно Аль-Дулімі, колишнього іракського садівника, конфіскували та спрямували у Фонд розвитку Іраку на підставі резолюції Ради безпеки ООН. Тож постійна втрата майнових прав вважалася в справі Аль-Дулімі такою, що мала законну мету, а саме: сприяння стабілізації та розвитку країни через фонди відновлення або інші фінансові активи чи економічні ресурси, вилучені у високопосадовців та близьких членів їхніх сімей, у тому числі юридичних осіб, якими вони володіли чи контролювали прямо чи опосередковано через людей, що діяли від їх імені або за їхніми вказівками.

Проте Аль-Дулімі скаржився на порушення права на справедливий суд. Про порушення права власності не йшлося, тому що Швейцарія не ратифікувала Протоколу № 1 до Конвенції. Отже, єдине право за Конвенцією, яке могло вважатися доцільним у цьому ви-

30 Щодо відступу від зобов'язань за Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод // Урядовий портал, 29.04.2024 / URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/shchodo-vidstupu-vid-zoboviazan-za-konventsiiieu-pro-zakhyst-prav-liudyny-i-osnovopolozhnykh-svobod>

31 Case of Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland (Application no. 45036/98), 30 June 2005 / URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2245036/98%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-69564%22%5D%7D>

32 Case of Nada v. Switzerland (Application no. 10593/08), 12 September 2012 / URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-126846>

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

падку, було право на справедливий судовий розгляд відповідно до Статті 6(1), адже не було можливості оскаржити рішення, яке неодмінно передбачало розгляд спору щодо прав цивільного характеру компанії-заявника.

При цьому лише в справі «Босфор» конкретно розглядалося питання дотримання права володіння майном (права вланості). Це сталося тому, що Швейцарія досі не ратифікувала Протокол № 1. Однак, в інших двох справах також можна знайти важливі скерування щодо того, яких вимог необхідно дотримуватися, щоб застосування санкцій не вважалося порушенням прав і свобод, гарантованих Європейською конвенцією.

Справа «Босфор» стосувалася арешту літака, який на той час використовувався компанією-заявником на умовах оренди. Внаслідок цього компанія-заявник втратила 3 з 4 років використання літака на умовах оренди. Втім, цього було недостатньо, щоб ЄСПЛ кваліфікував це як щось інше ніж контроль за користуванням.

Ба більше, хоча це безперечно позначилося на інтересах власника літака, оскільки арешт тривав після закінчення строку оренди, власник літака не був стороною провадження в ЄСПЛ, і, в будь-якому разі, літак повернули йому після зняття санкцій.

Справа «Нади» стосувалася обмеження можливості виїзду заявника з території італійського анклаву, фактично оточеного Швейцарією, що становило втручання в право заявника на повагу приватного та сімейного життя відповідно до ст. 8 Конвенції.

У всіх трьох справах ЄСПЛ дійшов висновку, що втручання в права, що розглядалися в цих справах, було передбачено законом і переслідувало законну мету, що є двома елементами «трискладового тесту», що визначає передумови для потенційного дотримання положень Конвенції.

Таким чином, у всіх цих справах були конкретні закріплені в законодавстві заходи, що дозволяли застосування відповідних санкцій до заявників. Ба більше, у справі «Босфор» законною метою було дотримання міжнародних зобов'язань, що впливали з членства Ірландії в Європейському Співтоваристві (нині – Європейський Союз), умови якого передбачали застосування санкцій, визначених у вимогах резолюції Ради безпеки ООН. А в справі «Нади» ЄСПЛ постановив, що санкції мали законну мету, серед іншого, задля запобігання злочинності та забезпечення національної безпеки Швейцарії.

Водночас **що стосується третьої складової «трискладового тесту» – необхідності у демократичному суспільстві, то Суд дійшов висновку, що порушення прав Аль-Дулімі мало місце (ст. 6 та ст. 13 ЄКПЛ) з огляду на те, що Швейцарія мала змогу самостійно вирішити яким чином імплементувати в себе міжнародні зобов'язання щодо застосування санкцій. І мала б діяти у відповідності з принципами, закладеними в Конвенції: а) перевірити, чи заявника внесено до санкційного списку не свавільно, а були якісь підстави; б) дати можливість заявнику подати свої докази і аргументи в суді. Оскільки цього порядку дотримано не було, то хоча **конфіскація формально і переслідувала законну мету, проте баланс між інтересами заявця і суспільства не був дотриманий належним чином.****

В цій же справі «Аль-Дулумі» Суд вказав, що в разі спору щодо рішення додати особу до списку або відмовити у виключенні зі списку **національні суди повинні мати можливість отримати – за потреби шляхом процедури, що забезпечує відповідний рівень конфіденційності, залежно від обставин – достатньо точну інформацію для здійснення належної перевірки стосовно будь-яких обґрунтованих і необґрунтованих тверджень, зроблених особами**, включеними до списку, про те, що їх включення до списку є свавільним. Відповідно, будь-яка держава-учасниця, органи влади якої реалізують додавання особи – фізичної чи юридичної – до санкційного списку, не забезпечивши попередньо або не маючи можливості переконатися, що включення до списку не є довільним, відповідає ст. 6 Конвенції (п. 146). Ба більше, **будь-яка неспроможність отримати доступ до такої інформації може слугувати вагомим доказом того, що застосований захід є свавільним, особливо, якщо відсутність такого доступу є тривалою, а відтак продовжує перешкоджати здійсненню будь-якої судової перевірки**.

Як наслідок, при включенні особи до переліку осіб під санкціями Швейцарія мала спершу переконатися – або мати можливість переконатися, – що включення до переліку не було свавільним і що будь-яке порушення тягнуло би за собою відповідальність за порушення Статті 6 Конвенції.

Питання пропорційності обмежень також досліджувалось ЄСПЛ у справі «Нада». Суд вказав, що національним органам влади під час проведення оцінки необхідності здійснення втручання у права людини мають певне поле розсуду. Але те, наскільки широким має бути таке поле, залежить від низки факторів, включно з характером закріпленого в Конвенції права, про яке йдеться, його важливість для даної особи, характер відповідного втручання та мету, переслідувану таким втручанням (п. 184). Суд також зазначив, що для того, щоб розв'язувати питання, чи були заходи, застосовані до заявника, пропорційними до легітимної мети, яку вони мали, і чи були підстави, наведені національними органами, «відповідними й достатніми», Суд має дослідити, **чи врахували достатньою мірою органи влади специфіку його справи, і чи запровадили вони, діючи в межах свого поля розсуду, заходи, необхідні для того, щоб адаптувати режим санкцій до особистої ситуації заявника** (п. 185).

Отже, з огляду на справи про санкції стає зрозумілим, що ЄСПЛ прийме класичну форму санкцій для цілей забезпечення широкої низки національних інтересів та на виконання міжнародних зобов'язань.

Зі справ про санкції зрозуміло, якщо застосовуються заходи, що впливають на передбачені Конвенцією права, необхідно забезпечити справедливу рівновагу між загальними інтересами та інтересом особи, на яку впливають такі заходи. Справа «Аль-Дулумі» є найбільш показовою у цьому випадку.

При визначенні того, чи було досягнуто справедливої рівноваги, ЄСПЛ досліджуватиме, чи було враховано конкретні обставини особи, до якої було застосовано ці заходи, і чи здійснюється ефективний судовий контроль за наявністю обґрунтованих підстав для їх застосування.

Питання врахування конкретних обставин особи поставало в справах, де застосовані заходи впливали з міжнародних зобов'язань, що давало певну свободу дій щодо їх запровадження. Утім, якщо це заходи, які було прийнято державою-учасницею Конвенції в односторонньому порядку, неспроможність передбачити таку свободу дій може слугувати чинником, що спонукає ЄСПЛ прийти до висновку про незабезпечення спра-

ведливої рівноваги, оскільки передбачення цього було би в межах її повноважень. Таким чином інформація стосовно причетності особи до підстав, які зумовлюють застосування санкційних обмежень, має бути зібрана компетентними органами і повинна бути належною щодо причин їх застосування.

Водночас механізм застосування санкцій має передбачати зрозумілість причин та критеріїв застосування таких обмежень, якщо вони посягають на безпеку держави та національні інтереси, що дають змогу застосувати індивідуальний підхід під час реалізації загальних положень законодавства. У кожному випадку має бути зрозуміло, які саме дії держава оцінює як посягання, як саме доводиться причетність особи та як визначає причетність фізичних та юридичних осіб до таких загроз. Водночас і сама особа має розуміти, які її дії призвели до обмежень та реакції держави, щоб припинити їх, вчинити певні дії або утриматись від їх вчинення, оскільки саме це є метою запровадження санкцій.

Розглядаючи питання про можливість **оскарження** рішення про застосування санкцій, ЄСПЛ зазначав про **неможливість у демократичному суспільстві ситуації, коли особа не має доступу до механізму їх перегляду в індивідуальному порядку** (справа «Аль-Дулімі», п. 152; справа «Нада», п. 186). Це право має містити не тільки фактичну можливість оскарження, а й **наявність чіткої об'єктивної незалежної процедури, у межах якої особа може захистити своє право**. Іншими словами – законодавство має визначати чіткі критерії щодо точних обставин, якими обґрунтовується винесення рішення про конфіскацію, щоб допомогти особі, яка приймає рішення, відстояти пропорційність винесення такого рішення в конкретній справі³⁴. Такі критерії уможливають подальше обґрунтування підстав для оскарження рішення, що відповідає принципу юридичної визначеності.

Отже, для того, щоб таке втручання у право власності було сумісним із основоположними правами людини, воно (а) має бути законним; (б) має бути спрямоване на досягнення легітимної мети; і (в) має бути співмірним (пропорційним) до відповідної мети.

Якщо питання законності та легітимної мети у разі наявності санкційної процедури в Законі здебільшого достатньо для задоволення цих критеріїв (справа «Нади», справа «Босфор»), то питання пропорційності втручання (необхідності у демократичному суспільстві) здебільшого залежить від того яким чином суд обґрунтовує рішення про стягнення активів в дохід держави (справа «Аль-Дулімі»). При цьому докази, що покладаються в обґрунтування цих рішень, наприклад щодо зв'язку між активами і конкретною особою, мають бути зібрані із дотримання відповідних процедур і, наприклад, не зачіпати інші конвенційні права, як от право на приватність (ст. 8 Конвенції). Врешті, з огляду на вимоги ст. 6 право на справедливий суд неодмінно включає необхідність забезпечення можливості оскарження рішення про стягнення активів в дохід держави.

Ці елементи належної правової процедури складно назвати притаманними чи особливими саме під час вирішення питання про застосування санкції у вигляді стягнення майна, а вони радше є загальними для обмеження права власності або прав людини загалом. Разом з тим згадані справи «Нада», «Босфор» та «Аль-Дулімі» показують на практиці як саме «трискладовий тест» може бути застосований у такому чутливому питанні як накладення санкцій на осіб з боку держави, що обмежують їх права і свободи.

34 *Koch, T., Somers-Joce, C. and Rowland, E. Enacting ECHR compliant measures to confiscate property: imposing sanctions on Russian oligarchs for the invasion of Ukraine // University of Oxford. Law blogs, 11.03.2022 / URL: <https://www.law.ox.ac.uk/research-and-subject-groups/property-law/blog/2022/03/enacting-echr-compliant-measures-confiscate>*

3. ВІДПОВІДНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПОЛОЖЕННЯМ КОНВЕНЦІЇ ТА ПРАКТИЦІ ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ

3.1 Щодо підстав застосування санкцій

Закон України «Про санкції» набув чинності ще в 2014 році, проте, оскільки санкція у виді стягнення активів у дохід держави з'явилася в ньому значно пізніше, – внаслідок ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності санкцій, пов'язаних з активами окремих осіб» (Закон № 2257-IX) у 2022 році, то ЄСПЛ наразі не розглядав справи, в яких суб'єкти звертались із порушенням їхніх прав і свобод у зв'язку із застосування стягнення активів в дохід держави щодо них.

Водночас навіть за урахуванням воєнного стану, потенційно особи, щодо яких застосовано санкції, можуть звернутись до ЄСПЛ. Як уже зазначалось, відповідно до ст. 15 ЄКПЛ, під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації, будь-яка Висока Договірна Сторона може вживати заходів, що відступають від її зобов'язань за цією Конвенцією. В такому випадку вона має інформувати про це Генерального секретаря Ради Європи. Україна не інформувала РЄ про вилучення активів в дохід держави в якості санкцій. Тобто не зможе на це посилатись, якщо хтось з тих, в кого забрали майно, подасть скаргу в ЄСПЛ³⁵. Отже, ми маємо виходити із загальних положень щодо дотримання Конвенції, згаданих у Розділі 2 цього аналітичного звіту.

У ст. 6 Закону України «Про санкції» законодавець визначив, що санкція, передбачена п. 11 ч.1 ст. 4 цього Закону (стягнення в дохід держави активів), може застосовуватися виключно до осіб, чії активи були заблоковані після того, як відповідна санкція була запроваджена в національне законодавство, тобто після 24.05.2022 року. Адже обов'язковою умовою для стягнення активів в дохід держави є те, що активи відповідної особи попередньо були заблоковані (абз. 2 ч.1 ст. 5-1 Закону України «Про санкції») рішенням РНБО про блокування активів з підстав, визначених Законом.

35 *МакБрайд, Джеремі*. Вилучення активів в дохід держави і Європейська конвенція з прав людини. 2023 – С. 26. / URL: https://nsj.gov.ua/files/1689776383J4A_Sanctions_Report_Prof_McBride_UKR.pdf. С. 26

Таким чином можна ствердно сказати, що санкції у вигляді стягнення в дохід держави активів застосовується *(i) відповідно до закону* – Закону України «Про санкції», яким визначено умови та процедури застосування такої санкції, що видаються достатньо конкретними для задоволення імпліцитної складової цієї вимоги щодо передбачуваності застосування положення, що впливає на гарантовані Конвенцією права.

Проте не можна виключати, що ЄСПЛ вважатиме невизначеними значення деяких термінів у Законі України «Про санкції», зокрема в Статті 5-1, де недостатньо деталізоване те, що розуміється під діями «сприяння», «фінансування або матеріально-технічного забезпечення» та «інформаційного сприяння»³⁶, «суттєва загроза», «значна міра сприяння» тощо. Хоча частково ці категорії розкриваються у кримінальному законодавстві (наприклад у ст. 111-1 КК України, що встановлює відповідальність за колабораційну діяльність), проте законодавство про санкції є автономним стосовно кримінальної процедури і було б не виправданим застосовувати категорії, що підлягають доказуванню поза розумним сумнівом (що є найскладнішим стандартом доказування в юриспруденції) до нього.

Утім ВАКС має напрацювати критерії, що використовуються для оцінки відповідних понять. І якщо стосовно істотності загрози, яка була створена національній безпеці України, навряд чи можуть бути сумніви, то поняття «істотності сприяння» може бути предметом спору. Загалом істотність сприяння має означати, що внесок відповідача в «загальну справу» агресивної війни проти України є відчутним, помітним, таким що має вагоме значення в контексті сумарних зусиль усіх причетних до злочинства³⁷.

Водночас підстави для застосування санкцій, тобто їх *(ii) легітимна мета* може бути розглянута як така, що сформульована надто широко. Адже існує ризик того, що, з одного боку, під санкції можуть потрапити не тільки ті особи, дії яких розцінюються державою як загроза національній безпеці, а й члени їх сімей та афілійовані з ними особи, які не мали умислу для створення загрози для держави. Якщо суспільство загалом і сприймає цю санкцію як «боротьбу з російськими активами в Україні» чи «російськими олігархами», то насправді мова йде про майно, яке перебуває у володінні як російських, так і українських громадян. Іншими словами – загроза національній безпеці походить незалежно від громадянства.

Таким чином застосування санкції у виді стягнення активів в дохід держави потенційно може створювати ризики порушення прав третіх осіб. Наприклад, коли об'єкт права власності відповідача обтяжений правами третіх осіб (застава, іпотека тощо), або в дохід держави стягується майно, що належить юридичній особі, щодо якої підсанкційна особа є хоча й головним, але не єдиним бенефіціаром. У такому разі постає проблема захисту прав добросовісних третіх осіб. Такий захист може бути забезпечений через запровадження механізмів компенсації, встановлення правил про обов'язковий викуп частки таких осіб державою на їхню вимогу тощо. Однак не слід випускати із-під уваги і те, що такі особи теж можуть бути опосередковано пов'язані із підсанкційною особою і це підлягає встановленню в судовому порядку.

36 МакБрайд, Джеремі. Вилучення активів в дохід держави і Європейська конвенція з прав людини. 2023 – С. 26. / URL: https://nsj.gov.ua/files/1689776383J4A_Sanctions_Report_Prof_McBride_UKR.pdf. С. 26

37 Хутор Т., Карнаух Б., Климосюк А., Рябченко Т. Аналіз практики Вищого антикорупційного суду щодо застосування санкції у виді стягнення активів в дохід держави за 2022-2023 роки. Інститут законодавчих ідей. 2024 – С. 7. / URL: <https://izi.institute/research/analiz-praktyky-vyshchoho-antykorrupciijnoho-sudu-shchodo-zastosuvannia-sanktsii-u-vyidi-stiahnennia-aktyviv-v-dokhid-derzhavy-za-2022-2023-roky/>

Тож хоча така мета і є легітимною, проте широке її формулювання у Законі могло б бути звужено для уникнення надто широкого трактування з боку РНБО, яке блокує активи, та ВАКС, який їх стягує.

Врешті, що стосується *(iii) пропорційності*, то застосування однакових заходів до широкого кола осіб, незважаючи на ступінь їх відповідальності, може знехтувати пропорційністю такого втручання до проголошеної мети, якій мають відповідати застосовані санкції. Це є найбільш проблемним місцем санкційного механізму, адже Закон України «Про санкції» не може визначити обґрунтованість рішення про застосування санкцій, а лише надати підстави та умови для цього. В цій частині важливим є аналіз судової практики ВАКС, який уже здійснювався³⁸.

Аналіз судової практики дозволяє виокремити проблеми на кшталт дискусійної позиції ВАКС щодо обсягу перевірки законності рішень РНБО й указів Президента стосовно блокування активів відповідача – така перевірка носить суто формальний характер. Або стосовно того, що санкції не можуть бути застосовані до громадян України (крім тих, хто здійснює терористичну діяльність).

3.2 Щодо процедури розгляду застосування санкцій

Хоча Закон України «Про санкції» та відповідні положення КАСУ чітко визначають порядок розгляду питання про стягнення в дохід держави активів, проте деякі зі строків видаються надто короткими, порядок інформування може призвести до ситуації, в якій особа не буде обізнана з тим, що її право обмежується. Хоча більшість з цих проблем можуть бути упереджені шляхом напрацювання якісних підходів з боку ВАКС, які забезпечать дотримання прав людини під час застосування санкцій.

Строк звернення до суду. У практиці ВАКС можна зустріти неоднозначне розуміння того, із якого моменту має починатися тримісячний строк для звернення Міністерства юстиції до суду (від моменту накладення РНБО санкції у виді блокування активів чи з моменту виникнення усіх підстав для конфіскації). Початок цього строку належить пов'язувати із днем, у який виникають усі підстави, тобто повний юридичний склад, що дає Міністерству юстиції право на пред'явлення вимоги про стягнення активів в дохід держави.

Строк розгляду справ. Первісно установлений у КАС України десятиденний строк розгляд справ був закоротким і складав 10 днів. Наразі цей недолік виправлено шляхом внесення відповідних змін до законодавства і тепер цей строк складає 30 днів (зміни, внесені Законом №3223-IX³⁹). Хоча навіть і в умовах строку в 10 днів на практиці ВАКС

38 Див.: Хутор Т., Карнаух Б., Климосюк А., Рябченко Т. Аналіз практики Вищого антикорупційного суду щодо застосування санкцій у виді стягнення активів в дохід держави за 2022-2023 роки. Інститут законодавчих ідей. 2024 / URL: <https://izi.institute/research/analiz-praktyky-vyshchoho-antykorpustijnoho-sudu-shchodo-zastosuvannia-sanktsii-u-vyidi-stiahnennia-aktyviv-v-dokhid-derzhavy-za-2022-2023-roky/>

39 Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо застосування санкцій» №3223-IX від 13.07.2023 р. / URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3223-20#Text>

був вимушений відступати від установленого законодавством строку розгляду справи з метою забезпечення повного і всебічного з'ясування обставин та надання належної оцінки поданим доказам. Водночас такий відступ не може бути автоматично розцінений як порушення гарантій статті 6 ЄКПЛ, адже згідно із практикою ЄСПЛ найпершим критерієм, від якого залежить розумна тривалість судового розгляду є складність справи.

Належне повідомлення відповідача. За умов, коли Укрпошта не здійснює обмін поштовими відправленнями із РФ, проблемою залишається належне інформування відповідачів про розгляд справи, без якого неможливе дотримання гарантій справедливого судочинства. Можливим розв'язанням цієї проблеми могло б стати створення вебсайту (на базі ВАКС чи РНБО), спеціально присвяченого оголошенням, які б стосувалися підсанкційних осіб. На такому сайті відповідні особи могли б відстежувати будь-які зміни свого статусу, включаючи повідомлення про майбутні судові засідання.

Апеляційне оскарження. Первісно право на апеляційне оскарження мали тільки сторони. Проте цей недолік було виправлено шляхом внесення змін до КАСУ (Закон №3223-IX), і тепер право на оскарження визнається і за іншими учасниками справи, а також особами, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси та (або) обов'язки. Стислий строк апеляційного оскарження (п'ять днів) у поєднанні з особливим порядком його обчислення, що фактично робить його іще коротшим, а також з урахуванням того, що цей строк не підлягає поновленню (ч. 5 ст. 270 КАСУ), може бути розцінений як перешкода, яка істотно заважає практичній реалізації права на доступ до суду заінтересованої особи⁴⁰. Може виявитись, що це недостатній строк, щоб забезпечити стороні можливість опонувати, а отже – і право на справедливий суд та ефективний засіб захисту.

Таким чином зазначені проблеми не призводять до автоматичного порушення прав людини, передбачених Конвенцією. Закон України «Про санкції» відповідає принципу юридичної визначеності, підстави для застосування санкцій хоча і визначені доволі широко, проте дозволяють правозастосовним органам, насамперед Міністерству юстиції, який звертається з позовом про накладення санкцій у вигляді стягнення в дохід держави активів, визначати випадки, в яких підсанкційні особи, активи яких було заблоковано РНБО, дійсно несуть загрозу для національної безпеки України. Врешті, пропорційність втручання, а саме обґрунтованість рішень повністю залежить від якості судової практики ВАКС. Не можна не зауважити, що законодавець у липні 2023 р. суттєво покращив процесуальні гарантії для осіб, які беруть участь у розгляді справ про застосування санкцій – такі зміни народились із самої практики ВАКС, а також з розуміння необхідності якнайкращого дотримання Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини.

40 Хутор Т., Карнаух Б., Климосюк А., Рябченко Т. Аналіз практики Вищого антикорупційного суду щодо застосування санкції у виді стягнення активів в дохід держави за 2022-2023 роки. Інститут законодавчих ідей. 2024 – С. 6. / URL: <https://izi.institute/research/analiz-praktyky-vyshchoho-antykoryptsijnoho-sudu-shchodo-zastosuvannia-sanktsii-u-vydy-stiahnennia-aktyviv-v-dokhid-derzhavy-za-2022-2023-roky/>

Висновки

Щодо практики ЄСПЛ

Для того, щоб втручання у право власності, захищене ЄКПЛ, було сумісним із основоположними правами людини, воно (а) має бути законним; (б) має бути спрямоване на досягнення легітимної мети; і (в) має бути співмірним (пропорційним) до відповідної мети.

Якщо питання законності та легітимної мети у разі наявності санкційної процедури в Законі здебільшого достатньо для задоволення цих критеріїв (справа «Нади», справа «Босформ»), то питання пропорційності втручання (необхідності у демократичному суспільстві) здебільшого залежить від того яким чином суд обґрунтовує рішення про стягнення активів в дохід держави (справа «Аль-Дулімі»).

При цьому докази, що покладаються в обґрунтування цих рішень, наприклад щодо зв'язку між активами і конкретною особою, мають бути зібрані із дотримання відповідних процедур і, наприклад, не зачіпати інші конвенційні права, як от право на приватність (ст. 8 Конвенції). Врешті, з огляду на вимоги ст. 6 право на справедливий суд неодмінно включає необхідність забезпечення можливості оскарження рішення про стягнення активів в дохід держави.

Ці елементи належної правової процедури складно назвати притаманними чи особливими саме під час вирішення питання про застосування санкції у вигляді стягнення майна, а вони радше є загальними для обмеження права власності або прав людини загалом. Разом з тим згадані справи «Нада», «Босфор» та «Аль-Дулімі» показують на практиці як саме «трискладовий тест» може бути застосований у такому чутливому питанні як накладення санкцій на осіб з боку держави, що обмежують їх права і свободи.

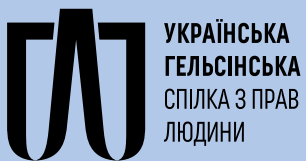
Щодо відповідності національного законодавства Конвенції

Таким чином зазначені проблеми не призводять до автоматичного порушення прав людини, передбачених Конвенцією. Закон України «Про санкції» відповідає принципу юридичної визначеності, підстави для застосування санкцій хоча і визначені доволі широко, проте дозволяють правозастосовним органам, насамперед Міністерству юстиції, який звертається з позовом про накладення санкцій у вигляді стягнення в дохід держави активів, визначати випадки, в яких підсанкційні особи, активи яких було заблоковано РНБО, дійсно несуть загрозу для національної безпеки України.

Врешті, пропорційність втручання, а саме обґрунтованість рішень повністю залежить від якості судової практики ВАКС. ВАКС пильно аналізує додержання цих вимог у в кожному зі своїх рішень із посиланням на відповідну практику ЄСПЛ. Прикметно, серед іншого й те, що ВАКС перевіряє, чи не буде застосування санкції надмірним тягарем для кожного окремого відповідача. Зокрема, ВАКС часто зауважує на тому, що підсанкційні

особи володіють майном поза межами України, яке не охоплюється конфіскаційними заходами, і тому не будуть позбавлені критично важливих засобів до існування.

Не можна не зауважити, що законодавець у липні 2023 р. суттєво покращив процесуальні гарантії для осіб, які беруть участь у розгляді справ про застосування санкцій – такі зміни народились із самої практики ВАКС, а також з розуміння необхідності якнайкращого дотримання Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини.



Українська Гельсінська спілка з прав людини (УГСПЛ) – найбільша асоціація правозахисних організацій України. Спілка об'єднує 26 правозахисних недержавних організацій. Метою діяльності УГСПЛ є захист прав людини.

