

## Кращі підходи до кримінального переслідування за порушення санкцій: Український та міжнародний контекст

Необхідність криміналізації в Україні порушення та обходу санкцій уже давно назріле питання. Водночас, наші іноземні партнери уже ефективно переслідують порушників санкцій та осіб, які сприяють ухиленню від санкцій кримінально-правовими методами. Більше того, останні пакети санкцій ЄС здебільшого спрямовані на закриття лазівок, через які вдається обходити санкції та посилення відповідальності за такі діяння, підтвердженням чого є ухвалення в квітні 2024 року Директиви ЄС [2024/1226](#). “Про визначення кримінальних злочинів і покарань за порушення обмежувальних заходів Союзу”.

Саме тому, під час розроблення української моделі криміналізації порушення санкцій Робоча група у складі ГО “Інституту законодавчих ідей”, Міністерства юстиції України, Офісу Президента України, СБУ, ОГП, МВС, Мінекономіки, НАЗК, НБУ, НКЦПФР керувалась найкращими світовими практиками та підходами ЄС, які Україна в силу своїх євроінтеграційних процесів повинна імплементувати до свого законодавства.

Цей документ демонструє комплексний підхід Робочої групи до криміналізації порушення санкцій та посилення санкційної політики України у цій сфері та відповідний міжнародний досвід, який було взято до уваги розробниками законопроекту.

# 1. Зміни до Кримінального кодексу для впровадження відповідальності за порушення та обхід санкцій

Вітчизняна модель криміналізації	Міжнародний досвід
<p>Диспозиція статті передбачає 2 альтернативні форми (діяння): <b>порушення санкції та обхід санкції</b>. Порушення санкції може вчинятися в різних формах, зокрема шляхом її невиконання чи перешкоджання її виконанню. Передбачати усі можливі діяння в КК видається недоречним.</p>	<p>Країни-партнери визначають злочинне діяння у максимально широкій формі. У США та країнах ЄС злочин формулюється переважно як <b>«порушення санкції», «порушення обмежень», «порушення обов'язків»</b> тощо.</p>
<p>Караним є порушення не кожної санкції, а лише найбільш значущих та караність яких є характерною для кримінального права країн-партнерів: <b>а) секторальних санкцій, б) окремих персональних санкцій</b> (напр., блокування активів, обмеження торговельних операцій, запобігання виведенню капіталів, зупинення виконання зобов'язань). Криміналізація порушення інших санкцій, наприклад, санкції у виді припинення культурних обмінів, видається надмірною.</p>	<p>Директива ЄС вимагає від країн-членів ЄС криміналізувати мінімальний перелік порушень (напр., неблокування активів, здійснення заборонених операцій, торгівлі, імпорту, експорту, транзиту товарів, надання заборонених послуг).</p>
<p>Караність порушення санкцій, предметом яких є матеріальні ресурси чи активи, уможлиблюється лише з досягненням <b>«вартісного порогу» в 100 н.м.д.г.</b> (≈ 3 000 €). Виняток – товари військового призначення/подвійного використання.</p>	<p>Для більшості порушень Директива ЄС рекомендує державам-членам передбачити <b>«вартісний поріг» криміналізації – 10 000 €</b>, проте він може бути й меншим. Щодо товарів подвійного використання/військового призначення такий поріг встановлювати <i>заборонено</i>.</p>
<p><b>Обхід санкцій</b> – це діяння, які безпосередньо не порушують санкції, проте спрямовані на сприяння та приховання таких порушень. Перелік конкретних видів обходу пропонується визначити в ЗУ «Про санкції» (напр., набуття «заблокованих» активів).</p>	<p>Країни-партнери карають й за порушення додаткових обов'язків, що покладаються у зв'язку з накладенням санкцій. У Директиві ЄС обхід санкцій визначений окремо від порушення санкцій та охоплює, зокрема: надання неправдивої інформації про належність особі активів, які підлягають замороженню (блокуванню); нездійснення підсанкційною особою звітування (декларування) про активи, які їй належать, якими вона володіє чи які контролює. Окремим видом є порушення умов дозволу, наданого на здійснення діяльності, обмеженого чи забороненого санкцією.</p>

<p>Передбачається формальний склад злочину (наслідки не є обов'язковою ознакою). У I формі злочин є закінченим з моменту порушення самої санкції, тобто заборони чи обмеження, що становить її сутність, а не будь-яких норм «законодавства про санкції», а за наявності «вартісного порогу» – при його досягненні. У II формі – з моменту обходу.</p> <p>Суб'єктом злочину може бути як підсанкційна особа, так і інші (треті) особи, службові особи та особи, які надають публічні послуги.</p>	<p>Наразі у більшості партнерів порушення санкцій є караним незалежно від настання суспільно небезпечного наслідку (виняток КК Литви) і може бути вчинено будь-якими особами, не лише підсанкційними.</p>
<p>Форма вини в разі порушення санкції – <b>умисна або необережна</b>, а в разі <b>обходу</b> санкції – лише <b>умисна</b>. Україні необхідно показати, що вона найбільш зацікавлена в переслідуванні порушників санкцій, тому важливо закріпити можливість відповідальності за необережність</p>	<p>Форма вини в одних випадках є лише умисною (США, Велика Британія), в інших як умисною, так і необережною (ФРН, Австрія, Швеція, Данія, Хорватія, Норвегія, Швейцарія, Польща).</p>
<p>Передбачається, що злочин є тяжким. Усі три частини передбачають позбавлення волі (за ч. 1 – від 2 до 6; за ч. 2 – від 3 до 7; за ч. 3 – від 6 до 10), а перші дві – також і штраф, як альтернативне покарання.</p>	<p>Суворість покарання відрізняється від країни до країни та посилюється за наявності кваліфікуючих ознак. Максимальний термін ув'язнення варіюється від кількох років (Кіпр – 2, Норвегія 3) до 10 років (Угорщина, Великобританія, Боснія і Герцеговина) чи навіть 12 років (Мальта). Директива ЄС спонукає до суворої караності порушень санкцій, адже встановлює вимогу, щоб максимальний строк ув'язнення становив не менше 3 чи 5 років залежно від виду порушення.</p>

## **2. Зміни до ЗУ «Про санкції» щодо впровадження механізму ліцензування (видача дозволів на вчинення діянь, заборонених санкціями).**

Запровадження відповідальності за порушення санкцій без надання можливості в екстрених чи інших виправданих випадках вчиняти діяння, які цими санкціями заборонені, може порушувати Конституцію України (КУ) та гарантовані нею і міжнародними договорами України права людини, що може стати приводом для оскарження в міжнародних інституціях (ЄСПЛ), несе в собі істотні репутаційні ризики та суперечить санкційному законодавству ЄС та країн-партнерів.

Механізм видачі ліцензій (дозволів) на вчинення дій, що заборонені санкціями, уже апробований в країнах-партнерах України (ЄС, США, Велика Британія, Канада, Швейцарія, Норвегія, Японія та ін.). Він дозволяє запобігти порушенню прав людини, дозволяє забезпечення гуманітарних цілей та загалом робить санкційну політику гнучкою до різного роду викликів (відомим є випадок в Естонії коли завдяки ліцензії вдалось, не знімаючи санкцій, позбутись вибохонебезпечних агрохімікатів, які належали російському олігарху). Країни-партнери видають як загальні, так і індивідуальні ліцензії, за запитом як підсанкційної, так і будь-якої третьої особи чи організації).

Пропонується поетапне запровадження цього механізму в Україні, коли ліцензію (дозвіл) можна буде отримати у виключних випадках, лише щодо персональної санкції та лише за запитом підсанкційної особи чи її представника. В Законі пропонується визначити загальну юридичну рамку, а усі деталі процесу врегулювати на підзаконному рівні.

Чому це важливо?	Міжнародний досвід
<p>1) Наразі в Україні відсутній механізм надання дозволів на вчинення дій, які заборонені санкцією, однак і відсутня відповідальність за порушення санкцій. На практиці особи, до яких застосована санкція блокування активів, продовжують розпоряджатись ними, а контрагенти - отримувати оплати від підсанкційних осіб.</p> <p>У випадку запровадження відповідальності, такі дії будуть караними. А це значить, що, наприклад, особа щодо якої застосована санкція "заборона вчинення правочинів" та "блокування активів" не зможе отримати професійну правничу допомогу, що може бути розцінено як порушення статті 59 КУ і ст. 6 ЄКПЛ. Через блокування активів буде неможливою оплата послуг з медичного обслуговування чи ургентних медичних операцій, що може бути порушенням статей 27 і 49 КУ та ст. 2 ЄКПЛ. Зрештою, в разі необхідності запобігти техногенній катастрофі підприємство, щодо якого застосовано санкції, не може провести необхідні операції та вжити відповідні превентивні заходи.</p> <p><b>Таким чином, підсанкційні особи матимуть підстави для звернення з заявами до ЄСПЛ проти України, а українська санкційна політика буде розцінюватись партнерами як репресивна та така, що не відповідає демократичним стандартам.</b></p>	<p>1) У законодавстві США передбачено можливість видачі загальних та спеціальних ліцензій, тобто таких, які дозволяють за визначених умов певні типи операцій, які заборонені санкцією. Вказані повноваження реалізує Управління з контролю за іноземними активами (OFAC) відповідно до норм <a href="#">Кодексу федеральних правил США</a>.</p> <p>2) Загальні вимоги щодо надання дозволів в країнах ЄС встановлюються на наднаціональному рівні, зокрема Регламентом Ради (ЄС) <a href="#">№ 269/2014</a> "Про обмежувальні заходи щодо дій, які підривають або загрожують територіальній цілісності, суверенітету та незалежності України". Загалом компетентним органам держав-членів ЄС надаються повноваження частково відступати від положень про блокування активів шляхом надання спеціальних або загальних дозволів, для вивільнення певних заморожених коштів або економічних ресурсів. Регламент передбачає низку підстав для надання дозволів, зокрема: гуманітарні цілі в Україні (ч. 2 ст. 2а); задоволення основних потреб особи (п. (а) ч. 1 ст. 4); надання юридичних послуг (п. (b) ч. 1 ст. 4); утримання або обслуговування заморожених коштів (п. (с) ч. 1 ст. 4); надзвичайні витрати (п. (d) ч. 1 ст. 4) тощо.</p>

2) Вимога врегулювати питання надання дозволів уже передбачена українським законодавством, проте досі не реалізована на практиці. Так, при внесенні КМУ пропозицій щодо застосування санкцій відповідно до резолюцій Ради Безпеки ООН та рішень і регламентів Ради ЄС, визначено, що:

**“заходи блокування активів не застосовуються в тому разі, коли такі активи за рішенням державних органів України: необхідні для покриття основних витрат, ... необхідні для покриття надзвичайних витрат, ...”**  
([Розпорядження КМУ № 254-р](#) від 22 березня 2024 р.).

**Отже, механізм ухвалення рішень про виключення з санкцій (дозволи) уже передбачений законодавством, та не є “ноу-хау”.**

3) Директива ЄС 2024/1226, яка визначає кримінальні покарання за порушення санкцій вимагає криміналізації порушення умов дозволів на вчинення діянь, які заборонені санкцією.

Одним із головних елементів інтеграційного процесу є гармонізація національного законодавства з *acquis communautaire* ЄС, включно з директивами.

Тому, Україна повинна імплементувати вказану Директиву, включно з запровадженням механізму дозволів та покарання за порушення умов їхнього виконання.

Порушення або невиконання умов дозволів, визнається порушенням санкцій (**«violation of Union restrictive measures»**) відповідно до п. (i) ч. 1 ст. 3 [Directive \(EU\) 2024/1226](#).

3) У Великій Британії можливість надання дозволів (ліцензій) передбачена в [Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018](#). Подати запит на отримання ліцензії можна шляхом надсилання відповідної форми до Офісу імплементатії фінансових санкцій (OFSI). Ліцензію можна отримати на здійснення фінансових операцій з покриття базових потреб, сплати юридичних послуг, виконання зобов'язань тощо. Також OFSI може видавати загальні ліцензії, які дозволяють кільком сторонам здійснювати певну діяльність, яка в іншому випадку була б заборонена законодавством про санкції, без необхідності отримання спеціальної ліцензії.

### **3. Зміни до ЗУ «Про санкції» щодо впровадження механізму подання інформації (декларування) щодо активів підсанкційних осіб.**

Запровадження механізму декларування заблокованих активів та розкриття структури власності є ефективним інструментом протидії порушенням санкцій та контролю за дотриманням санкційних обмежень.

Цей інструмент використовується країнами-партнерами як ефективний спосіб контролю та запобігання порушенням санкцій. У більшості країн обов'язок декларування покладається на підсанкційних осіб та будь-яких інших осіб чи організацій, які контролюють підсанкційні активи, або яким відома інформація щодо них.

Пропонується поетапне запровадження цього механізму в Україні. Подавати декларації будуть зобов'язані лише особи, щодо яких застосована санкція блокування та юридичні особи, в структурі власності яких є підсанкційний КБВ. Усі деталі регулюватимуться на підзаконному рівні.

<b>Чому це важливо?</b>	<b>Міжнародний досвід</b>
<p>1) Наразі при застосуванні санкції у виді блокування активів, усі активи особи стають заблокованими. Однак ідентифікація та пошук таких активів покладається на державу та її компетентні органи. Світова практика демонструє, що підсанкційна особа сама повинна "прозвітувати" та показати всі свої активи, які підлягають блокуванню і це значно спрощує виявлення та контроль за такими активами.</p> <p>2) Міністерство юстиції в процесі застосування санкції стягнення витрачає величезні ресурси на розкриття складних корпоративних схем з підсанкційними КБВ та ідентифікацію активів підсанкційних осіб. Обов'язок розкриття структури власності юридичним особами з підсанкційним КБВ та декларування активів перекладе такий тягар на підсанкційних осіб, що сприятиме ефективності застосування Мін'юстом санкції стягнення.</p> <p>3) Декларування активів значно посилить ефективність кримінального переслідування за порушення санкцій. За відсутності цього механізму рух активів та зміна їх власника залишається в багатьох випадках невидимими для держави. Натомість запровадження первинного (першого) та щорічного подання декларацій про активи запобігатиме порушенню санкцій, оскільки неподання чи подання декларацій неправдивого змісту тягнутиме за собою кримінальну відповідальність. Водночас <b>це дозволить ширше застосовувати спеціальну конфіскацію активів як предмета злочину</b>, що послугує джерелом компенсації шкоди, заподіяної агресором передусім за рахунок тих, хто порушує санкції, накладені у зв'язку з агресією.</p>	<p>В США звітувати до OFAC про свої активи мають як підсанкційні особи, так і будь-які треті особи, компанії чи фінансові установи, які контролюють заблоковані активи. Звіти про заблоковане, розблоковане або передане заблоковане майно включають в себе: початкові звіти про блокування (31 CFR <a href="#">501.603(b)(1)</a>); щорічні звіти про заблоковане майно (31 CFR <a href="#">501.603(b)(2)</a>); та звіти про розблоковане або передане майно (31 CFR <a href="#">501.603(b)(3)</a>).</p> <p>Обов'язок декларування активів в ЄС передбачений Регламентом Ради (ЄС) <a href="#">№ 269/2014</a>. Фізичні або юридичні особи, організації чи органи, внесені до санкційних списків ЄС мають повідомити про кошти чи економічні ресурси, що належать, володіють, утримуються чи контролюються ними (ч. 2 ст. 9).</p> <p>Окрім того будь-які треті особи повинні надавати усю відому їм інформацію про заморожені та пов'язані з санкціями активи (ч. 1 ст. 8). Також звітувати мають фінансові або кредитні установи щодо зарахування коштів на заморожені рахунки (ч. 1 ст. 7). Невиконання підсанкційним суб'єктом обов'язку щодо звітування компетентним органам про активи визнається обходом санкцій («circumventing a Union restrictive measure»), відповідно до пп. (iii) п. (h) ч. 1 ст. 3 <a href="#">Directive (EU) 2024/1226</a>.</p> <p>Нещодавні рішення суду ЄС у справах T-635/22 «Фрідман та інші проти Ради» та T-644/22 «Тімченко та Тімченко проти Ради» від 11.09.2024 підтвердили правомірність зобов'язання щодо звітності та співпраці для забезпечення ефективності заходів щодо замороження коштів.</p>



[Огляд стану притягнення до відповідальності за обхід санкцій: сучасний стан та перспективи](#)



[Як забезпечується дотримання санкцій у США: багаторівневий механізм відповідальності](#)



[Директива ЄС про криміналізацію порушення санкцій: Огляд та рекомендації для України](#)