

ВИСНОВОК AMICUS CURIAE

Аналітичного центру «Інститут законодавчих ідей»
щодо справи за конституційною скаргою
компанії «АЕРОК Інвестмент Дойчланд ГмбХ»
(AEROC Investment Deutschland GmbH)



ВИСНОВОК AMICUS CURIAE

Аналітичного центру «Інститут законодавчих ідей»
щодо справи за конституційною скаргою
компанії «АЕРОК Інвестмент Дойчланд ГмбХ»
(AEROC Investment Deutschland GmbH)

Видавець: аналітичний центр "Інститут законодавчих ідей". Всі права захищені.

Автори: Тетяна Хутор, Богдан Карнаух, Андрій Климосюк

Публікація видана аналітичним центром "Інститут законодавчих ідей" в межах проекту "Підвищення ефективності застосування санкції у вигляді стягнення активів у дохід держави в Україні". Ця публікація стала можливою завдяки щедрій підтримці Бюро у справах демократії, прав людини та праці Державного департаменту США. Думки, результати та висновки, викладені в цьому документі, належать авторам і не обов'язково відображають позицію Державного департаменту США.

Цей документ підготовлено Аналітичним центром «Інститут законодавчих ідей» (ІЗІ) як Amicus Curiae для Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Компанії «АЕРОК Інвестмент Дойчланд ГмбХ», у якій скаржник просить Суд перевірити на відповідність Конституції санкцію, передбачену пунктом 1-1 частини першої статті 4 ЗУ «Про санкції», а саме – стягнення в дохід держави активів, що належать фізичній або юридичній особі, а також активів, щодо яких така особа може прямо чи опосередковано (через інших фізичних або юридичних осіб) вчиняти дії, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження ними.

Зазначена санкція перебуває у фокусі уваги Інституту законодавчих ідей від часу її запровадження. ІЗІ опублікував низку аналітичних матеріалів, присвячених відповідній санкції з точки її сумісності з європейськими стандартами захисту прав людини, а також матеріалів, що аналізують практику застосування цієї санкції Вищим антикорупційним судом України і пропонують шляхи її вдосконалення (1). Відтак, Інститут законодавчих ідей вважав за обов'язок висловити власну позицію щодо означеної конституційної скарги.

У цьому документі наголошується на тому, що при тлумаченні конституційних положень щодо захисту власності належить враховувати положення Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та відповідну практику Європейського суду з прав людини. Під таким кутом зору ІЗІ пропонує оцінку відповідної санкції на основі сформульованого Європейським судом з прав людини тесту на пропорційність.

1. Див.: Інститут законодавчих ідей (2022). Санкційна конфіскація приватних активів в Україні: рекомендації щодо застосування з урахуванням практики ЄСПЛ; Інститут законодавчих ідей (2024). Установлення фактичного контролю над активом і захист прав третіх осіб у практиці застосування санкції стягнення активів в дохід держави. (пункт 1-1 частини 1 статті 4 ЗУ "Про санкції"); Інститут законодавчих ідей (2024). Аналіз практики Вищого антикорупційного суду щодо застосування санкції у виді стягнення активів в дохід держави за 2022-2023 роки; Інститут законодавчих ідей (2023). Стандарти розгляду справ in absentia і практика ВАКС щодо стягнення активів підсанкційних осіб у дохід держави.

У своїй конституційній скарзі компанія «АЕРОК Інвестмент Дойчланд ГмБХ» (AEROC Investment Deutschland GmbH) просить Конституційний Суд України (далі – КСУ) перевірити на відповідність Конституції санкцію, передбачену п. 1-1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції», а саме: стягнення в дохід держави активів, що належать фізичній або юридичній особі, а також активів, щодо яких така особа може прямо чи опосередковано (через інших фізичних або юридичних осіб) вчиняти дії, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження ними.

Оскільки відповідна санкція і практика її застосування Вищим антикорупційним судом (далі – ВАКС) від самого початку (2) перебуває у фокусі нашої уваги, Аналітичний центр «Інститут законодавчих ідей» вважає своїм обов'язком висловити власну позицію щодо означеної конституційної скарги і має щире сподівання, що наведені нижче міркування можуть прислужитися для цілей відправлення конституційного правосуддя.

Прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності санкцій, пов'язаних з активами окремих осіб» (Закон № 2257-IX), який набрав чинності 24.05.2022, відкрило шлях для стягнення в дохід держави активів осіб та компаній, які своєю діяльністю сприяють веденню російської агресивної війни проти України. Цим Законом запроваджено новий вид санкцій – «стягнення в дохід держави активів, що належать фізичній або юридичній особі, а також активів, щодо яких така особа може прямо чи опосередковано (через інших фізичних або юридичних осіб) вчиняти дії, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження ними».

Оскільки застосування цієї санкції спричиняє серйозні наслідки для майнового стану осіб, до яких вона застосовується, Україна має забезпечити дотримання стандартів основоположних прав людини у разі її застосування.

2. Інститут законодавчих ідей, маючи належну експертизу в питаннях конфіскації без обвинувального вироку суду, аналізував механізм санкційної конфіскації ще на стадії розроблення та прийняття законопроекту. Після його ухвалення та до початку подання відповідних позовів ми надавали рекомендації, як зробити такий захід сумісним із дотриманням гарантій права власності і стандартів справедливого судочинства з огляду на практику Європейського суду з прав людини.

З матеріально-правового погляду йдеться про право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, а також про принцип непорушності права приватної власності, які передбачені ст. 41 Конституції України.

Право мирно володіти своєю власністю є одним із основоположних прав, визначених у Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – ЄКПЛ). Про нього йдеться у ст. 1 Протоколу № 1 до ЄКПЛ:

«Кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений свого майна інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом або загальними принципами міжнародного права».

Оскільки Конституція України і ЄКПЛ поділяють спільні цінності, ми переконані, що під час тлумачення змісту конституційного положення про право власності потрібно брати до уваги також практику Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) щодо права на мирне володіння майном та його допустимі обмеження.

У Рішенні КСУ від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016 зазначено:

«Конституційний Суд України враховує приписи чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та практику тлумачення і застосування цих договорів міжнародними органами, юрисдикцію яких визнала Україна, зокрема Європейським судом з прав людини».

Такий підхід впливає з виробленого КСУ принципу дружнього ставлення до міжнародного права, суть якого полягає в тому, що у разі, коли певна норма Конституції (зокрема з розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина») кореспондує аналогічному положенню ЄКПЛ, то практика тлумачення та застосування вказаної статті Конвенції Європейським судом з прав людини має враховуватися під час розгляду КСУ справ, що стосуються відповідної статті Основного Закону.

КСУ спирався на практику ЄСПЛ під час оцінювання конституційності втручання в право власності також у справі № 1-23/2001 (справа про заощадження громадян).

У Рішенні від 13 вересня 2023 року № 8-р(II)/2023 (щодо винагороди прокурора як гарантії його незалежності) КСУ прямо вказав:

«Зважаючи на те, що зазначені приписи статті 41 Конституції України є співвідносними з приписами статті 1 Першого протоколу до Конвенції щодо захисту права власності та меж здійснення цього права, Конституційний Суд України бере до уваги практику Європейського суду з прав людини в цій ділянці».

Тому під час розгляду порушених у конституційній скарзі питань доречно звертатися також до практики ЄСПЛ щодо розуміння права на мирне володіння майном.

У цьому контексті передовсім слід зауважити, що право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю (або право на мирне володіння майном – у термінології ЄКПЛ) не є абсолютним. Це впливає з ЄКПЛ, і на цьому наголошує КСУ.

Зокрема, у Рішенні від 10 жовтня 2001 року № 13-рп/2001 (справа про заощадження громадян) КСУ зазначив:

«5.4. Відповідно до Конституції України власники, здійснюючи право власності, повинні додержуватися конституційних положень про те, що «власність зобов'язує», і вона «не повинна використовуватись на шкоду людині і суспільству» (частина третя статті 13), а також, що використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства (частина сьома статті 41).

Отже, із системного аналізу положень Конституції України впливає, що право власності може бути обмежено.

Право держави обмежити володіння, користування та розпорядження майном визначено і Першим протоколом до Конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 року 995_004. Кожна фізична або юридична особа, зазначається в цьому документі, має право мирно володіти своїм майном. Проте держава має право «вводити в дію такі закони, які, на її думку, є необхідними для здійснення контролю за користуванням майном відповідно до загальних інтересів...» (стаття 1)».

Отже, право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю в принципі може бути обмежене. Утім, заходи такого обмеження мають бути сумісними зі стандартами захисту прав людини.

Для оцінювання того, чи є сумісним із Конвенцією певний захід обмеження права на мирне володіння майном, ЄСПЛ сформулював певний алгоритм аналізу справи. Цей алгоритм можна подати у формі такої послідовності запитань:

- 1) Чи була власність? Тобто, чи може те, на порушення права щодо якого скаржиться заявник, бути кваліфіковане як його власність, або його майно (що в означеному контексті одне й те саме)?
- 2) Чи було втручання у право власності заявника?
- 3) Чи було втручання законним?
- 4) Чи мало втручання легітимну мету?
- 5) Чи було втручання пропорційним поставленій меті? (3)

Якщо відповідь на будь-яке з цих запитань, крім першого, буде заперечною, то ЄСПЛ констатує порушення ст. 1 Протоколу № 1 до ЄКПЛ.

1. Чи була власність (майно). Поняття власності, або майна, у практиці ЄСПЛ має автономне значення (4). Це означає, що поняття власності (майна), як його розуміє ЄСПЛ, не залежить від того, як це поняття визначено в національному законодавстві держави, проти якої подано заяву. Ідея автономного тлумачення власності впливає з призначення ЄКПЛ як міжнародно-правового інструменту, покликаного запровадити уніфіковані стандарти захисту прав людини в усіх державах-учасницях.

Власністю, або майном, у контексті ст. 1 Протоколу № 1 до ЄКПЛ можуть визнаватися як речові права, так і права вимоги (зобов'язальні). Головне, щоб відповідне право мало економічну цінність, що може бути обчислена в грошовому еквіваленті.

Щодо першого питання немає жодних сумнівів, що активи, на які накладаються санкції, є «майном» у розумінні ст. 1 Протоколу № 1 до ЄКПЛ. У справах, що розглядаються ВАКС, переважно йдеться про грошові кошти на банківських рахунках, земельні ділянки, житлову та комерційну нерухомість, транспортні засоби, обладнання, права вимоги і дуже часто про частки в статутному капіталі компаній. Усе це в практиці ЄСПЛ вважається «майном» (5).

3. Див.: Карнаух Б. Захист власності Європейським судом з прав людини і горизонтальний ефект. Право України. 2021. № 5. С. 149–166. https://www.researchgate.net/publication/354165332_Zahist_vlasnosti_Evropejskim_sudom_z_prav_ludini_i_gorizontalnij_efekt

4. See: Parrillo v. Italy [GC], no. 46470/11, § 211, 27 August 2015; Fabris v. France [GC], no. 16574/08, § 49, 7 February 2013; Öneriildiz v. Turkey [GC], no. 48939/99, § 124, 2004-XII.

5. Див.: Карнаух Б. Поняття майна в контексті статті 1 Протоколу № 1 до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Проблеми законності. 2016. № 132. С. 205–214.

2. Чи було втручання. Відповідно до усталеної практики ЄСПЛ втручання у право власності буває двох видів: позбавлення власності або контроль за використанням власності (6).

Зазвичай позбавлення власності відбувається у разі, коли право особи на річ де-юре припиняє існувати, тобто особа офіційно й остаточно втрачає титул власника. Однак поряд із цим у практиці ЄСПЛ було сформульовано також категорію де-факто експропріації. Про неї ідеться у разі, коли право особи на річ формально продовжує існувати, однак низка заходів та обмежень, вжитих державою-відповідачем, зводять нанівець саму сутність відповідного права і роблять юридичний титул марним із практичного погляду – він перетворюється на спорожнілу оболонку.

Про контроль за використанням власності йдеться тоді, коли особа не втрачає цілковито свого права, однак зазнає обмежень у його здійсненні. Стосовно речових прав можуть бути такі обмеження: особу зобов'язують учинити певні дії щодо свого майна (*facere*); особі заборонено вчиняти певні дії щодо свого майна (*non facere*); або ж особу зобов'язують терпіти дії інших щодо її майна (*pati*).

Не викликає сумніву, що санкція, передбачена п. 1-1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції», є втручанням у право власності відповідача (7). Цю санкцію, ймовірно, слід розглядати як позбавлення майна, оскільки в результаті рішення ВАКС право власності на майно офіційно переходить до держави Україна, а право власності відповідача на спірний актив припиняється.

3. Чи було втручання законним. Принцип верховенства права, іманентний усім положенням ЄКПЛ, покликаний захищати людину від свавілля публічної влади. Для того щоб втручання у право власності не було свавільним, воно насамперед повинно бути передбачене в законодавстві. Якщо особа може зазнати втручання у своє право власності, то вона повинна знати про таку можливість наперед, і знати, за яких умов втручання допускається. Якби втручання у власність завжди траплялося несподівано, як сніг улітку, це б руйнувало будь-які сподівання на правову визначеність і стабільність відносин власності.

6. Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights. Protection of property. Updated on 31 August 2020. Council of Europe/European Court of Human Rights, 2020. Pp. 21–24. URL:<https://rm.coe.int/guide-art-1-protocol-1-eng/1680a20cdc> (accessed 28.04.2024).

7. Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights. Protection of property. Updated on 31 August 2020 (Council of Europe/European Court of Human Rights, 2020), 21–24. Available at: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Guide_Art_1_Protocol_1_ENG(accessed 28 April 2024), pp. 21–24

Тому ЄСПЛ наголошує:

«...перша і найважливіша вимога статті 1 Першого протоколу до Конвенції полягає в тому, що будь-яке втручання державного органу в право на мирне володіння майном повинно бути законним. Вимога щодо законності в розумінні Конвенції вимагає дотримання відповідних положень національного законодавства та відповідності принципів верховенства права, що включає свободу від свавілля» (8).

Отже, перевіряючи додержання державою-відповідачем принципу верховенства права, ЄСПЛ передовсім з'ясовує, чи є в національному праві закон, який передбачає можливість такого втручання у право власності, якого зазнав заявник.

Вимога передбаченості законом є виконаною щодо санкції у виді стягнення активів у дохід держави, оскільки така санкція була упроваджена в національне законодавство з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності санкцій, пов'язаних з активами окремих осіб» (Закон № 2257-IX), який був належним чином оприлюднений і набрав чинності 24.05.2022.

Однак самої лише наявності закону недостатньо: для того щоб втручання було законним у розумінні ЄСПЛ, закон має відповідати вимогам щодо його якості. Ці вимоги такі: закон має бути (а) доступним, (б) чітким і (в) передбачуваним у застосуванні (9).

Доступність означає, що закон був доведений до відома громадськості і кожна зацікавлена особа мала змогу ознайомитися з його змістом. ЄСПЛ не обмежується формальним підходом, а саме вимогою, що закон неодмінно має бути опублікований в офіційних друкованих виданнях. Навіть якщо такої публікації не було, ЄСПЛ може визнати закон доступним за умови, що реальна можливість ознайомлення з ним була забезпечена державою через інші ресурси (10) (наприклад, через урядовий вебсайт).

8. East/West Alliance Limited v. Ukraine, no. 19336/04, § 167, ECHR 23 January 2014.

9. Vistiņš and Perepjolkins v. Latvia [GC], no. 71243/01 §§ 96-97, ECHR 25 October 2012; Hutten-Czapska v. Poland [GC], no. 35014/97, § 163, ECHR 2006-VIII.

10. Špaček, s.r.o. v. The Czech Republic, no. 26449/95, §§ 57-60, ECHR 9 November 1999.

Чіткість означає, що положення закону мають бути сформульовані з достатньою точністю, так, щоб його зміст не допускав численних тлумачень, через які відкривається простір для маніпуляцій з боку органів влади, що застосовують це положення. Туманний і неясний закон рівнозначний відсутності будь-якого закону і лише маскує свавілля правозастосовця.

Передбачуваність означає, що особа, беручи до уваги зміст закону і практику його застосування, може наперед передбачити, до яких наслідків призведе та чи інша поведінка. Це потрібно для того, щоб уможливити коротко- й довгострокове життєве планування, без якого людина була б позбавлена змоги досягати своїх цілей. Без передбачуваності в застосуванні законів людина потрапляла б у постійно і довільно змінюваний вир судової практики, в умовах якого розсудливе цілепокладання втрачає сенс.

Як уже зазначено, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності санкцій, пов'язаних з активами окремих осіб» (Закон № 2257-IX) був належним чином оприлюднений у встановленому законом порядку, і тому його можна вважати таким, що доведений до відома всіх зацікавлених осіб.

Стосовно чіткості положень щодо санкції у виді стягнення активів у дохід держави слід зазначити, що використання в Законі оцінних категорій не означає, що закон є нечітким і тому неякісним. Оцінними поняттями оперує і ЄКПЛ, і ЄСПЛ.

Для того щоб застосувати стягнення активів у дохід держави, ВАКС має встановити, що дії відповідача створили суттєву загрозу національній безпеці, суверенітету чи територіальній цілісності України (в тому числі шляхом збройної агресії чи терористичної діяльності) або значною мірою сприяли (в тому числі шляхом фінансування) вчиненню таких дій іншими особами.

В абзаці 4 ч. 1 ст. 5-1 Закону України «Про санкції» наведено докладний перелік дій, які можуть вважатися завданням істотної шкоди національній безпеці, суверенітету чи територіальній цілісності України (десять позицій у пункті першому) і суттєвим сприянням цьому (дванадцять позицій у пункті другому).

«Кореневе» формулювання містить два оцінних поняття: «істотна шкода» і «суттєве сприяння». Істотність шкоди і суттєвість сприяння не можуть бути визначені загальним чином: їх має встановити суд у кожній конкретній справі після з'ясування всіх обставин.

ВАКС зазначає:

«Щодо таких вимог ... як завдання істотної шкоди національній безпеці, суверенітету чи територіальній цілісності України або значності міри сприяння для вчинення таких дій (в тому числі у виді інформаційного сприяння), суд вказує, що вони є оціночними поняттями. Відтак, повинні бути враховані конкретні обставини справи та оцінена діяльність відповідача на відповідність цим критеріям» (11).

Наприклад, опублікування допису в соціальній мережі на підтримку російської агресії в одних випадках може становити суттєве сприяння, а в інших – ні. Якщо такий допис зробив пересічний громадянин, то навряд чи його вплив буде достатнім. Проте, якщо такий допис зробив ректор багатотисячного університету на офіційній сторінці освітнього закладу (12) в межах продовжуваної кампанії підтримки агресії, це цілком може бути визнано суттєвим сприянням.

Суттєвість сприяння означає, що каузальний (причиновий) внесок відповідача в «загальну справу» агресивної війни проти України є відчутним, помітним, таким, що має вагоме значення в контексті сумарних зусиль усіх причетних до злочинства. Уявлення про те, яке сприяння ВАКС визнавав суттєвим, тобто достатнім для стягнення активів у дохід держави, дає таблиця розглянутих ВАКС справ про застосування санкції у виді стягнення активів у дохід держави.

Щодо передбачуваності наслідків застосування відповідних законоположень варто звернути увагу на питання зворотної дії закону в часі, яке аналізувалося в практиці ВАКС.

11. Див. Справу Полухіна.

12. Див. Справу Торкунова, а також: Аналітичний центр «Інститут законодавчих ідей». Конфіскація активів ректорів. Що каже ВАКС? Українська правда (15 грудня 2022 року).

Оскільки стягнення активів у дохід держави не може бути застосовано, якщо цьому не передувало блокування активів, потенційно релевантними (щодо недопущення зворотної дії закону в часі) можна вважати такі події: дії відповідача, що є підставою для блокування активів; рішення Ради національної безпеки і оборони України про блокування активів; дії відповідача, що є підставою для стягнення активів у дохід держави.

Варто зазначити, що Закон України «Про санкції» набув чинності 12 вересня 2014 року. Однак санкцію у вигляді стягнення активів у дохід держави було введено значно пізніше – 24 травня 2022 року.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про санкції», стягнення активів може бути застосовано лише до осіб, активи яких були заморожені після введення нової санкції в національне законодавство, тобто після 24 травня 2022 року.

Оскільки норма про блокування активів діє з 2014 року (коли Закон було прийнято), у низці рішень ВАКС доходить висновку, що дії особи, які призвели до блокування активів, могли бути до 24 травня 2022 року, але рішення Ради національної безпеки і оборони України та дії, які є підставою для стягнення активів, мають відбутися після цієї дати (13).

У багатьох випадках дії, які є підставою для арешту активів, є систематичними або триваючими. Тобто вони можуть бути розпочаті до 24 травня 2022 року, але триватимуть і після цієї дати. Отже, належну увагу слід приділяти перевірці епізодів, які відбуваються після зазначеної дати та підтверджують, що особа не переглянула своєї позиції і далі активно підтримує російську агресію.

13. Справа № 991/5572/22 (справа Януковича), Рішення Вищого антикорупційного суду від 12 грудня 2022 року. URL: https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/hcac/administrative/judgments/991_5572_22_12-12-2022.pdf (дата звернення: 28.04.2024); Справа № 991/6655/22 (справа Колбіна), Рішення Вищого антикорупційного суду від 30 січня 2023 року. URL: https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/hcac/administrative/judgments/991_6655_22_30-01-2023.pdf (дата звернення: 28.04.2024); Справа № 991/5732/22 (справа Торкунова), Рішення Вищого антикорупційного суду від 12 грудня 2022 року. URL: https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/hcac/administrative/judgments/991_5732_22_12-12-2022.pdf (дата звернення: 28.04.2024); Справа № 991/6376/22 (справа Лябіхова), Рішення Вищого антикорупційного суду від 12 січня 2023 року. URL: https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/hcac/administrative/judgments/991_6376_22_12-01-2023.pdf (дата звернення: 28.04.2024).

Однак колегія суддів у справі Ротенбергів та інших дотримувалась іншої думки, дійшовши висновку, що стягнення активів у дохід держави можливе навіть у тому разі, якщо протиправні дії відповідача були до 24 травня 2022 року. Такий висновок ґрунтувався на тому, що заборона агресивної війни є імперативною нормою міжнародного права (*jus cogens*). Ця норма, як зазначив ВАКС:

«...була запроваджена та визнана міжнародним співтовариством задовго до вторгнення на територію України збройних сил Російської Федерації, а тому була заздалегідь відома всім особам, які брали участь у прийнятті рішення про розв'язання міжнародного збройного конфлікту, підтримували або виправдовували його, де б вони не знаходилися і під юрисдикцією якої б держави не перебували на момент вчинення цих дій» (14).

А оскільки норми міжнародних договорів, учасницею яких є Україна, автоматично стають частиною національного законодавства, слід визнати, що норма про заборону агресивної війни та будь-яких форм пособництва та сприяння такій війні була в національному законодавстві задовго до 24 травня 2022 року. Отже, накладення санкції за пособництво у веденні агресивної війни не можна вважати покаранням за дії, які не були визнані протиправними на момент їх вчинення.

Однак, на нашу думку, в контексті зворотної дії закону в часі не варто акцентувати увагу на даті заморожування активів – вона не повинна мати значення, адже санкція, яка була введена в законодавство пізніше, є стягненням активів у дохід держави. Тому важлива дата, коли відбулися дії особи, які є підставою для стягнення активів. Вони мають відбуватися після того, як нова санкція була введена в закон, незалежно від того, коли було накладено арешт на активи.

4. Чи мало втручання легітимну мету. Будь-яке втручання в право власності повинно мати легітимну мету, тобто слугувати загальному, публічному інтересові (15).

14. Справа № 991/1914/23 (справа Ротенбергів), Рішення Вищого антикорупційного суду від 20 березня 2023 року.
URL: https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/hcac/administrative/judgments/991_1914_23_20-03-2023.pdf (дата звернення: 28.04.2024).

15. *Lekić v. Slovenia* [GC], no. 36480/07, § 105 ECHR 11 December 2018.

Виявляти потреби суспільства і з огляду на них визначати, що становить публічний інтерес, – це завдання національних органів влади. І, згідно з принципами конвенційної системи, ЄСПЛ не може замінювати собою національну владу і вирішувати замість неї, які цілі треба ставити і досягати в економічній, соціальній, культурній чи іншій політиці держави. Тому в цьому розумінні держави-учасниці мають широке поле розсуду, і ЄСПЛ зазвичай поважає рішення держав-учасниць щодо того, що становить публічний інтерес, якщо тільки таке рішення не є очевидно позбавленим будь-якого розумного обґрунтування (16).

У практиці ЄСПЛ легітимною метою, зокрема, було визнано: захист навколишнього природного середовища, збереження культурної спадщини, боротьбу з ухиленням від сплати податків, боротьбу з наркотрафіком та контрабандою, зменшення споживання алкоголю, захист моралі, перехід від соціалістичної економіки до ринкової (17).

Вкрай рідко ЄСПЛ доходять висновку, що втручання в право власності заявника не мало жодної легітимної мети (18).

У світлі широкої дискреції, яку визнає в цьому контексті за державами ЄСПЛ, а також з огляду на екзистенційну загрозу, яку становить збройна агресія РФ проти України, навряд чи хтось може сумніватися в тому, що мета санкції, передбаченої п. 1-1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції», і санкційної політики загалом є легітимною.

Як зазначає ВАКС:

«Захід у виді стягнення активів в дохід держави є винятковим заходом, обумовленим гостротою становища та необхідністю досягнення цілей – захисту національних інтересів, національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України, протидії терористичної діяльності, а також запобігання порушенню, відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів громадян України, суспільства та держави, в умовах правового режиму воєнного стану» (19).

16. Gogitidze and Others v. Georgia, no. 36862/05, §§ 96-97, ECHR 12 May 2015; Béláné Nagy V. Hungary [GC], no. 53080/13, § 113, ECHR 13 December 2016.

17. Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights. Protection of property. Updated on 31 August 2020. Council of Europe/European Court of Human Rights, 2020. Pp. 27-29.

18. Див., наприклад: Vassallo v. Malta, no. 57862/09, §§ 42-3, ECHR 11 October 2011

19. https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/hcac/administrative/judgments/991_265_23_16-02-2023.pdf

Отже, мета санкції охоплює такі пріоритетні інтереси, як національний суверенітет, безпека, територіальна цілісність та захист життя громадян. Цієї мети досягають через відчутний вплив на тих, хто підтримує війну. ВАКС також наголошує, що метою є не покарання відповідача, а примушення його припинити дії, які сприяють агресивній війні.

5. Чи було втручання пропорційним. Це підсумкове і найскладніше питання всього алгоритму. На одну шальку терезів слід покласти обмеження або втрати, яких зазнав заявник, а на другу – суспільну користь, заради досягнення якої на заявника було накладено ці обмеження чи втрати. І суд повинен з'ясувати, чи було додержано справедливого балансу між інтересами заявника, з одного боку, і суспільним інтересом – з другого. Інакше кажучи, належить визначити, чи були обмеження, накладені на заявника, його втрати співмірні з поставленою метою. Якщо справедливого балансу не було додержано, ЄСПЛ доходить висновку, що на заявника було покладено надмірний тягар, і констатує порушення права на власність (мирне володіння майном).

Зважуючи два інтереси – заявника і суспільства, суд висловлює оцінне судження щодо того, чи можна, беручи до уваги всі обставини справи в сукупності, визнати, що втручання в право власності заявника було розумним засобом досягнення тієї легітимної мети, яку ставила перед собою публічна влада. Процес зважування зовсім не простий, адже на шальках терезів часто опиняються важко порівнювані цінності (наприклад, право власності і охорона суспільної моралі). «Вагу» таких цінностей не виразити однією мірою. Тому ЄСПЛ для тесту на пропорційність враховує цілу низку обставин, перелік яких до того ж не є вичерпним.

Зокрема, ЄСПЛ звертає увагу на те, чи було особі забезпечено розумну можливість оскаржити заходи втручання, вжиті щодо неї, представивши перед компетентним органом свою позицію (20). Це процесуальні гарантії. Вони є ще одним запобіжником проти свавілля, який іноді розглядають у контексті вимог до якості закону (21).

Обираючи втручання у право заявника як засіб досягнення поставленої мети, органи влади повинні зважати на всі особливості конкретної ситуації заявника. В іншому разі втручання також може бути визнане непропорційним.

20. G.I.E.M. S.R.L. and Others v. Italy [GC], no. 1828/06, § 302 ECHR 28 June 2018.

21. Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights. Protection of property. Updated on 31 August 2020. Council of Europe/European Court of Human Rights, 2020. P. 26.

Зокрема, ЄСПЛ наголошує на тому, що якщо, наприклад, у заявника вилучають частину його майна (скажімо, частину земельної ділянки), то уряд має взяти до уваги те, як це вплине на вартість решти майна, що залишиться заявникові (22). Скажімо, якщо на вилученій частині земельної ділянки будують автомобільну дорогу, то власник зазнає шкоди не тільки в розмірі вартості вилученої частини землі, але й додатково в розмірі суми, на яку зменшилася ринкова ціна невилученої частини. І уряд має врахувати цей факт.

На оцінювання пропорційності втручання впливає також: чи були обмеження прав заявника постійними чи лише тимчасовими; чи належить заявник до особливо вразливих категорій населення; чи була поведінка заявника добросовісною; чи знав заявник, коли набував відповідне майно, про наявність обмежень або про можливість їх застосування в майбутньому тощо (23).

Щодо пропорційності втручання в права осіб, до яких застосовується санкція, слід узяти до уваги такі міркування. Насамперед – це значущість мети, на досягнення якої спрямована ця санкція. У широкому розумінні ця мета – припинення війни і відновлення територіальної цілісності держави Україна. Припинення війни, а отже припинення численних смертей і руйнувань, посідає, ймовірно, найвищу позицію в ієрархії мислимих цілей, які може ставити публічна влада. У порівнянні з масштабом цієї мети обмеження майнових прав окремої особи видається виправданим кроком. Проти величезних людських жертв та колосальних економічних руйнувань, спричинених війною, потенційні матеріальні збитки відповідача видаються майже невідчутними.

Ба більше, ВАКС, розглядаючи відповідні справи, порівнює активи, що підлягають стягненню, із загальним майном відповідача, щоб уникнути позбавлення єдиного притулку або всіх засобів до існування людини. Оскільки багато відповідачів є російськими олігархами, які втрачають невелику частину своїх статків (ті, що перебувають в Україні), таке порівняння зазвичай не перешкоджає ухваленню рішення на користь стягнення активу. Якщо відповідач не є мультимільйонером, він або вона часто виявляється громадянином Росії (або нещодавно ним став) і володіє нерухомістю там. Тому можна з упевненістю сказати, що жодне з рішень ВАКС не залишило відповідача без засобів до існування.

22. Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights. Protection of property. Updated on 31 August 2020 (Council of Europe/European Court of Human Rights, 2020), 31.

23. Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights. Protection of property. Updated on 31 August 2020 (Council of Europe/European Court of Human Rights, 2020), 31-2.

Підбиваючи підсумки, ми вважаємо, що санкція, передбачена п. 1-1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції», не суперечить конституційним положенням про право особи володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю (ст. 41 Конституції України) та конвенційним стандартам захисту права на мирне володіння майном (ст. 1 Протоколу № 1 до ЄКПЛ), оскільки така санкція передбачена законом, що був належним чином оприлюднений, є достатньою мірою чітким і передбачуваним у застосуванні; ця санкція є вимушеним заходом, що має легітимну мету – припинення війни і відновлення територіальної цілісності України; і, зрештою, тягар, який ця санкція покладає на осіб, до яких вона застосовується, є виправданим високою метою протистояння екзистенційній загрозі з боку агресора.



**АНАЛІЗ ПРАКТИКИ ВИЩОГО
АНТИКОРУПЦІЙНОГО СУДУ ЩОДО
ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЇ У ВИДІ
СТЯГНЕННЯ АКТИВІВ В ДОХІД
ДЕРЖАВИ ЗА 2022-2023 РОКИ**



**САНКЦІЙНА КОНФІСКАЦІЯ
ПРИВАТНИХ АКТИВІВ В УКРАЇНІ:
РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО
ЗАСТОСУВАННЯ З УРАХУВАННЯМ
ПРАКТИКИ ЄСПЛ**



САЙТ ІНСТИТУТУ ЗАКОНОДАВЧИХ ІДЕЙ