

Парламентське дослідження щодо правового регулювання відповідальності за порушення санкцій в Україні*

Анотація. У дослідженні розглянуто питання правового регулювання відповідальності за порушення санкцій в Україні та запровадження ефективних механізмів запобігання їх обходу та уникненню. Окреслено основні параметри сучасної санкційної політики, проаналізовано законодавство Європейського Союзу (далі – ЄС, Союз) щодо забезпечення дієвості санкційного механізму в частині встановлення мінімальних правил стосовно визначення кримінальних правопорушень та покарань за порушення цих обмежувальних заходів ЄС. Узагальнено перспективи гармонізації національного законодавства із законодавством ЄС, зокрема стосовно запровадження підстав кримінальної відповідальності за порушення обмежувальних заходів.

Ключові слова: міжнародно-правові санкції, національна безпека, держава-агресор, санкційний механізм, кримінальна відповідальність, порушення санкцій, обмежувальні заходи.

Вступ. Міжнародно-правові санкції як ефективний інструмент підтримки міжнародного правопорядку є одним із найчастіше використовуваних засобів примусу для захисту міжнародного миру та безпеки. За останні півстоліття санкції еволюціонували від інституту міжнародно-правової відповідальності до самостійного ефективного правоохоронного інституту в системі міжнародного права, який став дієвим засобом міжнародної спільноти у протидії державам-агресорам та ефективним методом колективного впливу. Ключовими міжнародними суб'єктами накладення санкцій є Рада Безпеки ООН, Європейський Союз, а також окремі держави. На практиці санкції зазвичай спочатку вводяться Радою Безпеки ООН, а потім ухвалюються ЄС у формі рішень і постанов Ради ЄС. Індивідуальні країни при цьому незалежні у своїй санкційній поведінці, проте для досягнення максимального ефекту вона потребує узгодження з рішеннями держав-партнерів. Метою застосування санкцій може бути зміна небажаної поведінки, обмеження можливостей для небажаної поведінки або утримання інших країн від вибору небажаного курсу дій¹

Із початку повномасштабної збройної агресії росії проти України тема санкцій набула важливого значення, а санкційний тиск на державу-агресора є одним із ключових чинників перемоги України у війні. Так, станом *на кінець серпня 2024 року Радою ЄС* введено вже чотирнадцять пакетів економічних та індивідуальних санкцій у зв'язку з військовою агресією росії. Санкції як інструмент довгострокових дій, політичний, економічний та інший ефект від застосування яких зазвичай настає лише через тривалий час після їх

¹ Government of the Netherlands. Sanctions. URL: <https://www.government.nl/topics/international-peaceand-security/compliance-with-international-sanction>

впровадження, потребують постійного моніторингу їх виконання. Так, досвід запровадження санкцій проти росії багатьма державами та низкою міжнародних організацій, а також специфіка механізмів їх реалізації підтверджує той факт, що в сучасних умовах росія шукає все більше можливостей обходу санкцій. Основним завданням для України та міжнародної спільноти залишається запровадження ефективних механізмів запобігання обходу та уникненню санкцій, що, своєю чергою, зумовлює необхідність дослідження правового регулювання підстав відповідальності за порушення санкцій в Україні.

Основна частина. Із позиції міжнародного права, санкції – це заходи зовнішнього впливу на суб'єктів міжнародних відносин з метою досягнення певних цілей. Вони можуть застосовуватися проти країни або недержавного суб'єкта (окремої особи, повстанського руху, політичної партії), які не виконують своїх міжнародних зобов'язань, або поведінка яких порушує міжнародний громадський порядок чи загрожує йому².

Основні параметри сучасної санкційної політики у світі визначають міжнародні організації або об'єднання та окремі держави, які самостійно формують власний формат реалізації санкційних обмежень. З огляду на суб'єкт застосування, санкції поділяють на міжнародні та національні, перші з яких вводяться в дію відповідно до статті 41 Статуту ООН³ Радою Безпеки ООН, яка уповноважена встановлювати не пов'язані із застосуванням збройних сил заходи для виконання її рішень. Такі заходи можуть включати заборону економічних відносин, транспортних зв'язків, припинення дипломатичних відносин тощо. Загалом, Статутом ООН не визначено конкретні види економічних санкцій, тому всі обмежувальні заходи, які застосовує Рада Безпеки ООН, є результатом довгострокового досвіду її роботи, з урахуванням стану соціально-економічних відносин.

Обмежувальні заходи Європейського Союзу застосовуються лише в межах юрисдикції ЄС, охоплюючи територію ЄС, у тому числі його повітряний простір, а також стосуються громадян ЄС незалежно від їхнього місця перебування та підприємств і організацій, що зареєстровані в державах-членах ЄС, незалежно від їх розташування. Ці заходи також поширюються на філії підприємств ЄС у третіх країнах та будь-яку підприємницьку діяльність, що повністю або частково здійснюється на території ЄС, при цьому останній не ухвалює законів щодо екстериторіального застосування санкцій і завжди повідомляє суб'єктів, до яких застосовано заходи, щодо заморожування активів або заборони на в'їзд⁴. Економічні й фінансові санкції, які застосовує ЄС, залежать від конкретної ситуації та цілей політики і містять такі обмеження:

² The Practical Guide to Humanitarian Law. URL: <https://guide-humanitarian-law.org/content/article/3/sanctions-diplomat-ic-economic-ormilitary>

³ Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду від 26.06.1945. URL: <https://zakon.rada.gov>.

⁴ Обмежувальні заходи ЄС: інформаційний лист від 29.04.2014. European Council. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/29092/142>

- торговельні санкції: заборони на експорт та імпорт певних товарів або послуг, таких як технологічне обладнання, нафта, алмази тощо;
- обмеження на надання брокерських, фінансових послуг, а також технічної допомоги;
- фінансові обмеження: блокування або заморожування фінансових активів, обмеження на інвестиції, платежі та переміщення капіталу;
- скасування тарифних преференцій. Це може стосуватися вигідних умов торгівлі, які раніше надавалися країні, але через санкції вони можуть бути скасовані або змінені;
- цільові фінансові санкції, що спрямовані проти конкретних осіб, груп чи організацій, відповідальних за певні дії чи політику, і можуть стосуватися заборони на фінансові транзакції з ними, замороження їх активів або інших обмежень.

Загалом, запроваджені санкції надають змогу створювати відчутну економічну мотивацію для деескалації конфлікту та його подальшого врегулювання. Часто економічні санкції стають одним із основних механізмів реакції міжнародної спільноти та окремих держав на агресію⁵.

На відміну від законодавства ЄС про санкції, яке ухвалюється централізовано і тому є однаковим для всіх держав-членів Союзу, реалізація санкцій та забезпечення їх дієвості є децентралізованим процесом: кожна держава має свою специфічну систему відповідальних органів, механізм контролю за дотриманням санкцій, заходи впливу за їх порушення, особливості розслідування тощо. Децентралізований підхід до імплементацій санкцій в ЄС спричинив суттєві відмінності у визначенні поняття «порушення санкцій», видів і розмірів покарань та інших заходів впливу, які застосовуються за такі порушення.

Відповідно до статті 83 Договору про функціонування ЄС⁶ Європейський Парламент і Рада ЄС за допомогою директив можуть встановлювати мінімальні правила щодо визначення кримінальних правопорушень (злочинів) та санкцій у сфері особливо тяжкої злочинності транскордонного змісту, що впливає з природи або наслідків таких злочинів або з особливої необхідності спільно боротися проти них. Прагнучи забезпечити дієвість санкційного механізму, Рада ЄС включила порушення санкцій до списку злочинів ЄС.

Так, у квітні 2024 року Європейською комісією прийнято Директиву (ЄС) 2024/1226 Європейського Парламенту та Ради від 24 квітня 2024 року про визначення кримінальних злочинів та покарання за порушення обмежувальних

⁵ Меньшеніна А. Економічні санкції як інструмент зовнішньої політики у світлі війни росії проти України. *Науковий часопис УДУ імені Михайла Драгоманова*. Серія 22. Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін. 2023. № 22(32). С. 56–63.

⁶ Договір про заснування Європейської Спільноти від 25.03.1957. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994_017

заходів ЄС та внесення змін до Директиви (ЄС) 2018/1673⁷ (далі – Директива ЄС), метою якої є забезпечення ефективного застосування обмежувальних заходів ЄС, цілісності внутрішнього ринку в межах ЄС та досягнення високого рівня у сфері свободи, безпеки та правосуддя, а також встановлення мінімальних правил щодо визначення кримінальних злочинів та покарань за порушення цих обмежувальних заходів ЄС.

Відповідно до положень Директиви ЄС обмежувальні заходи, зокрема такі, як: заморожування коштів та економічних ресурсів, заборона на надання коштів та економічних ресурсів і заборона на в'їзд або транзит через територію держави-члена, а також секторальні економічні та фінансові заходи й ембарго на постачання зброї, – є важливим інструментом для просування цілей Спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС. Держави-члени ЄС повинні мати можливість самостійно вирішувати, чи є порушення обмежувальних заходів Союзу, пов'язані з коштами, економічними ресурсами, товарами, послугами, транзакціями або діяльністю вартістю менше 10 000 євро, кримінальними злочинами. Виключення певних порушень зі сфери дії цієї Директиви не впливає на будь-які зобов'язання, викладені в актах, що встановлюють обмежувальні заходи Союзу, щодо забезпечення того, щоб порушення каралися ефективними, пропорційними і стримуючими кримінальними або некримінальними покараннями. Директива ЄС не має на меті криміналізувати гуманітарну допомогу для осіб, які її потребують, або діяльність, спрямовану на підтримку основних людських потреб, що надається відповідно до принципів неупередженості, гуманності, нейтралітету та незалежності.

Директивою визначено чотири категорії (види) діянь, вчинення яких призведе до кримінальної відповідальності (Табл. 1).

Таблиця 1

№ з/п	криміналізовані діяння відповідно до Директиви ЄС 2024/1226		покарання	
	види	форми	фізична особа	юридична особа
1.	пряме порушення або невиконання санкційних заборон та обмежень	надання коштів або економічних ресурсів прямо чи опосередковано підсанкційній особі; незамороження коштів або економічних ресурсів підсанкційної особи; надання можливості в'їжджати на територію ЄС; надання заборонених фінансових послуг або здійснення фінансової діяльності з підсанкційною	позбавлення волі на строк не менше ніж 5 років, якщо ці порушення стосуються активів на суму не менше ніж 100 000 євро	штраф у розмірі не менше, ніж 5 % від загального світового обороту юридичної особи або сума, що відповідає 40 млн EUR

⁷ Directive (EU) 2024/1226 of the European Parliament and of the Council of 24 April 2024 on the definition of criminal offences and penalties for the violation of Union restrictive measures and amending Directive (EU) 2018/1673. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content>

		особою; торгівля підсанкційними товарами;		
2.	обхід санкцій ЄС	приховування коштів чи економічних ресурсів від замороження; надання неправдивої інформації з метою приховування того, що підсанкційна особа є кінцевим власником коштів або економічних ресурсів, які підлягають замороженню; невиконання підсанкційною особою зобов'язання про звітування та про надання інформації про заморожені кошти (економічні ресурси),	позбавлення волі на строк не менше, ніж 5 років, якщо ці порушення стосуються активів на суму не менше 100 000 EUR позбавлення волі на строк не менше, ніж 1 рік, якщо ці порушення стосуються активів на суму не менше ніж 100 000 євро	штраф у розмірі не менше, ніж 5 % від загального світового обороту юридичної особи або сума, що відповідає 40 млн EUR штраф у розмірі не менше, ніж 1 % від загального світового обороту юридичної особи або сума, що відповідає 8 млн EUR
3.	непряме порушення санкційних заборон та обмежень	порушення або невиконання умов дозволів, наданих компетентними органами, на здійснення діяльності, що підпадає під санкційні обмеження	позбавлення волі на строк не менше, ніж 1 рік, якщо ці порушення стосуються активів на суму не менше ніж 100 000 євро	штраф у розмірі не менше, ніж 1 % від загального світового обороту юридичної особи або сума, що відповідає 8 млн EUR
4.	співучасть у порушенні санкційних заборон та обмежень	підбурювання, пособництво та сприяння	позбавлення волі на строк не менше, ніж 5 років, якщо ці порушення стосуються активів на суму не менше 100 000 EUR	штраф у розмірі не менше, ніж 5 % від загального світового обороту юридичної особи або сума, що відповідає 40 млн EUR

Перша категорія – пряме порушення або невиконання певних санкційних заборон та обмежень, а саме: надання коштів або економічних ресурсів прямо чи опосередковано підсанкційній особі; незамороження коштів або економічних ресурсів підсанкційної особи; надання можливості підсанкційній особі в'їжджати на територію ЄС або проїжджати транзитом; надання

фінансових послуг або здійснення фінансової діяльності з підсанкційною особою; торгівля підсанкційними товарами (військові товари, товари подвійного призначення); надання фінансових послуг або здійснення фінансової діяльності, якщо заборона або обмеження такої поведінки є санкцією ЄС.

Друга категорія – обхід санкцій ЄС через: приховування коштів чи економічних ресурсів від замороження шляхом їх передачі третій стороні або іншого розпорядження; надання неправдивої інформації з метою приховування того, що підсанкційна особа є кінцевим власником коштів або економічних ресурсів, які підлягають замороженню; невиконання підсанкційною особою зобов'язання щодо звітування перед компетентними адміністративними органами про її кошти або економічні ресурси, що перебувають під юрисдикцією держави-члена; невиконання зобов'язання щодо надання компетентним адміністративним органам інформації про: а) заморожені кошти або економічні ресурси, б) кошти або економічні ресурси на території держав-членів, які не були заморожені.

Третя категорія – порушення або невиконання умов дозволів, наданих компетентними органами, на здійснення діяльності, що підпадає під санкційні обмеження; четверта категорія – підбурювання, пособництво та сприяння вищевказаному. До фізичних осіб може бути застосована відповідальність у виді позбавлення волі на строк від 1 до 5 років або штраф (розмір штрафу на розсуд держав-членів ЄС). Також може бути застосовано додаткове покарання: відкликання дозволів на здійснення діяльності, що призвела до вчинення злочину; позбавлення права обіймати керівну посаду в юридичній особі такого ж типу, що була використана для вчинення злочину; тимчасова заборона балотуватися на державні посади; за наявності суспільного інтересу – публікація всього або частини судового рішення, що може включати персональні дані засудженої особи (лише в належним чином обґрунтованих виняткових випадках).

Оскільки обхід санкцій може відбуватися за допомогою використання корпоративних лазівок та багатокомпонентних схем за участі великої кількості юридичних осіб, Директива ЄС передбачила відповідальність юридичних осіб за два типи порушень:

- порушення, вчинені для їх вигоди будь-якою особою, яка обіймає керівну посаду в юридичній особі, діючи індивідуально або у складі органу юридичної особи;
- порушення, які полягали в неналежному нагляді або контролі за підлеглою особою, що уможливило вчинення нею злочинного обходу санкцій на користь юридичної особи.

До юридичних осіб може бути застосовано штраф у розмірі не менше 1 % чи 5 % від загального світового обороту за попередній фінансовий рік або на суму, що відповідає 8 млн євро / 40 млн євро.

Також може бути застосовано додаткове покарання у виді: позбавлення права на державні пільги; виключення з доступу до державного фінансування,

включно з тендерними процедурами, грантами; відкриття дозволів на здійснення діяльності, що призвела до вчинення злочину; взяття під судовий нагляд; судова ліквідація.

Директива ЄС передбачає обов'язкове врахування обтяжуючих і пом'якшуючих обставин, а також замороження та конфіскацію засобів і доходів від злочинного обходу санкцій, конфіскацію самих активів, щодо яких підсанкційний суб'єкт вчиняє чи бере участь у вчиненні порушення / обходу санкцій, що відкриває шлях для активації додаткових напрямів компенсації Україні заподіяної росією шкоди.

Імплементуючи Директиву ЄС (до 19 травня 2025 року), держави повинні забезпечити дотримання процесуальних прав підозрюваних або обвинувачених у кримінальному провадженні⁸.

З огляду на євроінтеграційний курс України, вітчизняне законодавство де-факто підлягає гармонізації із прийнятою Директивою ЄС, що є однією із умов вступу до ЄС.

Загалом єдиних стандартів щодо застосування санкцій немає. Єдина сфера, в якій це питання було унормовано, це боротьба з фінансуванням тероризму, про що зазначено у відповідних міжнародних договорах. Так, Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму⁹ встановлює мінімальні стандарти щодо застосування санкцій проти юридичних осіб та іноземних держав.

У контексті заходів боротьби з тероризмом Резолюція ПАРЄ № 1597 наголошує¹⁰, що мінімальними процедурними стандартами є такі права: бути належним чином сповіщеним та повністю поінформованим про звинувачення, що висувуються проти особи, про прийняті рішення і про причини, що мотивують таке рішення; мати право бути вислуханим та 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.

Українські санкції є відносно новою сферою. Так, Закон України «Про санкції», яким врегульовано порядок застосування, зміни та скасування санкцій, спрямованих на захист національної безпеки, суверенітету й територіальної цілісності України, протидії терористичній діяльності, поновлення порушених прав, свобод і законних інтересів громадян України, суспільства і держави, ухвалено 2014 року¹¹.

⁸ Путівник по AQUIS ЄС: реферативний огляд новоприйнятих актів за квітень 2024 року. Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: <https://padlet.com/rservvru/aquis-2024-xzzqga7izgqh1zrs>

⁹ Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/>

¹⁰ Чорні списки Ради безпеки ООН та Європейського Союзу. Резолюція 1597(2008). URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua>

¹¹ Про санкції: Закон України від 14.08.2014 р. № 1644–VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18#Text>

Запроваджений для швидкого реагування на виклики національній безпеці України, що існували на той час, санкційний механізм постійно удосконалювався. Станом на вересень 2024 року Верховною Радою України 14 разів вносилися зміни до Закону України «Про санкції». Зокрема, у 2022 році у відповідь на нові загрози національній безпеці Міністерству юстиції України надано повноваження щодо подання позовів про націоналізацію активів осіб, які пов'язані з росією, вчиняють дії для підтримки агресії, підтримують країну-агресора, її війська, прямо чи опосередковано сплачують податки, інвестують у російські цінні папери та здійснюють інші непрямі форми фінансування війни¹².

Основні зміни 2023–2024 років стосуються: уточнення видів та наслідків застосування санкцій (розширено перелік санкцій та передбачено, що їх застосування не призводить до автоматичного звільнення підсанкційних об'єктів від обов'язку сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів до державного або місцевих бюджетів, а також інших подібних зобов'язань); управління та розпорядження активами (органом, відповідальним за управління та відчуження підсанкційних активів визначено Фонд державного майна України, уточнено його повноваження); акумуляції даних та централізації інформації (створення Державного реєстру санкцій, що забезпечує доступність та достовірність інформації про суб'єктів, що перебувають під санкціями, та спрощує застосування санкційних механізмів); судової практики та виконання рішень (передбачено обов'язковість надсилання судового рішення про застосування санкцій до Фонду державного майна України, апарату Ради національної безпеки і оборони України, Кабінету Міністрів України).

Сучасні пріоритети державної санкційної політики окреслено в Плані дій щодо посилення санкцій проти російської федерації¹³, розробленому Міжнародною робочою групою з питань санкцій проти російської федерації. Документ містить перелік заходів, які можуть суттєво підірвати економічний і військовий потенціал росії для якнайшвидшого припинення її агресії в Україні, серед яких: конфіскація заморожених активів Центробанку РФ та їх спрямування на військову й економічну підтримку України, посилення контролю за дотриманням граничної ціни на нафту та боротьба з тіньовим флотом танкерів, запровадження додаткових персональних санкцій та санкцій проти російських компаній тощо.

Державна санкційна політика нині перебуває в полі зору більшості державних установ (зокрема, урядових), наукової спільноти і громадськості. Так, увага приділяється: переліку, реєстру, оскарженню санкцій¹⁴;

¹² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності санкцій, пов'язаних з активами окремих осіб: Закон України від 12.05.2024 № 2257-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

¹³ План дій 3:0. Посилення санкцій проти Російської Федерації. Документ робочої групи № 19 від 9 травня 2024 р. URL: <https://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/01/27/49/b79f8cf4e834e3d67f914d07>

¹⁴ Санкційна політика в Україні: який алгоритм оскарження обмежувальних заходів. *Юридична газета*. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/deyaki-aspekti-sankciynoyi-politiki-ukrayini-yakiy-algoritm-oskarzhennya-obmezhuvalnih-zahodiv.html>

добросовісності в міжнародній санкційній політиці¹⁵; впливу санкцій на економіку¹⁶; правовому регулюванню процесу застосування санкцій¹⁷ та його нормативно-правовому удосконаленню¹⁸; відповідальності за порушення санкцій¹⁹ тощо. Зокрема, відсутність кримінальної та адміністративної відповідальності за порушення санкційного режиму вважають одним із найбільших недоліків української санкційної політики²⁰.

Питання *законодавчого забезпечення* санкційної політики в Україні перебуває на порядку денному діяльності парламенту дев'ятого скликання. Так, на розгляді Верховної Ради України перебуває(-ло) понад 40 проектів нормативно-правових актів, спрямованих на удосконалення законодавства про санкції та/або запровадження санкцій до фізичних / юридичних осіб. Із них: 20 законів (Табл. 2) і понад 25 постанов. У цілому в цій сфері: ухвалено 3 закони, відкликано 2 законопроекти, знято з розгляду 1, інші перебувають на розгляді; прийнято 14 постанов, по одному проекту постанови відкликано і знято з розгляду.

Серед проектів законів – чотири є цілісними і стосуються: національних та міжнародних санкцій (реєстр. № 4454); засад санкційної політики України (реєстр. № 5191 і альтернативний – реєстр. № 5191-1); захисту прав клієнтів підсанкційних професійних учасників ринків капіталу (реєстр. № 11263). Три законопроекти покликані врегулювати питання відповідальності за порушення законодавства про санкції (реєстр. № 5193, 7547, 8384). Постанови Верховної Ради України спрямовані, в основному, на застосування / продовження застосування персональних / секторальних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій), у тому числі стосовно іноземних фізичних та юридичних осіб, що становлять загрозу національній безпеці України (наприклад, постанова № 1486-IX). При цьому Український парламент звертається до: парламентів іноземних держав, Європейського Союзу, Ради ЄС, Європарламенту, Європейської Комісії, Світової організації торгівлі (СОТ), Міжнародної групи з протидії відмиванню брудних грошей (FATF) та інших міжнародних інституцій.

¹⁵ Чотири роки НАЗК 2.0.: санкційна політика. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/chotyry-roky-nazk-2-0-sanktsiy-na-polityka/>

¹⁶ Сила санкцій в їх виконанні: конференція «Бізнес vs Санкції» (16.06.2023). URL: <https://pravo.ua/syla-sanktsii-v-ikh-vikonanni-uchasnyky-konferentsii-biznes-vs-sanktsii-obhovoryly-rozvytok-sanktsiinoi-polityky-ukrainy/>

¹⁷ Національне та міжнародне регулювання санкцій. Національне та міжнародне регулювання санкцій. Українська фундація безпекових студій. URL: https://www.helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2020/05/International-sanctions_presentation-1.pdf

¹⁸ Бугайчук К. Л. Нормативно-правові аспекти вдосконалення санкційної політики України. *Право і безпека*. – *Law and Safety*. 2022. № 1 (84). DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2022.1.03>

¹⁹ Відповідальність за порушення санкцій: українська судова практика. *Юридична газета*. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/vidpovidalnist-za-porushennya-sankciy-ukrayinska-sudova-praktika.html>

²⁰ Бернацький Б. URL: <https://zmina.info/news/torgivlya-z-rosiyeyu-v-ukrayini-bezkarna-bo-v-kryminalnomu-kodeksi-nemaye-vidpovidalnosti-za-porushennya-sankcij-ekspert/>

Перелік проектів законів щодо врегулювання питань санкційної політики, що перебувають / перебували на розгляді Верховної Ради України IX скликання (станом на 01.09.2024)			
№ з/п	Назва проекту закону	реєстр. №, дата	Стан реалізації
1.	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення відповідальності за порушення вимог санкційного режиму, діючого на захист національної безпеки і територіальної цілісності України	№ 4002 від 01.09.2020	надано висновок Комітету про розгляд
2.	Про національні та міжнародні санкції	№ 4454 від 03.12.2020	надано для ознайомлення
3.	Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» та інших законів України щодо посилення вимог антикорупційного законодавства, фінансового контролю та обмежень щодо осіб, стосовно яких застосовані санкції	№ 5030 від 05.02.2021	знято з розгляду
4.	Про засади санкційної політики України	№ 5191 від 02.03.2021	надано для ознайомлення
5.	Про обмежувальні заходи (санкції) держави з метою захисту національних інтересів України	№ 5191-1 від 16.03.2021	надано для ознайомлення
6.	Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо визначення підслідності у справах про порушення законодавства про санкції	№ 5192 від 02.03.2021	надано для ознайомлення
7.	Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо встановлення кримінальної відповідальності за порушення законодавства про санкції	№ 5193 від 02.03.2021	надано для ознайомлення
8.	Про внесення змін до Закону України «Про санкції»	№ 5285 від 19.03.2021	відкликано
9.	Про внесення змін до Закону України «Про санкції» щодо уточнення підстав застосування	№ 6286 від 05.11.2021	надано для ознайомлення
10.	Про внесення змін до деяких законів України щодо санкційної політики держави Україна по відношенню до держави Республіка Білорусь	№ 7411 від 26.05.2022	відкликано
11.	Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо участі у процедурі публічної та/або оборонної закупівлі особи, до	№ 7547 від 11.07.2022	надано для ознайомлення

	якої застосовано санкцію у виді заборони на здійснення у неї публічних закупівель товарів, робіт і послуг		
12.	Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)	№ 6529 від 19.01.2022	прийнято як Закон № 3317-IX від 10.08.2023
13.	Про внесення змін до деяких законів України щодо підвищення ефективності санкцій, пов'язаних з активами окремих осіб	№ 7194 від 23.03.2022	прийнято як Закон № 2257-IX від 12.05.2022
14.	Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України та інших законів щодо встановлення кримінальної відповідальності за порушення законодавства про санкції	№ 8384 від 25.01.2023	надано висновок Комітету про включення до ПД
15.	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо застосування санкцій	№ 8392 від 27.01.2023	прийнято як Закон № 3223-IX від 13.07.2023
16.	Про внесення змін до статті 16 Закону України «Про державні нагороди України» щодо вдосконалення окремих положень з метою реалізації санкційної політики	№ 8407-2 від 10.02.2023	надано для ознайомлення
17.	Про внесення змін до деяких законів України щодо квартир, стягнених в дохід держави за рішенням суду відповідно до Закону України «Про санкції»	№ 10199 від 30.10.2023	надано для ознайомлення
18.	Про внесення змін до Закону України «Про санкції» щодо синхронізації застосування санкцій Україною та міжнародним співтовариством	№ 10434 від 25.01.2024	надано для ознайомлення
19.	Про захист прав клієнтів підсанкційних професійних учасників ринків капіталу	№ 11263 від 16.05.2024	надано для ознайомлення
20.	Про внесення змін до Закону України «Про санкції» щодо заборони використання програмних продуктів та доступу до електронних інформаційних ресурсів	№ 11492 від 19.08.2024	надано для ознайомлення

Серед окресленого масиву законопроектів лише декілька спрямовані на гармонізацію національного законодавства та законодавства ЄС у частині запровадження підстав відповідальності за порушення та/або обхід санкцій.

Так, проектом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення відповідальності за порушення вимог санкційного режиму, діючого на захист національної безпеки і територіальної цілісності України» (реєстр. № 4002 від 01.09.2020) пропонується доповнити Кримінальний кодекс України (далі – КК України) статтею 209-2 «Умисне порушення вимог законодавства щодо застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)» та визначити кримінальне правопорушення як умисні дії, спрямовані на невиконання спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій), якщо такі дії заподіяли істотну шкоду охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам громадян, державним чи громадським інтересам або інтересам юридичних осіб. Порушення за частиною першою пропонованої статті віднесено до кримінального проступку, а якщо його вчинено за кваліфікуючих ознак (великий чи особливо великий розмір порушення, вчинення службовою особою чи за попередньою змовою групою осіб) – до нетяжкого (частина друга) чи тяжкого злочину (частина третя).

Проектом Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо встановлення кримінальної відповідальності за порушення законодавства про санкції» (реєстр. № 5193 від 02.03.2021) пропонується доповнити КК України двома нормами: статтею 110-3 про відповідальність за порушення обмежень і заборон, встановлених щодо підсанкційних суб'єктів, якщо такі діяння загрожують незалежності України, суверенітету і територіальній цілісності держави, національній безпеці або мають на меті зміну конституційного ладу насильницьким шляхом чи незаконне захоплення державної влади; статтею 209-2 – за неповідомлення чи несвоєчасне повідомлення про порушення вимог законодавства про санкції, якщо такі діяння заподіяли істотну шкоду охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам громадян, державним чи громадським інтересам або інтересам юридичних осіб; умисне порушення обмежень і заборон, встановлених щодо підсанкційних суб'єктів; умисне ухилення від сплати штрафів, накладених за порушення вимог законодавства про санкції.

Проектом Закону України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України та інших законів щодо встановлення кримінальної відповідальності за порушення законодавства про санкції» (реєстр. № 8384 від 25.01.2023) пропонується: доповнити КК України статтею 111-3 «Порушення вимог законодавства про санкції» з підслідністю Службі безпеки України; внести зміни до статті 55 КК України, передбачивши, що позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю як основне або додаткове покарання за вчинення кримінального

правопорушення, передбаченого новою статтею 111-3 КК України, призначається на строк від десяти до п'ятнадцяти років; запровадити можливість застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового характеру за вчинення їх уповноваженими особами вищевказаного кримінального правопорушення (зміни до статей 96-3, 96-9 КК України).

Проте, названі законопроекти є досить вразливими, їх положення мають ґрунтовні підстави для критики, яка знайшла відображення у відповідних висновках Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України²¹, інформаційних довідках (пропозиціях) Дослідницької служби²².

Спільним недоліком названих законопроектів є суперечливість, неоднозначність формулювання об'єктивних ознак пропонованих до криміналізації діянь та неврахування позиції Конституційного Суду України (рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010, від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010 тощо) щодо забезпечення у законі принципу правової визначеності й недопущення двозначності правової норми (як складових елементів верховенства права). Також з огляду на бланкетність пропонованих норм КК України, процесу криміналізації порушень санкційних обмежень має передувати процедура удосконалення галузевого законодавства про санкції в частині визначення переліку конкретних обов'язків чи заборон щодо виконання / дотримання санкцій (визначення змісту протиправності діянь).

Для вітчизняного законодавця орієнтиром визначення ступеня суспільної небезпечності та караності порушення санкційного законодавства є Директива ЄС 2024/1226, стаття 3 якої *вимагає криміналізувати* порушення санкцій фінансового та економічного характеру (неблокування активів, надання активів, торговельні операції, надання фінансових та інших послуг), а також санкцій щодо заборони в'їзду визначеним особам. Проте, запровадження кримінальної відповідальності за порушення, які не становлять кримінального рівня суспільної небезпеки, порушує принципи *ultima ratio* (крайнього засобу) та економії кримінально-правової репресії (затрати на кримінальне переслідування особи непомірно вищі за досягнутий ефект репресії). У цьому контексті, ймовірно, *більш ефективними* засобами реагування на порушення санкцій можуть бути заходи, що застосовуються в межах державного нагляду у відповідних сферах (штрафні санкції щодо банків чи учасників ринків капіталу), а також адміністративна та/або дисциплінарна відповідальність.

У процесі пеналізації необхідно забезпечити, щоб діяння, аналогічні передбаченим у статті 3 Директиви ЄС, могли каратися не лише позбавленням

²¹ Висновок ГНЕУ до реєстр. № 4002 від 01.09.2020. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69769, Висновок ГНЕУ до реєстр. № 5193 від 02.03.2021. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71293, Науково-експертний висновок до реєстр. № 8384 від 25.01.2023 <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1636670>

²² Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: <https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/>

волі. Передбачення в санкції інших (альтернативних) покарань, зокрема штрафу, матиме вплив на визначення категорії тяжкості злочину. Вимога застосування до фізичних осіб – порушників санкцій також додаткових кримінальних та некримінальних заходів у межах чинного законодавства може бути реалізована за напрямками:

- позбавлення права обіймати певні посади і займатися певною діяльністю має слугувати додатковим до основного покаранням, що призначається на строк від 10 до 15 років;

- органи влади, уповноважені здійснювати нагляд за виконанням санкцій, повинні отримати можливість застосовувати різноманітні заходи впливу (наприклад, анулювання доступу до державних реєстрів, відсторонення від посади тощо);

- запровадження законодавчих обмежень на здійснення певних видів діяльності для порушників санкцій (наприклад, доступу до професійної діяльності на ринку капіталів, роботи в банках чи інших установах, що надають фінансові послуги, тощо).

Гармонізація кримінально-правових засобів потребуватиме також внесення змін до статті 96-1 КК України з метою визнання вчинення порушення обмежувальних заходів автоматичною підставою для застосування спеціальної конфіскації, тобто примусового безоплатного вилучення за рішенням суду у власність активів, які були/мали стати предметом ухилення від виконання санкцій, використовувалися для обходу чи іншого порушення санкцій чи були доходами, отриманими внаслідок такого порушення.

Водночас Україні потрібно активізувати роботу з упровадження механізмів цивільної конфіскації злочинних активів. Для забезпечення відповідності положенням про строки давності притягнення до кримінальної відповідальності та строки давності виконання обвинувального вироку, з урахуванням статей 49 і 80 КК України, доцільно забезпечити відповідні види та розміри покарання у виді штрафу та позбавлення волі за порушення законодавства про санкції. Альтернативою може бути також і незастосовність строків давності за такі порушення (наприклад, якщо порушення санкцій буде криміналізовано як злочин проти основ національної безпеки України).

Стаття 4 Директиви ЄС вимагає від держав-членів забезпечити визнання кримінально-караними співучасть у порушенні санкцій та замах на нього. Особливістю національного кримінального права є пряма залежність між описаними в диспозиції діяннями і підставами відповідальності за незакінчений злочин та співучасть у ньому. Тобто криміналізація діяння фактично означає й криміналізацію співучасті та попередніх стадій його вчинення: готування (з урахуванням частини другої статті 14 КК України) і замаху.

Висновки. Механізм запровадження санкцій є дієвим інструментом швидкого та ефективного впливу на суб'єктів, які порушують міжнародні норми й національне законодавство. Встановлення Директивою ЄС 2024/1226

мінімальних правил щодо визначення кримінальних злочинів та покарань за порушення обмежувальних заходів зумовлює необхідність законодавчого визначення підстав кримінальної відповідальності за порушення обмежувальних заходів та покликано стати дієвою складовою комплексного механізму санкційного тиску в Україні.

Гармонізація національного законодавства в частині імплементації положень Директиви ЄС *передбачає* криміналізацію таких діянь: пряме порушення або невиконання певних санкційних заборон та обмежень, обхід санкцій ЄС, непряме порушення санкційних заборон та обмежень, співучасть у порушенні санкційних заборон та обмежень.

Опис об'єктивних та суб'єктивних ознак суспільно-небезпечних діянь доцільно здійснювати в бланкетний спосіб, зокрема шляхом визначення відповідних заборон та обов'язків у галузевому Законі України «Про санкції» із дотриманням балансу між абстрактністю та казуальністю.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*