

ПОГОРЕЦЬКИЙ Микола
доктор юридичних наук, професор,
проректор з науково-педагогічної роботи
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
голова науково-практичної ради
Ради адвокатів Київської області, адвокат
ORCID ID: 0000–0003–0936–0929

САНКЦІЇ: ЗАКОНОДАВЧА НЕВИЗНАЧЕНІСТЬ (ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ)

Законодавча визначеність є одним із базових принципів верховенства права, згідно з яким нормативні акти повинні бути сформульовані чітко, зрозуміло та доступно, виключаючи неоднозначність у застосуванні. Законодавча визначеність забезпечує можливість особи передбачати наслідки своїх дій та гарантує їй захист від свавільних рішень державних органів.

Сьогодні в Україні існує низка серйозних законодавчих прогалин і невизначеностей у сфері застосування санкцій, особливо щодо фізичних та юридичних осіб. Проблема проявляється в таких аспектах:

а) Недостатня конкретизація критеріїв застосування санкцій:

Закон України «Про санкції» містить загальні формулювання, такі як «захист національної безпеки», «попередження терористичної діяльності», «протидія агресії з боку іноземних держав». Проте ці формулювання не мають чітких правових критеріїв або переліку конкретних дій, що підпадають під санкційні заходи.

Внаслідок цього залишається незрозумілим, які саме обставини чи діяльність осіб будуть підставою для застосування

санкцій. Це створює ризик суб'єктивізму, політичної упереженості та вибіркості в застосуванні санкцій.

б) Невизначеність механізмів прийняття санкційних рішень

Законодавство не деталізує процедуру, якою має керуватися Рада національної безпеки та оборони України (РНБО) при ухваленні санкційних рішень. Відсутні чіткі вимоги до обґрунтування таких рішень, а також вимоги щодо збору і оцінки доказів.

Через це санкції можуть застосовуватись без належного правового обґрунтування, що знижує їхню легітимність та авторитетність, провокуючи судові оскарження.

Законодавчі прогалини та нечіткість створюють ряд негативних наслідків для правової системи України, зокрема:

а) Сприяння корупційним ризикам і зловживанням

Відсутність прозорих критеріїв надає можливості для зловживань посадовими особами, зокрема при виборі суб'єктів застосування санкцій або їх уникненні, що може бути пов'язано із політичними або економічними інтересами.

б) Порушення принципу правової визначеності

Особа, щодо якої застосовані санкції, фактично позбавлена можливості адекватно передбачити наслідки своїх дій або оскаржити рішення, оскільки немає чітких критеріїв чи підстав для оскарження. Це суперечить принципам верховенства права та міжнародним стандартам у сфері прав людини.

в) Зростання кількості судових спорів

Через нечіткість формулювань суди стикаються з численними позовами щодо законності та обґрунтованості санкційних рішень. Суди змушені самостійно тлумачити нечіткі норми, що призводить до різних, іноді суперечливих, рішень.

Серед причин законодавчих прогалин і невизначеностей можна виділити такі:

а) Поспішність у прийнятті нормативних актів (особливо в умовах воєнного стану чи загострення політичних криз),

коли важливі закони ухвалюються швидко, без належного аналізу юридичних наслідків.

б) Недостатній рівень правової експертизи та законодавчої техніки, що призводить до ухвалення законів із загальними та розмитими формулюваннями.

в) Відсутність системного підходу до санкційної політики держави, що проявляється у відсутності чіткої концепції та цілісного бачення санкційної політики в контексті національної безпеки.

Для подолання цих проблемних питань вважаю доцільним:

а) Законодавчо встановити чіткі критерії та умови застосування санкцій, конкретизувати поняття, такі як «загроза національній безпеці», «шкода державним інтересам» тощо, із зазначенням конкретних прикладів дій.

б) Запровадити детальні процедурні механізми ухвалення санкційних рішень (вимоги до збору доказів, підготовки аналітичних висновків, обов'язкового оприлюднення мотивів застосування санкцій).

в) Забезпечити належне обґрунтування та прозорість процесу ухвалення санкцій, включно з правом особи знати причини застосування санкцій та можливість своєчасно подати пояснення чи оскаржити рішення.

г) Сформувати єдину та усталену судову практику щодо санкцій шляхом узагальнень Верховного Суду, що забезпечить однакове застосування норм і зменшить кількість суперечливих судових рішень.

Однією з ключових проблем українського санкційного законодавства є недостатня прозорість та зрозумілість процедур прийняття санкційних рішень. Ця проблема є важливою, оскільки чіткі та зрозумілі процедури є запорукою легітимності санкцій, зменшують ризик свавільних рішень і сприяють зміцненню авторитету державних органів.

Основні прояви цієї проблеми проявляються в такому:

а) Закритий характер процедури ухвалення санкційних рішень. Санкції в Україні вводяться рішенням Ради національної безпеки і оборони України (РНБО), які потім вводяться в дію указами Президента. Водночас процедура обговорення та ухвалення таких рішень часто залишається непублічною, без доступу громадськості та преси, що ускладнює оцінку справедливості та обґрунтованості санкцій.

б) Відсутність чітко визначених етапів ухвалення рішення. Законодавство не передбачає детального опису етапів, яких повинні дотримуватися державні органи при розгляді питання про застосування санкцій (наприклад, підготовка доказової бази, проведення консультацій із зацікавленими сторонами, обґрунтування доцільності обраних санкційних заходів).

в) Неоднозначність ролі правоохоронних і спеціальних служб у підготовці рішень. Відсутність чітко прописаної ролі та повноважень правоохоронних органів, спецслужб або інших компетентних структур у процесі підготовки рішень про санкції призводить до можливості довільних або недостатньо обґрунтованих рішень.

Ще одним серйозним недоліком у процедурі застосування санкцій в Україні є відсутність належного механізму інформування осіб, щодо яких санкції застосовуються. Така практика суперечить міжнародним стандартам, зокрема принципам відкритості та передбачуваності дій державних органів.

Низка серйозних законодавчих прогалин і невизначеностей у сфері застосування санкцій, особливо щодо фізичних та юридичних осіб, недостатня прозорість та зрозумілість процедур прийняття санкційних рішень може призводити до порушень прав і свобод людини, на що звертав свою увагу Європейський Суд з прав людини у низці своїх рішень («Case of Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland [GC] (Application no. 5809/08), Judgment of the European Court of Human Rights, 21 June 2016»; Case of Nada v. Switzerland [GC] (Application no. 10593/08), Judgment of the European Court of Human Rights, 12

September 2012. та ін.), а також Верховний Суд у Постанові від 18 травня 2022 року у справі № 9901/142/21 наголошуючи на тому, що санкції не можуть бути довільними, а повинні мати достатню правову і фактичну основу. Суд вказав на необхідність чіткого обґрунтування рішень РНБО, що вводяться в дію указами Президента України.

Проблемним аспектом цієї ситуації є недостатнє інформування про причини санкцій. На сьогодні особи (фізичні та юридичні), щодо яких застосовуються санкції, часто отримують інформацію про такі рішення постфактум, без належного попередження або чіткого пояснення причин.

Підсумовуючи викладене, зазначу, що законодавча невизначеність та прогалини в санкційному законодавстві України є серйозною перешкодою для ефективної реалізації санкційної політики держави, створюють загрозу правам і свободам осіб та негативно впливають на міжнародний імідж України. Тому важливим завданням є розробка чітких критеріїв і процедур, які дозволять усунути зазначені прогалини і підвищити ефективність застосування санкцій в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. «Про санкції»: Закон України від 14 серпня 2014 р. № 1644-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 40. Ст. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18>
2. Case of *Nada v. Switzerland* [GC] (Application no. 10593/08), Judgment of the European Court of Human Rights, 12 September 2012. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-113118>
3. Case of *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland* [GC] (Application no. 5809/08), Judgment of the European Court of Human Rights, 21 June 2016. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-164515>
4. Постанова Верховного Суду від 18 травня 2022 року у справі № 9901/142/21 (провадження № П/9901/142/21). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104436790>