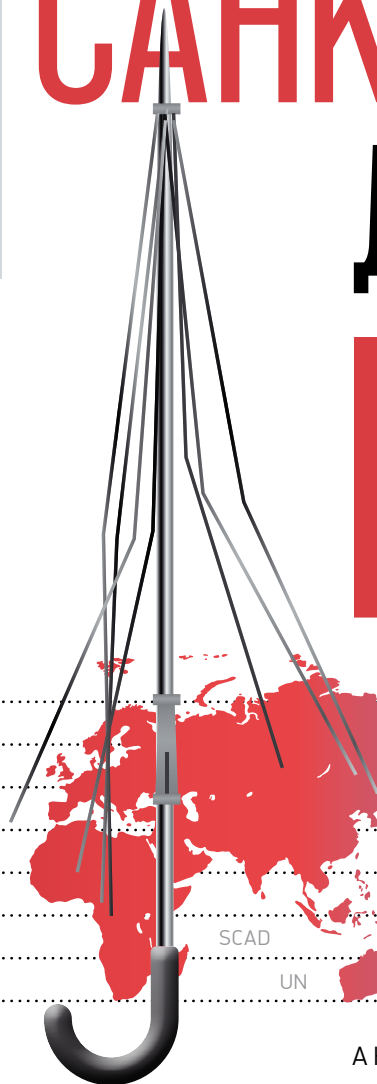


САНКЦІЙНИЙ ДОВІДНИК

УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ
З ПРАКТИКИ ІНОЗЕМНОГО
САНКЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА
ТА МІЖНАРОДНОГО ПРАВА



SCAD

UN

ARSIWA

PHBOY

MSF

EEAS

GISN

FISMA

АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ

УДК 341.655:341.638].018(477)(036)
К56

Коваль Д., Бернацький Б. Санкційний довідник: уроки для України з практики іноземного санкційного законодавства та міжнародного права / Центр прав людини ZMINA. – Київ, 2023. – 96 с.

Це дослідження містить огляд міжнародних практик і стандартів різних санкційних режимів, які запроваджені у демократичних країнах світу. У ньому міститься коротка історія становлення санкцій як інструмента зовнішньої політики, окреслено роль санкцій під час міждержавних конфліктів та описано основні моделі оцінювання ефективності санкцій. В довіднику розкрито основні санкційні системи, що діють на рівні міжнародних організацій і держав. Окремо викладені проблемні сторони української санкційної інфраструктури та підготовлені рекомендації для вітчизняної санкційної системи на основі міжнародного досвіду. Ця інформація стане корисною на шляху до гармонізації у сфері зовнішньої та безпекової політики України з політиками і процедурами ЄС.



Kingdom of the Netherlands

Створення цього дослідження повністю профінансовано за рахунок Фонду прав людини Королівства Нідерландів. Зміст та думки, викладені в цьому звіті, є відповідальністю авторів та не обов'язково відповідають позиції Королівства Нідерландів.

ZMINA працює у сфері захисту свободи слова, свободи пересування, протидії дискримінації, запобігання тортурам і жорсткому поводженню, боротьби з безкарністю, підтримки правозахисників і громадських активістів на території України, включно з окупованим Кримом, а також захисту прав осіб, які постраждали внаслідок збройного конфлікту. Організація проводить інформаційні кампанії, освітні програми, працює над моніторингом і документуванням випадків порушення прав людини, воєнних злочинів та злочинів проти людяності, готує дослідження, аналітику й домагається змін завдяки національній та міжнародній адвокації.

Детальніше про Центр прав людини ZMINA та його діяльність:

zmina.ua



zmina.info



Контакти для зауважень і пропозицій

Електронна пошта: info@humanrights.org.ua

ISBN 978-966-2403-32-9

© Центр прав людини ZMINA, 2023

© Дмитро Коваль, Богдан Бернацький, 2023



ЗМІСТ

АБРЕВІАТУРИ	5
ВСТУП.....	8
I. САНКЦІЇ ЯК ПОЛІТИЧНИЙ ІНСТРУМЕНТ	11
1. Передісторія санкцій.....	11
2. Секторальні та адресні санкції.....	15
3. Поняття санкцій.....	18
II. САНКЦІЇ В СУЧАСНІЙ ІСТОРІЇ	21
Кейс 1. Україна v. Росія (2014 – дотепер).....	21
1. Санкції проти олігархів (корупціонерів)	22
2. Виплата компенсацій Україні за рахунок заморожених активів Росії.....	22
3. Оцінювання ефективності санкцій проти РФ.....	23
4. Обхід санкцій.....	24
Кейс 2. Азербайджан і Вірменія: Нагірний Карабах (1988–2020).....	24
Кейс 3. Республіка Кіпр і Туреччина: Північний Кіпр (1974–2020).....	25
Кейс 4. Грузія та РФ: Південна Осетія й Абхазія (2008).....	25
Кейс 5. Сполучене Королівство й Аргентина: Фолклендські острови (1982).....	26
III. ЕФЕКТИВНІСТЬ САНКЦІЙ	27
1. Оцінювання ефективності санкцій за Хуфбауером	29
2. Ефективність санкцій РБ ООН у дослідженні Консорціуму із цільових санкцій.....	30
IV. САНКЦІЇ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ ТА МІЖНАРОДНОМУ РІВНЯХ	32
1. Санкційні режими міжнародних організацій.....	32
1. Організація Об'єднаних Націй	32
2. Європейський Союз.....	35

2. Санкційні режими окремих держав	51
1. Сполучені Штати Америки.....	51
2. Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії.....	60
3. Канада	66
4. Австралія.....	70
5. Ісландія.....	73
6. Швейцарія.....	76
7. Японія	79
V. РЕЗЮМЕ ТА УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ	83
ПІСЛЯМОВА	89
ДОДАТКИ.....	90
Додаток 1. Санкції ЄС і США: порівняльна таблиця.....	90
Додаток 2. Матриця проблем українського санкційного законодавства й практики та шляхи їх розв'язання.....	91
Додаток 3. Таблиця, що демонструє ефективність санкцій відповідно до політичних цілей.....	92
Додаток 4. Таблиця, що демонструє ефективність санкцій відповідно до політичних цілей.....	93
Додаток 5. Таблиця, що демонструє ефективність санкцій відповідно до предмета впливу.....	94
Додаток 6. Огляд санкцій за 2021 рік, Мінфін США	95
Додаток 7. Кваліфікувальні обставини для запровадження санкцій у Канаді	96



АБРЕВІАТУРИ

ARSIWA Статті про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння
(The Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts)

ASO Австралійський офіс з питань санкцій, Австралія
(The Australian Sanctions Office)

BAFA Федеральне відомство з питань економіки та експортного контролю,
Німеччина (Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle)

CAATSA Акт про протидію противникам Америки через санкції, США
(The Countering America's Adversaries Through Sanctions Act)

COREPER II Комітет постійних представників
(The Committee of Permanent Representatives)

ECOWAS Економічне співтовариство країн Західної Африки
(The Economic Community of West African States)

EEAS Європейська служба зовнішніх справ
(The European External Action Service)

EmbA Федеральний акт про імплементацію міжнародних санкцій, Швейцарія
(The Federal Act on the Implementation of International Sanctions,
the Embargo Act)

EO Виконавчий указ про накладання санкцій (executive orders)

FCA Орган фінансового контролю, Велика Британія
(The Financial Conduct Authority)

FCO Міністерство закордонних справ і у справах Співдружності,
Велика Британія (The Foreign and Commonwealth Office)

FEFTA Акт про іноземну валюту та зовнішню торгівлю, Японія
(The Foreign Exchange and Foreign Trade Act)

FISMA Генеральний директорат з фінансової стабільності, фінансових послуг
та ринків капіталу (The Directorate General for Financial Stability, Financial
Services and Capital Markets Union)

FRFI Федеральна фінансова установа, Канада
(federally regulated financial institution)

GISN Женевська мережа з міжнародних санкцій, Швейцарія
(Geneva International Sanctions Network)

IEEPA	Акт про міжнародні надзвичайні економічні повноваження, США (The International Emergency Economic Powers Act)
JVCFOA	Акт про справедливість для жертв корумпованих іноземних чиновників, Акт Магнітського, Канада (The Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act, Sergei Magnitsky Law)
METI	Міністерство економіки, торгівлі та промисловості, Японія (The Ministry of Economy, Trade and Industry)
MOF	Міністерство фінансів, Японія (The Ministry of Finance)
MSF	Санкції ЄС у межах повернення незаконно набутих активів (misappropriation sanctions)
NCA	Національне агентство з боротьби зі злочинністю, Велика Британія (The National Crime Agency)
OFAC	Офіс з контролю за іноземними активами Міністерства фінансів, США (The Office of Foreign Assets Control)
OFSI	Офіс з імплементації фінансових санкцій, Велика Британія (The Office of the Financial Sanctions Implementation)
PSC	Комітет з питань політики та безпеки (The Political and Security Committee)
SAMLA	Акт про санкції та боротьбу з відмиванням грошей, Велика Британія (The Sanctions and Anti-Money Laundering Act)
SCAD	Відділ у справах Ради Безпеки (The Security Council Affairs Division)
SDN-список	Список спеціально позначених громадян, США (Specially Designated Nationals List)
SECO	Державний секретаріат з економічних справ, Швейцарія (The State Secretariat for Economic Affairs)
SEMA	Акт про спеціальні економічні заходи, Канада (The Special Economic Measures Act)
SSI-список	Список секторальних санкцій (Sectoral Sanctions Identifications List)
TFS	Відділ санкцій і протидії фінансовим загрозам, США (The Counter Threat Finance and Sanctions division)
TSC	Аналітична група «Консорціум із цільових санкцій» (Targeted Sanctions Consortium)
TWEA	Акт про торгівлю з ворогом, США (The Trading with the Enemy Act)
UNA	Акт про Організацію Об'єднаних Націй, Канада (The United Nations Act)
UNITA	Національний союз за повну незалежність Анголи, Ангола (União Nacional para a Independência Total de Angola)



ГА ООН	Генеральна Асамблея ООН
ЄЕС	Європейська економічна спільнота
ЄС	Європейський Союз
МЗС	Міністерство закордонних справ
НАЗК	Національне агентство з питань запобігання корупції, Україна
ОДКБ	Організація договору про колективну безпеку
ООН	Організації Об'єднаних Націй
РБ ООН	Рада Безпеки ООН
РНБОУ	Рада національної безпеки і оборони України
РФ	Російська Федерація
СЗБП ЄС	Спільна зовнішня та безпекова політика європейського Союзу
Сполучене Королівство	Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії
США	Сполучені Штати Америки
ТРПК	Турецька Республіка Північного Кіпру

ВСТУП

Меню заходів державного реагування на виклики міжнародної політики не таке вже й багате. Стикаючись з наступом на власні інтереси чи порушенням іншими державами міжнародно-правових зобов'язань, держави змушені обирати з обмеженого списку можливі дії, які б сигналізували про недопустимість ситуації, що склалася, і змінили її на краще. Санкції – один із таких засобів досить швидкого реагування на виклики міжнародної політики.

Чому санкції актуальні для України? І чому потенціал санкцій розкритий не до кінця?

До 2014 року питання санкційної політики перебувало поза українським порядком денним. Уся санкційна практика українського уряду зводилася до імплементації обов'язкових санкцій Ради Безпеки ООН (РБ ООН), над чим працювали два-три співробітники профільного департаменту Міністерства закордонних справ України (МЗС). Зовнішня політика України 1991–2014 рр. нагадувала балансування між Росією та Європою, у якому, вочевидь, не було місця самостійним зовнішньополітичним актам, серед яких і санкційні відповіді на відхилення держав світу від зобов'язань за міжнародним правом.

До 2014–2015 рр. Україна не запроваджувала санкції проти третіх держав. Тому після початку агресії Росії й окупації Криму та частини Донецької й Луганської областей наша держава почала вибудовувати санкційну архітектуру буквально з нуля. Санкційна глава почалася з ухвалення Закону України «Про санкції» у 2014 році.

«*Це рамковий законопроект, який дає державі право захищати свої інтереси. Глава Української держави через Раду національної безпеки і оборони буде мати право запровадити ряд санкцій на кшталт тих, які вводяться нашими західними партнерами – країнами ЄС, США і «Великої сімки»¹, – колишній прем'єр-міністр України Арсеній Яценюк*

¹ Депутати ухвалили закон про міжнародні санкції, Радіо Свобода, 14 серпня 2014: <https://www.radiosvoboda.org/a/26530435.html>



Саме закон 2014 року запрограмував майбутню санкційну політику Української держави, зробивши Раду національної безпеки і оборони України (РНБОУ) центральним органом, відповідальним за реалізацію санкцій. Водночас необхідність закону як обов'язкової правової рамки для запровадження санкцій, на чому наголошував прем'єр, викликає сумніви.

По-перше, Україна до 2014 року імплементувала санкції РБ ООН через відповідне рішення уряду. Попри низку відмінностей природа санкцій, як у випадку санкцій РБ ООН, так і автономних санкцій однакова. Тому уряд станом на 2014–2015 рр. не був обмежений у праві укласти автономну санкційну програму проти Російської Федерації (РФ), не чекаючи на ухвалення закону.

По-друге, своєрідним виглядає вибір української влади надати повноваження координаційного органу ухвалення / зміни чи скасування рішень про санкції саме РНБОУ. Наприклад, у Сполучених Штатах Америки (США), Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії (Сполучене Королівство) чи європейському Союзу (ЄС) відповідальність за санкції першочергово покладається на фінансові служби або відомства. Це зумовлено, зокрема, тим, що саме фінансові обмеження (наприклад, замороження рахунків) найбільш відчутні для підсанкційних суб'єктів. Контроль за виконанням фінансових санкційних приписів стає наріжним каменем дієвості зовнішньої політики.

По-третє, законодавча рамка для санкцій в Україні фактично врегулювала лише процедуру запровадження чи зняття санкцій. Натомість питання моніторингу фінансових санкцій, відповідальності за порушення санкційних заборон чи обмежень або роз'яснення санкційних норм залишаються відкритими.

Українське суспільство й державні інститути сприймають санкційну історію здебільшого в межах протистояння з Росією, незважаючи на точкові акції на зразок секторальних санкцій проти Нікарагуа². До того ж за 7–8 років санкційної роботи жоден орган державної влади або аналітичний центр не переглянув ефективність українських санкцій, а дотримання санкційних приписів перебуває поза контролем органів правопорядку.


23 червня 2022 року на саміті європейської ради Україна отримала статус кандидата в члени ЄС. Інтеграція України в правове й політичне середовище

² Богдан Бернацький, *Секторальні санкції проти Нікарагуа: чому таргетовані санкції працюють ефективніше*, Українська правда, 6 лютого 2021: <https://www.pravda.com.ua/columns/2021/02/6/7282553/>



ЄС вимагатиме переформатування санкційної архітектури, зокрема. Цей санкційний довідник слугуватиме провідником для втілення найкращих міжнародних практик і стандартів на шляху до повної конвергенції у сфері зовнішньої та безпекової політики з ЄС.

Цей документ містить п'ять розділів. Перший розділ «Санкції як політичний інструмент» присвячений розгляду історії становлення санкцій як інструмента зовнішньої політики, а також викристалізуванню поняття санкцій. Другий розділ «Санкції в сучасній історії» сфокусований на вивченні ролі санкцій під час міждержавних конфліктів. Третій розділ «Ефективність санкцій» націлений на висвітлення основних моделей оцінювання ефективності санкцій. Четвертий розділ «Санкції на національному та міжнародному рівні» розкриває основні санкційні системи, що діють на рівні міжнародних організацій і держав. У п'ятому розділі «Резюме та уроки для України» викладені проблемні сторони української санкційної інфраструктури та підготовлені рекомендації для вітчизняної санкційної системи на основі міжнародного досвіду.



I. САНКЦІЇ ЯК ПОЛІТИЧНИЙ ІНСТРУМЕНТ

1. Передісторія санкцій

Напевно, неможливо однозначно встановити, коли саме були застосовані перші санкції у світовій історії. Зокрема, тому, що перед тим, як ми спробуємо розповісти про перше застосування санкцій, необхідно домовитися про те, що ми вважатимемо за санкції в часи, коли міжнародні відносини, міжнародне право та економічні обмежувальні заходи кардинально відрізнялися від сучасних. Утім, напевно, ще з моменту укладання перших міжнародних договорів чи виникнення конфліктних політичних інтересів держави зверталися до заходів, які допомагали б у забезпеченні їхніх інтересів і могли б вважатися древніми аналогами санкцій.

Більшість авторів, які торкаються питання про історичні форми санкцій, наводять приклад так званої Мегарської псефізми (ухвали афінських народних зборів) 432 року до н. е. Це рішення заблокувало доступ сусідньої для Афін Мегари до торгівлі з містами-державами, що входили до Афінського морського союзу, через союзність Мегари ворожій до Афін Спарті. Вважається, що вжиті Афінами санкції спровокували початок Пелопоннеської війни рік потому.

Потім зазвичай згадуються торговельні війни, які вели зі своїми конкурентами Венеція, Португалія та Нідерланди в часи, коли вони домінували у світовій торгівлі (пізнь Середньовіччя – епоха Великих географічних відкриттів), блокада торгівлі з Великою Британією, ініційована Наполеоном через так звані Берлінський (1806) і Міланський (1807) укази у відповідь на блокування французького узбережжя, торговельні обмеження проти Великої Британії та Франції, запроваджені США за часів Томаса Джефферсона через примус США до відмови від торгівлі з однією з ворожих країн тощо.

Сам термін «санкції» застосовно до обмежувальних заходів проти держав, схоже, викристалізувався в дискусіях на мирних конгресах кінця XIX століття³. Тоді він вживався у двох контекстах: для заперечення можливості державам розв'язувати війну до використання інших заходів впливу (наприклад, економічних санкцій) та в спробах випрацювати механізми забезпечення виконання рішень арбітражів, надія на інституціоналізацію яких була дуже гострою в останні десятиліття XIX століття.

Близьке до сьогодишнього розуміння санкцій з'являється в міжнародних відносинах після завершення Першої світової війни та ухвалення Статуту Ліги Націй. У частині 1 статті 16 Статуту йшлося:

«**Якщо Член Ліги вдається до війни всупереч зобов'язанням за статтями 12, 13 або 15, то він ipso facto розглядається як той, що вчинив акт війни проти всіх інших Членів Ліги. Останні зобов'язуються негайно порвати з ним всі торговельні або фінансові відносини, заборонити всі зносини між своїми громадянами та громадянами держави, що порушила Статут, і запобігати будь-яким фінансовим, торговельним або особистим відносинам між громадянами цієї держави і громадянами інших держав, незалежно від того, чи вони є Членами Ліги».**

Хоч прочитання статті поза контекстом може створити враження, що санкції повинні були застосовуватися за будь-яке оголошення війни, але насправді обов'язок держав запровадити санкції з'являвся лише в тому випадку, коли війна оголошувалася без попередніх спроб мирного розв'язання міжнародного спору за описаними в Статуті процедурами. З цитованої статті також добре видно, що запровадження санкцій було прерогативою окремих держав, а не колегіального органу Ліги Націй – Ради.

За часів Ліги Націй до санкцій окремі держави-члени звернулися лише один раз – у зв'язку з нападом Італії на Ефіопію у 1935 році. Утім, ключові торговельні партнери Італії того часу (Німеччина, Австрія, Угорщина та США) не долучилися до санкцій. Та й санкції держав, що таки їх запровадили (передусім Велика Британія та Франція), були обмежені в дії, адже стосувалися не всіх товарів, якими ці держави торгували з Італією, і не зачіпали угод, що вже виконувалися. Оскільки санкції не змогли зупинити Італію від захоплення Ефіопії та її анексії, через вісім місяців їх зняли⁴.

³ Sandi E. Cooper, *Patriotic pacifism: Waging war on war in Europe, 1815–1914*, New York: Oxford University Press, 1991, p. 94.

⁴ Margaret P. Doxey, *International Sanctions in Contemporary Perspective*, London: Palgrave Macmillan UK, 1987, p. 16.

Жоден інший конфлікт часів Ліги Націй, який міг би спричинити запровадження санкцій та обговорювався Радою, не спровокував повноцінний запуск санкційного механізму за статтею 16 Статуту. Найближче Рада підійшла до розгляду питання про санкції у зв'язку з трьома кризами безпеки першої половини XX століття:

- 1) захоплення Японією Маньчжурії в 1931 році;
- 2) Чакська війна між Болівією та Парагваєм 1928–1938 рр., обговорення якої навіть вилилося в пропозицію запровадити ембарго на постачання зброї;
- 3) озброєння Німеччини попри Версальський договір, який забороняв їй подібну поведінку після поразки в Першій світовій війні⁵.

Після ухвалення Статуту Організації Об'єднаних Націй (ООН) змінилася парадигма застосування санкцій. Стаття 41 Статуту наступниці Ліги Націй передбачала новий механізм реагування міжнародної спільноти на потенційні загрози миру, безпеці та акти агресії. Він полягав у вжитті невійськових заходів безпосередньо РБ ООН. На відміну від Ради Ліги Націй, яка формулювала лише рекомендації, РБ ООН отримала право зобов'язувати держави-учасники ООН виконувати свої санкційні рішення:

«**Рада Безпеки уповноважується вирішувати, які заходи, непов'язані з використанням збройних сил, повинні застосовуватися для здійснення її рішень, і вона може вимагати від Членів Організації застосування цих заходів. Ці заходи можуть включати повне або часткове припинення економічних відносин, залізничних, морських, повітряних, поштових, телеграфних, радіо або інших засобів сполучення, а також розрив дипломатичних відносин.**»

Ця стаття є юридичною підставою запровадження РБ ООН санкцій проти суб'єктів, що порушують мир, безпеку або чинять акт агресії. Поняття миру та безпеки трактується РБ ООН широко, а тому включає велику кількість різних ситуацій: від розробки зброї чи нападу на іншу державу до порушень прав людини чи боротьби з продажем так званих кривавих алмазів.

У другій половині XX століття суб'єктами, яких стосувалися санкції, були лише держави. Утім, протягом останніх двох десятиліть санкції накладалися й на організації – міжнародну терористичну організацію «Аль-Каїду», організатора нападу на башти-близнюки в Нью-Йорку 11 вересня 2001 року, і «Талібан» –

⁵ Там само, с. 24.

радикальний ісламський рух в Афганістані, який у 2000-х рр. надав притулок «Аль-Каїді», а нещодавно повернувся до влади в Афганістані.

До завершення Холодної війни санкції ООН залишалися переважно теоретичним знаряддям реагування на конфліктні ситуації у світі. З моменту ухвалення Статуту ООН і до 1989 року лише двічі запускалися механізми обмежувальних заходів:

1. Щодо Південної Родезії у 1968 році. У цьому випадку санкції запроваджувалися за встановлення в цій невизнаній жодною країною світу державі так званого правління меншості (*minority rule*, або *minority regime*). Ішлося про расистський режим, що полягав у недопуску чорношкірого населення Родезії до будь-якого управління в цій невизнаній державі.
2. Щодо Південної Африки у 1977 році. У цьому випадку санкції запроваджувалися через існування режиму апартеїду щодо чорношкірого населення Південно-Африканської Республіки.

З того часу значно інтенсифікувалося застосування санкцій як методу досягнення миру та безпеки: з 1989 року 23 держави (три з яких двічі) та дві організації зазнали санкцій ООН.

На період після 1989 року припав завершальний етап роботи Комісії з міжнародного права ООН над дослідженням про відповідальність держав, яке вилилося в ухвалення у 2001 році Статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння (The Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, ARSIWA), схвалених резолюцією Генеральної Асамблеї ООН (ГА ООН) 12 грудня 2001 року. У документі висвітлюються такі питання, як підстави відповідальності, її види, підстави, що виключають протиправність, принципи атрибуції поведінки окремих інституцій та фізичних осіб держави тощо. Чільне місце відведено питанню так званих контрзаходів.

Глава 2 частини 3 документа регламентує, що як держави, яких безпосередньо стосується порушення міжнародного права, так і інші держави світу (у випадку, якщо порушене зобов'язання стосується всієї світової спільноти або певної групи держав) можуть вживати заходів, які мали б примушувати порушника припинити протиправну поведінку. Контрзаходи мають бути пропорційними порушенню та в жодному разі не повинні впливати на заборону застосування сили в міжнародному праві, звільняти від зобов'язань із захисту прав людини



чи зобов'язань з утримання від репресалій⁶. Згадана глава також встановлює, що застосуванню контрзаходів має передувати заклик припинити порушення міжнародного права та інформування держави-порушника про рішення щодо контрзаходів.

Попри те, що дослідження Комісії з міжнародного права було затверджено необов'язковою до виконання резолюцією ГА ООН, статті ARSIWA вважаються авторитетною кодифікацією права міжнародної відповідальності, включно з правом щодо контрзаходів. Вони чітко фіксують той факт, що паралельно з міжнародним санкційним треком (чи треком контрзаходів, якщо послугуватися мовою Комісії) можуть існувати й колективні чи індивідуальні санкційні режими, запроваджені у відповідь на порушення міжнародного права. Це підважує аргументи окремих держав та інколи навіть міжнародних організацій⁷, які заперечують історичну легальність односторонніх обмежувальних заходів. У них також сказано, що санкції повинні бути пропорційними до шкоди від порушення міжнародного права. Це положення вкрай важливе для розуміння якісного переходу, що спостерігається протягом останніх десятиліть, від санкцій у вигляді тотального обмеження економічної та торговельної діяльності держав (секторальні санкції) до цільових (розумних, таргетованих або адресних санкцій; англ. – *targeted*, або *smart sanctions*). Питанню відмінностей між різними типами санкцій присвячено наступний розділ цього дослідження.

2. Секторальні та адресні санкції

Як згадувалося вище, на початку вибудовування міжнародно-правової санкційної архітектури, як це реалізовано, скажімо, у Статуті Ліги Націй, передбачалося, що обмежувальні заходи стосуватимуться широкого кола торговельно-економічних відносин з державою, що порушила міжнародно-правові зобов'язання. Іншими словами, санкції повинні були ізолювати державу-порушницю й майже повністю зупинити відносини з нею.

⁶ Репресалії (від лат. *repressalial* – утримувати, зупиняти) – дипломатичний термін, вид міжнародно-правових санкцій, що означає односторонні примусові заходи, які застосовуються однією державою у відповідь на неправомірні дії іншої з метою примусити припинити їх і прийняти запропоновані вимоги. Форми репресалій: ембарго, бойкот, заморожування авуарів (внесків) держави-порушника в банках, вилучення своїх внесків із банків держави-порушника, застосування військової сили тощо.

⁷ Anton Moiseienko, *Sanctions Miscellany, Or What Would I Do If I Taught at Belarus State University?* Economic Crime Law, April 18, 2022: <https://economiccrimelaw.com/2022/04/18/sanctions-miscellany-or-what-would-i-do-if-i-taught-at-belarus-state-university/>

Проте від початку практика розходилася з таким формулюванням: єдині запроваджені за рекомендацією Ради Ліги Націй санкції (проти Італії через агресію проти Ефіопії) передбачали ембарго на постачання зброї, заборону фінансових зносин й обмежували імпорт і експорт з Італії низки товарів. Проте вони не стосувалися нафти, вугілля та сталі, а також не передбачали заборону на приватні контакти з Італією.

Утім, санкції проти Італії, як згодом і вже згадані санкції проти Південної Родезії та Південної Африки, можна назвати класичними санкціями проти держави, колективними чи секторальними санкціями. Вони були зброєю не лише міжнародних організацій на кшталт ООН чи Ліги Націй, але й окремих держав. Наприклад, згадаймо санкції США проти Куби кінця 1950–1960 рр., Радянського Союзу проти Югославії 1948–1955 рр., Сполученого Королівства проти Аргентини 1982 року тощо.

Утім, з часом почала переважати ідея про недоцільність, неефективність і негуманність санкцій невибіркової дії (якими є секторальні санкції). Зазвичай в академічній літературі поворотним моментом в усвідомленні недоцільності секторальних санкцій називають санкції, запроваджені РБ ООН у 1990 році у відповідь на вторгнення Іраку до Кувейту⁸.

Розвиток подій в Іраку після запровадження санкцій і моніторинг соціально-економічної ситуації в країні в наступні роки переконливо засвідчив неефективність і негуманність широкомасштабних санкцій. Так, поведінка Іраку щодо Кувейту не змінилася через санкції; деокупація Кувейту стала можливою завдяки застосуванню США збройної сили, а не впливу обмежувальних засобів; з 1990 року в Іраку в сім разів збільшилася дитяча смертність; інфляція досягла 4 000 %, а ВВП на душу населення зменшився на 50 % порівняно з довоєнним часом⁹. Дослідники цих негативних тенденцій сходилися на думці, що значною мірою саме санкції спричинили таку соціально-економічну деградацію країни. Не дивно, що Комісія з прав людини ООН відзначила, що економічні санкції можуть тлумачитися як форма колективного покарання, що суперечить базовим принципам права прав людини¹⁰. Водночас санкції не мали видимого впливу на стійкість режиму Саддама Хусейна в Іраку чи приборкання його

⁸ Iain Cameron, Anton Moiseienko, *International Sanctions*, Oxford Bibliographies, 2021, p. 5: <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199796953/obo-9780199796953-0220.xml>

⁹ Daniel W. Drezner, *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*, Cambridge University Press, 1999, p. 1.

¹⁰ *Appeal against sanctions*, Commission on Human Rights, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Geneva, August 15, 1996: <http://www.i-p-o.org/sanct.htm>



геополітичних амбіцій. Тому гуманітарна виснаженість населення жодним чином не врівноважувалася демократичними змінами в Іраку чи відмовою від агресії як засобу зовнішньої політики.

Паралельно критика всеохопних санкцій розгорталася за напрямком, пов'язаним з аргументами про суверенітет. Вона зводилася переважно до цитування резолюцій ГА ООН про мирні відносини між державами й недопущення використання економічних заходів для нав'язування державам волі інших¹¹. Іншим відтінком цього треку є загальновизнаний у міжнародному праві принцип територіальності національної юрисдикції¹². Відповідно до нього національне законодавство не повинно зазіхати на створення зобов'язань чи породження міжнародно-правових наслідків для третіх держав. Санкції ж сприймаються окремими коментаторами саме як національне законодавство, що породжує екстериторіальні наслідки (тобто наслідки, що спостерігаються поза межами країни, яка запроваджує санкції), а тому розходиться з принципом територіальності національної юрисдикції.

Згадані вище тенденції призвели до зміни підходів до запровадження санкцій. Із середини 1990-х рр. вони стали здебільшого вузькими, індивідуальними та таргетованими (цільовими). На рівні ООН перші індивідуальні (проти фізичних чи юридичних осіб) санкції ухвалені щодо ситуації в Анголі, коли були запроваджені обмеження на подорожі та заморожені активи представників Національного союзу за повну незалежність Анголи (порт. *União Nacional para a Independência Total de Angola*, UNITA).

Щоправда, секторальні санкції не зникають повністю з радарів міжнародних організацій чи національних держав, проте їх вжиття значно обмежується. Відтепер вони стосуються переважно:

1. Зброї. Як, наприклад, у випадку із санкціями ООН та Економічного співтовариства країн Західної Африки (*The Economic Community of West African States*, ECOWAS) проти Сьєрра-Леоне.
2. Товарів, створення яких пов'язане з діяльністю, що порушує права людини. Як у випадку з так званими «кривавими алмазами» в Анголі та Ліберії тощо.

¹¹ Ali Z. Marossi, Marisa R. Bassett, *Economic Sanctions under International Law: Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences*, The Hague: T.M.C. Asser Press, 2015, p. 76.

¹² North Atlantic Coast Fisheries (United Kingdom v. United States), 11 R.I.A.A. 167, 180 (Permanent Court of Arbitration 1910): «*stating, with regard to United Kingdom regulations, that, «One of the essential elements of sovereignty is that it is to be exercised within territorial limits, and that, failing proof to the contrary, the territory is co-terminous with the territory».*

3. Інших видів товарів у випадках, коли створений санкційний режим покликаний бути особливо жорстким щодо держави-цілі. Ілюстрацією можуть слугувати санкції ООН та ECOWAS проти Сьєрра-Леоне щодо пального, санкції ООН та США проти Ірану, що включали заборону на торгівлю нафтою тощо.

Попри деяке повернення в порядок денний секторальних санкцій в останнє десятиліття (чи не в першу чергу через російську агресію проти України та необхідність швидкої реакції держав світу на неї), таргетовані санкції залишаються найпершим механізмом реагування міжнародних організацій і держав світу на порушення міжнародно-правових зобов'язань чи посягання на права людини.

3. Поняття санкцій

У спеціалізованій літературі не існує єдиного та загальноприйнятого визначення поняття «санкції»¹³. Розробники ARSIWA уникнули використання терміну «санкції», обравши «контрзаходи» (*countermeasures*).

У публічному міжнародному праві санкції *«виражаються... у формах реторсій, репресалій, невизнання, розриву дипломатичних чи консульських відносин, самооборони, призупинення прав та привілеїв... відмови в членстві, виключення з міжнародного спілкування, колективних військових заходів»*¹⁴.

У сучасній науковій літературі і в цьому аналітичному дослідженні поняття «санкції», «контрзаходи» чи «обмежувальні заходи» взаємозамінні. ЄС в офіційних документах вживає терміни «обмежувальні заходи» і «санкції»¹⁵. Зіставними

¹³ Iain Cameron, Anton Moiseienko, *International Sanctions*, Oxford Bibliographies, 2021: <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199796953/obo-9780199796953-0220.xml>

¹⁴ Володимир Василенко, *Міжнародно-правові санкції*, Київ: Видавництво об'єднання «Вища школа», 1982, с. 52.

¹⁵ У юридичних документах ЄС вживається термін «обмежувальні заходи», наприклад Рішення Ради щодо обмежувальних заходів у зв'язку з діями Росії зі дестабілізації ситуації в Україні (Council Decision 2014/512/CFSP of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine). В офіційних заявах і на офіційних вебресурсах ЄС терміни «санкції» та «обмежувальні заходи» вживаються як взаємозамінні. Високий представник ЄС Жозеп Боррель: *«Наші санкції тяжко б'ють по Кремлю, і ефект від них буде тільки зростати»*: <https://www.republicworld.com/world-news/russia-ukraine-crisis/eus-josep-borrell-says-sanctions-against-russia-working-but-itll-take-time-for-effect-articleshow.html>. Єврокомісія на офіційній сторінці про санкції вживає термін «обмежувальні заходи» і додає в дужках «санкції» (Restrictive measures (sanctions) are an essential tool in the EU's common foreign and security policy...): https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions/overview-sanctions-and-related-tools_en



поняттями «санкції» та «обмежувальні заходи» є і в українській правовій системі¹⁶. В офіційних документах Сполученого Королівства вживається тільки поняття «санкції»¹⁷. Латвійський профільний закон згадує лише про санкції – національні та міжнародні¹⁸.

У цьому дослідженні пропонуємо розглядати санкції через сукупність ознак і характеристик. Відповідність наведеним нижче критеріям дозволяє кваліфікувати рішення держави (або міжнародної організації) як рішення про запровадження санкцій. Кваліфікувальні ознаки:

- Санкції – захід невійськового характеру. Можуть застосовуватися під час збройного конфлікту між державами або ж у ролі недружнього акту. У будь-якому випадку вони виступають елементом примусу, у якому відсутнє застосування сили як такої. Санкції в низці випадків є відповіддю на застосування сили.
- Санкції містять міжнародний / іноземний компонент. Як правило, санкції запроваджуються тільки проти іноземної держави, її окремих громадян чи компаній або терористичних організацій за кордоном. Санкційна політика найчастіше зосереджується в руках зовнішньополітичного чи фінансового відомства. У рідкісних випадках санкції можуть бути спрямовані проти власних громадян, якщо вони мають подвійне громадянство або перебувають за межами держави, наприклад у складі терористичної організації. Тут розлого не коментуватимемо (через необхідність окремого дослідження) українську практику запровадження санкцій проти контрабандистів і «зłodіїв у законі». Відповісти на ці явища, вочевидь, має кримінальне законодавство¹⁹.
- Суб'єкт, уповноважений запроваджувати санкції (*sanctions sender*), – лише держава або міжнародна організація. Тільки суб'єкти міжнародного права мають право застосовувати санкції. Міжнародні організації

¹⁶ Стаття 1 Закону України «Про санкції»: «...можуть застосовуватися спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (далі – санкції)».

¹⁷ Наприклад, на офіційній сторінці британського уряду згадується тільки термін «санкції»: <https://www.gov.uk/government/collections/uk-sanctions-regimes-under-the-sanctions-act>. До того ж у профільному Акті про санкції та боротьбу з відмиванням грошей (SAMLА) термін «обмежувальні заходи» не вживається: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/13/enacted>

¹⁸ Закон «Про міжнародні та національні санкції Республіки Латвія»: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/280278-law-on-international-sanctions-and-national-sanctions-of-the-republic-of-latvia>

¹⁹ Санкції виникли та застосовувалися (і застосовуються зараз) як інструмент проти осіб чи компаній, що перебувають поза межами юрисдикції держави, яка запроваджує санкції (див. розділ про передісторію санкцій). Використання санкційного інструментарію для подолання проблем, що стосуються контрабанди або боротьби з організованою злочинністю, є українським ноу-хау.



обмежені в праві накладати санкції параметрами, визначеними в їхніх установчих документах.

- Санкційна ціль (*sanctions target*) – держави, громадяни, компанії або специфічні режими (сфери діяльності), це горизонтальні санкції. Фізичні, юридичні особи, держави, квазідержавні утворення (невизнані держави), режими (сфери або сектори діяльності), терористичні організації, невизнані парapolітичні чи парадержавні рухи можуть бути підсанкційними суб'єктами.
- Тимчасовий характер санкцій та умова зняття. Природа санкційних обмежень полягає в тимчасовості їх застосування та наявності умов, за яких останні можуть бути зняті.
- Санкції мають триєдину мету:
 - зміна поведінки суб'єкта, проти якого застосовані санкції, – найсуттєвіша правова підстава (*ratio legis*) такого рішення;
 - завдання шкоди чи збитків підсанкційному суб'єкту за його протиправну поведінку або причетність до порушення міжнародного права;
 - пеленгування (сигналювання) порушень міжнародного права²⁰.

²⁰ Пеленгування (сигналювання) порушень міжнародного права – це одностороння багатостороння декларація у формі запровадження санкцій, заяв, демаршів тощо держави або групи держав про вчинення третьою державою міжнародно-протиправного діяння.



II. САНКЦІЇ В СУЧАСНІЙ ІСТОРІЇ

Практика запровадження санкцій іде пліч-о-пліч з будь-якими сучасними конфліктами. У цьому огляді ми зосередимося на санкційній практиці (або її відсутності), яка супроводжувала міждержавні конфлікти. Вибір розглянутих нижче санкційних випадків зумовлений кількома спорідненими обставинами. По-перше, усі розглянуті конфлікти мають міждержавний характер. По-друге, початок воєнних дій між сторонами слугує головним тригером накладання санкцій.

Кейс 1. Україна v. Росія (2014 – дотепер)

Після агресії Росії проти України у 2014 році Україна, ЄС, США та інші держави запровадили проти РФ пакети персональних і секторальних санкцій. Примітно, що впродовж 2014–2022 рр. частина санкційних обмежень і заборон була підв'язана під виконання Мінських домовленостей, а інша – під деокупацію Кримського півострова. Після нової фази війни, починаючи з 24 лютого 2022 року, фактичне розмежування кримських / мінських санкцій зникло, хоча формально програми з такими назвами залишаються.

Санкції 2014–2022 рр. стосувалися окремих осіб і компаній з Росії та України, причетних до спроби анексії Криму й Донбасу. Загалом список юридичних осіб налічував близько 50 компаній або організацій. Цей санкційний період можна охарактеризувати як період точкових санкцій, при цьому діяла повна економічна блокада на будь-яку співпрацю із суб'єктами на території Криму. Обмеження також стосувалися деяких видів інвестицій, доступу до низки технологій і персональних фінансових активів.

Починаючи з 24 лютого 2022 року, ЄС, США, Сполучене Королівство, Японія, Канада, Австралія та низка інших держав застосували до Росії цілий спектр

секторальних санкцій, найбільш важливим став шостий пакет санкцій ЄС, який стосувався часткового ембарго на нафту.

Через динаміку ухвалення нових санкційних програм проти Росії в цьому дослідженні ми зупинимось лише на точкових політиках західних країн. Повний аналіз санкційної війни проти Росії стане можливим після завершення бойових дій і вивчення економічних показників у перспективі 1–2 років.

1. САНКЦІЇ ПРОТИ ОЛІГАРХІВ (КОРУПЦІОНЕРІВ)

Російські олігархи, близькі до російського президента Володимира Путіна, які часто мають статки у Європі і США, стали одним із суб'єктів накладання санкцій. Діти російських олігархів і політиків зростають і навчаються в Західній Європі, у країнах, які найчастіше критикує Кремль. Наприклад, донька офіційного речника президента РФ Дмитра Пєскова Єлизавета проходила стажування в Європарламенті і володіє апартаментами в центрі Парижа. Падчерка міністра закордонних справ Росії Сергія Лаврова – Поліна Ковальова – має апартаменти в найдорожчому районі Лондона (вартість яких сягає 6 млн дол.)²¹. До лютого 2022 року санкції, як правило, не торкалися членів сімей російської політичної еліти, однак ситуація змінилася після повномасштабного вторгнення РФ в Україну.

Російські бізнес-магнати, що підпали під санкції, уже звертаються до Суду ЄС з вимогою зняти санкції з них і бізнесу, який їм належить. Серед найбільш помітних, хто оскаржує санкції, – Алішер Усманов, Роман Абрамович і Михайло Фрідман (усі входять у список найбагатших людей Росії)²².

2. ВИПЛАТА КОМПЕНСАЦІЙ УКРАЇНІ ЗА РАХУНОК ЗАМОРОЖЕНИХ АКТИВІВ РОСІЇ

Російське масштабне вторгнення в Україну вже (станом на червень 2022 року) спричинило величезні людські втрати та матеріальні збитки. Кількість коштів, необхідних для відновлення української інфраструктури, житлового фонду

²¹ Majlie de Puy Kamp Yahya Abou-Ghazala, Isabelle Chapman, *Kremlin-connected children grew up in the very countries whose societies their parents claim to reject*, CNN, April 13, 2022: <https://edition.cnn.com/2022/04/12/us/kremlin-kids-in-the-west-invs/index.html>

²² Leonie Kijewski, *Abramovich is suing the EU. He's not the only one*, Politico, June 3, 2022: <https://www.politico.eu/article/roman-abramovich-sue-eu-sanctions-assets-visas-vladimir-putin-russia-war-ukraine-mikhail-fridman-petr-aven-alisher-usmanov/>



тощо об'єктивно встановити неможливо, оскільки тривають активні бойові дії. Утім, офіційні особи озвучують попередні збитки від війни на рівні 1 трлн дол.²³

За оцінками українського Міністерства економіки, держави ЄС, США та інші, які запровадили санкції проти РФ, заморозили понад 300 млрд дол. золотовалютних резервів російського Центробанку²⁴. Варто зауважити, що в історії не було подібних прецедентів компенсації за рахунок заморожених коштів держави-агресора в третіх державах.

Високий представник ЄС Жозеп Боррель підтримав ідею використати заморожені російські активи як компенсацію для України за збитки, завдані війною. Він відзначив, що приклад конфіскації США коштів Центробанку Афганістану після захоплення влади «Талібаном» може слугувати орієнтиром²⁵.

Логічним продовженням заяви Високого представника ЄС стала пропозиція Єврокомісії розробити європейські директиви та регламенти, сфера регулювання яких охоплює питання конфіскації заморожених активів, а також відповідальність за порушення санкційних приписів Брюсселя. Станом на червень 2022 року триває обговорення таких пропозицій²⁶.

3. ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ САНКЦІЙ ПРОТИ РФ

Видання «The Economist» вважає, що російська економіка виявилася стійкою до санкційного шоку. Ця думка підкріплюється тим, що споживання електроенергії майже не впало. У першому кварталі 2022 року доходи Росії від вуглеводнів зросли на 80 %. Саме прибуток від нафти та газу разом з відносно закритою економічною системою дозволяє економіці РФ «залишатися на плаву»²⁷. Утім, для того, щоб відчутти вплив секторальних санкцій, потрібен час, тому їх вплив на російську економіку може зростати у майбутньому.

²³ *Скупні збитки від російської агресії сягають близько 1 трильйона доларів – Устенко*, Радіо Свобода, 24 травня 2022. <https://www.radiosvoboda.org/a/news-zbytky-vid-rosiiskoi-ahresii-ustenko/31865348.html>

²⁴ Згідно з офіційною оцінкою Європейської Комісії, було заморожено 300 мільярдів євро резервів російського Центрального банку і 19 мільярдів євро грошей російських олігархів: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_7307

²⁵ Sam Fleming, *EU should seize Russian reserves to rebuild Ukraine, top diplomat says*, Financial Times, May 9, 2022. <https://www.ft.com/content/82b0444f-889a-4f3d-8dbc-1d04162807f3>

²⁶ Paola Tamma, Hans von der Burchard, *Brussels plans to help EU countries confiscate assets frozen by sanctions*, Politico, May 11, 2022. <https://www.politico.eu/article/commission-to-make-sanctions-evasion-an-eu-crime/>

²⁷ *Russia's economy is back on its feet*, The Economist, May 7, 2022. <https://www.economist.com/finance-and-economics/2022/05/07/russias-economy-is-back-on-its-feet>

Водночас лунають критичні думки щодо будь-яких економічних оцінок впливу санкцій на економіку РФ. Наприклад, професор політології Королівського коледжу в Лондоні Сем Грін зазначає, що «санкції були не елементом стримання, а засобом покарання», і згадує про Венесуелу, економіка якої не працює після десятиліть санкційної облоги²⁸.

4. ОБХІД САНКЦІЙ

Обходити санкції Росії насамперед допомагають країни Організації договору про колективну безпеку (ОДКБ). Зокрема, Казахстан може перепродувати РФ обладнання для нафтогазової індустрії, оскільки використовує аналогічне устаткування²⁹.

Кейс 2. Азербайджан і Вірменія: Нагірний Карабах (1988–2020)

Азербайджан (а з 1993 року й Туреччина) протягом війни за Нагірний Карабах не застосовував проти Вірменії санкції в сучасному розумінні, однак вдавався до низки обмежувальних заходів. Серед них були такі: транспортна блокада, ембарго на постачання енергоресурсів (нафти та газу)³⁰. Географічне розташування Вірменії робило транспортну блокаду з боку Туреччини та Азербайджану відчутною, оскільки єдиним сполученням із зовнішнім світом залишалася одна дорога до Грузії.

Як наслідок, Вірменію покинуло близько 20 % населення, і почалися проблеми з постачанням їжі та енергетикою³¹. З іншого боку, уряд Вірменії намагався за допомогою своєї діаспори просувати ініціативи, подібні до ухваленого в 1992 році Freedom Support Act (діяв до 2001 року), за яким уряд США утримувався від постачання Азербайджану державної технічної допомоги. РФ або держави-члени ОДКБ не застосували санкції проти Азербайджану під час останньої фази війни в Нагірному Карабаху у 2020 році.

²⁸ Венесуела не одразу будувалася. Чому санкції проти Росії працюють, навіть якщо це не одразу видно, Texty, 7 травня 2022: <https://texty.org.ua/fragments/106616/venesuela-ne-odrazu-buduvalasya-chomu-sankciyi-proty-rosiyi-pracyuyut-navit-yaksho-ce-ne-odrazu-vydno/?src=main>

²⁹ Юрій Пойта, *Найближчі союзники Путіна: яку допомогу надають РФ країни ОДКБ*, європейська правда, 2 червня 2022: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2022/06/2/7140499/>

³⁰ Human Rights Watch, *Azerbaijan: Seven Years of Conflict in Nagorno-Karabakh*, Helsinki, 1994, p. 128: <https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/AZER%20Conflict%20in%20N-K%20Dec94.pdf>

³¹ Там само, с. 130.



Кейс 3. Республіка Кіпр і Туреччина: Північний Кіпр (1974–2020)

Починаючи з 1974 року, територія Кіпру фактично розділена на південну частину острова, що контролюється Республікою Кіпр, і північну, що перебуває під контролем Турецької Республіки Північного Кіпру (ТРПК). Останню визнала як державу тільки Туреччина. У 1974 році США ухвалили рішення про ембарго на зброю до Туреччини, яке почало діяти з 1975 року. Але вже в 1978 році ембарго з Туреччини було знято³². У 1987 році ембарго США на зброю почало діяти стосовно всього острова, його зняли лише у 2019 році³³. Важливо, що ембарго на зброю до Туреччини було одним із перших прецедентів, коли США запроваджували санкції проти держави-партнера, якою на той час була Туреччина.

Уряд Республіки Кіпр здійснює політику невизнання ТРПК, яка, утім, не є санкціями як такими. У межах політики невизнання уряд Республіки Кіпр діє як єдиний легітимний орган, що представляє Кіпр. У 2020 році ЄС запровадив точкові санкції проти декількох турецьких осіб і компаній, причетних до буріння у виключній економічній зоні Республіки Кіпр. Однак ці санкції були швидше символічним кроком, ніж комплексною частиною зовнішньополітичної програми.

Кейс 4. Грузія та РФ: Південна Осетія й Абхазія (2008)

У 2008 році після агресії Росії проти Грузії ЄС, США та низка інших держав засудили дії РФ і закликали до розв'язання конфлікту мирним шляхом³⁴. Водночас жодних санкцій у відповідь на російську агресію не запровадили ані Грузія, ані ЄС і США. У жовтні 2008 року Грузія ухвалила Закон про окуповані території, відповідно до якого визначався статус й обмеження діяльності з Абхазією та Південною Осетією. Росія також не запроваджувала санкцій, але задіявала різні торговельні обмеження в критичних для Грузії секторах економіки.

³² John Sakkas, Nataliya Zhukova, *The Soviet Union, Turkey and the Cyprus Problem, 1967–1974*: <https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-irice-2013-1-page-123.htm>

³³ *US Congress ends Cyprus arms embargo, in blow to Turkey*, France 24, December 17, 2019: <https://www.france24.com/en/20191217-us-congress-ends-cyprus-arms-embargo-in-blow-to-turkey>

³⁴ *Joint Statement on Georgia by Foreign Ministers of Canada, France, Germany, Italy, Japan, the United States and the United Kingdom*, U.S. Department of State Archive, August 27, 2008: <https://2001-2009.state.gov/r/prs/ps/2008/aug/108941.htm>

Кейс 5. Сполучене Королівство й Аргентина: Фолклендські острови (1982)

У 1982 році збройні сили Аргентини захопили Фолклендські острови, у відповідь на це уряд Сполученого Королівства розпочав військову операцію зі звільнення островів і запровадив низку економічних санкцій. З квітня 1982 року Лондон розірвав дипломатичні стосунки з Аргентиною, заморозив аргентинські активи в британських банках (1 500 млрд дол.), увів ембарго на зброю та заборону на імпорту з Аргентини³⁵. 10 квітня 1982 року європейська економічна спільнота (ЄЕС) запровадила санкції проти Аргентини, за обсягом подібні до британських санкцій (ембарго на зброю, заборона на певні види імпорту тощо)³⁶. Показово, що члени ЄЕС бачили в санкціях швидше «альтернативу» військовим діям, аніж додатковий інструмент до військового тиску на Буенос-Айрес³⁷, тому вони були предметом гострих дискусій Італії, Франції, Ірландії та інших членів ЄЕС. США та низка держав Співдружності також долучилися до санкцій шляхом запровадження ембарго на зброю до Аргентини³⁸.

Аргентина у відповідь на дії Лондона заморозила британські активи розміром 4 млрд дол., а також заблокувала фінансові операції для британських банків на своїй території³⁹. У червні 1982 року після відновлення Великою Британією контролю над островами та досягнення домовленості про припинення вогню санкції ЄЕС та США були зняті⁴⁰.

Аргентина досі не визнає британського суверенітету над островами й наполягає на проведенні консультацій щодо майбутнього статусу Фолклендів⁴¹. Ба більше, Аргентина у 2022 році наклала санкції на ізраїльську компанію, яка проводила розвідку вуглеводнів навколо островів⁴².

³⁵ Іван Примаченко, *Санкції європейської Економічної Спільноти проти Аргентини в ході Фолклендської війни 1982 р.*, European Historical Studies, 2015, с. 79: <http://eustudies.history.knu.ua/uk/ivan-prymachenko-sanktsiyye-yevropejskoyi-ekonomichnoyi-spilnoty-proty-argentyyny-v-hodi-folkklendskoyi-vijny-1982-r/>

³⁶ Там само, с. 82.

³⁷ Там само, с. 88.

³⁸ M. S. Daoudi, M. S. Dajani, *Sanctions: The Falklands Episode*, Royal Institute of International Affairs, 1983, p. 150: <https://www.jstor.org/stable/40395502>

³⁹ Там само, с. 150.

⁴⁰ Там само, с. 152.

⁴¹ Patrick Wintour, *Argentina criticises UK refusal to talk about future of Falklands*, The Guardian, April 2, 2022: <https://www.theguardian.com/world/2022/apr/02/argentina-criticises-uk-refusal-to-talk-about-future-of-falklands>

⁴² *Argentina sanctions Israeli oil company over exploration near Falklands*, ThePrint, April 23, 2022: <https://theprint.in/world/argentina-sanctions-israeli-oil-company-over-exploration-near-falklands/928153/>



III. ЕФЕКТИВНІСТЬ САНКЦІЙ

Одним із популярних підходів до оцінювання ефективності санкцій є відповідь на питання, чи вдалося досягти заявленої зовнішньополітичної цілі – змінити поведінку підсанкційного суб'єкта, політичний режим тощо. Такого принципу дотримується, до прикладу, дослідник Інституту міжнародної економіки Петерсона Гарі Клайд Хуфбауер, який, утім, відзначає складність оцінювання ефективності санкцій у такий спосіб, якщо запроваджені санкції слугують лише внутрішньополітичним міркуванням, без реальної цілі змінити поведінку третьої держави або завдати їй економічної шкоди⁴³. Таке може відбуватися, коли санкції використовуються для демонстрації політичної позиції всередині держави, вибудовування політичної ідентичності певної політичної сили, боротьби за виборця, який, не маючи можливості оцінити механіку санкційного режиму, бажав би бачити санкційну реакцію своєї держави на події у світі тощо. У зв'язку з цим згадуються санкції Сполученого Королівства проти Аргентини під час Фолклендського конфлікту⁴⁴. Сам факт їх запровадження відіграв роль потужного сигналу для внутрішньодержавної мобілізації.

Співзасновниця Женевської мережі з міжнародних санкцій (Geneva International Sanctions Network, GISN) Еріка Морет розглядає питання ефективності в економічному розрізі, стверджуючи, що санкції не є ефективними, доки статистичні показники не свідчать про погіршення економіки підсанкційної держави⁴⁵. Важливим нюансом використання такого підходу до оцінювання ефективності санкцій є встановлення причинно-наслідкових залежностей між

⁴³ Gary Hufbauer, Jeffrey Schott, Kimberly Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd edition, Peterson Institute for International Economics, 2009, p. 6.

⁴⁴ Там само, с. 54.

⁴⁵ Erica Moret, et. al., *The New Deterrent? International Sanctions Against Russia over the Ukraine Crisis*, PSIG, 2016: https://www.researchgate.net/publication/309482506_International_Sanctions_against_Russia_over_Ukraine

санкційними режимами та зниженням спроможності тієї чи іншої національної економіки. На економічну оцінку доцільності санкцій спиралася також прем'єр-міністерка Естонії Кая Каллас⁴⁶.

Окрім уже згаданих політичних й економічних критеріїв оцінювання ефективності санкцій, часом виділяють ще й психологічні. Так, дослідниця Центру глобального розвитку Кімберлі Енн Еліот відзначає, що санкції впливають на психологічний стан підсанкційних суб'єктів (коли йдеться про персональні санкції), а створюваний ними психологічний тиск відчутний і має братися до уваги при оцінюванні ефективності санкцій⁴⁷. Про психологічний фактор можна говорити і в розрізі неперсональних санкцій, коли поведінка держав оцінюється крізь призму психологічних теорій міжнародних відносин. За такого підходу вважається, що психологічний дискомфорт, спричинений санкціями керівникам держави, позначається на певних діях чи утриманні від них.

Насамкінець, як свідчать хоча б імплементаційні інструкції до санкційного законодавства США та Сполученого Королівства (див. відповідні розділи), ціллю, а відповідно й мірилом ефективності санкцій є недвозначне визначення державою, групою держав чи міжнародною організацією неприйнятної для них поведінки на міжнародній арені. За такого підходу до оцінювання дієвості санкцій вони досягають свого результату самим символічним позначенням певної держави, її інституцій, окремих індивідів порушниками визначальних для ініціаторів санкцій цінностей. Щоправда, варто відзначити небезпеку так званої гіпертрофії символічності, себто невідповідності символічного ефекту змінами матеріальної реальності для підсанкційного суб'єкта. Вважається, що за суттєвого відриву між символічністю та реальним впливом втрачається помітність і значущість санкцій загалом.

Далі більш ретельно розглянемо архітектуру окремих підходів до оцінювання ефективності санкцій.

⁴⁶ *Are economic sanctions against Russia effective?* The Economist, July 8, 2021: <https://www.economist.com/podcasts/2021/07/08/are-economic-sanctions-against-russia-effective>

⁴⁷ *Targeted sanctions against individuals on grounds of grave human rights violations – impact, trends and prospects at EU level*, Policy Department for External Relations Directorate General for External Policies of the Union, April 2018, p. 20: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603869/EXPO_STU\(2018\)603869_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603869/EXPO_STU(2018)603869_EN.pdf)



1. Оцінювання ефективності санкцій за Хуфбауером

Книга «Переосмислення економічних санкцій» (Economic Sanctions Reconsidered)⁴⁸ Гаррі Клайда Хуфбауера та інших дослідників – флагманська робота у сфері дослідження питання ефективності санкцій. На початку Хуфбауер відзначає, що ключове питання полягає в тому, за яких обставин санкції досягають цілей, які типи цілей частіше досяжні для санкцій і як слід накладати санкції для максимальної ефективності.

Він класифікує випадки накладання санкцій за зовнішньополітичними цілями суб'єктів, які їх ініціюють:

- незначна зміна політики підсанкційної держави;
- зміна режиму в підсанкційній державі;
- отримання військової переваги;
- стримання військового потенціалу підсанкційної держави;
- кардинальна зміна політики підсанкційної держави⁴⁹.

Хуфбауер акцентує на тому, що для оцінювання ефективності санкцій необхідно чітко розуміти мету їх накладення. У деяких випадках це зробити важко або неможливо. До того ж санкційні цілі не є статичними, вони можуть змінюватися з часом через політичні обставини, економічні фактори тощо.

Аналізуючи 174 санкційні випадки, Хуфбауер констатує, що в 34 % з них санкції були ефективними⁵⁰. Далі, розмежовуючи результати за цілями санкцій, він робить висновок, що санкції з вимогою незначної зміни політики, як-от звільнення політичних в'язнів, були успішними в половині випадків. Санкції з метою зміни режиму в підсанкційній державі (шляхом примусу до демократії), стримування військового потенціалу підсанкційної держави або кардинальної зміни її політики були успішними в 30 % випадків (*див. Додаток 3*).

⁴⁸ Gary Hufbauer, Jeffrey Schott, Kimberly Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd edition, Peterson Institute for International Economics, 2009.

⁴⁹ Там само, с. 159.

⁵⁰ Там само, с. 158.

Зазначений тут підхід – важливий елемент діалогу про ефективність санкцій. Утім, він не створює безпомилкового алгоритму перетворення санкцій у більш дієвий інструмент зовнішньої політики, адже не враховує таких факторів:

- суб'єкт, що ініціює санкції;
- статус підсанкційної держави (ізольована і від'єднана від глобальної економіки / інтегрована в глобальні процеси, геополітичний важко-ваговик / маленька держава тощо);
- критичність питання, через яке запроваджуються санкції, для існування політичної еліти підсанкційної держави; економічний, політичний і соціальний контекст, у якому розгортаються санкційні режими, тощо.

Окрім того, цілі накладення санкцій диктують дизайн відповідного санкційного режиму. Тобто попри усвідомлення того, що вужчі вимоги при накладанні санкцій роблять їх ефективнішими, держави, як правило, не мають простору для звуження через масштабність порушень міжнародного права підсанкційним суб'єктом.

2. Ефективність санкцій РБ ООН у дослідженні Консорціуму із цільових санкцій

На думку аналітичної групи «Консорціум із цільових санкцій» (Targeted Sanctions Consortium, TSC), створеної за сприяння США та Канади для оцінювання ефективності санкцій РБ ООН, цілі міжнародної спільноти під час накладання санкцій зводяться до трьох:

- 1) примус підсанкційної держави змінити поведінку чи політику (найбільш поширена);
- 2) обмеження підсанкційної держави в доступі до ресурсів;
- 3) пеленгування (сигналювання) порушень підсанкційною державою міжнародного права й стигматизація порушника міжнародного права⁵¹.

Відповідно до такого підходу експерти TSC уклали таблицю, де намагалися продемонструвати ефективність санкцій з різними цілями. Як видно з таблиці (див. *Додаток 4*), санкції з примусом до зміни поведінки найбільш неефективні.

⁵¹ Marcos Tourinho, Zuzana Hudáková, Sue E. Eckert, Thomas Biersteker, *The Effectiveness of UN Targeted Sanctions: Findings from the Targeted Sanctions Consortium*, 2013, p. 10: https://www.academia.edu/8406764/The_Effectiveness_of_UN_Targeted_Sanctions_Findings_from_the_Targeted_Sanctions_Consortium_TSC_




Водночас навіть загальна ефективність санкцій усіх типів (залежно від трьох вищезазначених цілей) ледь сягає 30 %. Примітно, що у фокусі дослідження не були санкції ЄС і США проти РФ або санкції США проти Китаю. Їх врахування в підрахунках TSC, очевидно, ще більше зменшило б питому вагу успішності санкційних режимів (див. Додаток 4)⁵².

Далі дослідники TSC аналізують санкційні режими за окремими предметними режимами, як-то санкції, що мають на меті запобігання поширенню ядерної зброї або зброї масового знищення, санкції, пов'язані з тероризмом чи військовим конфліктом, «продемократичні санкції» тощо. Висновок у цьому випадку полягає в тому, що санкції РБ ООН, пов'язані із запобіганням поширенню зброї масового знищення, абсолютно неефективні. Інакше кажучи, жоден санкційний режим такого типу не досягав поставленої мети (див. Додаток 5)⁵³.

⁵² Sue E. Eckert, *Research Handbook on UN Sanctions and International Law. Chapter 3: The evolution and effectiveness of UN targeted sanctions*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2017, p. 65.

⁵³ Там само, с. 66.



IV. САНКЦІЇ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ ТА МІЖНАРОДНОМУ РІВНЯХ

1. Санкційні режими міжнародних організацій

1. ОРГАНІЗАЦІЯ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ

ПІДСТАВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ

Санкції ООН можуть запроваджуватися в разі виникнення загрози миру чи акту агресії. Як указує стаття 39 і роз'яснює стаття 41 Статуту ООН, РБ ООН може вживати необхідні невійськові заходи для відновлення миру та безпеки і вимагати від членів організації виконувати їх.

Загроза миру дуже широко тлумачиться РБ ООН та охоплює не лише збройні конфлікти, але й інші ситуації, що порушують (чи можуть порушити) мирне співіснування держав. У минулому такими загрозами, окрім власне збройних конфліктів чи погроз їх розпочати, РБ ООН вважала поширення зброї масового знищення (наприклад, у Резолюції 1540 2004 року)⁵⁴, тероризм (у резолюції щодо Лівії в 1992 році⁵⁵, Судану в 1996 році⁵⁶), серйозні порушення прав людини (Ірак у 1991 році⁵⁷, Сомалі у 1992 році⁵⁸), відсутність демократичного правління (Гаїті в 1993 році⁵⁹), епідемічні загрози (Резолюція 2177 щодо Еболи 2014)⁶⁰.

⁵⁴ UNSC Resolution 1540 (2004): <http://unscr.com/en/resolutions/1540>

⁵⁵ UNSC Resolution 748 (1992): <http://unscr.com/en/resolutions/748>

⁵⁶ UNSC Resolution 1054 (1996): <http://unscr.com/en/resolutions/1054>

⁵⁷ UNSC Resolution 687 (1991): <http://unscr.com/en/resolutions/687>

⁵⁸ UNSC Resolution 751 (1992): <http://unscr.com/en/resolutions/751>

⁵⁹ UNSC Resolution 841 (1993): <http://unscr.com/en/resolutions/841>

⁶⁰ UNSC Resolution 2177 (2014): <http://unscr.com/en/resolutions/2177>



Таким чином, потенційний спектр загроз, на які РБ ООН може реагувати, заздалегідь не визначений і здатний розширюватися в разі виникнення нових викликів, що прямо чи опосередковано стосуються міжнародного миру та безпеки. Текст резолюції РБ ООН про запровадження санкцій готується будь-яким з 15 членів РБ ООН або кількома разом.

ТИПИ САНКЦІЙ

Хоча стаття 41 Статуту ООН буквально не згадує санкції, в описовій частині потенційних невійськових заходів зазначене переривання економічних відносин, що є одним із найбільш поширених видів обмежувальних заходів. Окрім того, стаття не обмежує РБ ООН закритим списком заходів у відповідь на загрозу миру чи безпеці. Це означає, що потенційно вона може запровадити широкий спектр різноманітних за своєю природою та характеристиками обмежень щодо суб'єктів (держав, організацій або фізичних осіб), які загрожують миру чи безпеці. В арсеналі РБ ООН такі заходи: замороження активів, ембарго на постачання зброї, заборона на торгівлю певними видами товарів, заборона на подорожі, припинення дипломатичних зносин.

ОСОБИ, ДО ЯКИХ МОЖУТЬ БУТИ ЗАСТОСОВАНІ САНКЦІЇ

Санкції ООН можуть застосовуватися як до держав загалом, так і, особливо в еру таргетованих санкцій, фізичних осіб чи організацій. На сьогодні санкції запроваджені щодо більше ніж 1 000 суб'єктів⁶¹. «Глибина» санкційного режиму серйозно варіює залежно від санкційного списку. Так, санкційний режим щодо Центральноафриканської Республіки включає лише 15 суб'єктів, тоді як відповідний режим щодо ІДІЛу – більше ніж 300⁶².

ВИНЯТКИ В ЗАСТОСУВАННІ САНКЦІЙ З ГУМАНІТАРНИХ МІРКУВАНЬ

Кожний санкційний режим містить положення про винятки, що встановлюються в резолюціях РБ ООН. Вони формулюються щодо кожного обмежувального заходу окремо. Наприклад, типовим винятком для замороження активів є дозвіл підсанкційним суб'єктам користуватися своїми активами для здійснення мінімальних базових витрат. Окрім закладених у тілі резолюції автоматичних винятків, санкційні резолюції РБ ООН містять і процедуру надання надзвичайних винятків на запит держави-члена ООН.

⁶¹ *Subsidiary Organs of the United Nations Security Council, 2022 Factsheets*: https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/subsidiary_organ_factsheets.pdf

⁶² Там само.

УПОВНОВАЖЕНІ СУБ'ЄКТИ У СФЕРІ САНКЦІЙ

Для імплементації кожного окремого санкційного режиму РБ ООН створює спеціальний санкційний комітет, керуючись тими ж повноваженнями, які вона використовує для запровадження санкцій. До складу комітету входять усі держави-члени РБ ООН. Безпосередня імплементація впроваджуваних обмежень покладається на держави. Зазвичай у санкційних резолюціях РБ ООН спеціальна секція присвячена заходам, яких вона очікує від держав задля ефективного втілення обмежувальних заходів.

ПОРЯДОК ЗНЯТТЯ САНКЦІЙ

Питання про вилучення із санкційного списку (*delisting*) як невіддільна частина повноваження щодо внесення до санкційного списку розв'язується відповідним санкційним комітетом. Ініціювати таке питання можна через особу, відповідальну за вилучення із санкційного списку (*focal point for de-listing*), або Офіс омбудсмена залежно від того, про який санкційний режим ідеться. Офіс омбудсмена опікується санкційними режимами, запровадженими у відповідь на загрозу миру проти ІДІЛ та «Аль-Каїди». Особа, відповідальна за вилучення осіб із санкційних списків, відповідає за всі інші санкційні режими. Запит на вилучення зі списку надсилається або безпосередньо до Офісу омбудсмена, або особі, відповідальній за вилучення із санкційних осіб, або через державу громадянства заявника. Розгляд заявки включає консультації з державою громадянства, іншими зацікавленими державами. Після розгляду заявки на вилучення із санкційного списку Офіс омбудсмена чи особа, відповідальна за вилучення із санкційних осіб, готує доповідь санкційному комітету, який ухвалює рішення про вилучення чи залишення в санкційному списку. Станом на 2022 рік через процедуру особи, відповідальної за вилучення із санкційних осіб, із санкційних списків вилучено 17 осіб і 17 організацій; 60 осіб і 28 організацій – через Офіс омбудсмена⁶³.

МОНІТОРИНГ ВИКОНАННЯ ОБМЕЖЕНЬ, ВСТАНОВЛЕНИХ САНКЦІЯМИ

Моніторинг виконання конкретного санкційного режиму здійснює моніторингова команда експертів, відібрана окремо для кожного санкційного комітету ООН Відділом у справах Ради Безпеки (The Security Council Affairs Division, SCAD). Створення експертних рад, а також їх чисельність визначаються в резолюціях РБ ООН, якими запроваджуються санкції. Як правило, така команда складається з невеликої кількості експертів, функції котрих прописані

⁶³ Там само.



в резолюціях, якими засновується санкційний режим. Зазвичай експерти визначають можливих кандидатів для внесення в список підсанкційних суб'єктів, досліджують ефективність санкцій, аналізують звіти держав і регіональних організацій щодо заходів, спрямованих на втілення санкційних обмежень, беруть участь у консультаціях з міжнародними організаціями, які можуть допомагати в досягненні цілей запровадження санкцій тощо. Коло експертів формується РБ ООН за персональними рекомендаціями, які можуть отримувати експерти в таких сферах, як участь дітей у збройних конфліктах, контртероризм, правозастосування, права людини, міжнародне право, піратство, торгівля наркотиками тощо. За результатами досліджень та аналізу інформації від держав, міжнародних і регіональних організацій команда експертів готує для санкційного комітету періодичні звіти.

САНКЦІЙНІ РЕЄСТРИ

Санкційні списки, оновлені відповідно до внесених змін, викладаються на сайті ООН у розділі «Санкції»⁶⁴. У цьому розділі кожному чинному санкційному режиму відведена окрема сторінка. На кожній сторінці наведений список суб'єктів, щодо яких запроваджені обмежувальні заходи відповідно до конкретного санкційного режиму. Окрім того, ООН адмініструє й консолідований санкційний список, де зведені в один файл усі суб'єкти, щодо яких діють санкції⁶⁵.

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ САНКЦІЙ

Держави можуть на національному рівні встановлювати відповідальність за порушення санкцій, запроваджених ООН. Єдиного модельного підходу до визначення параметрів відповідальності не існує. Держави, що не вживають заходів для імплементації санкційних рішень РБ ООН, порушують свої зобов'язання за Статутом ООН. Утім, конкретних заходів відповідальності за подібні порушення ані Статутом ООН, ані резолюціями РБ ООН не передбачено.

2. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ

Європейський Союз – сьогодні другий за активністю гравець на санкційній мапі світу⁶⁶. Формально санкції слугують одним з основних інструментів Спільної

⁶⁴ *Sanctions*, United Nations Security Council: <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information>

⁶⁵ *United Nations Security Council Consolidated List*, United Nations Security Council: <https://www.un.org/securitycouncil/content/un-sc-consolidated-list>

⁶⁶ Martin Russell, *EU sanctions: A key foreign and security policy instrument*, European Parliamentary Research Service, May 2018, p. 2: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621870/EPRS_BRI\(2018\)621870_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621870/EPRS_BRI(2018)621870_EN.pdf)

зовнішньої та безпекової політики ЄС (СЗБП ЄС), путівником до якої є стаття 21 Договору про ЄС⁶⁷.

Санкційна політика ЄС має низку особливостей, зумовлених унікальним правовим статусом та економічною міццю об'єднання. По-перше, санкції ЄС – це санкції одразу 27 держав-членів об'єднання. Те, що рішення ухвалюються групою держав, додає політичної та правової ваги вжитим заходам. По-друге, колективний характер рішень дозволяє переслідувати широку палітру цілей – від захисту прав уйгурів до засудження дій військової хунти в М'янмі. До того ж рішення 27 держав, що перебувають під парасолькою ЄС, мають значно вищу міжнародно-правову легітимність, ніж подібні односторонні акти. Хоча рішення про санкції ухвалюються від імені ЄС, належна реалізація санкційних приписів покладається на компетентні національні органи.

САНКЦІЙНІ РЕЖИМИ: ПІДСТАВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ

Санкційні режими ЄС можна розкласти в три кошики – санкції РБ ООН, санкції за географічним охопленням і горизонтальні санкції. Останні два санкційні режими автономні, ухвалюються на розсуд ЄС. Наразі в ЄС діє понад 40 санкційних програм.

i) Санкції РБ ООН

Санкції РБ ООН обов'язкові для всіх держав-членів ООН. Усі члени ЄС відповідно мають імплементувати рішення РБ ООН. Примітно те, що санкції РБ ООН імплементуються в державах-членах ЄС за допомогою відповідних правових актів (рішень і регламентів)⁶⁸ ЄС, а не напряму. Це доволі унікальне явище, яке підкреслює автономний правовий простір (*ordre juridique propre*)⁶⁹, що діє в межах ЄС.

Особливу роль у реалізації санкцій РБ ООН відіграє практика Суду ЄС. Визначальною стала справа *Kadi II*⁷⁰, у межах розгляду якої Суд постановив визнати недійсним акт ЄС про запровадження санкцій РБ ООН проти громадянина Саудівської Аравії Яссіна Абдулли Каді. Цим прецедентом

⁶⁷ *Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy*, Council of the European Union, May 4, 2018, p. 5: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>

⁶⁸ Наприклад, санкційні режими проти Афганістану чи Іраку.

⁶⁹ Тетяна Комарова, *Суд європейського Союзу та міжнародний правопорядок*, 2012, с. 222.

⁷⁰ Judgment of the Court (Grand Chamber), European Commission and Others v Yassin Abdullah Kadi, July 18, 2013: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=@docid=139745&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=@occ=first&part=1&cid=1914364#Footnote*



судовий орган де-факто закріпив примат (вищу юридичну силу) автономного правопорядку всередині ЄС над вимогами Статуту ООН⁷¹.

Окрім того, практика Суду ЄС вплинула на формування санкційної інфраструктури РБ ООН. До прикладу, створення офісу санкційного омбудсмена, зазначення причин накладання санкцій, можливість процедури вилучення із санкційного списку, вилучення з гуманітарних міркувань (див. детальніше розділ про санкції ООН) завдячують виробленій судовій практиці, а радше критиці в межах Суду ЄС, європейського суду з прав людини і національних судів⁷².

У деяких випадках ЄС, ухвалюючи рішення про запровадження санкцій РБ ООН, розширює список підсанкційних суб'єктів⁷³. Так, під санкції ЄС у зв'язку із ситуацією в Лівії додатково потрапив Євген Пригожин, наближений до російського керівництва бізнесмен, через його тісні фінансові зв'язки з ПВК «Вагнер». Остання здійснювала військові операції проти уряду Лівії, підриваючи спроби мирного врегулювання конфлікту. Натомість у списках РБ ООН його немає.

ii) Санкції за географічним охопленням

- Санкції у зв'язку із ситуацією в третій державі⁷⁴ (проти керівництва держави, військової хунти, фізичних чи юридичних осіб-резидентів держави). Цей режим санкцій найбільш типовий для санкційного інструментарію ЄС. Має кілька обов'язкових складових. По-перше, він прив'язаний до території певної держави або дій, що сталися на території держави⁷⁵. По-друге, тригером для запровадження санкцій виступає кризова ситуація міжнародного чи національного характеру.
- Санкції ЄС у межах повернення незаконно набутих активів (*misappropriation sanctions, MSF*). Відмінна риса MSF полягає в тому, що вони запроваджуються на підставі звернення третьої держави (не члена ЄС). Ці санкції стосувалися лише колишніх офіційних осіб держав,

⁷¹ Antonios Tzanakopoulos, *Kadi Showdown: Substantive Review of (UN) Sanctions by the ECJ*, Blog of the European Journal of International Law, July 19, 2013: <https://www.ejiltalk.org/kadi-showdown/>

⁷² Antonios Tzanakopoulos, *Kadi II: The 1267 Sanctions Regime (Back) Before the General Court of the EU*, Blog of the European Journal of International Law, November 16, 2010: <https://www.ejiltalk.org/kadi-ii-the-1267-sanctions-regime-back-before-the-general-court-of-the-eu/>

⁷³ Наприклад, санкційні режими проти Лівії, Ірану чи Південного Судану.

⁷⁴ Термінологічний дисклеймер: ЄС не вживає у своїх рішеннях словосполучення «санкції проти держави», натомість використовує конструкцію «санкції у зв'язку із ситуацією в третій державі».

⁷⁵ Промовистим свідченням цього є те, що всі рішення про запровадження санкцій у межах режиму за географічним охопленням прив'язані до назви держави. Наприклад, санкції у зв'язку із ситуацією у Венесуелі, Нікарагуа чи Гвінеї.

яких вважали причетними до незаконного збагачення, корупції чи порушення прав людини. Цей режим діє (а радше діяв) щодо трьох країн – України, Тунісу та Лівії. Водночас більшість санкцій, накладених у межах MSF, були скасовані Судом ЄС. Їхня шляхетна мета з повернення коштів, набутих топпосадовцями незаконним / корупційним шляхом, так і не була досягнута⁷⁶.

iii) Горизонтальні санкції

Між географічними та горизонтальними санкціями головною відмінністю є те, що тригером для перших слугує кризова ситуація в певній державі, а для других – міжнародна загроза без прив'язки до території держави. Друга відмінність – географічні санкції обмежені метою запровадження (зміна політики уряду в третій державі тощо), натомість для горизонтальних санкцій подібні цільові обмеження нерелевантні⁷⁷. Основна мета горизонтальних санкцій – пеленгування грубих порушень міжнародного права, виділення причетних до серйозних злочинів.

Горизонтальний режим санкцій дозволяє ЄС бути більш гнучким у зовнішній політиці. До того ж він не вимагає повної процедури ухвалення санкцій, як у випадку санкцій за географічним охопленням. Зміни до таких санкційних списків вносяться лише в профільний акт, що простіше і швидше для брюссельської бюрократії.

На рівні ЄС діють такі горизонтальні санкційні режими:

1. *Санкції за порушення прав людини.* Режим санкцій за порушення прав людини – це європейський аналог американського Акта Магнітського (*див. розділ про США*). Це останній із горизонтальних санкційних режимів, запроваджених ЄС, який почав діяти з грудня 2020 року⁷⁸. Підставами для накладання санкцій є серйозні порушення прав людини, у т. ч. міжнародні злочини. До підсанкційних суб'єктів можуть бути застосовані два типи санкційних заборон й обмежень – заборона на в'їзд у ЄС і заморозження активів. Примітно, що ЄС використав саме цей режим,

⁷⁶ Anton Moiseienko, *Are EU misappropriation sanctions dead*, Völkerrechtsblog, August 8, 2019: <https://voelkerrechtsblog.org/are-eu-misappropriation-sanctions-dead/>

⁷⁷ Christina Eckes, *EU global human rights sanctions regime: is the genie out of the bottle*, Journal of Contemporary European Studies, 2021: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14782804.2021.1965556?scroll=top&needAccess=true>

⁷⁸ Council Decision (CFSP) 2020/1999 of 7 December 2020 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02020D1999-20211213>



щоб запровадити перші персональні санкції проти деяких посадовців з Китаю за порушення прав уйгурів⁷⁹.

«**Права людини зазнають постійних нападів у всьому світі. Новий глобальний режим санкцій ЄС за порушення прав людини стане міцним інструментом для притягнення до відповідальності причетних до серйозних порушень прав людини та зловживань... Це можливість для Європи не тільки відстоювати свої цінності, а й діяти»,** – Високий представник ЄС Жозеп Боррель, 2020⁸⁰

Протягом двох років дії до списку цього виду санкцій внесли 18 осіб і 5 компаній⁸¹. Такі результати слабко корелюють із заявленими цілями глобального просування прав людини чи принаймні пеленгування причетних до найбільш грубих порушень.

2. **Санкції за розповсюдження хімічної зброї.** Активізація цього режиму стала наслідком зростання кількості випадків використання хімічної зброї протягом останнього десятиріччя: отруєння родини Скрипалів, Олексія Навального, хімічні атаки в Сирії тощо. Під санкційний радар ЄС у межах програми потрапили дві групи – співробітники сирійського науково-дослідного центру, які розробляли хімічну зброю, і представники російських спецслужб, які намагалися отруїти Олексія Навального⁸².
3. **Санкції за кібератаки.** Кібербезпека ЄС дедалі більше опиняється у центрі уваги не стільки зовнішньої, як безпекової політики. Реагування на виклики в цій сфері вимагають значних технічних та інтелектуальних ресурсів. Водночас загрози в кіберпросторі продовжують стрімко зростати, зокрема через гібридні атаки з території Північної Кореї, Китаю чи РФ⁸³. Головна складність у межах цього режиму полягає в ідентифікації осіб чи компаній, причетних до кібератак, а також встановленні того, чи діяли такі суб'єкти за вказівкою уряду. Значним чином виявлення та санкційне полювання на кіберзлочинців спирається на дані розвідувальної

⁷⁹ Там само.

⁸⁰ *Sanctions and Human Rights: towards a European framework to address human rights violations and abuses worldwide*, European Commission, 2020: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1939

⁸¹ Council Decision (CFSP) 2020/1999 of 7 December 2020 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02020D1999-20211213>

⁸² Council Decision (CFSP) 2018/1544 of 15 October 2018 concerning restrictive measures against the proliferation and use of chemical weapons: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018D1544>

⁸³ Annegret Bendie, Matthias Schulze, *Attribution: A Major Challenge for EU Cyber Sanctions*, SWP Research Paper 2021/RP 11, December 2021, p. 21–33: https://www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2021RP11_EU_CyberSanctions.pdf

спільноти, особливо США⁸⁴. Цікаво, що санкційний список за кібератаки містить усього 8 осіб і 4 компанії⁸⁵, а досліджень і позиційних матеріалів на тему ефективності кіберсанкцій підготовлено понад сотню⁸⁶.

4. *Санкції в межах боротьби з тероризмом.* Це перший горизонтальний режим санкцій, запроваджений у ЄС на підставі резолюції РБ ООН 1373 (2001). З 2016 року ЄС почав застосовувати санкції в межах боротьби з тероризмом автономно / комплементарно на додаток до імплементації обов'язкових санкцій РБ ООН⁸⁷. Санкційні програми націлені проти ІДІЛу, «Аль-Каїди», Робітничої партії Курдистану та інших терористичних організацій за межами ЄС. Водночас ЄС запровадив обмежувальні заходи проти терористичних організацій, таких як «Країна басків та свобода», організації-наступниці «Ірландської республіканської армії» та інших терористичних організацій у межах ЄС. Держави-члени ЄС (наприклад, Бельгія та Нідерланди) мають свої списки терористичних організацій, тому їхні санкційні обмеження можуть виходити за межі відповідних програм ЄС⁸⁸.

ПРИЄДНАННЯ ТРЕТІХ ДЕРЖАВ ДО САНКЦІЙ ЄС: ПОЛІТИКА ІНТЕРНАЦІОНАЛІЗАЦІЇ САНКЦІЙ ЄС

Санкційна політика ЄС спрямована на залучення широкого кола держав поза ЄС до підтримки зовнішньополітичних акцій Брюсселя⁸⁹. Кожен санкційний акт ЄС містить типові положення такого характеру:

«**З метою посилення ефекту від вищезгаданих заходів [санкцій] Союз заохочує треті держави ухвалювати обмежувальні заходи, подібні до тих, що містяться в цьому рішенні».**

⁸⁴ Там само, с. 28.

⁸⁵ Council Decision (CFSP) 2019/797 of 17 May 2019 concerning restrictive measures against cyber-attacks threatening the Union or its Member States: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX-%3A02019D0797-20220518>

⁸⁶ Наприклад, Annegret Bendiek, Matthias Schulze, *Attribution: A Major Challenge for EU Cyber Sanctions*, SWP Research Paper 2021/RP 11 (грудень 2021); María Vázquez Callo-Müller, Iryna Bogdanova, *Unilateral Cyber Sanctions and Global Cybersecurity Law-Making*, OpinioJuris (січень 2022); Sebastian Pantin Urdaneta, *EU Cyber Sanctions and Cyber Norms*, DirectionBlog (листопад 2021).

⁸⁷ *EU terrorist list*, European Council, February 23, 2022: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/terrorist-list/>

⁸⁸ Geneva Forwood, Sara Nordin, Matthias Vangenechten, Fabienne Vermeeren, *EU Restrictive Measures*, Global Investigations Review, July 13, 2021: <https://globalinvestigationsreview.com/guide/the-guide-sanctions/second-edition/article/eu-restrictive-measures#footnote-057>

⁸⁹ Martin Russell, *EU sanctions: A key foreign and security policy instrument*, European Parliamentary Research Service, May 2018, p. 3: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621870/EPRS_BRI\(2018\)621870_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621870/EPRS_BRI(2018)621870_EN.pdf)



Кількість держав, що підтримують певні санкційні програми, – універсальний показник для визначення їх ефективності. Тому ЄС активно використовує різні форми й моделі для залучення третіх держав:

- 1) приєднання на вибір (*à la carte*) – третя держава автономно вирішує, чи приєднуватися до санкцій ЄС, ухвалюючи санкційний список, що дублює список ЄС⁹⁰. Такий режим діє у Швейцарії;
- 2) приєднання за замовчуванням (*self-constraint*) – треті держави автоматично дублюють санкційні списки ЄС у свої санкційні програми з огляду на усталену практику співпраці в зовнішньополітичній сфері⁹¹. Такий режим діє в Норвегії;
- 3) координаційне приєднання – цей режим стосується держав, які перебувають в економічному чи політичному об'єднанні з ЄС й узгоджено приєднуються до санкційних рішень ЄС. Такий режим діє в Албанії, Чорногорії, Україні тощо⁹².

З іншого боку, форма приєднання може бути юридична або політична. Україна, наприклад, заявляючи про приєднання до санкцій ЄС, робить це на рівні політичної заяви без імплементації рішення ЄС у національний правовий простір. Норвегія, приєднуючись до подібних рішень ЄС, інкорпорує останні у свою правову систему.

ТИПИ САНКЦІЙ

У вузькому сенсі виділяють чотири типи санкційних заборон та обмежень, притаманних ЄС: (1) ембарго на зброю; (2) заборона на в'їзд до ЄС; (3) замороження активів; (4) економічні санкції або обмеження співпраці в секторах економіки, включаючи імпортно-експортні обмеження на товари, зупинення інвестицій тощо⁹³.

З іншого боку, санкції ЄС також можна розділити на персональні й секторальні. Частина санкційних рішень мають лише персоналізований характер⁹⁴, а інша

⁹⁰ Viktor Szép, Peter Van Elsuwege, *EU Sanctions Policy and the Alignment of Third Countries: Relevant Experiences for the UK?* 2020, p. 15: https://www.researchgate.net/publication/346412967_EU_Sanctions_Policy_and_the_Alignment_of_Third_Countries_Relevant_Experiences_for_the_UK

⁹¹ Там само.

⁹² Там само.

⁹³ *Overview of sanctions and related tools*, European Commission: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions/overview-sanctions-and-related-tools_en

⁹⁴ Наприклад, санкції ЄС у зв'язку із ситуацією в Нікарагуа (Council Decision 2019/1720/CFSP), обмеження встановлені цим рішенням, стосуються тільки окремих осіб (замороження активів і заборона на в'їзд до ЄС), причетних до порушення прав людини.

охоплює сектори економіки⁹⁵. Визначеного переліку економічних секторальних санкцій немає. Параметри таких санкцій залежать від ситуації. Санкційні рішення запроваджуються на період від 6 місяців до одного року з можливістю продовження і, як правило, діють довше.

ПІДСАНКЦІЙНІ СУБ'ЄКТИ

Санкції ЄС можуть запроваджуватися проти фізичних осіб, юридичних осіб. У межах горизонтальних режимів під санкції можуть потрапити терористичні організації або представники національно-визвольних рухів, які вчиняють терористичні акти. Дані про підсанкційного суб'єкта супроводжуються додатковою інформацією, зокрема про підстави запровадження санкцій проти конкретної особи чи компанії⁹⁶.

ВИНЯТКИ В ЗАСТОСУВАННІ САНКЦІЙ З ГУМАНІТАРНИХ МІРКУВАНЬ

Санкційні акти ЄС з 2018 року почали доповнюватися застереженнями про винятки / відступи з гуманітарних міркувань (*humanitarian exemptions / humanitarian derogations*)⁹⁷. Варто зауважити, що гуманітарні міркування розуміються доволі широко. Заборона на в'їзд може бути знята в разі, якщо підсанкційна особа прибуває в межах офіційного візиту або у випадку термінової гуманітарної потреби⁹⁸.

Компетентні органи мають право розблокувати певну суму заморожених коштів підсанкційних осіб, якщо це необхідно для задоволення базових соціальних потреб, утримання родини, виплати на утримання дітей, придбання їжі чи медикаментів тощо⁹⁹. До інших належних підстав для

⁹⁵ Наприклад, санкції ЄС проти Білорусі (Council Decision 2012/642/CFSP) у цьому санкційному пакеті передбачені як персональні обмеження для окремих підсанкційних суб'єктів, так і секторальні заборони на економічну співпрацю (продаж зброї, товарів подвійного призначення, фінансові обмеження тощо).

⁹⁶ Наприклад, див. Council Decision (CFSP) 2017/2074 of 13 November 2017 concerning restrictive measures in view of the situation in Venezuela. У розділі «Додаток 1» наприкінці рішення міститься таблиця з підсанкційними суб'єктами; один зі стовпчиків таблиці – підстави. ЄС на власний розсуд визначає підстави, інколи формально, вказуючи абстрактно на порушення прав людини, а іноді предметно, наводячи конкретні випадки протиправної поведінки підсанкційного суб'єкта.

⁹⁷ Наприклад, низка гуманітарних винятків з'явилася в Council Decision 2013/184/CFSP concerning restrictive measures in view of the situation in Myanmar/Burma в редакції після 2018 року (у документах за 2014–2017 рр. гуманітарні винятки прописані не були): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02013D0184-20220423>

⁹⁸ Наприклад, див. ст. 5 Council Decision 2013/184/CFSP concerning restrictive measures in view of the situation in Myanmar/Burma.

⁹⁹ Наприклад, див. ст. 6а Council Decision 2013/184/CFSP concerning restrictive measures in view of the situation in Myanmar/Burma.



розблокування частини коштів можуть належати такі, як необхідність сплати комунальних послуг, адвокатського гонорару, витрат на правову допомогу тощо. Можливе також примусове стягнення заморожених активів на підставі судового рішення або на виплату боргу. До того ж дозволяється використати заморожені активи для розрахунку по договорах, укладених до моменту накладання санкцій.

За загальною процедурою винятки / відступи з гуманітарних міркувань – це повноваження компетентних органів держав-членів ЄС. Останні зобов'язані негайно повідомити Раду про вжиті винятки / відступи. Інші держави-члени можуть заблокувати виняток / відступ протягом декількох днів після отриманого повідомлення. Кваліфікованою більшістю Ради ЄС блокування можна зняти. Процедура голосування та обговорення винятків / відступів закрита.

Ідея запровадження застережень про винятки / відступи від санкцій ЄС слугує дедалі більшій повазі до прав людини. Цю політику можна підвести під таку формулу: санкції на захист прав людини не мають порушувати самих прав людини. Водночас наявність десятка підстав для гарантування винятку / відступу від санкцій малоймовірно сприяє уніфікованій реалізації санкційної політики на рівні ЄС (*див. далі про розслідування «Disclose»*).

УПВНОВАЖЕНІ СУБ'ЄКТИ У СФЕРІ САНКЦІЙ:

ТРАНСФОРМАЦІЯ ВІД ДИПЛОМАТІВ ДО СЛУЖБИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Традиційно питання санкційної політики та її реалізації було прерогативою Високого представника ЄС із закордонних справ та безпекової політики і, відповідно, підпорядкованої йому європейської служби зовнішніх справ. Після обрання нового складу європейської комісії під керівництвом Урсули фон дер Ляєн у грудні 2021 року санкційне портфоліо ЄС передано до відання Генерального директорату з фінансової стабільності, фінансових послуг та ринків капіталу європейської комісії (The Directorate General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union, FISMA)¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Ursula von der Leyen, *Mission letter*, September 13, 2020: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/default/files/commissioner_mission_letters/president_von_der_leyens_mission_letter_to_mairead_mcguinness.pdf

До 2021 року застосування санкцій ЄС залишалося неоднорідним (станом на 2022 рік ситуація не зазнала видимих змін), а держави-члени мали діаметрально протилежні спроможності для імплементації санкційних програм ЄС¹⁰¹.

Передача повноважень з питань здійснення санкційної політики від дипломатів до умовної служби фінансового контролю ЄС була покликана подолати волатильність (різний підхід до імплементації) членів ЄС щодо виконання спільних санкцій, знизити ризики й наслідки екстериторіального застосування санкцій США, посилити фінансовий контроль за рухом євро та зміцнити фінансову безпеку ЄС¹⁰².

FISMA готує пропозиції до проєктів регламентів, за якими запроваджуються санкції і які потрапляють на розгляд Ради ЄС, представляє позицію ЄС під час обговорень санкційних питань з державами-членами в межах робочої групи радників з питань зовнішніх відносин Ради¹⁰³ (The Council Working Party of Foreign Relations Counsellors), відповідає за імплементацію санкцій РБ ООН у правове поле ЄС. До сфери відповідальності FISMA також належить моніторинг санкцій від імені ЄС, імплементація та правозастосування санкцій ЄС, допомога державам-членам у реалізації санкційних програм ЄС, підготовка роз'яснень¹⁰⁴.

Ухвалення рішення про запровадження, зняття чи зміну санкцій належить до виключних повноважень Ради ЄС. Рішення ухвалюються одногосно. Необхідність консенсусу 27 держав-членів у край ускладнює процедуру погодження санкційних програм, особливо в контексті санкцій проти РФ, Ірану¹⁰⁵ чи Білорусії¹⁰⁶. Президентка європейської комісії Урсула фон дер Ляєн і Високий представник ЄС Жозеп Боррель пропонували запровадити модель голосування, за якої достатньо

¹⁰¹ Наприклад, 9 червня 2022 року Німеччина ухвалила The Sanctions Enforcement Act I (SDG I), яким розширила повноваження контролюючих органів, покращила обмін інформацією між урядовими відомствами, встановила кримінальну відповідальність за неповідомлення про заморожені активи тощо. Maya Lester, *Germany adopts Sanctions Enforcement Act I*, EU Sanctions, June 9, 2022: <https://www.europeansanctions.com/2022/06/germany-adopts-sanctions-enforcement-act-i/>

¹⁰² Emil Dall, *A New Direction for EU Sanctions: The New Commission and the Use of Sanctions*, Royal United Services Institute, November 21, 2019: <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/new-direction-eu-sanctions-new-commission-and-use-sanctions>

¹⁰³ Переклад авторський.

¹⁰⁴ *Sanctions (Restrictive measures)*, European Commission: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions_en

¹⁰⁵ Emil Dall, *A New Direction for EU Sanctions: The New Commission and the Use of Sanctions*, Royal United Services Institute, November 21, 2019: <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/new-direction-eu-sanctions-new-commission-and-use-sanctions>

¹⁰⁶ Konstantin Eggert, Roman Goncharenko, *Polish FM advocates 'most severe' sanctions against Belarus*, DW, December 7, 2021: <https://www.dw.com/en/polish-fm-advocates-most-severe-sanctions-against-belarus/a-60041490>



кваліфікованої більшості (2/3 голосів) для підтримки рішення про запровадження санкцій (у межах режиму за порушення прав людини)¹⁰⁷. Головним підґрунтям для цього, на думку Брюсселя, мало стати те, що захист прав людини – установчий принцип ЄС, а отже, його гарантування має бути спільною політикою ЄС, а не кожної держави-члена окремо. Попри заявлені цілі голосування за санкції досі (станом на середину 2022 року) вимагає одностайності.

Для ефективної реалізації санкцій проти Росії та Білорусі ЄС створив міжнародну робочу групу з пошуку та замороження активів, що належать російським або білоруським олігархам і наближеним до них особам (членам родини тощо)¹⁰⁸. Роль нового органу – координувати роботу національних фінансових і правоохоронних структур для прискороного виявлення російських і білоруських активів.

Звичайна процедура ухвалення рішень (з повним обговоренням і долученням усіх держав, як описано нижче) проявила вразливість під час ухвалення санкцій проти Білорусі у 2020–2022 рр. Так, фінальний пакет санкцій проти Білорусі (до 24 лютого 2022 року) був суттєво звужений через позицію окремих держав ЄС, які намагалися максимально зберегти свої ключові економічні інтереси¹⁰⁹. Щоб уникнути подібного сценарію, Урсула фон дер Ляен забрала питання розробки та узгодження санкцій проти Росії та Білорусі після 24 лютого 2022 року у своє відання, уповноваживши голову свого офісу Бйорна Зібберта координувати цей санкційний напрямок роботи¹¹⁰.

ПОРЯДОК ЗАПРОВАДЖЕННЯ, ВНЕСЕННЯ ЗМІН І ЗНЯТТЯ САНКЦІЙ

Схематично порядок запровадження / внесення змін / зняття санкцій можна зобразити так:

1. Пропозицію щодо санкцій подає Високий представник або окрема держава ЄС.
2. Пропозицію для Високого представника готує FISMA / європейська служба зовнішніх справ (The European External Action Service, EEAS).

¹⁰⁷ Tania Lăciș, *Qualified majority voting in foreign and security policy: Pros and Cons*, European Parliamentary Research Service, 2021: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/659451/EPRS_BRI\(2021\)659451_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/659451/EPRS_BRI(2021)659451_EN.pdf)

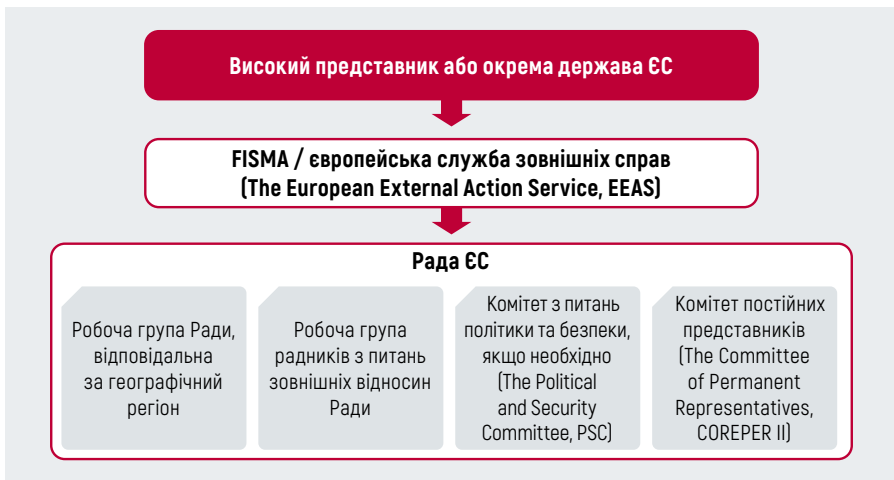
¹⁰⁸ *Question and Answers: fourth package of restrictive measures against Russia*, EU Commission, March 15, 2022: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_1776

¹⁰⁹ Valentina Pop, Sam Fleming, James Politi, *Weaponisation of finance: how the west unleashed 'shock and awe' on Russia*, April 6, 2022: https://www.ft.com/content/5b397d6b-bde4-4a8c-b9a4-080485d6c64a?fbclid=IwAR1uTy3qUe0ePKSfcl8r8pjZCKaTz_myLFtzeST20HapyUS2TdtvbrDRkPfc

¹¹⁰ Там само.

3. Пропозицію вивчає Рада ЄС, її органи:

- a. робоча група Ради, відповідальна за географічний регіон (наприклад, Україна чи Білорусь, Сирія тощо);
- b. робоча група радників з питань зовнішніх відносин Ради;
- c. Комітет з питань політики та безпеки, якщо необхідно (The Political and Security Committee, PSC);
- d. Комітет постійних представників (The Committee of Permanent Representatives, COREPER II).



Пропозиція ухвалюється одногосно Радою ЄС¹¹¹. Контроль за виконанням, моніторинг, підготовку рекомендацій здійснює FISMA.

МОНІТОРИНГ ВИКОНАННЯ ОБМЕЖЕНЬ, ВСТАНОВЛЕНИХ САНКЦІЯМИ

Як уже згадувалося, моніторинг і виконання обмежувальних заходів лежить на членах ЄС. У Нідерландах, наприклад, за імплементацію санкцій ЄС та ООН відповідальні МЗС, Міністерство фінансів, Національний банк, Орган з управління фінансовими ринками (Netherlands Authority for the Financial Markets), прокуратура, поліція, митна служба та інші органи правопорядку¹¹².

¹¹¹ *Adoption and review procedure for EU sanctions*, Council of the European Union: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/adoption-review-procedure/>

¹¹² *Monitoring and enforcement*, Government of the Netherlands: <https://www.government.nl/topics/international-peace-and-security/compliance-with-international-sanctions/monitoring-and-enforcement>

У Хорватії за моніторинг санкцій ЄС відповідає «політичний» директорат при МЗС. У Німеччині – Федеральне відомство з питань економіки та експортного контролю (Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, BAFA) і Бундесбанк¹¹³.

Мандат єврокомісії полягає в контролі за належним виконанням державами-членами актів ЄС (у тому числі санкцій). Станом на 2022 рік вона не порушила жодної справи про порушення членом ЄС приписів санкційних регламентів¹¹⁴.

САНКЦІЙНІ РЕЄСТРИ - САНКЦІЙНА МАПА ЄС

У ЄС відсутній автоматичний реєстр санкцій (як у Сполученому Королівстві чи США), натомість створено низку інших інструментів для ідентифікації того, чи є фізична або юридична особа під санкціями. До них належать:

- i) Санкційна мапа ЄС: <https://www.sanctionsmap.eu>. Аналогів немає в інших державах (чи групах держав).



Санкційна мапа ЄС дозволяє оцінити географічний розподіл європейських санкцій. Примітно, що під санкції потрапляють, як правило, авторитарні держави (Білорусь, Росія) або військові режими (Центральноафриканська Республіка, М'янма тощо).

¹¹³ *National competent authorities for the implementation of EU restrictive measures (sanctions)*, EU Commission: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/national-competent-authorities-sanctions-implementation_en.pdf

¹¹⁴ *Frequently asked questions: Restrictive measures (sanctions)*, EU Commission, February 26, 2022: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_1401

- ii) Санкційний інструмент ЄС: <https://sanctions-tool.ec.europa.eu/>. Цей вебінструмент дозволяє операторам економічної діяльності з ЄС провести процедуру комплаєнсу¹¹⁵ в разі укладання угод з резидентами Ірану (зокрема, тут міститься інформація про обмежувальні заходи щодо Ірану).
- iii) Консолідований санкційний список¹¹⁶ із інформацією про всіх підсанкційних суб'єктів. Доступний у машиночитальному форматі (CSV, XML), зокрема як у США та Сполученому Королівстві.

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ САНКЦІЙ

Питання відповідальності за порушення санкційного режиму лежить на державах-членах ЄС, кожна з яких на свій лад визначає кримінальну, адміністративну відповідальність.

У більшості держав-членів ЄС порушення санкційного режиму є кримінальним злочином¹¹⁷. Основні види покарання – позбавлення волі та штрафи. Розмір останніх для осіб коливається від 1 200 євро (Естонія) до 5 млн євро (Мальта), а для компаній – від 133 000 євро (Хорватія) до 37 млн євро (Литва)¹¹⁸.

Практика притягнення до відповідальності за порушення санкційного режиму неоднорідна й залежить від компетентності національних органів стежити за дотриманням санкційних заборон чи обмежень. Нижче наведено приклади порушення та обходу санкційних заборон й обмежень. Проілюстрований досвід свідчить про інституційні недоліки санкційного каркасу ЄС і політичну невмотивованість урядів розслідувати порушення.

У 2017 році нідерландський суд за поданням прокуратури засудив керуючого директора місцевої компанії, що порушила санкції ЄС проти Ірану¹¹⁹.

¹¹⁵ Комплаєнс (англ. compliance) – відповідність будь-яким внутрішнім або зовнішнім вимогам або нормам. До сфери комплаєнса відносяться також специфічні області, такі як: протидія легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму; розробка документів і процедур, що забезпечують відповідність діяльності компанії з чинним законодавством; захист інформаційних потоків, протидія шахрайству і корупції, встановлення етичних норм поведінки співробітників і т. д.

¹¹⁶ Див. <https://data.europa.eu/data/datasets/consolidated-list-of-persons-groups-and-entities-subject-to-eu-financial-sanctions>

¹¹⁷ *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis, December 2021*: https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf

¹¹⁸ Там само, с. 24.

¹¹⁹ Gerard Kreijen, *Two-Year Prison Sentence Demanded in Dutch Sanctions Enforcement Case*, August 23, 2017: <http://www.worldtradecontrols.com/two-year-prison-sentence-demanded-in-dutch-sanctions-enforcement-case/>



Розслідування, що тривало з 2015 року, встановило факти постачання обладнання для трубопроводів Національній іранській газовій компанії¹²⁰.

Того ж року нідерландська прокуратура відкрила кримінальну справу проти логістичної компанії, яка займалася перевезеннями систем для радарів на винищувачі в Росію. Прокуратура вимагала заплатити штраф розміром 80 тис. євро та тимчасово ув'язнити директора компанії¹²¹. Фрахтувальник мав доставити військові товари з Малайзії до Росії через аеропорт Амстердама, що порушувало санкції ЄС.

Нідерландські компанії також брали участь у будівництві Кримського мосту, про це повідомляли журналісти у 2017 році¹²². Проте після анексії Криму Росією у 2014 році ЄС наклав санкції на будь-яку економічну чи іншу співпрацю на території півострова. Технології компаній з Нідерландів допомогли в конструюванні опор моста. Представники компаній вказали, що не мали інформації про те, що їхнє обладнання буде використано в Криму. Уряд натомість повідомив про намір розслідувати цей інцидент¹²³. Офіційні результати не повідомлялися.

Розголосу набула справа про постачання німецьких турбін компанії «Siemens», що, зрештою, опинилися в Криму. Журналісти опублікували дані про те, що німецькі газові турбіни «Siemens» були використані на двох електростанціях окупованого півострова¹²⁴. Представники компанії заперечили звинувачення в умисному порушенні санкцій ЄС, посилаючись на умови договору, за яким турбіни мали перебувати на території Таманського півострова. Вони додатково стверджували, що стали жертвою обману з боку росіян. Однак журналістське розслідування навело переконливі докази обізнаності або грубої недбалості німецького індустріального гіганта, що в результаті призвело до обходу санкцій росіянами¹²⁵. Офіційна реакція німецького уряду обмежилася повідомленням

¹²⁰ Там само.

¹²¹ Gerard Kreijen, *Dutch Prosecutor Demands 80.000 Euro Fine in New Sanctions Enforcement Case*, November 10, 2017: <http://www.worldtradecontrols.com/dutch-prosecutor-demands-80-000-euro-fine-in-new-sanctions-enforcement-case/>

¹²² Alya Shandra, *Scandal as Dutch companies help build bridge to occupied Crimea, violating sanctions*, September 6, 2017: <https://euromaidanpress.com/2017/09/06/dutch-government-to-investigate-companies-helping-russia-build-bridge-to-occupied-crimea/>

¹²³ Там само.

¹²⁴ Tobias Weihmann, Mykhailo Honchar, *How Siemens chose to ignore the obvious. An investigation into the Crimean sanctions break*, Euromaidan Press, July 24, 2017: <https://euromaidanpress.com/2017/07/24/how-siemens-chose-to-ignore-the-obvious-crimea-turbines/>

¹²⁵ Там само.

про початок розслідування¹²⁶. У 2019 році президент РФ Володимир Путін відкрив дві електростанції з турбінами «Siemens».

У 2019 році низка бельгійських компаній були засуджені за експорт хімічних речовин до Сирії без отримання ліцензії (необхідність якої передбачена актами ЄС). Суд постановив умовний штраф розміром до 500 000 євро й умовне позбавлення волі для керуючого директора та програмного менеджера¹²⁷.

У 2021 році німецький суд у Гамбурзі засудив двох громадян Німеччини за порушення ембарго ЄС на експорт зброї до Росії. Слідство встановило, що вони продавали через фіктивні контракти обладнання для ракетного виробництва в Росії. Окрім позбавлення волі, першого засудженого також оштрафували на 8 млн євро (сума, яку підприємці отримали від укладеного контракту)¹²⁸.

У 2021 році схожа історія, як з трубами «Siemens», сталася з водяними помпами данської компанії «Grundfos», які, зрештою, були встановлені на системах водопостачання в Криму. Представники «Grundfos» обіцяли провести внутрішнє розслідування, однак переконували, що не порушували санкцій¹²⁹. Данський орган з питань експортного контролю запевнив, що надасть правову оцінку діям компанії.

Повномасштабна агресія Росії проти України, що розпочалася 24 лютого 2022 року, дала новий імпульс журналістам і незалежним розслідувачам перевірити дотримання санкцій ЄС проти РФ упродовж 2014–2022 рр.

Французька неурядова організація «Disclose» виявила, що з 2015 року Франція видала 76 експортних ліцензій на продаж озброєння до РФ на суму 152 млн євро¹³⁰, попри встановлене ембарго на зброю в межах ЄС¹³¹. Організація знайшла підтвердження, що французькі комплектуючі (тепловізори, навігаційні

¹²⁶ *Three Siemens employees investigated over turbines in Crimea*, Reuters, November 29, 2018: <https://www.reuters.com/article/siemens-ukraine-sanctions-idUKL8N1Y433V>

¹²⁷ David Savage, *EU Sanctions Enforcement*, Global Investigations Review, July 13, 2021: <https://globalinvestigationsreview.com/guide/the-guide-sanctions/second-edition/article/eu-sanctions-enforcement#footnote-015>

¹²⁸ Там само.

¹²⁹ Eugen Theise, Elena Gunkel, *Danish pumps supply water to Crimea despite EU sanctions*, DW, May 6, 2021: https://www.dw.com/en/danish-pumps-supply-water-to-crimea-despite-eu-sanctions/a-57435401?fbclid=IwAR30aMHAAd7Q2tQU8MnlVIAwQv7pr7eZ_ifJ1X6QiE-XQzxDS9WZjFbi8Uyo

¹³⁰ *War in Ukraine: How France delivered weapons to Russia until 2020*, Disclose, March 14, 2022: <https://disclose.ngo/en/article/war-in-ukraine-how-france-delivered-weapons-to-russia-until-2020>

¹³¹ Council Decision 2014/512/CFSP of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine.



системи тощо) використовувалися для модернізації російських танків, літаків, гвинтокрилів та іншої військової техніки¹³². Міністерство оборони Франції відкинуло ці обвинувачення¹³³, заявивши, що виконало військові контракти з РФ на підставі застереження, за яким дозволяється довиконувати контракти, укладені до запровадження санкцій (*grandfather clause*).

2. Санкційні режими окремих держав

1. СПОЛУЧЕНІ ШТАТИ АМЕРИКИ

Сполучені Штати Америки – найвпливовіший гравець на санкційній мапі світу. Головні складники санкційної політики – економічна та політична вага. Один із прикладів економічної могутності США і, як наслідок, спроможності конвертувати її у впливовість санкцій, – те, що американський долар займає найбільшу частку серед світових резервних валют¹³⁴.

Вага американського долара як головної міжнародної платіжної валюти відіграє принципову роль у контексті впливовості зовнішньополітичних актів Вашингтона. Тому поступове зниження розрахунків в американській валюті, розвиток криптовалют, використання альтернативних фінансових майданчиків послаблює роль долара і відповідно знижує міць американської санкційної машини¹³⁵.

Основна особливість підходу до санкційної політики США порівняно з ЄС¹³⁶ – абсолютне домінування національних інтересів Вашингтона під час ухвалення

¹³² Там само.

¹³³ *Ministry stresses that French arms sales to Russia are not in violation of EU sanctions*, RFI, March 15, 2022: <https://bit.ly/3KggY7C>

¹³⁴ Valentina Pop, Sam Fleming, James Politi, *Weaponisation of finance: how the west unleashed 'shock and awe' on Russia*, April 6, 2022: https://www.ft.com/content/5b397d6b-bde4-4a8c-b9a4-080485d6c64a?fbclid=IwAR1uTy3qUe0ePKSfcl8r8pjZCkaTz_myLFtzeST20HapyUS2TdtvbRDkpFc

¹³⁵ *The Treasury 2021 Sanctions Review*, The Department of the Treasury, 2021, p. 2: <https://home.treasury.gov/system/files/136/Treasury-2021-sanctions-review.pdf>

¹³⁶ У цьому дослідженні основними для порівняння виступатимуть санкційні системи США та ЄС. По-перше, санкційні програми ЄС і США найбільш розгалужені та масштабні. Саме США та ЄС апелюють до санкцій як одного з головних інструментів своєї зовнішньої політики (санкції РФ, наприклад, були накладені у відповідь на санкції з боку Вашингтона та Брюсселя, а не з власної ініціативи). По-друге, більшість держав світу не застосовують автономні санкції, обмежуючись лише імплементацією обов'язкових санкцій РБ ООН. По-третє, санкційні системи лише в США, ЄС і Сполученому Королівстві структуровані та достатньо деталізовані. Наприклад, у них діє орган, що контролює імплементацію обмежувальних заходів, проводяться розслідування порушень санкційного режиму, публікуються роз'яснення органів влади щодо дотримання санкцій тощо. Тому порівняння санкційних систем США та ЄС дозволяє запозичити найкращі практики для оптимальної санкційної архітектури в Україні.

санкційних заборон чи обмежень. Тому оцінка ефективності американських санкцій повсякчас змінюватиметься залежно від зовнішньополітичних пріоритетів Білого Дому. Як результат, санкції слугують чи не найяскравішим прикладом американоцентричного характеру політики США.

Законодавчу рамку санкційної політики складають два основні акти:

- (1) Акт про міжнародні надзвичайні економічні повноваження (The International Emergency Economic Powers Act, IEEPA) від 1977 року – більшість санкційних програм США базуються на ньому. Його положення дозволяють президенту США в разі надзвичайної ситуації за кордоном, що загрожує США, заморожувати активи, блокувати фінансові операції чи конфіскувати власність¹³⁷. До ухвалення IEEPA запровадження санкцій регулював Акт про торгівлю з ворогом (The Trading with the Enemy Act, TWEA) від 1917 року;
- (2) Акт про протидію противникам Америки через санкції (The Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, CAATSA) від 2017 року – цим актом Конгрес США розширив санкційні повноваження президента щодо конкретних програм проти РФ, Північної Кореї та Ірану. Наприклад, Конгрес отримав право переглядати рішення президента про зняття санкцій з російських громадян чи компаній¹³⁸.

Окреме місце в законодавчій інфраструктурі посідає Акт Магнітського від 2012 року (The Sergei Magnitsky Rule of Law and Accountability Act of 2012), що задав першу рамку для боротьби з порушниками прав людини через санкції. Акт виділяє дві основні підстави для накладання санкцій – причетність до (1) грубих порушень прав людини; (2) корупції. Правові рамки документа спрямовані на створення передумов для поглибленої співпраці Міністерства фінансів США (Мінфіну) з неурядовими правозахисними організаціями з усього світу.

Чільне місце в щорічному оцінюванні Мінфін приділяє посиленню й покращенню санкцій, зокрема відзначає необхідність (1) чіткої кінцевої мети таких заходів; (2) багатосторонньої підтримки; (3) уникнення небажаних наслідків, зокрема гуманітарних; (4) модернізації технологій і санкційної інфраструктури¹³⁹.

¹³⁷ Christopher A. Casey, *The International Emergency Economic Powers Act: Key Facts*, Congressional Research Service, April 4, 2022: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IG/IG10012>

¹³⁸ Richard Gordon, Smyth Michael, Tom Cornell, *Sanctions Law: US Sanctions*, Oxford: Hart Publishing, 2019, p. 110.

¹³⁹ *The Treasury 2021 Sanctions Review*, The Department of the Treasury, 2021: <https://home.treasury.gov/system/files/136/Treasury-2021-sanctions-review.pdf>



Мінфін у своєму звіті характеризує низку санкційних програм як успішні. До прикладу, санкції проти ядерної програми Ірану, зрештою, загальмували розробку ядерних і балістичних ракет. Завдяки санкціям США активи наркокартелю Калі (Колумбія) були заморожені, у результаті картель розпався. Ще одним прикладом успішних санкцій є захист десятка мільярдів доларів Лівії від незаконного привласнення режимом Каддафі¹⁴⁰.

Санкції США проти Венесуели цікаві тим, що станом на червень 2022 року адміністрація Байдена вела переговори про зняття частини енергетичних обмежень в обмін на постачання нафти з Венесуели на світові ринки. Дослідницька служба Конгресу США, переглядаючи ефективність санкцій, не змогла ствердно констатувати, що саме стало головним каталізатором економічних негараздів уряду Мадуро – американські санкції чи неефективне врядування. Натомість занепад саме нафтового сектору Венесуели завдячує американським санкціям¹⁴¹.

САНКЦІЙНІ РЕЖИМИ: ПІДСТАВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ

Можна виділити два види санкційних режимів США:

- 1) санкції за географічним охопленням (щодо ситуації в третій країні або прив'язані до дій третьої країни). До цього розділу можна віднести санкційні програми США проти (або у зв'язку із ситуацією в) Куби, Ірану, М'янми, Венесуели, Білорусі тощо¹⁴²;
- 2) горизонтальні санкції, направлені на подолання викликів у певній сфері або протидію діяльності парамілітарних утворень (наприклад, терористичні організації, що борються за незалежність, як Робітничая партія Курдистану). Під горизонтальний режим підпадає Акт Магнітського (санкції за порушення прав людини), санкції за кібератаки, санкції, пов'язані з боротьбою проти наркоторгівлі тощо¹⁴³. США стали першою державою, яка почала застосовувати горизонтальні санкції¹⁴⁴.

¹⁴⁰ Там само, с. 1.

¹⁴¹ *Venezuela: Background and U.S. Relations*, Congressional Research Service, April 28, 2021, p. 20: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44841>

¹⁴² *Sanctions Programs and Country Information*, U.S. Department of the Treasury: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information>.

¹⁴³ Там само.

¹⁴⁴ Iain Cameron, Anton Moiseienko, *International Sanctions*, Oxford Bibliographies, 2021, p. 15.



Санкції РБ ООН зазвичай стають частиною вже чинних програм, тому в окремий режим (як у ЄС) їх виділяти недоцільно. Практика США демонструє дуалістичний підхід¹⁴⁵ до застосування міжнародного права, а отже, санкції РБ ООН стають частиною національних санкційних програм після відповідних указів президента¹⁴⁶. Наочно, що не всі санкційні суб'єкти РБ ООН потрапили в список, який можна перекласти як Список спеціально позначених громадян (Specially Designated Nationals List, SDN)¹⁴⁷.

Головною підставою для запровадження санкцій є загроза національним інтересам / безпеці США. Під цю підставу можна звести всі санкційні режими США.

ЕКСТЕРИТОРІАЛЬНА ДІЯ САНКЦІЙ США

США застосовує вторинні санкції (*secondary sanctions*) проти компаній чи осіб поза межами юрисдикції США, якщо вони порушують / обходять / співпрацюють з підсанкційними суб'єктами. Формально уряд США вимагає дотримання санкційних програм третіми сторонами, які напряму не пов'язані із США.

Застосування вторинних санкцій широко критикують як правозахисні / міжнародні організації, так і європейські партнери США¹⁴⁸. Утім, Офіс з контролю за іноземними активами (The Office of Foreign Assets Control, OFAC) обстоює ідею вторинних санкцій, а практика їх застосування доволі розгалужена. Під його особливий приціл потрапляли банки з головним офісом поза межами США¹⁴⁹. Вторинні санкції, зрештою, можуть бути застосовані до будь-якої особи чи компанії поза юрисдикцією США в разі порушення ними американських санкційних програм.

САНКЦІЇ США - ЄС: АТЛАНТИЧНИЙ ВИМІР

Більшість досліджень, присвячених питанню ефективності санкцій, підтверджують тезу про необхідність широкої міжнародної підтримки,

¹⁴⁵ Дуалістичний підхід до міжнародного права розділяє національне та міжнародне право як дві окремі правові системи.

¹⁴⁶ Richard Gordon, Smyth Michael, Tom Cornell, *Sanctions Law: US Sanctions*, Oxford: Hart Publishing, 2019, p. 112.

¹⁴⁷ Там само.

¹⁴⁸ Там само, с. 108.

¹⁴⁹ Наприклад, справа 2012 року Standard Chartered Bank (британський банк з філією у США), у діяльності якого OFAC встановив ознаки порушення санкційних приписів і виписав штраф розміром 132 000 000 дол., Standard Chartered Bank, December 10, 2012: https://home.treasury.gov/system/files/126/12102012_scb.pdf



щоб досягати цілей санкційних програм. На це звертає увагу і Мінфін США, запроваджуючи останні санкційні програми проти Росії в тісній координації з ЄС. США та ЄС поділяють перші дві сходинки у світовому рейтингу ВВП, маючи відповідно 21 та 15 трлн дол. на кожного¹⁵⁰.

ТИПИ САНКЦІЙ

Два основні типи санкцій у США: (1) замороження активів; (2) заборона на в'їзд. Ці обмеження фактично застосовуються до всіх підсанкційних суб'єктів, що потрапили до SDN-списку (та інколи до non-SDN-списку). Загалом, якщо компанія або особа потрапила до SDN-списку, то вважається, що з нею заборонена будь-яка діяльність. Підсанкційні суб'єкти з non-SDN-списку зазнають часткових заборон, наприклад SSI-список (Список секторальних санкцій, Sectoral Sanctions Identifications List) передбачає уникнення сплати торгових зобов'язань.

Водночас санкційні рішення можуть мати як персональний, так і секторальний характер. Наприклад, Акт Магнітського демонструє персональний санкційний підхід, коли обмеження й заборони стосуються окремих індивідів чи компаній, причетних до порушення прав людини¹⁵¹. Ще одним прикладом персональних санкцій може бути виконавчий указ (*executive orders, EO*) у зв'язку із ситуацією в Бірмі¹⁵², за яким обмеження стосуються лише осіб, що причетні до повалення демократичних інститутів, порушення прав людини, репресій тощо.

З іншого боку, у санкціях у зв'язку з діями уряду Сирії¹⁵³ під обмеження потрапили такі сектори економіки, як інвестиції, імпорт нафти в США (або нафтопродуктів сирійського походження), сфера послуг тощо. Під дію секторальних обмежень чи заборон може потрапити будь-який вид економічної чи іншої діяльності, зазвичай санкційні приписи стосуються інвестицій.

¹⁵⁰ GDP (current US\$) – European Union, United States, China, World Bank Open Data: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=EU-US-CN>

¹⁵¹ *Presidential Documents: Blocking the Property of Persons Involved in Serious Human Rights Abuse or Corruption*, Federal Register, Vol. 82, No. 246, December 26, 2017: https://home.treasury.gov/system/files/126/glomag_eo.pdf

¹⁵² *Presidential Documents: Blocking Property With Respect to the Situation in Burma*, Federal Register, Vol. 86, No. 28, February 12, 2021: <https://home.treasury.gov/system/files/126/14014.pdf>

¹⁵³ *Presidential Documents: Blocking Property of the Government of Syria and Prohibiting Certain Transactions With Respect to Syria*, Federal Register, Vol. 76, No. 162, August 22, 2011: https://home.treasury.gov/system/files/126/syria_eo_08182011.pdf



Варто уточнити, що санкційна інфраструктура США – заплутана та далека від упорядкованого підходу, загальні інформаційні брошури OFAC про окремі санкційні програми оновлюються зі значною затримкою¹⁵⁴. Причиною такої фрагментації санкційної системи США є, зокрема те, що санкції активно накладаються законодавчою гілкою влади.

ОСОБИ, ДО ЯКИХ МОЖУТЬ БУТИ ЗАСТОСОВАНІ САНКЦІЇ

Під американськими санкціями перебуває понад 12 000 суб'єктів¹⁵⁵. Санкції США також можуть накладатися на кораблі та літаки. Громадяни США можуть так само потрапити під санкції, якщо мають подвійне громадянство або перебувають поза межами юрисдикції США.

ВИНЯТКИ В ЗАСТОСУВАННІ САНКЦІЙ З ГУМАНІТАРНИХ МІРКУВАНЬ

OFAC дозволяє здійснювати діяльність, яка за інших обставин заборонена санкціями, за умов дотримання умов ліцензії на таку діяльність. Детальні вимоги щодо отримання ліцензії на підставі гуманітарних міркувань OFAC публікує в роз'ясненнях до окремих санкційних програм¹⁵⁶.

Відмітна позиція OFAC в тому, що санкції не погіршують гуманітарну ситуацію, а навпаки йдуть в унісон з міркуваннями гуманітарного характеру¹⁵⁷. Неурядові організації можуть надавати гуманітарну допомогу в таких підсанкційних країнах, як Ємен, Ірак чи Сомалі, але водночас вони зобов'язані здійснювати заходи належної обачності (*due diligence*), щоб не постачати гуманітарну продукцію особам чи компаніям із SDN-списку. У випадку, коли постачання гуманітарної допомоги має критичний характер, але отримувач – особа чи

¹⁵⁴ Наприклад, інформаційна брошура, розміщена на сайті OFAC, про санкційну програму у зв'язку із ситуацією в Україні датована 2016 роком. *Ukraine-/Russia-related Sanctions*, U.S. Department of the Treasury: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/ukraine-russia-related-sanctions>

¹⁵⁵ *The Treasury 2021 Sanctions Review*, The Department of the Treasury, 2021, p. 3: <https://home.treasury.gov/system/files/136/Treasury-2021-sanctions-review.pdf>

¹⁵⁶ Наприклад, роз'яснення щодо гуманітарних винятків із санкційної програми у зв'язку із ситуацією у Венесуелі, де описані види діяльності, дозволені за умов дотримання загальних ліцензій (у таких сферах, як постачання харчових продуктів, медикаментів, гуманітарної продукції тощо): https://home.treasury.gov/system/files/126/20190805_vz_humanitarian_guidance.pdf

¹⁵⁷ *Guidance Related to the Provision of Humanitarian Assistance by Not-For-Profit Non-Governmental Organizations*, Office of Foreign Assets Control, October 17, 2014: https://home.treasury.gov/system/files/126/ngo_humanitarian.pdf



компанія із SDN-списку, надавач гуманітарної допомоги має отримати окремий дозвіл від OFAC¹⁵⁸.

УПОВНОВАЖЕНІ СУБ'ЄКТИ У СФЕРІ САНКЦІЙ

Рішення про запровадження санкцій переважно є прерогативою президента США. Президент наділений широкою дискреційною владою у випадку, коли ситуація за кордоном загрожує економіці, безпеці чи інтересам США. Він запроваджує санкції шляхом видання EO, уповноважуючи OFAC (чи іншу агенцію) втілювати та контролювати дотримання обмежувальних заходів.

Президент США може самостійно вказати перелік підсанкційних суб'єктів у своєму EO або передати право визначити коло підсанкційних суб'єктів відповідній агенції (зазвичай OFAC). Конгрес США також має право запроваджувати санкції, одразу визначаючи підсанкційних суб'єктів. Ба більше, законодавчий орган може обмежити президента в діях, що стосуються, наприклад, зняття певних санкцій. У 2021 році близько 40 % санкційних програм було запроваджено через рішення Конгресу, тоді як 60 % – президентом США (див. Додаток 6).

У США наразі діє близько 40 окремих санкційних програм, що адмініструються OFAC¹⁵⁹. США також підтримують санкції, запроваджені РБ ООН, через стандартний процес OFAC з розширення наявних в Америці програм санкцій або укази президента, які надають повноваження OFAC для імплементації обов'язкових резолюцій РБ ООН.

Аналітичну роль та оцінювання ефективності санкцій частково відведено Дослідницькій службі Конгресу США. Доповіді служби регулярно оновлюються та стосуються майже всіх програм (Венесуели, Ірану, Лівії, Північної Кореї тощо). Деякі санкційні повноваження мають підрозділи різних відомств, на кшталт Відділу санкцій і протидії фінансовим загрозам (The Counter Threat Finance and Sanctions division, TFS) Державного департаменту США, завдання якого – налагодження міжнародної підтримки санкційних зусиль Білого Дому¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Там само.

¹⁵⁹ *The Treasury 2021 Sanctions Review*, The Department of the Treasury, 2021, p. 3: <https://home.treasury.gov/system/files/136/Treasury-2021-sanctions-review.pdf>

¹⁶⁰ Erik Woodhouse, *Economic Sanctions, Countering Terrorist Financing, Anti-Money Laundering, and Conflict Minerals*, United States Department of State: <https://www.state.gov/bureaus-offices/under-secretary-for-economic-growth-energy-and-the-environment/bureau-of-economic-and-business-affairs/division-for-counter-threat-finance-and-sanctions/>

Серце американської санкційної інфраструктури – OFAC, відповідальний за визначення кола підсанкційних осіб і компаній, тобто складання SDN-списку, адміністрування санкцій, ведення санкційного реєстру, підготовку рекомендацій чи роз'яснень тощо. З іншого боку, Міністерство юстиції США здійснює кримінальне переслідування тих, хто порушив санкційні заборони й обмеження.

Суттєва компонента діяльності OFAC – підготовка рекомендацій та роз'яснень щодо застосування санкцій. OFAC з-поміж інших подібних структур (у ЄС або деінде) має найтривалішу та найрозгалуженішу практику тлумачення та роз'яснення санкційного регулювання. Понад те, керівні принципи можуть суттєво відрізнятись за змістом у різних санкційних програмах¹⁶¹. Іншою важливою функцією OFAC є видача ліцензій, що дозволяють здійснювати транзакції, заборонені у зв'язку із санкціями.

Показовим у неформальному лідерстві США в питаннях санкцій є процес ухвалення санкцій проти Росії після 24 лютого 2022 року. Якщо в ЄС шефство над цим питанням де-факто взяла голова Єврокомісії, то в США головними розробниками санкційних програм виступили радник з питань національної безпеки Білого Дому Даліп Сінг і заступник міністра фінансів Валлі Адеємо¹⁶².

ПОРЯДОК ЗАПРОВАДЖЕННЯ, ВНЕСЕННЯ ЗМІН І ЗНЯТТЯ САНКЦІЙ

Зацікавлені особи мають право оскаржити санкційні рішення в судах США, утім, на практиці задоволення позовних вимог майже не трапляється. Виконавча влада США має широку (близьку до безмежної) автономію в питаннях зовнішньої політики. Захист в американських судах у санкційних справах має здебільшого процедурний характер, а рішення про накладання санкцій по суті не розглядаються¹⁶³.

МОНІТОРИНГ ВИКОНАННЯ ОБМЕЖЕНЬ, ВСТАНОВЛЕНИХ САНКЦІЯМИ

OFAC має окремий напрям, присвячений моніторингу та правозастосуванню адміністративних заходів у разі порушення санкцій.

¹⁶¹ Richard Gordon, Smyth Michael, Tom Cornell, *Sanctions Law: US Sanctions*, Oxford: Hart Publishing, 2019, p. 116.

¹⁶² Valentina Pop, Sam Fleming, James Politi, *Weaponisation of finance: how the west unleashed 'shock and awe' on Russia*, Financial Times, April 6, 2022: https://www.ft.com/content/5b397d6b-bde4-4a8c-b9a4-080485d6c64a?fbclid=IwAR1uTy3qUe0ePKSfcl8r8pjZCKaTz_myLFtzeST20HapyUS2TdtvbRDkPfc

¹⁶³ Iain Cameron, Anton Moiseienko, *International Sanctions*, Oxford Bibliographies, 2021, p. 17.



САНКЦІЙНІ РЕЄСТРИ

OFAC веде санкційний реєстр із більшістю активних санкційних програм. Онлайн-реєстр (<https://sanctionssearch.ofac.treas.gov>) містить усі підсанкційні суб'єкти із SDN- та non-SDN-списків.

SDN-списки. Хоча реєстр дозволяє бачити обидва санкційні списки, їх варто розмежовувати. Підсанкційні суб'єкти в списку SDN визначаються OFAC. Він на свій розсуд вносить, змінює чи знімає санкції в SDN-списку, керуючись власними критеріями та автономним розсудом. Варто зважати на те, що дискреція визначення кола підсанкційних суб'єктів майже необмежена, до того ж OFAC не зобов'язаний пояснювати причини внесення осіб чи компаній під санкції. У деяких випадках він публікує пресреліз¹⁶⁴, у якому пояснює підстави накладання санкцій, розкриває мотиви (*ratio*) свого рішення.

Non-SDN-списки. Підсанкційні суб'єкти з цих списків можуть визначатися органом, який ухвалює рішення про санкції. До того ж до цих підсанкційних суб'єктів застосовуються заборони часткового характеру (наприклад, заборона на певний вид фінансових операцій чи заборона на інвестиції тощо).

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ САНКЦІЙ

OFAC має широкий арсенал адміністративних важелів для реагування на порушення санкційного режиму. Серед основних дій, до яких може вдатися офіс у разі виявлення порушення або такої підозри, варто виокремити такі: (1) запит про отримання додаткової інформації; (2) лист-попередження; (3) встановлення факту порушення; (4) накладання штрафу; (5) повідомлення про вчинення кримінального злочину; (6) позбавлення ліцензії.

Рівень відповідальності, як і розмір можливого штрафу, залежить від того, чи повідомив суб'єкт про порушення самостійно, чи ні, а також чи співпрацює суб'єкт-порушник, надаючи добровільно документи, які вимагає OFAC. Між суб'єктом-порушником та OFAC може бути укладена угода про врегулювання порушення, що є доволі поширеною практикою.

¹⁶⁴ Наприклад, у пресрелізі від травня 2022 року Мінфін США пояснив рішення про застосування санкцій до низки осіб і компаній, причетних до фінансування терористичної організації «Хезболла». *Treasury Targets Hizballah Financial Network's Abuse of the Business Sector*, U.S. Department of the Treasury, May 19, 2022: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0796>

2. СПОЛУЧЕНЕ КОРОЛІВСТВО ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ ТА ПІВНІЧНОЇ ІРЛАНДІЇ

Велика Британія впроваджує санкції для досягнення цілей власної зовнішньої політики або національної безпеки, а також підтримки міжнародного миру та безпеки й запобігання тероризму.

Після брекзиту¹⁶⁵ цілі зовнішньої політики Великої Британії, а особливо санкцій, детермінувала урядова ініціатива «Глобальна Британія»¹⁶⁶ та потреба подати сигнал світу про незалежність Британії у виробленні зовнішньої політики.

САНКЦІЙНІ РЕЖИМИ: ПІДСТАВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ

Фінансові та інші санкції у Великій Британії зазвичай накладаються з такою метою¹⁶⁷:

- змусити режим або окремих осіб режиму змінити свою поведінку (або її аспекти) шляхом збільшення витрат до такої міри, щоб вони вирішили припинити поведінку, яка завдає шкоди інтересам Королівства;
- обмежити ціль, позбавивши її доступу до ключових ресурсів, необхідних для продовження злочинної поведінки, включаючи фінансування тероризму або розповсюдження ядерної зброї;
- подати сигнал несхвалення, стигматизації та потенційної ізоляції режиму чи особи або розповсюдити ширші політичні меседжі на національному чи міжнародному рівнях; та/або
- захистити вартість активів, які були незаконно привласнені з країни, доки ці активи не будуть репатрійовані.

¹⁶⁵ 29 березня 2017 року Сполучене Королівство офіційно розпочало процедуру виходу з ЄС. 31 січня 2020 року Сполучене Королівство перестало бути членом ЄС. Процес виходу з ЄС, перемовний процес, укладання угоди про вихід отримали назву брекзит (Brexit): <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-uk-after-referendum/>

¹⁶⁶ *Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*, July 2, 2021: <https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy>

¹⁶⁷ *UK Financial Sanctions: General guidance for financial sanctions under the Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018*, London: Office of Financial Sanctions Implementation, 2020, p. 8: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1062452/General_Guidance_-_UK_Financial_Sanctions.pdf



Наразі Велика Британія зобов'язана виконувати як санкції ООН, так і за умовами брекзиту санкції ЄС:

- як член ООН вона повинна імплементувати резолюції РБ ООН у своє законодавство;
- Велика Британія вийшла з ЄС 31 січня 2020 року. Після завершення перехідного періоду 31 грудня 2020 року вона перестала бути пов'язана санкціями ЄС. Британія перенесла санкційні програми ЄС до свого автономного списку (деякі з них змінила або доповнила)¹⁶⁸. Наразі колишні санкційні програми ЄС перетворені в автономні програми Лондона¹⁶⁹.

АВТОНОМНІ САНКЦІЇ

Сполучене Королівство може запроваджувати власні автономні фінансові санкції та обмеження відповідно до такого законодавства:

- Закон про глобальний режим санкцій проти осіб, причетних до корупції, від 2021 року (The Global Anti-Corruption Sanctions Regulations 2021);
- Закон про глобальний режим санкцій за порушення прав людини від 2020 року (The Global Human Rights Sanctions Regulations 2020);
- Закон про санкції та боротьбу з відмиванням грошей від 2018 року (The Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018, SAMLA);
- Закон про замороження активів терористів від 2010 року (The Terrorist Asset-Freezing Act 2010);
- Закон про боротьбу з тероризмом від 2008 року (The Counter Terrorism Act 2008);
- Закон про боротьбу з тероризмом, злочинністю та безпеку від 2001 року (The Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001).

SAMLA визначає повноваження щодо запровадження нових чи зміни старих санкційних програм у Великій Британії після брекзиту. Відповідно до цього акта

¹⁶⁸ *Sanctions Regulations Report on Annual Reviews 2021: Annex*, Foreign, Commonwealth & Development Office, January, 2022: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1046197/Annex_to_the_Sanctions_Regulations_Report_on_Annual_Reviews_2021.pdf

¹⁶⁹ *Sanctions Regulations Report on Annual Reviews 2021*, Foreign, Commonwealth & Development Office, January, 2022: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1052217/The_Sanctions_Regulations_Report_on_Annual_Reviews.pdf



уряд може оновити або скасувати чинні санкції або запровадити автономні режими санкцій у Великій Британії за допомогою нових підзаконних актів (регламентів).

ДОДАТКОВО ПРО САНКЦІЙНИЙ РЕЖИМ ЄС: ЯК ІМПЛЕМЕНТУЮТЬСЯ РІШЕННЯ ЄС

ПРО ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ У НАЦІОНАЛЬНИХ ЗАКОНОДАВСТВАХ КРАЇН-ЧЛЕНІВ

Сполучене Королівство перейняло та трансформувало колишні санкційні програми ЄС у внутрішні (автономні) санкційні програми¹⁷⁰.

ТИПИ САНКЦІЙ

Основні типи санкцій, що застосовуються до підсанкційних суб'єктів: (1) замороження активів; (2) заборона певних видів економічної чи фінансової діяльності (заборона на інвестиції, обмеження доступу до фондових ринків, припинення банківського обслуговування, необхідність отримання дозволу, припинення послуг зі страхування, брокерства, консультування тощо); (3) заборона діяльності в певних галузях економіки або припинення будь-якої діяльності¹⁷¹.

ОСОБИ, ДО ЯКИХ МОЖУТЬ БУТИ ЗАСТОСОВАНІ САНКЦІЇ

(ФІЗИЧНІ ЧИ ЮРИДИЧНІ ОСОБИ, ГРОМАДЯНСТВО ТОЩО)

Санкції можуть бути застосовані до фізичних осіб, компаній, терористичних організацій, парадержавних утворень. Піддані Сполученого Королівства також можуть опинитися під санкціями, однак ця практика є винятком (наприклад, стосується тих британців, що перебувають під санкціями РБ ООН).

ВИНЯТКИ В ЗАСТОСУВАННІ САНКЦІЙ З ГУМАНІТАРНИХ МІРКУВАНЬ

З дозволу (у формі ліцензії) Офісу з імплементації фінансових санкцій (The Office of the Financial Sanctions Implementation, OFSI) щодо підсанкційних суб'єктів можуть бути активовані винятки з гуманітарних міркувань. До таких міркувань належать: (1) базові потреби (наприклад, оплата за дітей для осіб або сплата

¹⁷⁰ *Sanctions Regulations Report on Annual Reviews 2021: Annex*, Foreign, Commonwealth & Development Office, January, 2022: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1046197/Annex_to_the_Sanctions_Regulations_Report_on_Annual_Reviews_2021.pdf

¹⁷¹ *UK Financial Sanctions: General guidance for financial sanctions under the Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018*, London: Office of Financial Sanctions Implementation, 2020, p. 9–10: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1062452/General_Guidance_-_UK_Financial_Sanctions.pdf



податків для компаній); (2) юридичні послуги; (3) обслуговування рахунку; (4) непередбачувані (форс-мажорні) видатки; (5) гуманітарна допомога; (6) виконання дипломатичних функцій; (6) попередні зобов'язання тощо¹⁷².

УПОВНОВАЖЕНІ СУБ'ЄКТИ У СФЕРІ САНКЦІЙ

Відповідальність за санкційну політику розподілена між низкою установ, зокрема такими:

- Міністерство закордонних справ і у справах Співдружності (The Foreign and Commonwealth Office, FCO) веде переговори про всі міжнародні санкції. FCO несе загальну відповідальність за політику Великої Британії щодо санкцій та ембарго, включаючи сферу та зміст міжнародних режимів санкцій.
- Казначейство Її Величності (Офіс з імплементації фінансових санкцій, OFSI) – головний актор на полі санкційної політики в Королівстві. OFSI втілює такі елементи санкційної політики:
 - запроваджує та адмініструє фінансові санкції;
 - визначає коло підсанкційних суб'єктів згідно з внутрішніми режимами Великої Британії;
 - допомагає компаніям зрозуміти свої зобов'язання щодо фінансових санкцій, контролює дотримання та оцінює підозрювані порушення;
 - публікує рекомендації щодо фінансових санкцій у Великій Британії;
 - може накладати грошові штрафи за порушення фінансових санкцій і передавати справи до органів правопорядку для розслідування та потенційного переслідування;
 - видає ліцензії, щоб дозволити здійснювати заборонені іншим чином фінансові операції за певних обставин.
- Орган фінансового контролю (The Financial Conduct Authority, FCA) сприяє підвищенню цілісності фінансової системи Великої Британії. Вимагає від фірм захищати себе від неправомірного використання для фінансових злочинів і несе відповідальність за те, щоб регульовані фірми мали відповідні системи та засоби контролю для дотримання вимог санкцій Великої Британії.
- Національне агентство з боротьби зі злочинністю (The National Crime Agency, NCA) розслідує випадки порушень фінансових санкцій.

¹⁷² Там само, с. 26.



- Департамент міжнародної торгівлі (Організація експортного контролю) запроваджує торгові санкції та ембарго, а також адмініструє британську систему експортного контролю та ліцензування товарів військового та подвійного призначення.
- Відділ ліцензування імпорту запроваджує торгові санкції щодо імпорту.

Дехто ставить під сумнів, що нинішній розподіл обов'язків між FCO (де персонал регулярно змінюється, що зменшує можливість підготувати експертів з питань санкцій) та OFSI оптимальний у час після Брекзиту¹⁷³.

ПОРЯДОК ЗАПРОВАДЖЕННЯ, ВНЕСЕННЯ ЗМІН І ЗНЯТТЯ САНКЦІЙ

Право запроваджувати, змінювати або скасовувати санкції належить відповідному міністру згідно із SAMLA. Ті, хто потрапив під фінансові санкції, можуть оскаржити своє внесення до списку та вимагати вилучення з нього. Санкції залишаються чинними, поки розглядається відзив або запит. Процедура оскарження санкцій залежить від організації, яка внесла в список:

- щоб оскаржити внесення до списку ООН, потрібно зв'язатися з координаційним центром ООН щодо вилучення зі списку;
- щоб оскаржити внесення до списку ЄС, необхідно звернутися безпосередньо до Ради ЄС. Санкції ЄС можуть бути оскаржені в судах ЄС у Люксембургу (загальний суд і апеляція);
- щоб оскаржити внесення до списку Великої Британії, необхідно скористатися засобами оскарження та судового розгляду в межах спеціального законодавства. Форму оскарження санкцій можна подати до відділу санкцій МЗС. Якщо суб'єкт не згодний з рішенням МЗС, його можна оскаржити через суд Великої Британії.

МОНІТОРИНГ ВИКОНАННЯ ОБМЕЖЕНЬ, ВСТАНОВЛЕНИХ САНКЦІЯМИ

OFSI – компетентний орган Великої Британії щодо впровадження та адміністрування фінансових санкцій.

Основним інструментом адміністрування фінансових санкцій є оприлюднення Зведеного переліку суб'єктів фінансових санкцій, функцію пошуку якого можуть використовувати банки та інші фінансові установи для сканування баз даних клієнтів і виявлення фінансових активів, які контролюються тими, хто

¹⁷³ Richard Gordon, Smyth Michael, Tom Cornell. *Sanctions Law: UK Sanctions*, Oxford: Hart Publishing, 2019, p. 57.



є суб'єктом фінансових санкцій. До цього списку входять усі фізичні та юридичні особи, визначені ООН, ЄС (у межах брекзиту) та Великою Британією¹⁷⁴.

У Зведеному переліку суб'єктів фінансових санкцій фізичні та юридичні особи згруповані за тематикою відповідно до конкретного режиму санкцій, під які вони підпадають. Приклади режимів: Афганістан, Білорусь, хімічна зброя, кібератаки, тероризм і фінансування тероризму, Україна (привласнення) / Україна (суверенітет).

Однак фінансові санкції також можуть застосовуватися до суб'єктів господарювання, які не включені у зведений список. Наприклад, суб'єкти господарювання, які належать чи контролюються прямо або опосередковано визначеними особами або юридичними особами, підпадають під ті самі обмеження, що і їхні власники, але їх не можна визначити самостійно і їхнє ім'я може не з'являтися у зведеному списку.

OFSI (як і ЄС) визначає «власність» як володіння більш ніж 50 % майнових прав суб'єкта господарювання або володіння мажоритарною часткою в ньому¹⁷⁵. Окремий набір критеріїв використовується для визначення того, чи контролюється юридична особа або організація іншою фізичною або юридичною особою. Ці положення щодо власності та контролю покликані запобігти тому, щоб особи та організації обходили фінансові санкції, керуючи підставними компаніями тощо.

OFSI також відповідає за моніторинг і забезпечення дотримання фінансових санкцій. Він співпрацює з іншими органами влади, наглядовими та регуляторними органами, щоб розглядати випадки, про які йому повідомлялося, і надавати відповідну інформацію.

OFSI здійснює низку заходів з контролю та запобігання порушенням санкційного режиму, такі як:

- сприяння дотриманню, оприлюдненню фінансових санкцій і співпраця з приватним сектором;

¹⁷⁴ *Financial sanctions targets: list of all asset freeze targets*, Office of Financial Sanctions Implementation HM Treasury, June 16, 2022: <https://www.gov.uk/government/publications/financial-sanctions-consolidated-list-of-targets/consolidated-list-of-targets>

¹⁷⁵ *UK Financial Sanctions: General guidance for financial sanctions under the Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018*, London: Office of Financial Sanctions Implementation, 2020, p. 17: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1062452/General_Guidance_-_UK_Financial_Sanctions.pdf

- надання зацікавленим сторонам рекомендацій та інформації про особливості санкційних заборон й обмежень;
- реагування на невиконання санкційних приписів через запобігання порушенням та ефективне усунення порушень санкційного режиму.

САНКЦІЙНІ РЕЄСТРИ

OFSI розміщує Зведений перелік об'єктів фінансових санкцій¹⁷⁶ та постійно оновлює його. До того ж офіс публікує санкційні списки в машиночитальних форматах.

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ САНКЦІЙ

За порушення заборон і обмежень, встановлених законодавством про санкції, може бути накладений штраф або позбавлення волі:

- щодо фізичної особи: покарання можуть відрізнятися залежно від характеру порушення; загальна рекомендація полягає в тому, що особам, визнаним винними в порушенні санкцій, може загрозувати ув'язнення на строк до 7 років та/або необмежений штраф;
- щодо компаній: штраф 50 % від загальної вартості порушення або до 1 млн фунтів стерлінгів (залежно від того, що більше). Якщо порушення санкцій було скоєно за згодою будь-якої окремої особи, цій особі може загрозувати ув'язнення та/або штраф разом з компанією;
- щодо торгівлі: товари, які підпадають під санкції та ембарго, але продаються без спеціальної ліцензії, яка схвалює торгівлю, можуть бути арештовані. Причетним до такої торгівлі може загрозувати штраф та/або позбавлення волі¹⁷⁷.

3. КАНАДА

Для уряду Канади санкції – це зовнішньополітичний інструмент, покликаний реагувати на серйозні порушення міжнародного права, загрозу миру, грубі порушення прав людини чи корупцію за кордоном. Уряд Канади запроваджує санкції через три основні регуляторні акти:

¹⁷⁶ Див. <https://www.gov.uk/government/publications/financial-sanctions-consolidated-list-of-targets/consolidated-list-of-targets>

¹⁷⁷ Там само, с. 40.



- 1) Акт про Організацію Об'єднаних Націй (The United Nations Act, UNA);
- 2) Акт про спеціальні економічні заходи (The Special Economic Measures Act, SEMA);
- 3) Акт про справедливість для жертв корумпованих іноземних чиновників, або Акт Магнітського (The Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act (Sergei Magnitsky Law), JVCFOA).

Положення, ухвалені губернатором у раді (*Governor in Council*) відповідно до цих трьох актів, встановлюють санкційні заборони й обмеження для фізичних і юридичних осіб у Канаді й канадських громадян / компаній за кордоном.

САНКЦІЙНІ РЕЖИМИ: ПІДСТАВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ

У Канаді діє три санкційні режими (згадані вище): (1) санкції РБ ООН; (2) санкції в межах SEMA; 3) санкції в межах JVCFOA (*див. Додаток 7*).

ДОДАТКОВО ПРО САНКЦІЙНИЙ РЕЖИМ ЄС: ЯК ІМПЛЕМЕНТУЮТЬСЯ РІШЕННЯ ЄС

ПРО ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ У НАЦІОНАЛЬНИХ ЗАКОНОДАВСТВАХ КРАЇН-ЧЛЕНІВ

Канада постійно співпрацює з ЄС у межах координації зовнішньополітичних декларацій. Приклади такої взаємодії – ухвалення спільних санкцій проти російських і білоруських офіційних осіб; відключення ключових російських банків від SWIFT; закриття повітряного простору; зниження залежності від російських енергоресурсів¹⁷⁸.

Так, у спільній заяві прем'єр-міністра Канади Джастіна Трюдо й президентки Єврокомісії Урсули фон дер Ляєн сказано, що Єврокомісія і Канада разом з партнерами «Великої сімки» в межах своєї компетенції будуть ще більше посилювати санкції та продовжувати послаблювати економічний, промисловий, технологічний та інноваційний потенціал Росії, підтримуючи продовження обмежувальних заходів у торгівлі і фінансовому секторі¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Canadian Sanctions Related to Ukraine: https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/sanctions/ukraine.aspx?lang=eng#a6

¹⁷⁹ *Joint Statement by Prime Minister Trudeau and President von der Leyen*, Prime Minister of Canada, March 23, 2022: <https://pm.gc.ca/en/news/statements/2022/03/23/joint-statement-prime-minister-trudeau-and-president-von-der-leyen>

ТИПИ САНКЦІЙ

Уряд Канади застосовує різні типи санкцій, з-поміж яких можна виділити такі:

- ембарго на зброю або товари подвійного призначення;
- замороження активів;
- заборона на експорт та імпорт певних товарів / послуг або в певних секторах економіки;
- заборона на здійснення фінансових операцій;
- заборона на підтримку в межах міжнародної технічної допомоги¹⁸⁰.

ОСОБИ, ДО ЯКИХ МОЖУТЬ БУТИ ЗАСТОСОВАНІ САНКЦІЇ

Канадські санкції застосовуються до іноземних держав (урядів чи окремих відомств / установ), іноземних осіб чи компаній. Зазвичай канадські санкції направлені тільки проти осіб, які перебувають поза межами юрисдикції уряду Канади.

ВИНЯТКИ В ЗАСТОСУВАННІ САНКЦІЙ З ГУМАНІТАРНИХ МІРКУВАНЬ

За певних обставин санкційні обмеження та заборони можуть бути зняті за наявності гуманітарних або дипломатичних міркувань. Наприклад, частину заморожених коштів можуть розблокувати для надання юридичної допомоги підсанкційному суб'єкту, гуманітарної допомоги (через міжнародні організації) чи погашення боргових зобов'язань (які виникли до набуття санкціями чинності) тощо¹⁸¹.

УПОВНОВАЖЕНІ СУБ'ЄКТИ У СФЕРІ САНКЦІЙ

Режим санкцій забезпечують відповідні державні органи. Це Департамент з міжнародних справ Канади (Global Affairs Canada), Департамент з громадської безпеки Канади (Public Safety Canada) та Міністерство юстиції Канади

¹⁸⁰ *Types of sanctions*, Government of Canada: https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/sanctions/types.aspx?lang=eng

¹⁸¹ *Canadian Sanctions Related to Russia*, Government of Canada: https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/sanctions/russia-russie.aspx?lang=eng



(Department of Justice Canada)¹⁸². МЗС може видавати дозвіл на діяльність, яка суперечить канадським санкціям. Окрім наведених вище інституцій, моніторинг за транзакціями здійснюють федеральні фінансові установи (federally regulated financial institution, FRFI). Навіть після замороження активів FRFI продовжують відстежувати операції підсанкційної особи та розкривати інформацію про майно, залучене до заборонених операцій. Деякі закони забороняють операції, що стосуються певних країн і предметів. Так, FRFI має класифікувати транзакції з такими країнами чи предметами й перевіряти їх за допомогою відповідних контрольних механізмів¹⁸³.

ПОРЯДОК ЗАПРОВАДЖЕННЯ, ВНЕСЕННЯ ЗМІН І ЗНЯТТЯ САНКЦІЙ

Списки з колом підсанкційних суб'єктів затверджуються номінально губернатором у раді (за фактичним поданням міністра закордонних справ). Санкційні рішення із зазначеним переліком підсанкційних суб'єктів ухвалюються у вигляді регламенту (постанови), прив'язаного до ситуації в третій державі¹⁸⁴. Відповідно зміни та зняття санкцій лишаються прерогативою міністра. Суб'єкт, який потрапив під санкції помилково (через збіг імені чи назви компанії), має право звернутися до міністра з проханням виправити помилку.

Особливістю канадської санкційної інфраструктури є наглядова роль обох палат парламенту. Після ухвалення рішення про санкції воно подається до відома Палати громад і Сенату. Депутати мають право змінити чи скасувати рішення про санкції за відповідною процедурою. Для ініціювання питання про перегляд санкційного рішення необхідно 50 депутатів у Палаті громад або 20 депутатів у Сенаті. До того ж губернатор у раді зобов'язаний подавати звіти до парламенту про стан виконання санкційних програм.

МОНІТОРИНГ ВИКОНАННЯ ОБМЕЖЕНЬ, ВСТАНОВЛЕНИХ САНКЦІЯМИ

Головним координувальним органом, відповідальним за загальну реалізацію санкційної політики, є МЗС Канади. Окремі відомства контролюють виконання

¹⁸² Roberto J. Gonzalez, Rachel M. Fiorill, *International Comparative Legal Guides: Canada*, London: Global Legal Group, 2021: <https://www.blakes.com/getmedia/424a1b87-cae4-4cbf-83e1-3f7176d4226e/SAN21-Chapter-8-Canada.pdf.aspx>

¹⁸³ *Instruction Guide: Designated Persons Listings and Sanctions Laws*, Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada, 2010: <https://www.osfi-bsif.gc.ca/Eng/Docs/dsninstr.pdf>

¹⁸⁴ Special Economic Measures (Venezuela) Regulations of 2017, SOR/204: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2017-204/FullText.html>



санкційних приписів, що стосуються ембарго на зброю і товарів подвійного призначення, заборони на в'їзд, блокування фінансових рахунків.

САНКЦІЙНІ РЕЄСТРИ

МЗС публікує два зведені санкційні списки. Перший – санкції РБ ООН; другий – автономні санкційні списки Канади.

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ САНКЦІЙ

За порушення санкційного режиму передбачена кримінальна відповідальність у вигляді позбавлення волі та штрафи. За порушення UNA покарання може бути у вигляді штрафу 100 тис. дол. або позбавлення волі терміном на 1 рік (або і перше, і друге). За порушення положень SEMA / JVCFOA сума штрафу може сягати 25 тис. дол. або позбавлення волі до 5 років¹⁸⁵.

4. АВСТРАЛІЯ

Санкційна політика Австралії має триєдину мету запровадження санкцій: (1) обмеження негативних наслідків ситуації, що викликає міжнародне занепокоєння; (2) вплив на відповідальних за порушення міжнародного права та зміна поведінки таких суб'єктів; (3) покарання причетних до грубих порушень¹⁸⁶.

САНКЦІЙНІ РЕЖИМИ: ПІДСТАВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ

В Австралії діють такі два санкційні режими: (1) санкції РБ ООН (інколи доповнені самостійними санкціями); (2) автономні санкції (включаючи горизонтальні).

Автономні санкції можуть стосуватися питання, що викликає міжнародне занепокоєння в третій державі. Водночас горизонтальні (тематичні) санкції, які почали діяти тільки з 2021 року¹⁸⁷, можуть бути накладені як реагування на одну з перелічених загроз: поширення зброї масового знищення, загроза

¹⁸⁵ *Frequently Asked Questions*, Government of Canada: https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/sanctions/faq.aspx?lang=eng

¹⁸⁶ *About sanctions*, Department of Foreign Affairs and Trade: <https://www.dfat.gov.au/international-relations/security/sanctions/about-sanctions>

¹⁸⁷ *Strengthening Australia's sanctions regime*, Minister for Foreign Affairs Minister for Women, December 2, 2021: <https://www.foreignminister.gov.au/minister/marise-payne/media-release/strengthening-australias-sanctions-regime>



міжнародному миру та безпеці, кібератаки, серйозні порушення прав людини або міжнародного гуманітарного права, причетність до корупції, діяльність, що підриває належне врядування чи верховенство права¹⁸⁸.

САНКЦІЙНА ВЗАЄМОДІЯ АВСТРАЛІЇ ТА ЄС

Австралія координує свою санкційну політику з ЄС та США. Уряд Австралії, ухвалюючи рішення про санкції проти Росії, консультувався з Брюсселем і Вашингтоном¹⁸⁹. Обсяг санкційних програм Австралії менший і вужчий за аналогічні програми в ЄС чи США.

ТИПИ САНКЦІЙ

При накладанні санкцій розрізняють заборони на:

- здійснення імпорту та експорту санкційних товарів;
- надання санкційних послуг;
- участь у санкційній комерційній діяльності;
- співпрацю з підсанкційними фізичними та юридичними особами;
- використання активу, що перебуває під санкціями;
- в'їзд в Австралію або транзит через неї підсанкційної особи¹⁹⁰.

ОСОБИ, ДО ЯКИХ МОЖУТЬ БУТИ ЗАСТОСОВАНІ САНКЦІЇ

Санкції можуть бути застосовані до фізичних чи юридичних осіб, а також парадержавних утворень (наприклад, ІДІЛу) чи терористичних організацій.

ВИНЯТКИ В ЗАСТОСУВАННІ САНКЦІЙ З ГУМАНІТАРНИХ МІРКУВАНЬ

Міністр закордонних справ може дозволити діяльність, яка за інших обставин була б заборонена через санкції.

¹⁸⁸ Autonomous Sanctions Act 2011, No. 38, Art. 3: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2021C00581>.

¹⁸⁹ *Australia joins the UK and US in sanctioning key Russian oligarchs*, Minister for Foreign Affairs, Minister for Women, March 14, 2022: <https://www.foreignminister.gov.au/minister/marise-payne/media-release/australia-joins-uk-and-us-sanctioning-key-russian-oligarchs>

¹⁹⁰ *About sanctions*, Department of Foreign Affairs and Trade: <https://www.dfat.gov.au/international-relations/security/sanctions/about-sanctions#laws>



УПОВНОВАЖЕНІ СУБ'ЄКТИ У СФЕРІ САНКЦІЙ

Австралійський офіс з питань санкцій (The Australian Sanctions Office, ASO) виступає головним санкційним регулятором, до повноважень якого належать видача дозволів, підготовка роз'яснень, робота з бізнесом щодо дотримання санкційного законодавства, запобігання порушенням санкційного режиму, моніторинг і звернення до органів правопорядку в разі виявлення порушень. ASO є виконавчим органом Міністерства закордонних справ і торгівлі Австралії¹⁹¹.

ПОРЯДОК ЗАПРОВАДЖЕННЯ, ВНЕСЕННЯ ЗМІН І ЗНЯТТЯ САНКЦІЙ

Рішення про запровадження, зміну чи скасування санкцій ухвалює міністр закордонних справ, формально консультуючись з генерал-губернатором, участь якого в процесі запровадження санкцій церемоніальна. Додатково список підсанкційних суб'єктів формує міністр закордонних справ, роблячи це в межах кожної окремої санкційної програми¹⁹².

МОНІТОРИНГ ВИКОНАННЯ ОБМЕЖЕНЬ, ВСТАНОВЛЕНИХ САНКЦІЯМИ

ASO здійснює моніторинг санкційних заборон й обмежень, виступаючи координаційним центром санкційної політики. Прикордонна служба та Федеральна поліція Австралії – основні правоохоронні агенції, що вживають заходи (проводять розслідування) у разі виявлення порушень санкційного регулювання. ASO у співпраці з Управлінням контролю за експортом озброєння (Defence Export Controls) розглядає видачу дозволів на експорт товарів і технологій військового чи подвійного призначення. Міністерство внутрішніх справ контролює обмеження на в'їзд¹⁹³.

САНКЦІЙНІ РЕЄСТРИ

ASO веде та оновлює Зведений санкційний список¹⁹⁴, до якого входять підсанкційні суб'єкти РБ ООН й автономного режиму.

¹⁹¹ *Australia and sanctions*, Department of Foreign Affairs and Trade: <https://www.dfat.gov.au/international-relations/security/sanctions/about-sanctions>

¹⁹² Наприклад, міністр закордонних справ Австралії ухвалив список від 13 березня 2022 року щодо підсанкційних осіб і компаній у межах санкційної програми проти Росії. Autonomous Sanctions (Designated Persons and Entities and Declared Persons—Russia and Ukraine) Amendment of 2022, No. 6: <https://www.legislation.gov.au/Details/F2022L00313>

¹⁹³ *Australia and sanctions*, Department of Foreign Affairs and Trade: <https://www.dfat.gov.au/international-relations/security/sanctions/who-we-are>

¹⁹⁴ Див. <https://www.dfat.gov.au/international-relations/security/sanctions/consolidated-list>



ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ САНКЦІЙ

За порушення встановлених санкційних заборон чи обмежень в Австралії передбачена кримінальна відповідальність. Фізична особа може бути позбавлена волі терміном до 10 років та/або з неї може бути стягнутий штраф розміром 555 000 дол. або трикратний розмір від суми операції. Для юридичної особи штраф може становити 2,22 млн дол. або трикратний розмір від суми операції. Кримінальна відповідальність для компаній загрожує навіть у випадку недбалості чи помилки, доведення злочинного наміру не обов'язкове¹⁹⁵.

5. ІСЛАНДІЯ

В Ісландії діє профільне регулювання питань, пов'язаних із застосуванням міжнародних санкцій ООН або груп держав¹⁹⁶.

ІСЛАНДІЯ ТА РОСІЯ: РИБА ПРОТИ САНКЦІЙ

Рибне господарство – один із основних секторів економіки Ісландії, а Росія до 2014 року була серед основних імпортерів риби. Відповідно Ісландія експортувала до РФ близько 10 % виловленої риби (у тому числі товарів з риби)¹⁹⁷. У 2015 році після запровадження контрзаходів Кремлем обсяг імпорту рибної продукції з Ісландії впав до 4 %. Це призвело до критики дій уряду представниками рибної індустрії, які наводили аргументи, що економічне протистояння з Росією позбавить роботи близько 1 200 працівників рибної промисловості. З іншого боку, ісландське зовнішньополітичне відомство послідовно відстоювало позицію необхідності синхронних санкцій проти Росії спільно з ЄС і США попри те, що Ісландія не є членом ЄС. Найтісніші політичні та економічні зв'язки острівна держава має саме з ЄС¹⁹⁸, послідовно підтримуючи зовнішньополітичні декларації Брюсселя. До того ж головними безпековими партнерами для Ісландії залишаються члени НАТО, особливо США. Маневруючи між економічними та політичними інтересами,

¹⁹⁵ *Sanctions offences*, Department of Foreign Affairs and Trade: <https://www.dfat.gov.au/international-relations/security/sanctions/Pages/sanctions-offences>

¹⁹⁶ International Sanctions Implementation Act No. 93, 12 June 2008; Regulation on the implementation of international coercive measures No. 119/2009, 20 January 2009 (Regulation on amending the Regulation on the implementation of international coercive measures No. 298/2010, 23 March 2010); Act No. 64/2019 on the freezing of funds and designation of entities on sanction lists in relation to terrorism financing and proliferation of weapons of mass destruction.

¹⁹⁷ Baldur Thorhallsson, Pétur Gunnarsson, *Iceland's alignment with the EU-US sanctions on Russia: autonomy versus dependence* Global Affairs, 2017, p. 307–318.

¹⁹⁸ Базовим документом для поглибленої політично-економічної співпраці слугує European Economic Area (EEA) Agreement.

Ісландія залишила чинним рішення про приєднання до санкцій ЄС проти Росії, водночас переставши оприлюднювати політичні декларації про приєднання до нових санкційних програм ЄС проти РФ¹⁹⁹.

САНКЦІЙНІ РЕЖИМИ: ПІДСТАВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ

В Ісландії відсутній автономний санкційний режим. Натомість вона стала державою-афіліатом (державою, що приєднується) санкційного режиму ЄС.

ДОДАТКОВО ПРО САНКЦІЙНИЙ РЕЖИМ ЄС:

ЯК ІМПЛЕМЕНТУЮТЬСЯ РІШЕННЯ ЄС ПРО ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ

Ісландія може приєднатися до санкцій груп держав з метою підтримки миру та безпеки або/та захисту прав людини і основоположних свобод²⁰⁰.

ТИПИ САНКЦІЙ

Див. розділ про санкції ЄС / ООН. На рівні закону визначений деталізований перелік санкційних обмежень і заборон:

- заборона на торгівлю або інвестицій;
- заборона на імпорт / експорт, включаючи зброю;
- замороження рахунків та інших активів;
- заборона на встановлення / підтримку зв'язків, включаючи питання, що стосуються телекомунікаційних послуг чи культурних зв'язків, заборона в'їзду для осіб, техніки, літаків і кораблів;
- заборона на економічну або технічну допомогу;
- заборона на економічну чи підприємницьку діяльність;
- подібні заходи для підтримки миру та безпеки чи гарантування прав людини і основоположних свобод²⁰¹.

¹⁹⁹ Baldur Thorhallsson, Pétur Gunnarsson, *Iceland's alignment with the EU-US sanctions on Russia: autonomy versus dependence*, Global Affairs, 2017, p. 307–318.

²⁰⁰ Art. 3, International Sanctions Implementation Act No. 93, 12 June 2008.

²⁰¹ Art. 4, International Sanctions Implementation Act No. 93, 12 June 2008.



ОСОБИ, ДО ЯКИХ МОЖУТЬ БУТИ ЗАСТОСОВАНІ САНКЦІЇ (ФІЗИЧНІ ЧИ ЮРИДИЧНІ ОСОБИ, ГРОМАДЯНСТВО ТОЩО)

Див. розділ про санкції ЄС / ООН.

ВИНЯТКИ В ЗАСТОСУВАННІ САНКЦІЙ З ГУМАНІТАРНИХ МІРКУВАНЬ

Див. розділ про санкції ЄС / ООН.

УПОВНОВАЖЕНІ СУБ'ЄКТИ У СФЕРІ САНКЦІЙ

МЗС Ісландії відповідальне за здійснення санкційної політики.

ПОРЯДОК ЗАПРОВАДЖЕННЯ, ВНЕСЕННЯ ЗМІН І ЗНЯТТЯ САНКЦІЙ

Санкції скасовуються в загальному порядку на підставі рішення РБ ООН або групи держав (ЄС). Водночас міністр закордонних справ може ухвалити рішення про зняття (*exemption*) санкцій на підставі поважних причин, забезпечуючи при цьому цілісність санкційного режиму²⁰².

МОНІТОРИНГ ВИКОНАННЯ ОБМЕЖЕНЬ, ВСТАНОВЛЕНИХ САНКЦІЯМИ

Дотримання санкційного законодавства забезпечує поліція та митна служба у співпраці з МЗС. Поліція та митна служба розслідують випадки порушення санкційного режиму²⁰³.

САНКЦІЙНІ РЕЄСТРИ

МЗС Ісландії веде реєстр з інформацією про підсанкційних осіб чи компанії²⁰⁴.

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ САНКЦІЙ

Положення про відповідальність за порушення санкційного законодавства закладено в профільному законі № 93. Особи, винні у порушенні санкційного законодавства, загрожує штраф чи позбавлення волі до 1 (4 чи 6) років. Компанія,

²⁰² Art. 8, International Sanctions Implementation Act No. 93, 12 June 2008.

²⁰³ Там само.

²⁰⁴ Art. 4, International Sanctions Implementation Act No. 93, 12 June 2008.



що порушила приписи санкційного регулювання, несе відповідальність у вигляді штрафів або конфіскації²⁰⁵.

6. ШВЕЙЦАРІЯ

САНКЦІЙНІ РЕЖИМИ: ПІДСТАВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ

Основний акт, який регулює застосування санкцій, – Федеральний акт про імплементацію міжнародних санкцій (The Federal Act on the Implementation of International Sanctions, The Embargo Act, EmbA) від 2002 року. Стаття 1 цього документа передбачає, що конфедерація може ухвалити обов'язкові заходи, щоб імплементувати санкції ООН, Організації з безпеки і співробітництва в Європі або найбільш важливих торговельних партнерів.

У Швейцарії діють чотири санкційні режими: (1) санкції на підставі рішення ООН; (2) санкції на підставі рішення ЄС; (3) санкції, що випливають з рішень ООН і ЄС одночасно; (4) автономний режим (у випадку санкцій проти Росії). Швейцарія може також ухвалити рішення про заборону обходу санкцій ЄС, не приєднуючись до них юридично.

На сьогодні у Швейцарії діють 24 санкційні програми²⁰⁶. Країна запроваджує санкційні програми ЄС у більшості випадків у повному обсязі (наприклад, проти Зімбабве або Венесуели), а також частково (як у випадку санкцій проти Ірану).

ТИПИ САНКЦІЙ

Санкції відповідають тим, які запроваджує ЄС, зокрема замороження активів і заборона на в'їзд.

ОСОБИ, ДО ЯКИХ МОЖУТЬ БУТИ ЗАСТОСОВАНІ САНКЦІЇ

Див. розділ про санкції ЄС.

²⁰⁵ Art. 10, International Sanctions Implementation Act No. 93, 12 June 2008.

²⁰⁶ *Sanction measures*, SECO: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/sanktionen-embargos/sanktionsmassnahmen.html



ВИНЯТКИ В ЗАСТОСУВАННІ САНКЦІЙ З ГУМАНІТАРНИХ МІРКУВАНЬ

Санкційні програми Швейцарії містять положення про можливість відступу від санкційних заборон або обмежень, коли існують гуманітарні та безпекові міркування. Державний секретаріат з економічних справ (The State Secretariat for Economic Affairs, SECO) може дати дозвіл на фінансові чи економічні операції, проведення яких перебуває під санкційною заборonoю. До того ж підстави для отримання права на відступ (як гуманітарні, так і безпекові) доволі широкі, включаючи можливість відступу від санкцій, коли це відповідає швейцарським інтересам²⁰⁷.

УПОВНОВАЖЕНІ СУБ'ЄКТИ У СФЕРІ САНКЦІЙ

Федеральна рада Швейцарії відповідальна за ухвалення рішень про санкції. Натомість головним підрозділом, відповідальним за реалізацію та імплементацію санкційної політики, є SECO Федерального департаменту економіки, освіти та досліджень Швейцарії. SECO здійснює підготовку санкційних рішень, підтримує базу даних про підсанкційних суб'єктів, відстежує імплементацію санкційних директив, контролює суб'єктів підприємницької діяльності, видає дозволи, повідомлення чи винятки, веде міжнародну співпрацю, бере участь у справах, що стосуються порушення санкційного режиму.

ПОРЯДОК ЗАПРОВАДЖЕННЯ, ВНЕСЕННЯ ЗМІН І ЗНЯТТЯ САНКЦІЙ

Запровадження санкцій РБ ООН обов'язкове у зв'язку з міжнародними зобов'язаннями Швейцарії. Водночас, ухвалюючи рішення про приєднання або реалізацію частини санкцій ЄС або автономних санкцій, Швейцарія зважає на власні національні інтереси.

SECO розробив набір критеріїв, які беруться до уваги під час ухвалення санкційних рішень. До них належать:

- цілі зовнішньої політики: підтримка ініціатив ЄС, підтримка незалежності або універсальних цінностей, підтримка нейтральності, надання послуг Good Office;
- економічні фактори: обхід санкцій, безпека швейцарських компаній, збитки;
- правові чинники: відповідність міжнародному праву, пропорційності та верховенству права.

²⁰⁷ *Ordonnance instituant des mesures à l'encontre du Bélarus*, 2022: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2022/172/fr>



МОНІТОРИНГ ВИКОНАННЯ ОБМЕЖЕНЬ, ВСТАНОВЛЕНИХ САНКЦІЯМИ

Уряд Швейцарії визначає органи, відповідальні за виконання окремих санкційних приписів. Наприклад, у постанові про санкції у зв'язку із ситуацією в Україні основним органом моніторингу визначений SECO, водночас контроль за специфічними санкціями покладається на Федеральний офіс з агропромисловості (Federal Office of Agriculture), Федеральний офіс із цивільної авіації (Federal Office of Civil Aviation), Державний секретаріат з питань міграції (State Secretariat for Migration) і Федеральний офіс митної та прикордонної безпеки (Federal Office of Customs and Border Security)²⁰⁸.

САНКЦІЙНІ РЕЄСТРИ

SECO публікує та оновлює Зведений список підсанкційних осіб, компаній чи організацій²⁰⁹.

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ САНКЦІЙ

Профільний санкційний акт визначає особливості кримінальної та адміністративної відповідальності за порушення санкційних програм Швейцарії. За проступок, наслідком якого стало порушення положень постанови уряду про санкції, передбачена відповідальність у вигляді позбавлення волі до 1 року або штраф на суму 500 тис. франків, для серйозних випадків – позбавлення волі до 5 років та/або штраф на суму розміром 1 млн франків.

Відмова надати документи на запит SECO, протиправний недопуск до приміщень, подання неправдивої інформації або інше порушення профільного акта карається арештом або штрафом на суму 100 тис. франків.

²⁰⁸ *Ordonnance instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine 2022*, Art. 31: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2022/151/fr>

²⁰⁹ *Sanktionen / Embargos*, SECO: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/sanktionen-embargos.html



7. ЯПОНІЯ

САНКЦІЙНІ РЕЖИМИ: ПІДСТАВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ

Японія не провадить автономну санкційну політику, натомість уряд може ухвалити рішення про приєднання до санкцій ЄС / США²¹⁰. Країна обов'язково імплементує санкції РБ ООН. Історично вона була противником ухвалення односторонніх санкцій через своє імперіалістичне минуле²¹¹.

У Японії відсутній профільний акт, що регулює застосування санкцій. Більшість положень про фінансові санкції прописані в Акті про іноземну валюту та зовнішню торгівлю (The Foreign Exchange and Foreign Trade Act, FEFTA). Він уповноважує компетентні органи здійснювати обмежувальні заходи, якщо:

- уповноважений міністр визначає необхідним виконувати зобов'язання Японії щодо міжнародних угод;
- уповноважений міністр визначає необхідним зробити внесок щодо досягнення міжнародного миру;
- Кабінет Міністрів вирішує вжити контрзаходів, які необхідні для підтримки миру та безпеки в Японії²¹².

ВЗАЄМОДІЯ ЯПОНІЇ З ЄС У САНКЦІЙНІЙ ПОЛІТИЦІ

Відносини між Японією та ЄС регулюються Угодою про стратегічне партнерство. Її основна мета – розширення політичної й галузевої співпраці та спільні дії відносно регіональних і глобальних викликів²¹³. Основою для взаємодії та спільних дій на санкційному треку слугує стаття 5 згаданої угоди²¹⁴.

²¹⁰ Ministry of Finance, Japan: https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/gaitame_kawase/gaitame/economic_sanctions/list.html

²¹¹ *Japan's Dilemma with Sanctions Policy Towards Russia: A Delicate Balancing Act*, The Institute for Security and Development Policy, 2018, p. 1: <https://isdip.eu/content/uploads/2018/11/Japans-Delicate-Balancing-Act-FA-FINAL.pdf>

²¹² Roberto J. Gonzalez, Rachel M. Fiorill, *International Comparative Legal Guides: Japan*, London: Global Legal Group, 2021, p. 83: https://www.nishimura.com/sites/default/files/tractate_pdf/ja/74541.pdf

²¹³ *EU-Japan Strategic Partnership Agreement (SPA)*, EEAS, February 1, 2019: https://www.eeas.europa.eu/node/57491_en

²¹⁴ *Strategic Partnership Agreement Between the European Union and Its Member States, of the One Part, and Japan, of the Other Part*, Art. 5: <https://www.mofa.go.jp/files/000381942.pdf>



Японія приєдналася до запровадження санкцій у межах програм ЄС / США проти Росії (у зв'язку із ситуацією в Україні), Білорусі та Сирії²¹⁵. У травні 2022 року відбулася 28-ма регулярна зустріч лідерів Японії та ЄС, у ході якої сторони домовилися про посилення та координацію санкційного тиску на Росію²¹⁶. Водночас, наголосимо, санкційні програми Японії вужчі та мають суттєві модифікації порівняно з аналогічними програмами США чи ЄС. Санкції від 2014 року за окупацію Криму та Донбасу були найменшими за обсягом з-поміж країн «Великої сімки»²¹⁷.

Уряд Японії заборонив вивезення до РФ товарів, на які розповсюджуються вимоги експортного контролю, випуск російськими банками цінних паперів у Японії тощо²¹⁸.

ТИПИ САНКЦІЙ

У Японії не уніфіковані типи санкційних заборон й обмежень, оскільки відсутній зведений санкційний регуляторний акт. До поширених типів санкцій можна віднести: (1) фінансові обмеження FEFTA (замороження активів, заборона експорту-імпорту, фінансових операцій тощо); (2) заборона на в'їзд; (3) секторальні обмеження будь-якого характеру (заборона технічної співпраці, ембарго на зброю).

ОСОБИ, ДО ЯКИХ МОЖУТЬ БУТИ ЗАСТОСОВАНІ САНКЦІЇ

Загалом суб'єктами, до яких можуть бути застосовані санкції, є фізичні та юридичні особи або терористичні організації.

ВИНЯТКИ В ЗАСТОСУВАННІ САНКЦІЙ З ГУМАНІТАРНИХ МІРКУВАНЬ

Процедура застосування винятків з гуманітарних міркувань у FEFTA окремо не передбачена, однак зацікавлена сторона може отримати дозвіл на діяльність,

²¹⁵ *Measures such as asset freezing based on the current Foreign Exchange Act*, Ministry of Finance, Japan: https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/gaitame_kawase/gaitame/economic_sanctions/list.html

²¹⁶ *Japan, EU Leaders Affirm Cooperation over Russia Sanctions*, Nippon, May 12, 2022: <https://www.nippon.com/en/news/yjj2022051200153/>

²¹⁷ *Japan's Dilemma with Sanctions Policy Towards Russia: A Delicate Balancing Act*, The Institute for Security and Development Policy, 2018, p. 3: <https://isdpc.eu/content/uploads/2018/11/Japans-Delicate-Balancing-Act-FINAL.pdf>

²¹⁸ Noriko Ishifuji, *Executive summary of Japanese sanctions and export control restrictions on Russia announced*, Hogan Lovells Engage, March 1, 2022: <https://www.engage.hoganlovells.com/knowledgeservices/news/executive-summary-of-japanese-sanctions-and-export-control-restrictions-on-russia-announced>



яка підпадає під санкційні обмеження. Акт, що регулює замороження активів терористів, містить запобіжники для розблокування частини коштів, необхідних підсанкційній особі з гуманітарних міркувань²¹⁹.

УПОВНОВАЖЕНІ СУБ'ЄКТИ У СФЕРІ САНКЦІЙ

Міністерство економіки, торгівлі та промисловості (The Ministry of Economy, Trade and Industry, METI) відповідає за санкційні обмеження щодо торгівлі. Міністерство фінансів (The Ministry of Finance, MOF) або METI – за фінансові санкції або операції, що перебувають під санкційними заборонами. Національна комісія громадської безпеки (The National Public Safety Commission) компетентна визначати фізичних та юридичних осіб як міжнародних терористів відповідно до резолюції 1373 РБ ООН.

ПОРЯДОК ЗАПРОВАДЖЕННЯ, ВНЕСЕННЯ ЗМІН І ЗНЯТТЯ САНКЦІЙ

Санкції запроваджуються рішенням уряду, яке має схвалити парламент Японії (парламент має право проголосувати, щоб скасувати контрзаходи)²²⁰. Очільники METI та MOF уповноважені визначати коло підсанкційних суб'єктів, вносячи до санкційного списку осіб і компанії. До того ж ці міністерства готують проекти санкційних постанов, які виносять на розгляд уряду й парламенту відповідно²²¹.

МОНІТОРИНГ ВИКОНАННЯ ОБМЕЖЕНЬ

METI та MOF здійснюють рамковий контроль за дотриманням положень санкційного режиму Японії. Поліція та прокуратура відповідальні за розслідування правопорушень, що виникли у зв'язку з порушенням санкційних обмежень²²².

²¹⁹ Roberto J. Gonzalez, Rachel M. Fiorill Paul, *International Comparative Legal Guides: Japan*, London: Global Legal Group, 2021, p. 86: https://www.nishimura.com/sites/default/files/tractate_pdf/ja/74541.pdf

²²⁰ Foreign Exchange and Foreign Trade Act of 1949, No. 228, Art. 10: <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3700/en>

²²¹ Roberto J. Gonzalez, Rachel M. Fiorill, *International Comparative Legal Guides: Japan*, London: Global Legal Group, 2021, p. 84: https://www.nishimura.com/sites/default/files/tractate_pdf/ja/74541.pdf

²²² Там само, с. 86.



САНКЦІЙНІ РЕЄСТРИ

У Японії відсутній єдиний зведений список підсанкційних суб'єктів. Суб'єкти, що потрапили під фінансові санкції, розміщені на сторінці MOF²²³.

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ

FEFTA передбачає відповідальність для осіб і компаній за порушення положень фінансових санкцій. До фізичних осіб закон встановлює таке:

- здійснення фінансових операцій, що перебувають під санкціями, без отримання на те дозволу карається позбавленням волі до 3 років або штрафом розміром 1 млн єн (чи трикратному розмірі від суми забороненої операції);
- торгівля товарами, що перебувають під санкціями, без отримання на те дозволу карається позбавленням волі до 5 років або штрафом розміром 10 млн єн (чи п'ятикратному розмірі від суми угоди).

Юридичні особи теж несуть кримінальну відповідальність за порушення санкційних приписів, відповідні штрафи для компаній встановлені на рівні від 1 до 500 млн єн (або розмір визначається від суми угоди)²²⁴.

²²³ Там само, с. 86.

²²⁴ Там само, с. 86–87.



V. РЕЗЮМЕ ТА УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

САНКЦІЙНІ РЕЖИМИ

У світі існують такі два основні типи санкційних режимів:

- 1) Санкційний режим, прив'язаний до дій або ситуації в третій державі;
- 2) Горизонтальні (або тематичні) санкції.

Як в Україні: у вітчизняній санкційній системі відсутній поділ на горизонтальний і санкційний режими за географічним охопленням. Усі українські санкції зосереджені проти РФ, окрім секторального пакета проти Нікарагуа. В Україні де-факто діють лише персональні санкції проти осіб і компаній з РФ, а також низки українських громадян і компаній.

Висновки для України: Україна має поступово переносити санкційні програми ЄС до національного санкційного режиму, залишаючи власні санкції проти Росії. Між Україною та ЄС потрібно створити робочий орган для консультацій з питань координації санкційної політики.

ТИПИ САНКЦІЙ

Основні персональні типи санкцій – заборона на в'їзд та замороження активів. До того ж секторальні санкції, як правило, стосуються ембарго на зброю, заборони на операції із зовнішнім боргом, різних фінансових обмежень.

Як в Україні: у профільному Законі України «Про санкції» визначено аж 25 типів санкцій (рекорд порівняно з іншими державами). Серед них також є пункт «інші санкції», що уможлиблює віднесення будь-якого обмеження до санкцій. Більшість типів санкцій, виписаних у законі, не виконуються через відсутність роз'яснень

органів виконавчої влади або наявність паралельної законодавчої процедури²²⁵. Певні типи санкцій виписані як загальні («зупинення виконання економічних та фінансових зобов'язань»), а інші як предметні («заборона збільшення розміру статутного капіталу»). Такі невідповідності порушують законодавчу логіку та нормотворчу техніку.

Висновки для України: Україні варто змінити закон у частині типів санкційних заборон й обмежень, залишивши ті чотири типи, які існують на рівні ЄС (ембарго на зброю; заборона на в'їзд; замороження активів; економічні санкції або обмеження співпраці в секторах економіки).

ОСОБИ, ДО ЯКИХ МОЖУТЬ БУТИ ЗАСТОСОВАНІ САНКЦІЇ

Підсанкційними суб'єктами виступають особи й компанії (у деяких випадках літаки та кораблі), парадержавні рухи, терористичні організації.

Як в Україні: у профільному законі передбачено, що санкції можуть бути застосовані до «іноземної держави, іноземної юридичної особи, юридичної особи, яка знаходиться під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи-нерезидента, іноземців, осіб без громадянства, а також суб'єктів, які здійснюють терористичну діяльність»²²⁶.

Висновки для України: уповноваженому органу з питань санкцій необхідно відмовитися від практики накладання санкцій на громадян України, що перебувають у межах української юрисдикції. Санкції України повинні застосовуватися до осіб чи компаній, організацій, які перебувають поза межами національної юрисдикції. Залишаються дискусії з приводу тих, хто співпрацює з російською владою на окупованих територіях. Для цих випадків Україні варто встановити принцип, за яким санкції будуть можливими тоді, коли такі особи або компанії перебувають на території Росії або третьої недружньої держави.

Секторальні санкції проти Нікарагуа в таких обставинах недоречні. Україні варто стати державою-афіліатом санкційного режиму ЄС, розробляючи нові списки у співпраці з Брюсселем.

²²⁵ Наприклад, санкційна заборона на користування радіочастотним ресурсом України регулюється профільними актами законодавства.

²²⁶ Стаття 1 Закону України «Про санкції».



ВИНЯТКИ В ЗАСТОСУВАННІ САНКЦІЙ З ГУМАНІТАРНИХ МІРКУВАНЬ

Винятки можливі з гуманітарних, безпекових (інколи дипломатичних) міркувань. Отримання права на відступ (чи винятки) від санкцій регламентується по-різному кожною державою.

Як в Україні: законодавство про санкції не передбачає винятків у застосуванні санкцій з гуманітарних міркувань.

Висновки для України: законодавство має передбачати процедуру видачі дозволів (зокрема, з гуманітарних міркувань), наприклад, як це діє в ЄС.

УПОВНОВАЖЕНІ СУБ'ЄКТИ У СФЕРІ САНКЦІЙ, ПРОЦЕДУРА ЗАПРОВАДЖЕННЯ, ЗНЯТТЯ ЧИ ЗМІНИ САНКЦІЙ І МОНІТОРИНГ САНКЦІЙ

Основними типами органів, які уповноважені реалізовувати санкційну політику в демократичних країнах світу, є наступні органи:

- 1) МЗС (Австралія, ЄС частково, Ісландія);
- 2) Міністерство фінансів / торгівлі або економіки (США, Сполучене Королівство, ЄС, Японія).

Як в Україні: РНБОУ відповідає за ухвалення рішень про застосування санкцій, Президент підписує ці рішення, запроваджуючи їх у дію. Органи влади не здійснюють моніторинг та роз'яснення санкційної політики, за винятком Національного банку України²²⁷. РНБОУ відіграє роль поштової скриньки, на яку надходять пропозиції від Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів, Національного банку та Служби безпеки України²²⁸. Ці пропозиції виносяться на розгляд членів РНБОУ²²⁹. Надіслані пропозиції щодо санкцій апарат РНБОУ не перевіряє, Секретар РНБОУ на цьому наголошує: «Ми по закону не маємо права

²²⁷ Окремі роз'яснення та рекомендації щодо замороження активів (заборони фінансових операцій) публікує Національний банк України. Наприклад, постанова Національного банку України «Про забезпечення реалізації і моніторингу ефективності персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)» від 1 жовтня 2015 року № 654: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0654500-15#Text>

²²⁸ Стаття 5 Закону України «Про санкції».

²²⁹ Примітно, що колишній член РНБОУ Дмитро Разумков у лютому 2021 року відмовився голосувати за санкційні рішення проти каналів Тараса Козака (112, ZIK, NewsOne), пояснивши своє рішення тим, що канали мали бути позбавлені ліцензії, а проти власників потрібно було відкрити кримінальні справи за статтею за тероризм: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-55917124>

втручатися в жодну букву тих документів [по санкціях], які до нас заходять. У нас немає таких повноважень»²³⁰.

Висновки для України: Парламент і Президент мають переглянути підхід до органу, уповноваженого накладати санкції та стежити за їх дотриманням. РНБОУ працює як поштова скринька для органів, що можуть пропонувати конкретні санкції проти окремих осіб чи компаній. Роль уповноваженого органу має бути докорінно переглянута та змінена. Уповноважений орган з питань санкцій повинен отримати широкі повноваження щодо адміністрування санкційного списку та роз'яснення профільного законодавства, відстеження дотримання санкційних правил.

При розв'язанні питання про те, під дахом якого органу розмістити санкційну тематику, необхідно взяти до уваги низку міркувань. Роль фінансових відомств в адмініструванні санкцій у США та Сполученому Королівстві зумовлена вагою, яку мають ці держави на світовій економічній арені. Слепе дублювання підходу OFAC чи OFSI призведе до того, що фінансовий контроль у межах санкцій домінуватиме. Через низьку фінансову активність на вітчизняних фондових ринках, опосередковане місце України серед світових економік питання фінансового контролю за замороженими активами буде важливим, але точно не головним.

З іншого боку, при МЗС України є посада спеціального представника з питань санкцій, функції та діяльність якого направлена насамперед на адвокацію та посилення санкцій за кордоном. В Офісі Президента України була створена робоча група з питань санкцій під егідою Єрмака – Макфола, до складу якої ввійшли міжнародні експерти та представники Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), інших державних органів.

Міжнародний досвід свідчить про відсутність оптимальних систем чи універсальних схем роботи органів, відповідальних за санкції. До того ж конституційне право висуває суттєві обмеження щодо будь-яких можливих розширень повноважень президента. На нашу думку, найкращим, але довгим варіантом могло б бути створення окремого агентства з питань санкцій, на кшталт НАЗК, або ж розширення функціонала НАЗК на питання, що стосуються санкцій. НАЗК має функціонал, властивий службам фінансового моніторингу, а також автономію та окрему організаційну структуру.

²³⁰ Секретар РНБОУ Данілов: Якщо ви вважаєте, що Зеленський сказав і всі вишкувалися – це не так, Українська правда, 13 січня 2022: <https://www.pravda.com.ua/articles/2022/01/13/7320193/>



Дилемою залишається те, хто уповноважений запроваджувати, змінювати чи скасовувати санкції. Можливою опцією було б автоматичне ухвалення санкційних програм ЄС (у межах інтеграції в СЗБП ЄС). Запровадження автономних санкцій натомість можна залишити номінально в руках РНБОУ чи передати міністру закордонних справ.

РЕЄСТР САНКЦІЙ

Відомства, відповідальні за адміністрування санкційної політики, публікують зведені списки підсанкційних суб'єктів. Найзручніша система пошуку – реєстр санкцій Сполученого Королівства. OFSI, по-перше, публікує списки в машиночитальному форматі, по-друге, вебреєстр санкцій містить елементи інтелектуального пошуку. Візуально якісним виглядає технічне рішення ЄС – санкційна мапа, що дозволяє бачити обсяг санкційних програм і детальні обмеження економічного чи фінансового типів.

Як в Україні: РНБОУ розробила та адмініструє онлайн-список підсанкційних осіб і компаній (<https://sanctions-t.rnbo.gov.ua>)²³¹. Додаток не дозволяє завантажувати файли в машиночитальному форматі, до того ж списки не оновлюються регулярно. Вдалою ініціативою є запуск НАЗК (спільно з МЗС України) бази даних санкцій проти Росії у зв'язку з нападом на Україну (<https://sanctions.nazk.gov.ua>). НАЗК створило прототип реєстру (з можливістю машиночитального формату) санкцій проти РФ, який, утім, слугує радше медійним інструментом для привернення уваги задля посилення санкційного тиску.

Україна досі не розробила якісного інструмента для відстежування національних санкційних списків, це створює суттєві перешкоди для ведення бізнесу (зокрема, проведення *due diligence*).

Висновки для України: Україні варто створити новий реєстр (наприклад, на базі реєстру НАЗК), адміністрування якого буде покладено на уповноважений орган. Реєстр має бути публічно доступний, зокрема в машиночитальному форматі. Він повинен оновлюватися регулярно. Коло підсанкційних суб'єктів в Україні має бути доступне в реєстрі англійською мовою.

²³¹ Станом на 15 серпня 2022 року посилання не працювало.

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ САНКЦІЙ

У розглянутих вище державах передбачена кримінальна (інколи ще адміністративна) відповідальність за порушення санкційних обмежень і заборон. Відповідальність поширюється на фізичних та юридичних осіб. Відзначимо, що більшість профільних санкційних актів передбачає відповідальність безпосередньо в тілі профільного закону (така практика нерелевантна для України, оскільки тільки Кримінальний кодекс України встановлює кримінальну відповідальність).

Як в Україні: у вітчизняному законодавстві відсутні підстави для притягнення до кримінальної, адміністративної чи правової відповідальності за порушення заборон або обмежень, встановлених санкціями. Відповідно в органів правопорядку відсутні належні процесуальні підстави здійснювати розслідування та притягати до відповідальності осіб чи компанії, які причетні до порушень законодавства про санкції.

Висновки для України: Україна має встановити кримінальну, адміністративну та фінансову відповідальність за порушення санкційних приписів. Контроль за дотриманням санкційного регулювання має бути покладений на уповноважений орган (див. вище). Бюро економічної безпеки та прокуратура повинні розслідувати можливі злочини.



ПІСЛЯМОВА

Сьогодні пишеться нова сторінка світової історії, у якій санкціям відведене окреме місце. Питання осмислення та аналізу санкційної боротьби проти Росії стане можливим, коли низка наразі не відомих величин будуть доступні в цифрах. Зрештою, головним каталізатором ефективності санкцій проти Росії слугуватиме дата та умови, за яких Москва повернеться до мирного співіснування.

Деякі тенденції майбутнього вже яскраво підсвічує теорія минулого. Головні з них полягають в тому, що заявлені цілі при запровадженні санкцій можуть адаптуватися та змінюватися з часом. До того ж підсанкційна держава може впоратися з санкціями, її економіка продовжуватиме працювати, а ВВП зростати. Результати, що суперечать очікуванням, не мають бути перепорою на шляху до продовження дії санкційної політики. Хоча для цього й потрібні переконливі аргументи та доводи.

Реальні результати санкцій можуть проявитися за 5–10 років – час, необхідний для серйозного відставання у високотехнічних галузях економіки та промисловості. Шкода від санкцій має бути пріоритетом співпраці для стратегічних партнерів, таких як Україна – ЄС.

Як бачимо, у санкційній сфері навряд чи можна говорити про існування математичних закономірностей, які б дозволяли заздалегідь прораховувати ефекти від тих чи інших обмежувальних заходів. Утім, історія і тут може бути допоміжною як у формуванні очікувань від санкцій, так і налаштуванні внутрішньої політики та зовнішньополітичної риторики.

ДОДАТКИ

Додаток 1. Санкції ЄС і США: порівняльна таблиця

США та ЄС – головні гравці на санкційній мапі світі. Це дві санкційні системи з найрозгалуженішою законодавчою базою та практичним доробком (з огляду на найбільшу кількість запроваджених автономних санкційних режимів). До того ж ці дві санкційні системи мають низку подібних і відмінних рис, розуміти які вкрай важливо для реформування українського санкційного законодавчого ландшафту.

	Європейський Союз	США
Екстериторіальний принцип санкцій	Відсутній – наявна заборона застосування законодавства третій держав (<i>blocking statute</i>), щоб уникнути наслідків порушення екстериторіальних санкцій проти компаній ЄС	Діє – під санкції можуть потрапити другорядні компанії, які напряду не торгують або не мають стосунку до США, проте здійснюють операції з підсанкційними суб'єктами
Відкриті / закриті санкційні програми	Рада ЄС ухвалює закриті санкційні списки з вичерпним переліком підсанкційних суб'єктів	Внесення / вилучення підсанкційних осіб чи компаній зазвичай є прерогативою OFAC (виконавчого органу)
Широкі / звужені списки	Як правило, ухвалює більш точкові санкції проти вузкого кола осіб чи компаній	За аналогічними програмами з ЄС США визначає ширше коло підсанкційних суб'єктів
Ієрархія цілей санкційної політики	У широкому розумінні санкції мають три цілі в такому ієрархічному порядку: мир та безпека (захист основ міжнародного права); права людини, демократія, верховенство права; захист інтересів ЄС	На відміну від ЄС санкції мають іншу ієрархічну модель: захист інтересів США та держав-партнерів; права людини, захист демократії та верховенства права; мир та безпека
Стандарти прав людини / гуманітарні міркування	Санкційні рішення ЄС обов'язково містять гуманітарні винятки / відступи, можливість процедури вилучення (<i>delisting</i>), судовий перегляд	Винятки можливі, якщо відповідають інтересам США



Додаток 2.

Матриця проблем українського санкційного законодавства й практики та шляхи їх розв'язання

	Проблема	Розв'язання
1	Немає координаційного органу	Окреме агентство з питань санкцій або розширення функціонала НАЗК
2	Відсутня відповідальність за порушення санкцій	Кримінальна, адміністративна та фінансова відповідальність за порушення санкцій
3	Відсутній моніторинг за дотриманням санкційного режиму	Уповноважений орган адмініструє реєстр
4	Держава не виділяє гроші на санкційну політику	Бюджетне планування санкційної політики (штрафи – додаткові кошти для бюджету)
5	Відсутній механізм приєднання до санкцій ЄС	Встановлення процедури приєднання до санкцій ЄС

Додаток 3.

Таблиця, що демонструє ефективність санкцій відповідно до політичних цілей

Політична мета	Успішні приклади	Неуспішні приклади	Загалом	Коефіцієнт успішності (% від загальної кількості)
Незначні зміни в політиці	22	21	43	51
Зміна режиму й демократизація	25	55	80	31
Зрив військових операцій	4	15	19	21
Військове пошкодження	9	20	29	31
Інші важливі політичні зміни	10	23	33	30
Усі випадки	70	134	204	34

Джерело: Gary Hufbauer, Jeffrey Schott, Kimberly Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd edition, Peterson Institute for International Economics, 2009, p. 159.



Додаток 4.

Таблиця, що демонструє ефективність санкцій відповідно до політичних цілей

	Ефективний (%)	Змішаний (%)	Неефективний (%)
Примус	10	10	80
Стимування	27	17	56
Сигналювання	27	29	44

Джерело: Sue E. Eckert, *Research Handbook on UN Sanctions and International Law. Chapter 3: The evolution and effectiveness of UN targeted sanctions*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2017, p. 65.

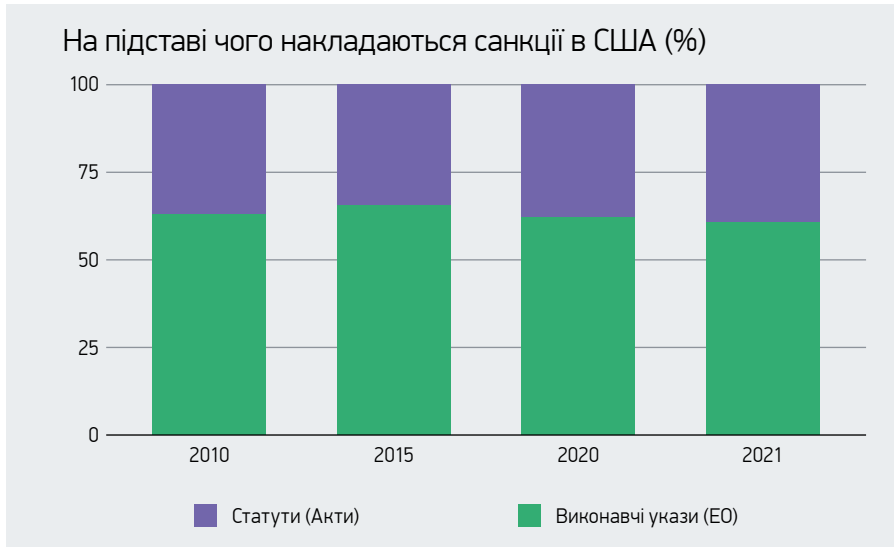
Додаток 5.

Таблиця, що демонструє ефективність санкцій відповідно до предмета впливу

Основна мета	Примус (%)	Стримання (%)	Сигналювання (%)
Нерозповсюдження зброї масового знищення	0/7 – 0	0/7 – 0	0/7 – 0
Боротьба з тероризмом	1/7 – 14	4/6 – 67	1/9 – 11
Збройний конфлікт	4/28 – 14	8/37 – 22	10/37 – 27
Підтримка демократії	0/5 – 0	2/6 – 33	4/6 – 67
Належне врядування	N/A	1/1 – 100	1/1 – 100
Відповідальність за захист (R2P)	0/2 – 0	1/2 – 50	1/2 – 50
Підтримка верховенства права	0/1 – 0	N/A	0/1 – 0
Загалом	5/50 – 10	16/59 – 27	17/63 – 27

Джерело: Sue E. Eckert, *Research Handbook on UN Sanctions and International Law. Chapter 3: The evolution and effectiveness of UN targeted sanctions*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2017, p. 66.

Додаток 6. Огляд санкцій за 2021 рік, Мінфін США



Джерело: *The Treasury 2021 Sanctions Review*, The Department of the Treasury, 2021: <https://home.treasury.gov/system/files/136/Treasury-2021-sanctions-review.pdf>

Додаток 7. Кваліфікувальні обставини для запровадження санкцій у Канаді

	Акт про ООН	Акт про спеціальні економічні заходи	Акт про правосуддя для жертв корупційних іноземних посадових осіб
Кваліфікувальні обставини	На виконання зобов'язань Канади щодо імплементації рішень РБ ООН	<p>1) якщо міжнародна організація чи асоціація, членом якої є Канада, закликала вжити економічних заходів проти іноземної держави;</p> <p>2) якщо сталося серйозне порушення міжнародного миру та безпеки, що призвело або може призвести до серйозної міжнародної кризи;</p> <p>3) якщо були скоєні грубі та систематичні порушення прав людини або</p> <p>4) якщо державні посадові особи або їхні співники були причетні до корупції.</p>	<p>1) якщо іноземний громадянин несе відповідальність за або співучасть у грубих порушеннях прав людини проти державних інформаторів або осіб, які прагнуть викрити незаконну діяльність або «отримати, здійснити, захистити або сприяти міжнародно визнаним правам і свободам людини» або</p> <p>2) якщо іноземний державний службовець або його співробітник несе відповідальність чи є співучасником корупції.</p>

Джерело: Scott McTaggart, *Sanctions: The Canadian and International Architecture*, The Library of Parliament, 2019: https://bdp.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/201945E?#ftn41



ЦЕНТР ПРАВ ЛЮДИНИ

САНКЦІЙНИЙ ДОВІДНИК

УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ З ПРАКТИКИ ІНОЗЕМНОГО САНКЦІЙНОГО
ЗАКОНОДАВСТВА ТА МІЖНАРОДНОГО ПРАВА