

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



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

Публікація видана аналітичним центром "Інститут законодавчих ідей" в межах проекту "Арешт і конфіскація російських активів" за підтримки Антикорупційної ініціативи ЄС (АІЄС), Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні, яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні. Думки та позиції викладені у цій публікації є позицією автора та не обов'язково відображають позицію АІЄС, Посольства Швеції в Україні, Міжнародного фонду «Відродження» та Ініціативи відкритого суспільства для Європи (OSIFE).



Україна стала першою державою, яка на законодавчому рівні запровадила можливість конфіскації активів агресора та його пособників. Для цього 12 травня 2022 року був прийнятий Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності санкцій, пов'язаних з активами окремих осіб”. Водночас, в умовах воєнного стану та необхідності прийняття швидких рішень для зупинення війни, закон не позбавлений недоліків.

Аналітичний центр “Інститут законодавчих ідей” аналізував закон на кожній стадії його розгляду та визначав критичні елементи регулювання, які б надалі могли завадити його ефективній імплементації та сприяти успішному оскарженню судових рішень (детальніше - [тут](#)). Окрім цього, Інститут законодавчих ідей здійснює експертизу правового механізму конфіскації без обвинувального вироку суду (зокрема цивільної конфіскації) починаючи з 2019 року.

Цей документ є продовженням роботи центру в цьому напрямку і має на меті допомогти органам, відповідальним за підготовку матеріалів, позовів та рішень про стягнення таких активів, побудувати майбутню практику у відповідності з чинними міжнародними підходами до конфіскації активів та мінімізувати ризики подальшого успішного оскарження таких процедур.

Видавець: аналітичний центр "Інститут законодавчих ідей"

Автори: Тетяна Хутор, Андрій Климосюк, Тарас Рябченко

Рецензентка: Тетяна Цувіна, доктор юридичних наук, доцентка кафедри цивільного процесу Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Коректорка: Наталія Мінько

Дизайн: Юлія Турчинська

Джерело ілюстрацій: [Pexels](#)

ЗМІСТ

I Війна в Україні та санкції

Передумови, за яких упроваджується конфіскація активів в Україні та світі

II УКРАЇНСЬКА МОДЕЛЬ ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЇ У ВИДІ КОНФІСКАЦІЇ АКТИВІВ

Огляд законодавчої рамки (цілі, умови та підстави, критерії, суб'єкти) та проблемних аспектів

III ПІДГОТОВКА ТА ПОДАННЯ ПОЗОВУ МІНІСТЕРСТВОМ ЮСТИЦІЇ A. Визначення пропорційності втручання у разі позбавлення власності шляхом конфіскації активів B. Забезпечення публічності дій Мін'юсту

Проведення тесту на пропорційність (законність: визначення суб'єкта, умов та підстав конфіскації активів; легітимна мета; пропорційність втручання такій меті). Дотримання публічності дій Мін'юсту

IV РОЗГЛЯД СПРАВИ ТА ВИНЕСЕННЯ СУДОВОГО РІШЕННЯ ПРО КОНФІСКАЦІЮ ВИЩИМ АНТИКОРУПЦІЙНИМ СУДОМ A. Визначення пропорційності втручання у разі позбавлення власності шляхом конфіскації активів B. Співмірність обмежень різних конвенційних прав C. Забезпечення права на справедливий суд

Проведення тесту на пропорційність (законність: визначення суб'єкта, умов та підстав конфіскації активів; легітимна мета, пропорційність втручання такій меті). Дослідження співмірності обмежень різних конвенційних прав. Гарантії дотримання судом права бути почутим для забезпечення права на справедливий суд

V Висновки

ВІЙНА В УКРАЇНІ ТА САНКЦІЇ



Повномасштабне вторгнення у лютому 2022 та наслідки війни для України

Вже понад п'ять місяців триває повномасштабна війна в Україні. З 24 лютого 2022 року близько 200 тисяч російських солдатів безпідставно вторглися на територію України з території росії та білорусі.

Найперше, постраждали громадяни України. Станом на травень 2022 року понад 6 мільйонів біженців були змушені покинути територію України, а 8 мільйонів осіб стали внутрішніми переселенцями. Станом на 31 травня ООН зафіксувала 9094 жертви. Водночас, зважаючи на активні бойові дії та фактичну окупацію частини (20 %) території України, реальна кількість смертей серед цивільного населення сягає десятків тисяч.

Крім того, станом на 28 квітня 2022 року було зафіксовано 8600 воєнних злочинів (розстріли громадян, згвалтування, катування тощо). Щодня ця цифра зростає.

Також було випущено понад 2600 ракет по інфраструктурних (аеродроми, залізничні вокзали, мости), військових та промислових об'єктах, а також по житлових кварталах (будинки, квартири, цілі міста зазнали масованого бомбардування з усіх видів артилерії). Економічні втрати України від війни станом на 8 червня 2022 року, за оцінками експертів, сягають близько 600 млрд.доларів.

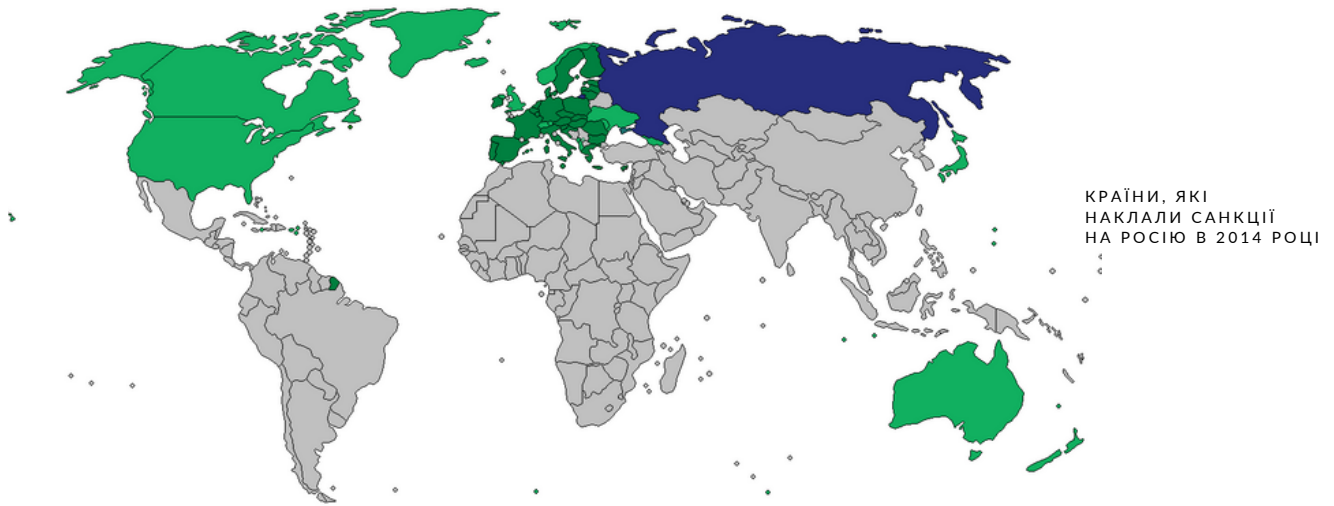
Що повинно було зупинити росію?

У 2014 році на росію було накладено безпрецедентні на той час санкції у зв'язку з анексією Криму та початком збройної агресії на сході України. Саме ці санкції мали допомогти уникнути військової агресії та досягти бажаних політичних результатів мирним шляхом, послабивши військовий потенціал росії.

Серед санкцій, зокрема, такі:

- заморожування (блокування) активів;
- обмеження на в'їзд до країни;
- заборона інвестицій;
- імпорتنі обмеження;
- ембарго.

Однак, як показав час, запроваджених санкцій було недостатньо, щоб зупинити росію від подальших агресивних дій.



Новим видом санкцій у цій війні може стати конфіскація активів агресора та осіб, які сприяють цій агресії.

Партнери України, які уже ввели проти росії безпрецедентні санкції та заблокували мільярди російських активів, нині шукають шляхи конфіскації та використання цих коштів.

Лише Канада на законодавчому рівні закріпила вказану процедуру. 23.06.2022 ухвалено законопроект С-19, яким, зокрема, внесено зміни до Закону про спеціальні економічні заходи та до Закону про правосуддя для жертв корумпованих іноземних посадовців (так званий Закон Магнітського). Ці зміни полягають у можливості конфісковувати активи, заблоковані чи арештовані за цими законами. Наслідувати приклад Канади й конфісковувати російські активи хоче й Велика Британія.

США теж шукають правові механізми вилучення активів осіб, пов'язаних із режимом Путіна. Відповідний законопроект уже пройшов Палату представників і переданий на розгляд Сенату.

Віцепрезидент Європейської Комісії Маргарітис Схінас заявив: «Єврокомісія незабаром представить пропозицію щодо модернізації існуючої правової бази щодо конфіскації та повернення активів, щоб зміцнити повноваження національних органів щодо відстеження, заморожування, конфіскації та управління злочинними доходами». На необхідності створення ЄС юридичного механізму для конфіскації підсанкційних російських активів і передачі їх на відновлення України наголосила також прем'єр-міністерка Литви Інґріда Шимоніте під час конференції з відновлення України у Лугано.

Тому саме українська практика стане прикладом кращих чи гірших підходів і підтвердженням чи спростуванням життєздатності такого виду санкцій, як конфіскація активів осіб, які сприяють військовій агресії. А отже, визнання такого інструменту як ефективного механізму запобігання майбутнім війнам і відшкодування збитків потерпілим країнам.

2

УКРАЇНСЬКА МОДЕЛЬ ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЇ У ВИДІ КОНФІСКАЦІЇ АКТИВІВ

1



СЛУЖБА
БЕЗПЕКИ
УКРАЇНИ

Виробничі потужності, які пов'язані з російським бізнесом, арештовані СБУ.

Фото: Служба безпеки України

Ухваливши відповідний Закон¹, перелік наявних санкцій доповнили новою санкцією, яка має винятковий характер: 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. За своєю суттю такий захід є конфіскацією активів, тому надалі будемо використовувати саме це поняття.

Що є метою конфіскації активів?

Конфіскація активів – це значущий засіб впливу держави. Внаслідок цього особа позбавляється всього майна або його частини без права його повернення і навіть будь-якої компенсації втрат. Тому серйозність наслідків та особливості процедури застосування мали б корелюватись і з особливими цілями застосування конфіскації активів. Мета втручання в права є однією з головних умов легітимності такого втручання. Окрім того, законна мета втручання є одним із критеріїв, яких потрібно дотримуватися з огляду на практику ЄСПЛ щодо дотримання прав, передбачених ст. 1 Протоколу № 1 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (ЄКПЛ).

Недоліком Закону є те, що він не встановлює особливої мети для такої «виняткової» санкції, а посилається на загальну мету застосування санкцій. Згідно з ч. 3 ст. 6 Закону України «Про санкції» (далі – Закон) *конфіскація активів є винятковим заходом, обумовленим гостротою становища та необхідністю досягнення цілей, визначених частиною першою статті 1 цього Закону, в умовах правового режиму воєнного стану.*

Такими цілями Закон визначає:

- захист національних інтересів, національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України;
- протидію терористичній діяльності;
- запобігання порушенню, відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів громадян України, суспільства та держави.
-

Як бачимо, законодавець обумовлює необхідність застосування саме конфіскації гостротою становища та необхідністю досягнення зазначених цілей в умовах воєнного стану.

¹ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності санкцій, пов'язаних з активами окремих осіб».

Однак це не дає відповіді на питання: чому саме конфіскацію, а не іншу санкцію потрібно застосувати в конкретному випадку? Спеціальні цілі конфіскації активів як виняткової санкції могли б вирішити це питання. Вказаний недолік можна усунути завдяки формуванню якісної практики застосування такого заходу, про що йтиметься нижче.

На кого поширюватиметься конфіскація?

Конфісковуватимуть активи *фізичних або юридичних осіб*. Тобто йдеться саме про активи приватних осіб.

Оскільки застосування такого заходу передбачається в межах накладення санкцій, то на конфіскацію поширюються всі загальні норми Закону.

Відповідно до ч. 2 ст. 1 цього Закону *санкції можуть застосовуватися з боку України по відношенню 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*.

Згідно з ч. 3 ст. 5 Закону персональні санкції застосовуються щодо *окремих іноземних юридичних осіб, юридичних осіб, які знаходяться під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи-нерезидента, іноземців, осіб без громадянства, а також суб'єктів, які здійснюють терористичну діяльність*.

Отже, суб'єкт персональних санкцій у вигляді конфіскації активів не може бути ширшим, ніж у вказаних положеннях Закону.

Конфіскація активів може бути застосована до:

- 1) іноземців та осіб без громадянства;
- 2) іноземних юридичних осіб;
- 3) українських фізичних осіб, які здійснюють терористичну діяльність;
- 4) українських юридичних осіб, які здійснюють терористичну діяльність або знаходяться під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи-нерезидента, або у яких є частка росії.

Слід зауважити, що згідно із Законом України «Про боротьбу з тероризмом» терористичною діяльністю є діяльність, яка охоплює:

- планування, організацію, підготовку та реалізацію терористичних актів;
- підбурювання до вчинення терористичних актів, насильства над фізичними особами або організаціями, знищення матеріальних об'єктів у терористичних цілях;

- організацію незаконних збройних формувань, злочинних угруповань (злочинних організацій), організованих злочинних груп для вчинення терористичних актів, так само як і участь у таких актах;
- вербування, озброєння, підготовку та використання терористів;
- пропаганду і поширення ідеології тероризму;
- пропаганду російського нацистського тоталітарного режиму, збройної агресії росії як держави-терориста проти України;
- проходження навчання тероризму;
- виїзд з України та в'їзд в Україну з терористичною метою;
- фінансування та інше сприяння тероризму.

Тому, якщо йдеться про конфіскацію приватних активів українця, потрібно встановлювати його зв'язок із терористичною діяльністю. Про це йтиметься в наступному розділі.

За яких умов конфісковуватимуть активи?

Умовами конфіскації активів є:

- можливість застосування *лише в період дії правового режиму воєнного стану*;
- попереднє накладення на активи *санкції у вигляді їх блокування*.

Отже, за наявності цих двох умов можлива конфіскація активів. Варто зазначити, що правовий режим воєнного стану звужує в часі можливість конфіскації активів і стимулює державу до якомога швидшого накладення санкцій. Крім того, необхідність попереднього блокування активів потребує оперативної та ефективної роботи СБУ (як пріоритетного органу, що формує перелік осіб для застосування санкції у вигляді блокування активів) та РНБО (як суб'єкта ухвалення рішення про блокування).

Також слід звернути увагу на те, що Закон не має зворотної дії в часі.

У ст. 6 Закону визначено, що конфіскацію активів може бути застосовано лише щодо осіб, на яких накладено санкцію у виді блокування активів за рішеннями Ради національної безпеки і оборони України, прийнятими після набрання чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності санкцій, пов'язаних з активами окремих осіб». Отже, застосувати конфіскацію можна буде лише щодо тих осіб, рішення про блокування активів яких було ухвалено після набрання чинності Законом (24.05.2022).

Хоча таке положення не дозволяє конфіскувати вже заблоковані до 24.05.2022 активи 2936 фізичних та 586 юридичних осіб, однак, з огляду на необхідність дотримання ст. 58 Конституції України, така норма є правильною.

Технічно санкції можна перенакласти, однак у Законі такої процедури не визначено, натомість передбачено можливість скасування та зміни санкцій. Незважаючи на можливість зміни санкцій, яка передбачена Законом, таке рішення не вважатиметься «накладенням» нових санкцій, а лише коригуватиме вже наявні, тому цей інструмент не можна буде використати для застосування конфіскаційної санкції до осіб, рішення щодо блокування активів яких було ухвалено до набрання чинності Законом.

Водночас ч. 7 ст. 5 Закону вказує, що *рішення про скасування санкцій приймається органом, що прийняв рішення про їх застосування відповідно до цього Закону, у разі якщо застосування санкцій привело до досягнення мети їх застосування*. Тому скасування санкцій має бути обґрунтованим. Підхід, за яким санкції скасовуватимуться та заново накладатимуться лише з метою конфіскації активів, є доволі сумнівним і ризикованим щодо подальшого оскарження такого рішення (Указу Президента у Верховному Суді).

Конфіскувати заблоковані раніше активи можна шляхом перенакладення санкцій у зв'язку зі спливом строку їх накладення. Таку практику РНБО застосовувала, наприклад, щодо російських банків, санкції проти яких вводили спочатку на рік, а потім продовжили на три роки. Формально це вважається новими санкціями, які накладаються новим рішенням РНБО та новим указом Президента. Однак слід зазначити, що стосовно багатьох осіб санкції (зокрема блокування активів) накладалися безстроково.

З огляду на це можливостей конфіскувати активи, заблоковані до 24.05.2022, небагато.

Після 24.05.2022 та до моменту підготовки цього документа було видано 4 Укази Президента про введення в дію рішення РНБО про накладення санкцій на:

1. від 24.05.2022 – 2 росіян (у т. ч. блокування активів) та 3 російські компанії (в т. ч. блокування активів);
2. від 24.05.2022 – 1 російський банк (не блокування активів);
3. від 09.06.2022 – 35 російських найвищих посадовців, зокрема путіна (в т. ч. блокування активів);
4. від 09.06.2022 – 261 керівника російських закладів вищої освіти (в т. ч. блокування активів)

та 236 російських освітніх закладів (щодо припинення культурних обмінів, наукового співробітництва, освітніх та спортивних контактів).

Можемо припустити, що саме ці особи стануть першими, щодо яких буде застосовано український механізм конфіскації активів як санкції.

За що конфісковуватимуть?

Конфісковуватимуть активи за *вчинення дій, які 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.*

Підставами (а фактично критеріями суттєвої загрози та значного сприяння) є:

1) завдання істотної шкоди національній безпеці, суверенітету чи територіальній цілісності України.

Ця підстава містить 10 уточнювальних критеріїв, які загалом вказують на осіб, які ухвалювали рішення чи брали участь у збройній агресії щодо України, а також колаборантів, які підтримували окупаційні адміністрації та органи або проводили референдуми чи вибори на окупованих територіях.

2) суттєве сприяння вчиненню дій або ухваленню рішень, визначених у попередньому пункті.

Йдеться про осіб, які сприяли безпосередньому вторгненню, та осіб, які мають опосередкований стосунок до війни. Це:

– ті, хто висловив намір і готовність використати свою армію для сприяння збройній агресії, надав росії в користування території, цивільну або військову інфраструктуру для розміщення її армії та припасів, пропустив армію росії через свій кордон на територію України (може йтися про політичне та військове керівництво Білорусі);

– великий бізнес. Це компанії, які за останній рік сплатили до держбюджету росії податків на суму понад 40 млн грн (170 млн руб.). Для фізичних осіб сума має перевищувати 3 млн грн (12,8 млн руб.);

– благодійники та донори, які робили пожертви органам державної влади чи військовому управлінню росії на понад 750 тис. грн (3,2 млн руб.);

- покупці державних облігацій росії. Сума, від якої обраховуватиметься опосередкована підтримка війни проти України, становить 3 млн грн (12,8 млн руб.) за рік;
- пропагандисти та поширювачі російських наративів. Мова йде про осіб, які публічно схвалюють чи заперечують факт збройної агресії проти України, окупації та воєнних злочинів; возвеличують армію росії та колаборантів; підтримують російську політику та антиукраїнські наративи, а також розпалюють ненависть до всього українського.

Деякі з наведених у Законі критеріїв є юридично невизначеними або порушують питання зворотної дії закону в часі (коли компанія не знала і не могла знати, що сплата нею податків у бюджет росії згодом може стати підставою для конфіскації її активів). Усі ці моменти потрібно взяти до уваги та вирішити під час формування судової практики розгляду справ про конфіскацію активів.

Механізм застосування конфіскації активів

Механізм застосування санкції у вигляді конфіскації активів визначено в Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) та Законі.

Позовна заява подається Міністерством юстиції України. Відповідно до Положення про цей орган, саме Мін'юст забезпечує реалізацію державної політики у сфері стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких застосовано санкції, і звертається до суду з позовами та бере участь у справах про застосування конфіскації активів. У ст. 283-1 КАСУ визначено обов'язкові елементи позовної заяви, зокрема:

- *обґрунтування наявності однієї або декількох підстав для застосування санкцій, визначених Законом України «Про санкції», та вимоги заявника;*
- *перелік майна (активів), яке (які) підлягає (підлягають) стягненню в дохід держави на підставі п. 1-1 частини першої ст. 4 Закону України «Про санкції»;*
- *перелік документів та інших матеріалів, що додаються.*

Розгляд позовної заяви в першій інстанції

Вищий антикорупційний суд (далі – ВАКС) вирішує справи про застосування конфіскації активів як суд першої інстанції.

Упродовж 2 днів особа, на яку може бути накладена санкція, має право подати відзив на позовну заяву. Справа про застосування конфіскації активів вирішується колегією у складі трьох суддів Вищого антикорупційного суду протягом 10 днів з дня надходження позовної заяви до суду.

Позовна заява розглядається з повідомленням усіх сторін про час, дату та місце розгляду. Неявка будь-якої із сторін не перешкоджає розгляду позовної заяви по суті. За наслідками розгляду ухвалюється рішення про задоволення позову або про відмову в задоволенні позову.

Копія рішення надсилається на офіційні електронні адреси сторін та публікується на вебсайті ВАКС.

Рішення суду про застосування конфіскації активів у день набрання ним законної сили надсилається Кабінету Міністрів України для визначення суб'єкта, порядку та способу його виконання.

Розгляд апеляційної скарги

Апеляційна палата ВАКС вирішує справи про застосування конфіскації активів як суд апеляційної інстанції.

Апеляційна скарга може бути подана протягом 5 днів з дня оголошення рішення. У разі відсутності осіб – 5 днів з дня публікації рішення на сайті ВАКС.

Розгляд здійснюється протягом 5 днів. Неявка осіб не перешкоджає розгляду апеляційної скарги по суті заяви.

За наслідками розгляду може бути ухвалено таке рішення:

- залишення скарги і рішення без змін;
- зміна рішення;
- скасування рішення і ухвалення нового рішення.

Постанова набирає чинності негайно і не підлягає касаційному оскарженню. Копія постанови не пізніше наступного дня публікується на сайті ВАКС.

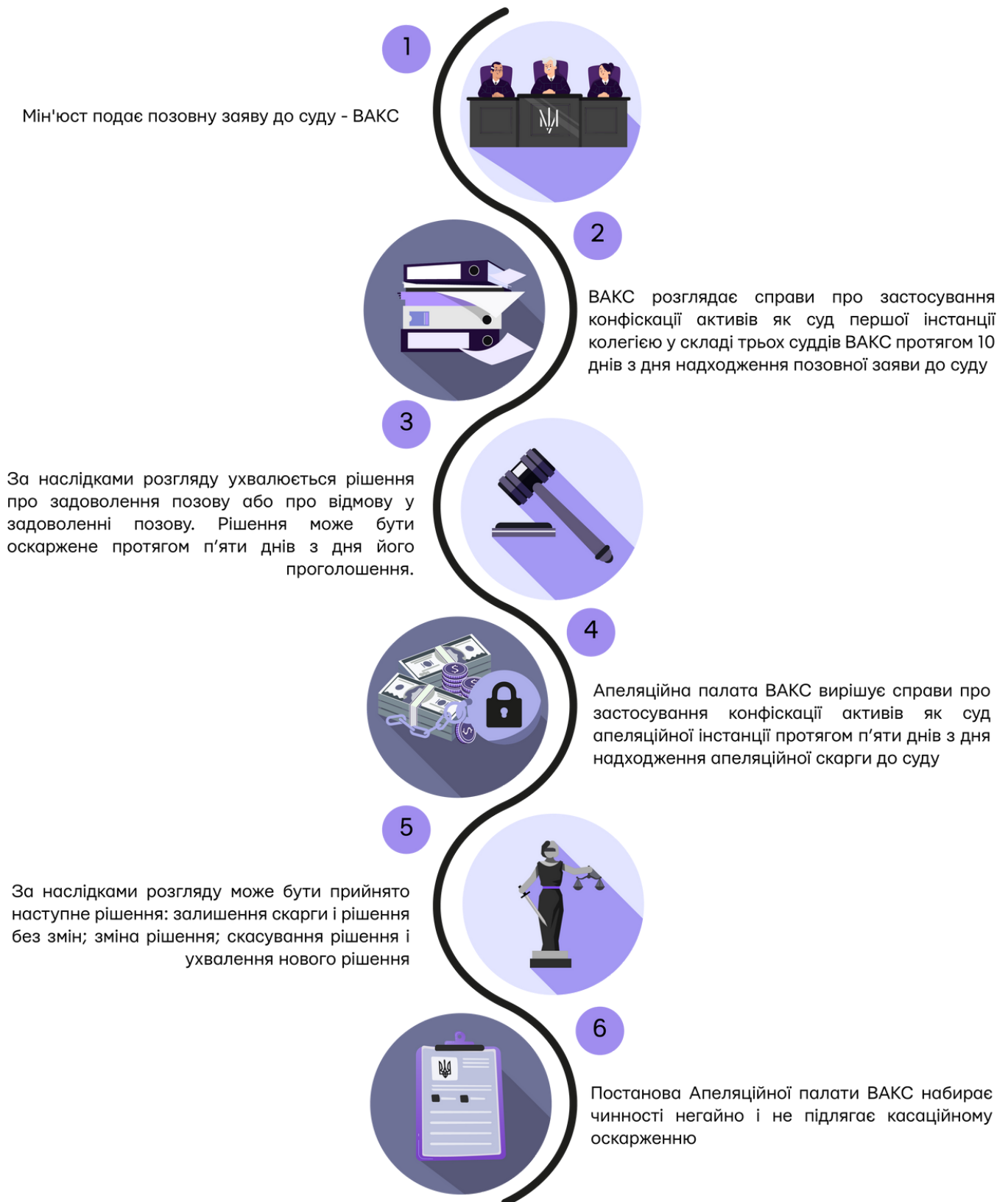
Отже, саме такою є українська модель застосування санкції у вигляді конфіскації активів. Аналіз Закону виявив низку недоліків і ризиків, які можуть стати підставою для майбутнього оскарження рішень у судах, зокрема в ЄСПЛ (докладніше ознайомитися з аналізом можна [тут](#)). Наразі їх не усунуто, а закон не удосконалено. Тому вказані недоліки й ризики потрібно усунути шляхом зміни закону та/або правозастосування суб'єктами, уповноваженими здійснювати таку конфіскацію – головно Мін'юстом і ВАКС.

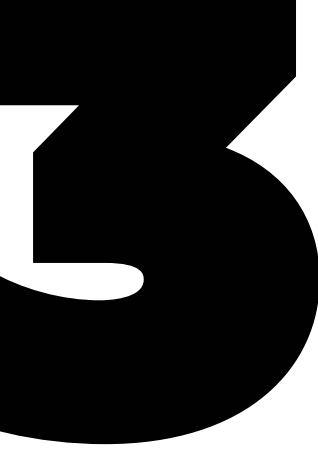
МЕХАНІЗМ ЗАСТОСУВАННЯ КОНФІСКАЦІЇ АКТИВІВ РОСІЯН ТА БІЛОРУСІВ



Передумова - Наявність санкції у вигляді блокування активів, накладеної після 24 травня 2022. Для цього, ВРУ, Президент України, КМУ, НБУ чи СБУ подають до РНБО пропозиції щодо застосування такої санкції.

Рішення про застосування санкції у вигляді блокування активів приймається РНБО і вводиться в дію Указом Президента.





ПІДГОТОВКА ТА ПОДАННЯ ПОЗОВУ МІНІСТЕРСТВОМ ЮСТИЦІЇ



Глухівський кар'єр кварцитів, який, як вважається, належить російському олігарху Олегу Дерипасці.
Фото: УНІАН

Закон і відповідна Постанова КМУ наділяють Мін'юст повноваженнями визначати умови й підстави застосування конфіскації, готувати позовну заяву та бути позивачем під час судового розгляду справи.

Окрім визначення фактів і відповідних доказів, які повинен надати суду Мін'юст, потрібно з'ясувати низку питань, зокрема й тих, які виходять за межі вимог нової ст. 283-1 КАСУ, однак мають бути відображені в позові.

Мін'юст, який виступає в ролі позивача та метою якого є задоволення позовних вимог щодо конфіскації, повинен зважати на те, що суд досліджуватиме межі такого правообмеження щодо відповідності запропонованої конфіскації активів базовим принципам втручання держави в мирне володіння власністю. Також важливе значення в процесі конфіскації активів матиме публічність дій Мін'юсту. Розглянемо вказані питання докладніше.

А. Визначення пропорційності втручання у разі позбавлення власності шляхом конфіскації активів

У юридичній теорії принцип пропорційності є одним із визначальних елементів верховенства права, який має передусім інструментальну цінність, оскільки є своєрідною методикою визначення правомірності втручання в права людини з боку держави.²

Велика Палата Верховного Суду під час розгляду справи про правомірність застосування санкцій у вигляді блокування активів зазначила, що встановлення пропорційності втручання в право власності має бути предметом судового контролю згідно з положеннями ЄКПЛ та практикою ЄСПЛ.

Оскільки йдеться про більш обтяжливі наслідки втручання в права, ніж у разі блокування активів, вказане стає ще більш актуальним.

Зважаючи на це, під час підготовки позову та в судовому процесі Мін'юст повинен довести, що запропонована конфіскація є пропорційним засобом втручання в право власності.

Зробити це можливо шляхом проведення тесту на пропорційність.

² Цувіна Т. А. Принцип верховенства права у цивільному судочинстві: теоретико-прикладне дослідження. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук. С. 354.

Однак, враховуючи, що йдеться про конкретне конвенційне право на мирне володіння майном, закріплене у ст. 1 Протоколу № 1 Конвенції, застосуванню підлягатиме не загальнотеоретичний тест на пропорційність, а тест із адаптованими практикою ЄСПЛ саме під цю категорію справ критеріями.

Згідно зі справою Beyeler v. Italy таке втручання має відповідати певним критеріям: 1) дотримання принципу законності; 2) легітимна мета; 3) пропорційність такій меті.

Законність

Будь-яке втручання в права, захищені ст. 1 Протоколу № 1 Конвенції, має відповідати вимозі законності (Vistins and Perepjolkins v. Latvia; Belane Nagy v. Hungary).

Узагальнено принцип законності передбачає, що реалізовані положення законодавства повинні бути достатньо доступними, точними та передбачуваними у своєму застосуванні. Отже, йдеться про нормативну основу застосування санкцій у вигляді конфіскації активів у національному законодавстві.

Перевіряючи дотримання цієї вимоги, Мін'юст під час підготовки та подання позову про конфіскацію повинен звернути увагу на низку важливих аспектів.

Визначення суб'єкта, до якого може бути застосована конфіскація активів

Роль Мін'юсту в цьому питанні полягає у виборі суб'єкта з переліку тих, на кого вже було накладено блокування активів (оскільки лише заблоковані РНБО активи можуть бути конфісковані). Закон не визначає будь-яких правил вибору особи, щодо якої готуватиметься позов. Тому саме Мін'юст на власний розсуд визначатиме, кого торкнеться конфіскація. Такі дискреційні повноваження обов'язково підлягатимуть оцінюванню суду в межах дослідження законності як одного з критеріїв тесту на пропорційність втручання.

У зв'язку з відсутністю в Законі черговості застосування конфіскації до різних суб'єктів потрібно звертати увагу на контекст застосування цієї санкції. Зрозуміло, що конфіскації підлягатимуть активи усіх осіб, щодо яких наявні необхідні умови та підстави такої конфіскації. Однак можливість конфіскації обмежена в часі періодом дії воєнного стану.

Внаслідок цього може виникнути об'єктивна неспроможність Мін'юсту в скорочений термін підготувати матеріали щодо всіх підсанкційних осіб, активи яких можуть бути конфісковані. Тому у виборі такого суб'єкта потрібно керуватися двома критеріями, побудованими на спеціальних цілях конфіскації, про які йтиметься нижче в описі наступної умови пропорційності (зупинення агресивних дій та компенсація завданої шкоди):

1) ступінь зв'язку суб'єкта з політичним режимом росії. Саме удари по активах осіб, наближених до путінського режиму та відповідальних за ведення агресивної війни, а також «гаманців» агресора, тобто російських олігархів, які здобули свої статки завдяки корупції та зв'язкам з владою, матимуть найбільший ефект.

У визначенні ступеня такого зв'язку Мін'юсту може допомогти попередня робота СБУ та РНБО, яка накладала блокування активів. Також у цьому питанні рекомендуємо комунікувати з іншими державними органами, зокрема НАЗК, які виявляють «кандидатів» на санкції, та громадським сектором, який працює в цьому напрямі.

2) вартість активів. Суб'єкти, які володіють «дорожчими активами», мають стати пріоритетними кандидатами на конфіскацію порівняно з іншими.

Такий підхід у виборі суб'єкта простежується і в інших країнах, які вже запровадили чи ще в процесі запровадження відповідних механізмів конфіскації. Однак там його визначено безпосередньо в законі. Наприклад, у законопроєкті США пропонують конфісковувати будь-яке майно або рахунки, що підпадають під юрисдикцію США, вартістю понад 2 млн доларів США та належать російським енергетичним компаніям або іноземним особам, чиї статки частково отримані **через корупцію, пов'язану з режимом Путіна, або його політичну підтримку**, і щодо яких президент ввів санкції.

Рекомендуємо використовувати вказані критерії в ситуаціях, коли одночасно є декілька «претендентів» на конфіскацію та потрібно обрати одного чи декількох із них першочергово.

Дискусійним залишається питання вибору українських суб'єктів для застосування до них санкцій у вигляді конфіскації активів. Потрібно діяти відповідно до Закону України «Про санкції». Як описано вище, юридичний аналіз норм цього закону вказує, що, у разі якщо особа визнана терористом, до неї може бути застосована ця санкція. Отже, в таких випадках предмет доказування будуть становити факти, які свідчатимуть про належність особи до цієї категорії.

Для цього Мін'юсту треба зібрати і додати до позову відомості, що свідчать про здійснення суб'єктом терористичної діяльності. Це може бути витяг з Переліку осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності або стосовно яких застосовано міжнародні санкції, інформація щодо підозри чи обвинувачення в злочинах терористичної спрямованості тощо.

Якщо йдеться про українську юридичну особу, то потрібно довести суду відповідний статус такої юридичної особи. Для цього Мін'юст повинен надати відомості, які підтверджують її підконтрольність іноземній юридичній особі чи фізичній особі-нерезиденту, або відомості, які свідчать про частку росії в цій юридичній особі.

У цьому має допомогти активна співпраця Мін'юсту з суб'єктами, які ініціювали накладення блокування активів української юридичної особи.

Визначення умов застосування конфіскації активів

Хоча ст. 283-1 КАСУ не містить таких вимог до позову, Мін'юст повинен довести, що позов подається в період дії воєнного стану і стосовно активів, які вже заблоковані. Доказами цього є відповідний Указ Президента про введення воєнного стану та рішення РНБО і Указ Президента, які доводять факт присутності суб'єкта в санкційному списку. Важливо пам'ятати, що Закон не має зворотної дії, тому застосувати конфіскацію можна буде лише щодо тих активів, рішення про блокування яких було ухвалено після 24.05.2022.

Визначення підстав застосування конфіскації активів

КАСУ вказує, що позовна заява має містити обґрунтування наявності однієї або декількох підстав для застосування санкцій, визначених Законом.

Доказуванню підлягатимуть факт наявності суттєвої загрози національній безпеці, суверенітету чи територіальній цілісності України, а також факт значного сприяння у створенні такої загрози. Відображення конкретних підстав, визначених абз. 4 ч. 1 ст. 5-1 Закону, залежить від індивідуальних особливостей кожної справи, але загалом кожна з них має бути підтверджена якомога більшою кількістю доказів.

Особливу увагу слід надати дослідженню підстав застосування конфіскації до бізнесу, який сплачував відповідні суми до бюджету росії; благодійників та донорів, які робили пожертви органам державної влади чи військовому управлінню росії; покупців державних облігацій росії.

Відповідно до ч. 1 ст. 5-1 Закону всі ці категорії осіб об'єднано в підпункті «б» пункту 2 (суттєве сприяння вчиненню дій або ухваленню рішень, зазначених у пункті 1 цієї частини): фінансування або матеріально-технічне забезпечення діяльності держави-агресора, пов'язаної зі збройною агресією проти України чи окупацією/анексією її територій.

Такий критерій видається проблемним у правозастосуванні. Закон вказує лише на осіб, які фінансували діяльність росії, пов'язану зі збройною агресією проти України чи окупацією/анексією нашої території. Отже, сплату податків до бюджету росії чи придбання державних облігацій, однак без вказаних цілей, не можна буде розцінювати як підставу для застосування конфіскації. Водночас слід розуміти, що здебільшого великий бізнес, інвестори та донори не знали й не могли знати, що їхні кошти буде використано для агресії проти України та що це стане підставою для конфіскації їхніх активів. Тому й з погляду неможливості зворотної дії закону в часі до таких осіб не має застосовуватись конфіскація.

Натомість особи, які усвідомлювали, що фінансували воєнно-промисловий комплекс, армію чи її забезпечення для майбутньої повномасштабної агресії, безперечно, підпадатимуть під цю ознаку, так само як і ті, хто й далі це робить після 24 лютого 2022 року.

Відображаючи підстави, які не є юридично визначеними (наприклад, «глорифікація визначених осіб» чи «поширення фальшивих ідеологем»), рекомендуємо розкривати ці поняття та пояснювати, у чому саме полягали такі діяння.

Обґрунтування необхідності застосування конфіскації та пропорційності такого втручання може підсилити зазначення в позові об'єктивних наслідків російської агресії. Для цього потрібно посилатися на загальні збитки від російської агресії (як матеріальні, так і людські, додаючи відповідні офіційні дані ООН, інших міжнародних і державних органів) та на інші обставини, які підтверджують факт «суттєвості» створеної загрози та наслідків її реалізації.

Відомості про шкоду, завдану діями особи, з відповідними доказами значно підсилять обґрунтування обраної підстави конфіскації. Водночас встановлення прямого причинно-наслідкового зв'язку між конкретним діянням особи та конкретними наслідками є ускладненим через об'єктивні обставини активних воєнних дій.

Легітимна мета

Будь-яке втручання в право вільно володіти своїм майном може бути виправданим лише за умови, якщо воно відповідає законним публічним інтересам (Belane Nagy v. Hungary).

У ст. 1 Протоколу № 1 Конвенції вказано, що позбавити майна можна не інакше як в інтересах суспільства. Ця категорія має доволі широке трактування. Саме національні органи влади повинні виявляти потреби суспільства та визначати, що становить публічний інтерес³ а також яких цілей потрібно досягти в державній політиці (зокрема санкційній) завдяки такому позбавленню майна (конфіскації активів).

Отже, Мін'юст повинен обґрунтувати «легітимність» мети конфіскації. Як свідчить практика ЄСПЛ, законна мета заходу буде легітимізувати та визначати втручання держави в право власності як правомірне. Для цього в позові потрібно розкрити цілі, які можуть бути досягнуті завдяки застосуванню такого правообмеження, та показати їх співвідношення з інтересами суспільства. Нехтування цим елементом може стати підставою для відмови судом застосовувати конфіскацію чи для подальшого оскарження такого рішення, зокрема в ЄСПЛ.

Як ми вказували вище, Закон визначає лише загальні цілі санкцій, якими є: захист національних інтересів, національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України; протидія терористичній діяльності; запобігання порушенню, відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів громадян України, суспільства та держави. Однак спеціальні цілі конфіскації активів як виняткового заходу в умовах війни у Законі відсутні.

У такій ситуації під час розгляду справи по суті суд насамперед звертатиме увагу на цілі ухвалення відповідного закону і впроваджених конфіскаційних заходів, які ставив законодавець під час його підготовки та ухвалення.

Автори законопроекту зазначили їх у пояснювальній записці. Цілями прийняття законопроекту визначено:

- 1.зупинення дій, які уможливлюють вчинювані росією на території України воєнні злочини, злочини проти людяності та масштабні руйнування цивільної інфраструктури;*
- 2.укріплення фінансово-економічного підґрунтя, обороноздатності Української держави та компенсації шкоди жертвам злочинів росії.*

³Карнаух Б. П. Захист власності Європейським судом з прав людини і горизонтальний ефект. Право України. 2021. № 5. С. 1

Вказані цілі взаємопов'язані між собою, однак визначальне значення має зупинення дій, які уможливають вчинення злочинів росією та руйнування України. Саме на досягнення такої мети передовсім має спрямовуватися конфіскація активів.

Друга мета доповнює першу і відображає ті заходи, які в майбутньому, з одного боку, запобігатимуть повторним агресіям (укріплення обороноздатності), а з іншого – сприятимуть сатисфакції громадянам (компенсація шкоди) та державі (через укріплення її фінансово-економічного підґрунтя).

Зважаючи на цілі ухвалення Закону, яким було запроваджено конфіскацію активів, та посилаючись на теорію санкцій і об'єктивні умови війни, в яких застосовуватиметься конфіскація, рекомендуємо обґрунтовувати в позові можливість досягнення конфіскацією таких цілей:

- 1) *зупинення агресивних дій росії та припинення підтримки її нинішнього політичного режиму шляхом удару по її фінансових можливостях та активах «гаманців» і прихильників режиму для продовження збройної агресії;*
- 2) *здійснення швидкого та ефективного відшкодування збитків, завданих Україні та її народу, за рахунок коштів, отриманих від конфіскації (компенсаторна);*
- 3) *запобігання (загальна превенція) подальшому сприянню та підтримці «воєнних операцій» росії і порушенню нею норм міжнародного права шляхом встановлення конкретних і невідворотних наслідків таких дій – втрати власних активів.*

Безперечно, в умовах триваючої агресивної війни проти України такі цілі застосування санкції у вигляді конфіскації активів співвідносяться з інтересами суспільства як єдиною легітимною метою позбавлення права власності за ст. 1 Протоколу № 1 Конвенції.

Пропорційність легітимній меті

Втручання в право на мирне володіння майном має досягти «справедливого балансу» між вимогами загального інтересу суспільства та умовами захисту основних прав людини (*Beyeler v. Italy*; *Alisic and Others v. Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia, Slovenia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia*).

У питанні конфіскації активів Мін'юст повинен дотримуватися принципу балансування. Тобто на одну шальку терезів треба покласти обмеження або втрати, яких зазнала особа, а на другу – суспільну користь, яку можна отримати шляхом такого правообмеження.⁴

⁴ Карнаух Б. П. Захист власності Європейським судом з прав людини і горизонтальний ефект. Право України. 2021. № 5. С. 158.

Суспільна користь такого правообмеження визначається можливістю досягнення його легітимної мети, яка, своєю чергою, співвідноситься з цілями ухваленого Закону.

З огляду на зазначене важливим є питання стосовно обсягу активів, які підлягають конфіскації. Оскільки Закон не містить посилання на необхідний обсяг активів, які підлягають конфіскації (це є дискреційним повноваженням Мін'юсту), рекомендуємо диференційовано підходити до визначення конкретного переліку активів, які слід конфіскувати, та доводити суду, що конфіскація саме такого обсягу активів, а не меншого, є необхідною задля досягнення легітимної мети конфіскації.

Доводити необхідний обсяг конфіскованих активів можна шляхом його зіставлення з конкретними підставами застосування конфіскації в кожній окремій справі. Наприклад, за наявності одразу кількох таких підстав обсяг активів, які підлягатимуть конфіскації, може бути більшим за той, який застосовуватиметься за наявності лише однієї підстави.

Окремим питанням пропорційності втручання легітимній меті є встановлення способу та ступеня обмеження особи в реалізації її права.

Під час визначення пропорційності з'ясовують, чи можна було досягти тієї самої легітимної мети шляхом меншого втручання в права і чи розглянула влада можливість застосування менш суворох рішень (ОАО Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Russia; Vaskrsic v. Slovenia).

Мін'юст у позовній заяві повинен обґрунтувати, що застосування конфіскації є тим оптимальним заходом, який дасть змогу досягти легітимної мети. Для цього треба довести, що застосування менш обтяжливих заходів, наприклад блокування активів, не зможе досягнути поставлених цілей і що альтернативи конфіскації немає. Наприклад, можна показати, що раніше накладені на особу санкції не змогли зупинити цю особу від агресії та воєнних злочинів або вчинення дій, які підтримують чи сприяють такій агресії.

Зважаючи на те, що іншими засобами в сучасних умовах досягти визначених цілей, зокрема вплинути на поведінку особи, яка сприяє агресії, неможливо, доведення необхідності застосування конфіскації не має стати проблемним.

Також, визначаючи пропорційність втручання, потрібно враховувати індивідуальні особливості особи, до якої застосовується конфіскація активів.

Наприклад, ЄСПЛ звертає увагу на особисту вразливість особи (*Pyramtine v. Lithuania*), стан здоров'я і матеріальне становище (*Čakarević v. Croatia*).

В. Забезпечення публічності дій Мін'юсту

Така санкція, як конфіскація активів, є винятковим заходом, фактично безпрецедентним у вітчизняній та світовій практиці. Звісно, суспільна увага до такого процесу буде дуже велика. Це також зумовлено тим, що здебільшого конфісковувати будуть в іноземних осіб, а їхні активи можуть перебувати не лише в Україні, а й у будь-якій третій державі. Тому треба бути готовими до особливої цікавості іноземних держав до деталей конфіскаційного процесу. Це також матиме вплив на сприяння цих держав у виконанні ухвалених рішень з конфіскації активів.

У зв'язку з цим рекомендуємо Мін'юсту забезпечити якнайвищий рівень публічності й відкритості своїх дій у разі конфіскації активів. Громадянське суспільство повинне мати повний доступ до усіх кроків Мін'юсту – від вибору суб'єкта до подання позову та участі в судовому процесі. Кожен охочий повинен мати змогу ознайомитися з «кандидатами» на конфіскацію, фактами, доказами та підставами для її застосування, переліком активів, які можуть конфіскувати.

Публічна діяльність Мін'юсту у сфері конфіскації активів має стати елементом системи публічного й відкритого процесу вилучення активів агресора і поплічників путінського режиму та подальшої відбудови України, щоб громадянське суспільство мало змогу брати участь і відстежувати ці процеси.

4 РОЗГЛЯД СПРАВИ ТА ВИНЕСЕННЯ СУДОВОГО РІШЕННЯ ПРО КОНФІСКАЦІЮ ВИЩИМ АНТИКОРУПЦІЙНИМ СУДОМ



ФТ "Коростенський кар'єр", який належить компаніям російського бізнесмена – Ігоря Наумця
Фото: <http://kk.unigran.ua>

Основним «арбітром», який встановлюватиме наявність відповідних умов, підстав та необхідності конфіскації активів, а також пропорційність такого правообмеження, буде Вищий антикорупційний суд.

Вимоги до судового розгляду визначено як загальними нормами Кодексу адміністративного судочинства України, так і новою статтею 283-1 цього Кодексу. Попри це, вважаємо за потрібне надати рекомендації щодо окремих процесуальних моментів розгляду справ про конфіскацію. Їх реалізація позитивно вплине на легітимність застосування такого заходу та знизить ризик подальшого оскарження й скасування рішень, зокрема в ЄСПЛ.

А. Визначення пропорційності втручання у разі позбавлення власності шляхом конфіскації активів

Оскільки у випадку конфіскації йдеться про обмеження права, гарантованого ст. 1 Протоколу № 1 Конвенції, то одним із головних завдань ВАКС під час розгляду справ про конфіскацію є встановлення пропорційності такого втручання.

Велика Палата Верховного Суду зазначила, що встановлення пропорційності втручання в право власності має бути предметом судового контролю згідно з положеннями ЄКПЛ та практикою ЄСПЛ.

Окрім цього, принцип пропорційності дозволяє суддям структурувати свою аргументацію, роблячи процес здійснення правосуддя загалом і судові рішення зокрема більш зрозумілими й прозорими для громадськості, тим самим підвищуючи легітимність судової влади.⁵

Як ми вже описували вище, зробити це можна завдяки адаптованому до ст. 1 Протоколу № 1 Конвенції тесту на пропорційність втручання, який містить такі критерії: 1) законність; 2) легітимна мета; 3) пропорційність такій меті.

Суд повинен перевірити дотримання кожного критерію, дослідивши аргументи й докази Мін'юсту, про які йшлося в попередньому розділі. Окрім цього, є окремі питання, які повинен з'ясувати ВАКС, визначаючи пропорційність втручання в право мирного володіння майном.

⁵ Цувіна Т. А. Принцип верховенства права у цивільному судочинстві: теоретико-прикладне дослідження. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук. С. 361.

Будь-яке втручання в права, захищені ст. 1 Протоколу № 1 Конвенції, має відповідати вимозі законності (Vistins and Perepjolkins v. Latvia; Belane Nagy v. Hungary).

Суд повинен перевірити, чи щодо застосування такого заходу дотримано всіх вимог, які встановлено у ст. 5-1 Закону.

Визначаючи належність суб'єкта, до якого застосовується конфіскація, потрібно пам'ятати, що, відповідно до прямого припису Закону, він не має зворотної дії в часі, а тому конфіскації підлягатимуть лише ті активи, рішення про блокування яких було ухвалено після набрання ним чинності (24.05.2022).

З огляду на обмежені можливості перенакладення санкцій у вигляді блокування активів з метою подальшої їх конфіскації суд повинен ґрунтовно дослідити правомірність такого рішення задля недопущення вибіркового підходу.

Окрему увагу суд повинен зосередити на перевірці належності умов застосування конфіскації активів.

Мін'юст може подати позов до ВАКС про конфіскацію активів за умови дії правового режиму воєнного стану та наявності рішення РНБО і відповідного указу Президента про накладення санкції у вигляді блокування активів.

Під час розгляду справи ВАКС повинен дослідити ці факти. Якщо з першим не має бути проблем – треба просто перевірити чинність Указу Президента «Про введення воєнного стану в Україні», то для встановлення другого потрібно сконцентруватися на дослідженні питання правомірності рішення про блокування активів. Хоча безпосередньо Закон цього не вимагає, а рішення про накладення інших санкцій оскаржуються до Верховного Суду, ВАКС не може прийняти на віру рішення іншого адміністративного органу – РНБО. Інакше може скластися ситуація, за якої суд фактично легітимізує незаконне чи спірне рішення про блокування.

Закон наділяє суб'єктів – ініціаторів накладення санкцій та РНБО дискреційними повноваженнями щодо їх застосування (трактування загальних підстав застосування санкцій є доволі широким). Оскільки дія, вчинена на виконання дискреційних повноважень, підлягає контролю законності з боку суду, то ВАКС повинен додатково перевірити правомірність рішення щодо блокування активів. Для цього рекомендуємо використовувати критерії судового контролю за реалізацією дискреційного повноваження, напрацьовані Верховним Судом

(п. 33-34 Наукового висновку Верховного Суду від 13 квітня 2018 року).

У разі виявлення порушень, зокрема неналежних підстав для блокування, суд повинен відхилити позовні вимоги через неправомірність умови застосування конфіскації – накладення блокування активів за рішенням РНБО.

Суд повинен звернути увагу й на **підстави** застосування конфіскації та недостатню юридичну визначеність деяких положень Закону. Зокрема, це стосується підстави застосування такої санкції – створення **суттєвої** загрози національній безпеці, суверенітету чи територіальній цілісності України (в тому числі шляхом збройної агресії чи терористичної діяльності) або **значного** сприяння (в тому числі шляхом фінансування) вчиненню таких дій іншими особами. Зрозуміло, що об'єктивно неможливо передбачити всі випадки таких загроз у законі і що кожен випадок є індивідуальним та залежить від багатьох обставин. Тому суд наділяється широкими повноваженнями тлумачити ці терміни. До того ж окремі підстави, визначені абз. 4 ч. 1 ст. 5-1 Закону, можуть бути маркерами «суттєвості загрози» та «значної міри сприяння».

Оскільки чіткого визначення цих понять Закон не містить, їх правовий зміст повинна визначити судова практика розгляду справ про конфіскацію. Це саме стосується формулювання деяких діянь, які є підставою для застосування конфіскації, як-от «глорифікація», «поширення фальшивих ідеологем» тощо.

Легітимна мета

Будь-яке втручання в право вільно володіти своїм майном може бути виправданим лише за умови, якщо воно відповідає законним публічним інтересам (Belane Nagy v. Hungary).

Верховний Суд під час розгляду справи щодо блокування активів зазначив, що «втручання у право мирного володіння майном позивача має легітимну мету забезпечити контроль за власністю особи, яка може нести потенційну загрозу національним інтересам України. Вказаний контроль є необхідним для **ефективного реагування держави на загрози її безпеці**, що підтверджує, зокрема, преамбула Закону України “Про санкції”. Зазначена мета відповідає пункту 2 статті 1 Першого протоколу до Конвенції».

З огляду на усталену практику ЄСПЛ, на відміну від блокування активів, їх конфіскація є іншим видом втручання в право власності – позбавленням власності, а не контролем за її використанням.

Як наслідок, легітимна мета такого втручання є іншою – інтереси суспільства, а «ефективне реагування держави на загрози її безпеці», очевидно, не буде достатнім для її досягнення.

Тому, окрім загальних цілей санкцій, під час розгляду справи судом мають оцінюватися спеціальні цілі конфіскації, якими можуть бути:

1. зупинення дій, які уможливають вчинювані росією на території України воєнні злочини, злочини проти людяності та масштабні руйнування цивільної інфраструктури;
2. укріплення фінансово-економічного підґрунтя, обороноздатності Української держави та компенсації шкоди жертвам злочинів росії.

Такі цілі мають співвідноситися з інтересами суспільства. Відповідно, з ними ж мають співвідноситися і цілі конфіскації активів конкретного суб'єкта, на які повинен вказувати Мін'юст у позові в обґрунтування легітимної мети такого правообмеження.

Пропорційність легітимній меті

Втручання в право на мирне володіння майном має досягти «справедливого балансу» між вимогами загального інтересу суспільства та умовами захисту основних прав людини (Beyeler v. Italy; Alisic and Others v. Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia, Slovenia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia).

Загалом, суд повинен встановити, що запропоноване обмеження права є пропорційним тим вигодам, які отримуються від такого обмеження.

Для цього суд повинен зважити всі аргументи «за» і «проти», дослідивши доводи позивача, чому саме такий обсяг правообмежень потрібно покласти на особу. Оскільки справа стосується конфіскації активів, то мова йде саме про обсяг активів, які конфіскуються.

Визначаючи мінімальний обсяг активів, який є необхідним для досягнення легітимної мети конфіскації, суд повинен з'ясувати підстави, які дають право на конфіскацію, та взяти до уваги всі індивідуальні ознаки особи, активи якої конфіскуються, зокрема стан здоров'я, матеріальне становище тощо (Pyrantiene v. Lithuania; Čakarevic v. Croatia).

Також у межах дослідження пропорційності втручання суд повинен з'ясувати, чи є запропонований рівень втручання в права необхідним у цьому конкретному випадку.

Під час визначення пропорційності з'ясовують, чи можна було досягти тієї самої легітимної мети шляхом меншого втручання в права і чи розглянула влада можливість застосування менш суворох рішень (ОАО Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Russia; Vaskrsic v. Slovenia).

У цьому аспекті суд повинен перевірити, чи можна буде досягти легітимної мети, про яку йшлося вище, застосуванням менш обтяжливого заходу. Для цього треба дослідити усі можливі в сучасних умовах альтернативні заходи та ті, які вже було застосовано як Україною, так і іншими державами. Наприклад, треба з'ясувати, чому вже застосованого блокування активів виявилось недостатньо та чи справді є необхідність вжиття більш жорсткого заходу – конфіскації.

V. Співмірність обмежень різних конвенційних прав

Окремим питанням, яке повинен дослідити суд, є те, чи не порушує конфіскація (навіть та, що була визнана пропорційною) інших конвенційних прав. Ідеться про так званий конфлікт окремих конвенційних прав.

Наприклад, Закон жодним чином не обмежує обсягу активів, які можуть бути конфісковані. Перелік таких активів формує та визначає Мін'юст на власний розсуд (дискреція Мін'юсту у виборі обсягу активів, країни, де вони перебувають, тощо). З огляду на це потенційно можливими є випадки, коли буде порушено інші конвенційні права такої особи (наприклад, коли у важкохворої людини конфіскують усі кошти й житло, що позбавляє її права отримувати належне лікування). Суд повинен надати увагу встановленню всіх обставин, забезпечити захист і непорушність основних прав та не допустити ситуацій, у яких конфіскація стане для особи надмірним тягарем.

Запобігти можливим випадкам такого непропорційного втручання могло б законодавче закріплення певних обмежень у конфіскації активів, на кшталт переліку майна, яке не підлягає конфіскації за вироком суду. Оскільки такого переліку немає, суд повинен оцінювати такі ситуації залежно від обставин справи в кожному конкретному випадку.

Також рекомендуємо суду ретельно досліджувати можливість порушення прав третіх осіб унаслідок конфіскації активів. Наприклад, коли йдеться про конфіскацію спільної сумісної власності чи про конфіскацію житла, в якому проживають малолітні діти.

С. Забезпечення права на справедливий суд

Право власності особи є правом матеріального характеру, тому рішення держави щодо обмеження цього права також має бути об'єктом перевірки дотримання права на справедливий суд (British-American Tobacco Company Ltd v. the Netherlands; Raimondo v. Italy).

Окрім того, що конфіскація активів як втручання в право мирного володіння майном має бути визнана судом пропорційною, порядок розгляду справи повинен відповідати вимогам ст. 6 ЄКПЛ та відповідній практиці ЄСПЛ щодо справедливості й публічності такого процесу.

Дотримання вказаних гарантій дасть змогу запобігти порушенню процесуальних прав осіб і подальшому оскарженню судових рішень на цій підставі.

Загалом, усі процесуальні моменти конфіскаційного процесу передбачено новою ст. 283-1 КАСУ та загальними нормами КАСУ, які є застосовними для цих справ.

Особливості такого провадження (скорочені терміни й спрощені процедури) зумовлюють необхідність надати особливу увагу деяким моментам забезпечення гарантій, передбачених ст. 6 Конвенції, під час розгляду справ з конфіскації активів.

Вказані питання потрібно розглядати крізь призму поняття «справедливого слухання» (*fair hearing*), передбаченого п. 1 згаданої статті Конвенції. Його сутність полягає в тому, що особа повинна мати можливість довести до суду свої вимоги та заперечення, ефективно представити свою юридичну позицію перед судом на умовах, рівних із тими, що надані іншій стороні, а також отримати за результатами розгляду справи вмотивоване судове рішення. У такий спосіб реалізується **право бути почутим**.

Виокремлюють три групи гарантій права бути почутим судом: а) гарантії, що є передумовою його реалізації (належне повідомлення); б) гарантії, які дозволяють реалізувати це право під час судового розгляду (усність судового розгляду, можливість участі в розгляді справи, принцип «рівної зброї» та змагальність); в) гарантії, які демонструють особі, що рішення у справі ухвалене на основі принципу права бути почутим (умотивованість судового рішення). Розглянемо кожен з них щодо особливостей розгляду справ про конфіскацію активів.

а) Перша група гарантій стосується етапу підготовки справи до розгляду.

Суб'єкт, до якого може бути застосована конфіскація, має бути належним чином повідомлений про дату й час судового розгляду. Спосіб повідомлення треба обрати так, щоб не виникало сумнівів у тому, що суд зробив усе можливе для повідомлення особи. Зокрема, це може бути особисте вручення повістки, використання офіційної пошти або ж рекомендований лист. За відсутності суб'єкта на засіданні суд повинен дослідити факт його належного повідомлення.

Внаслідок обмеженої можливості застосовувати санкції до українських осіб можна припустити, що суб'єктами конфіскації здебільшого будуть іноземці. Це актуалізує й водночас ускладнює питання щодо належного повідомлення цих осіб, особливо зважаючи на те, що ст. 283-1 КАСУ не містить якихось особливостей повідомлення.

Загострюють проблему належного повідомлення скорочені строки розгляду справ з конфіскації активів у 10 днів.

У справі «Shandrov v. Russia» ЄСПЛ зауважив, що повістку було направлено заявникові за 12 днів до судового засідання. Однак він проживав за 1600 км від місця проведення суду, через що, навіть за умови більш раннього отримання повістки, заявник навряд чи мав би достатньо часу для підготовки до участі у справі, особистої присутності в судовому засіданні та пошуку адвоката.

У зв'язку з цим рекомендуємо після подання позовної заяви невідкладно забезпечити належне повідомлення суб'єкта, щодо якого розглядається питання про конфіскацію його активів, усіма можливими способами (направлення відповідних доручень компетентним органам іноземних держав, а також додатково сповіщення електронною поштою, засобами телефонного зв'язку, в соціальних мережах, опублікування інформації на офіційному сайті та у ЗМІ тощо).

б) Друга група гарантій стосується вже безпосередньо судового розгляду.

Слід звернути увагу на обмежений законодавчий строк подання відзиву на позов у 2 дні з моменту його отримання. Такий строк не у всіх випадках дає змогу належним чином дослідити зміст позовних вимог і надати свої заперечення й докази. Мін'юст може готувати позовну заяву протягом довгого часу, натомість відповідач має лише 2 дні на відзив. Цього може бути об'єктивно недостатньо, якщо позовна заява містить багато доводів, фактів чи обставин, які є підставою для конфіскації, чи коли конфіскації підлягає значна кількість активів.

Ще гостріше це питання постає для іноземних осіб, які для того, щоб дослідити позовну заяву, мають її перекласти. Тому рекомендуємо суду, з урахуванням особливостей кожної справи, брати до уваги окремі обставини, які можуть впливати на можливість підготовки й подання відзиву в зазначений строк, під час дослідження підстав «поважності» у разі його пропуску.

Проблемою також може стати забезпечення гарантій участі особи в судовому засіданні. В умовах війни можливість прибуття в судове засідання, яке проходитиме в м. Києві, може бути не у всіх, особливо в іноземців або осіб, які перебувають за межами України.

Згідно з матеріалами справи «Ponka v. Estonia» заявник перебував у місцях позбавлення волі у Фінляндії, а провадження було відкрите в суді Естонії. ЄСПЛ зауважив, що «слухання» справи заявника не обов'язково повинно було мати форму усного слухання в залі суду в Естонії. Однак національний суд не розглянув можливості використання інших альтернативних варіантів, зокрема сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, з метою забезпечення права заявника на усне слухання. На підставі зазначеного ЄСПЛ дійшов висновку про порушення п. 1 ст. 6 ЄКПЛ.

Потрібно забезпечити право участі в судовому засіданні в режимі відеоконференції. Ст. 283-1 КАСУ не містить окремих правил участі в засіданні в режимі відеоконференції, тому застосуванню підлягатиме загальна ст. 195 КАСУ, в ч. 2 якої встановлено строк подання заяви про відеоконференцію – не пізніше ніж за п'ять днів до судового засідання. Зважаючи на те, що справа розглядається судом у 10-денний строк з моменту отримання позовної заяви, зазначений строк подання заяви про відеоконференцію може позбавити сторону такої можливості. Суд повинен забезпечити таке право, взявши до уваги та оцінивши всі обставини справи, які можуть завадити поданню заяви у вказаний строк.

Публічність і відкритість дій Мін'юсту з конфіскації активів повинні мати логічне продовження в судовому процесі. Усі дії суду повинні мати публічний характер. Інформація щодо справи має бути максимально відкритою, оприлюднюватися в усіх можливих офіційних джерелах. Судові засідання повинні бути відкритими із забезпеченням публічності й повного доступу ЗМІ. Варто також здійснювати трансляцію таких засідань.

в) Третя група гарантій стосується вмотивованості судового рішення.

Вмотивованість судового рішення як складова частина гарантії бути почутим є важливою вимогою, яка впливає на легітимність судового рішення та довіру до судового процесу.

Кожне рішення, ухвалене за наслідками розгляду справи про конфіскацію активів, має враховувати, зокрема, й оцінювання заперечень особи, активи якої підлягають конфіскації, а також доказів, наданих нею. Дослідження всіх доказів та аргументів сторін, відповіді на всі запитання, поставлені перед судом у процесі розгляду справи, убезпечать від майбутнього оскарження рішення з цієї підстави. Судове рішення має бути законним та обґрунтованим, базуватися на засадах верховенства права.

Цей принцип дає суддям змогу структурувати свою аргументацію, роблячи процес здійснення правосуддя загалом і судові рішення зокрема більш зрозумілими й прозорими для громадськості, тим самим підвищуючи легітимність судової влади.





ВИСНОВКИ

Отже, Україна стала першою державою, яка на законодавчому рівні закріпила механізм застосування санкції у вигляді конфіскації активів. Однак Закон містить низку недоліків і ризиків, які можуть стати підставою для оскарження судових рішень і нівелювати всі зусилля, зроблені для конфіскації активів агресора та його поплічників.

За таких умов критично важливе значення має формування якісної правозастосовчої практики, яку повинні забезпечити Мін'юст і Вищий антикорупційний суд.

Сформовані в цьому документі рекомендації допоможуть цим органам зробити процес конфіскації активів ефективним і таким, що відповідає найкращим практикам, зокрема ЄСПЛ, у тому числі щодо дотримання гарантованих прав осіб.

Міністерство юстиції України як орган, уповноважений визначати умови та підстави застосування конфіскації, готувати позовну заяву та бути позивачем під час судового розгляду справи, для того, щоб процес конфіскації був ефективним, не порушував права осіб і не мав підстав для подальшого оскарження та скасування, повинне:

1. дотримуватися принципу пропорційності втручання у разі позбавлення власності шляхом конфіскації активів. Зокрема, рекомендуємо:

- при визначенні суб'єкта, до якого може бути застосована конфіскація активів:
 - насамперед концентруватися на відповідності критеріям ступеня зв'язку з політичним режимом росії та вартості активів;
 - якщо йдеться про українську особу, додавати до позову відомості, що свідчать про здійснення суб'єктом терористичної діяльності, або відомості, які підтверджують підконтрольність української юридичної особи іноземній юридичній особі чи фізичній особі-нерезиденту, або відомості, які свідчать про частку росії в цій юридичній особі;
- подавати докази наявності умов застосування конфіскації:
 - відповідний Указ Президента про введення воєнного стану;
 - рішення РНБО і Указ Президента, які доводять факт присутності суб'єкта в санкційному списку;

- доводити наявність підстав застосування санкцій, розкриваючи зміст тих підстав, які не є юридично визначеними, з вказівкою на об'єктивні наслідки російської агресії;
- у позові обґрунтувати «легітимність» мети конфіскації, яка співвідноситься з цілями ухвалення Закону. Ними можуть бути:
 - зупинення агресивних дій росії та припинення підтримки її чинного політичного режиму шляхом удару по її фінансових можливостях та активах «гаманців» і прихильників режиму для продовження збройної агресії;
 - здійснення швидкого й ефективного відшкодування збитків, завданих Україні та її народу, за рахунок коштів, отриманих від конфіскації (компенсаторна);
 - запобігання (загальна презумпція) подальшому сприянню та підтримці «воєнних операцій» росії і порушенню нею норм міжнародного права шляхом встановлення конкретних і невідворотних наслідків таких дій – втрати власних активів;
- доводити пропорційність втручання легітимній меті, зокрема:
 - диференційовано підходити до визначення конкретного обсягу активів, які слід конфіскувати, доводячи те, що конфіскація саме цього обсягу активів, а не меншого, є необхідною для досягнення легітимної мети;
 - наводити факти того, що застосування менш обтяжливих заходів, наприклад блокування активів, не зможе досягнути поставлених цілей і що альтернативи конфіскації в конкретних умовах немає;
 - враховувати індивідуальні особливості особи, до якої застосовується конфіскація активів;

2. забезпечити якнайвищий рівень публічності й відкритості своїх дій з конфіскації активів.

Вищий антикорупційний суд як орган, який буде встановлювати наявність відповідних умов, підстав та необхідності конфіскації активів, а також визначати правомірність такого правообмеження, повинен:

1. перевірити дотримання принципу пропорційності втручання у разі конфіскації активів через:

- відповідність позовної заяви вимогам законності, що полягає в належному визначенні суб'єкта, щодо якого застосовуватиметься конфіскація активів, умов і підстав здійснення конфіскації активів;
- визначення легітимної мети застосування санкції у вигляді конфіскації активів з урахуванням не лише загальних, а й спеціальних цілей, для досягнення яких обрано саме конфіскацію активів як особливий вид санкцій;

- оцінювання критерію пропорційності втручання легітимній меті через зіставлення обсягу конфіскованих активів особи з досягненням мети конфіскації, з урахуванням індивідуальних ознак особи та всіх особливостей конкретної справи та з'ясування необхідності застосування саме конфіскації активів, а не менш обтяжливого заходу для досягнення встановлених цілей;
2. дослідити конфлікт різних конвенційних прав, який може виникнути у разі конфіскації активів, досягаючи справедливого балансу між дотриманням різних прав, передбачених різними статтями Конвенції;
 3. забезпечити дотримання права на справедливий суд через реалізацію гарантій права бути почутим, а саме гарантій, які стосуються досудового розгляду, розгляду справи щодо конфіскації активів у суді, а також гарантії вмотивованості судового рішення. Зокрема, йдеться про забезпечення права бути належним чином повідомленим про розгляд справи, права подати відзив на позов, права брати участь у справі в режимі відеоконференції, права на відкрите й публічне слухання, а також на вмотивоване й аргументоване судове рішення.



+38 (063) 763-85-09



office@izi.institute

izi.institute