

Ризики законопроекту №12406 та рекомендації з приведення у відповідність найкращим міжнародним стандартам та вимогам ЄС

Аналітична записка

Зміст

Резюме

Вступ

Розробка законопроєкту щодо криміналізації порушення та обходу санкцій

Поточна редакція законопроєкту та виявлені недоліки:

- 1. Обмеження кримінальної відповідальності лише умисними порушеннями*
- 2. Створення "лазівки" для виводу активів підсанкційних осіб за допомогою адвокатів*
- 3. Відсутність механізму надання дозволів на вчинення дій, заборонених санкціями*

Поправка щодо неможливості застосування санкцій до громадян України та українських юридичних осіб

Висновки та рекомендації

Резюме

Законопроект №12406, який передбачає криміналізацію порушення та обходу санкцій є критично важливим для України документом, що має забезпечити відповідність національного законодавства вимогам ЄС, зокрема Директиви ЄС 2024/1226 та посилити боротьбу з порушниками санкцій. Однак зміни, внесені під час підготовки до другого читання, створюють три ключові ризики:

1. Невідповідність вимогам ЄС – обмеження відповідальності лише умисними порушеннями суперечить Директиві ЄС 2024/1226, яка вимагає криміналізації також необережних порушень.
2. Ризик обходу санкцій – недостатньо чіткий механізм винятку для адвокатських послуг може створити лазівку для виведення активів.
3. Порушення прав людини – відсутність механізму надання дозволів на вчинення дій, заборонених санкціями, може призвести до блокування доступу до медичних, освітніх та інших базових послуг.

Суттєві ризики для ефективності санкційної політики також містить поправка, яка встановлює фактичну неможливість застосування санкцій щодо громадян України та українських юридичних осіб. Попри те що вона не увійшла до редакції законопроекту, підготовленої до другого читання, депутати продовжують обговорювати можливість її включення до остаточної редакції законопроекту.

Для забезпечення ефективності законопроекту необхідно: передбачити кримінальну відповідальність за необережні порушення, уточнити обмеження для адвокатських гонорарів, запровадити систему надання дозволів на вчинення дій, заборонених санкціями, та відмовитись від ідеї обмеження суб'єктів, до яких можуть застосовуватись санкції.

Врахування цих рекомендацій дозволить Україні створити ефективну систему протидії порушенням санкцій, що відповідатиме найкращим міжнародним практикам.

Вступ

Санкції є одним з найважливіших інструментів протидії особам, чия поведінка становить загрозу національній безпеці держави та міжнародному правопорядку. З початку повномасштабної агресії завдяки спільним зусиллям країн санкційної коаліції та громадськості росія стала найбільш санкціонованою державою у світі¹. Ба більше, санкції перетворилися на потужний інструмент, здатний суттєво послабити спроможність агресора вести війну та позбавити його пособників можливості вести безтурботний спосіб життя.

Проте важливо не лише запроваджувати санкції, а й забезпечувати контроль за їх дотриманням та притягувати порушників до відповідальності. З цією метою законодавство значної кількості держав містить положення щодо відповідальності за порушення та обхід санкцій². Деякі міжнародні об'єднання пішли навіть далі – створивши мінімальний стандарт вимог щодо криміналізації таких діянь. До прикладу, Європейський Союз для подолання фрагментації системи забезпечення дієвості санкцій ухвалив Директиву 2024/1226³, яка встановлює мінімальні стандарти кримінального переслідування порушників санкцій. Держави-члени ЄС мали імплементувати відповідні норми у національне законодавство до 20 травня 2025 року. Україна, як держава-кандидат на членство в ЄС, зобов'язана привести своє національне законодавство у відповідність з правом ЄС, зокрема з Директивою 2024/1226. Це впливає як зі статті 7 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС⁴, так і рекомендацій Європейської Комісії, наданих у її звітах про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС. Зокрема, у Звіті від 2024 року Європейська Комісія наголошувала на необхідності прийняття змін до Кримінального кодексу шляхом доповнення нової статті, яка передбачатиме кримінальну відповідальність за обхід обмежувальних заходів⁵.

Розробка законопроекту щодо криміналізації порушення та обходу санкцій

З метою посилення національної безпеки України, а також виконання євроінтеграційних зобов'язань міжвідомча робоча група під координацією Аналітичного центру "Інститут законодавчих ідей" спільно з Міністерством юстиції України та за участю понад 10 представників інших державних відомств та

¹ Consolidated Russia Sanctions Data Dashboard – Castellum.AI: <https://www.castellum.ai/russia-sanctions-dashboard?fbclid=IwAR2PKBo3ek1XMzawKhU66LuBHSISs29Sld-cZmxOlureEa6TV2DOHJX8ZfY>

² Огляд стану притягнення до відповідальності за обхід санкцій: сучасний стан та перспективи: <https://izi.institute/analysts/5/>

³ Directive (EU) 2024/1226 of the European Parliament and of the Council of 24 April 2024 on the definition of criminal offences and penalties for the violation of Union restrictive measures and amending Directive (EU) 2018/1673: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024L1226>

⁴ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page#Text

⁵ Ukraine 2024 Report: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

органів протягом більш ніж року розробляла законопроект про криміналізацію порушення та обходу санкцій. Як результат 14 січня 2025 року Президент України вніс до Верховної Ради України законопроект “Про внесення змін до Кримінального кодексу України і Кримінального процесуального кодексу України та Закону України “Про санкції” щодо встановлення відповідальності за порушення спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)” (далі – законопроект [№12406](#)⁶).

3 червня 2025 року законопроект №12406 про криміналізацію порушення та обходу санкцій було прийнято за основу Верховною Радою України. Цей документ став важливою основою для реформування санкційної політики України та створення правової рамки для ефективної боротьби з порушеннями санкцій. За умови точкового доопрацювання він зможе врахувати вимоги нещодавно ухвалені Директиви ЄС 2024/1226 та [найкращі світові практики](#)⁷. Наразі він готується до голосування у другому читанні.

Поточна редакція законопроекту та виявлені недоліки

9 липня 2025 року Комітет Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності [схвалив](#) редакцію законопроекту №12406 до другого читання⁸. Загалом, більшість підтриманих депутатських поправок покращують якість законопроекту, водночас було внесено низку положень, які віддалили досягнення цієї мети, погіршили його якість та знизили перспективу його ефективності на практиці.

Аналітичний центр “Інститут законодавчих ідей” проаналізував порівняльну таблицю з підтриманими поправками Комітету та наголошує на найбільш значущих недоліках, які слід усунути аби зберегти логіку закону, відповідати вимогам ЄС та найкращим світовим практикам.

1. Обмеження кримінальної відповідальності лише умисними порушеннями

Встановлюється відповідальність **лише за умисне** невиконання чи перешкоджання виконанню санкції, тоді як попередня редакція передбачала відповідальність і за необережні порушення санкцій.

Директива ЄС 2024/1226 у ч. 3 ст. 3 прямо визначає, що “Держави-члени забезпечують, щоб діяння, перелічені в підпункті (e) пункту 1 цієї статті, становили кримінальний злочин також у разі їх вчинення з **серйозної недбалості**”, а у §4

⁶ Проект закону №12406: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/55621>

⁷ Кращі підходи до кримінального переслідування за порушення санкцій: Український та міжнародний контекст: <https://izi.institute/en/analysts/37/>

⁸ Порівняльна таблиця проекту закону “Про внесення змін до Кримінального кодексу України і Кримінального процесуального кодексу України та Закону України “Про санкції” щодо встановлення відповідальності за порушення спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)” (друге читання): <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/pubFile/2983826>

пreamбули зазначено “Певна поведінка повинна становити кримінальний злочин, навіть якщо вона здійснюється з серйозною недбалістю”.

Таким чином, запропонований підхід прямо суперечитиме Директиві ЄС.

Експерти Ради Європи у своїх висновках на редакцію законопроекту до I читання схвально оцінили те, що Україна намагається криміналізувати також і необережні порушення. Насамкінець, відсутність кримінальної відповідальності за необережні порушення санкцій значно ускладнить доказування та зробить українське законодавство одним з найбільш слабких серед країн санкційної коаліції. Так, необережність криміналізована в ФРН, Австрії, Швеції, Данії, Хорватії, Норвегії, Швейцарії. Нещодавно [Литва](#), імплементувавши Директиву теж встановила відповідальність за необережні порушення⁹.

Тому ми пропонуємо передбачити відповідальність як за умисне, так і за необережне порушення санкцій, прибравши з диспозиції статті уточнююче слово “умисне”. Відсутність такої вказівки означатиме криміналізацію порушення санкцій незалежно від форми вини.

2. Створення “лазівки” для виводу активів підсанкційних осіб за допомогою адвокатів

Пропонується доповнити Закон України “Про санкції” “винятком” з санкцій, який поширюватиметься на укладення та виконання договору про надання правової допомоги з особою, до якої застосовано санкцію, водночас порядок оплати таких послуг та методика обчислення розміру винагороди адвокатів буде встановлена на підзаконному рівні. Загалом, такі зміни є потрібними в контексті забезпечення права особи на професійну правничу допомогу, однак слід прямо передбачити, що “виняток” поширюється лише на послуги, які відповідають законодавчо визначеному розміру винагороди. У випадку, якщо гонорар адвоката більший за цей розмір – це має кваліфікуватись як порушення санкції.

3. Відсутність механізму надання дозволів на вчинення дій, заборонених санкціями

У запропонованій редакції законопроекту **відсутня можливість отримати дозвіл** на вчинення дій, які заборонені санкцією.

На недолік відсутності системи надання дозволів прямо вказано під час останнього скринінгу щодо узгодження законодавства з *acquis* ЄС. Тому Україна повинна запровадити таку систему дозволів, яка уже діє в країнах ЄС, США, ВБ та інших країнах санкційної коаліції.

⁹ Сейм Литви посилив відповідальність за порушення міжнародних санкцій:
<https://confiscation.com.ua/news/0054/>

Без такого положення криміналізація веде до порушення фундаментальних прав людини (наприклад, неможливість отримання медичного обслуговування, оплати освітніх послуг тощо), репутаційних втрат України та багатомільйонних відшкодувань у майбутньому за результатами розгляду скарг до Європейського суду з прав людини, а сам Закон ризикує бути визнаним неконституційним.

Унормування порядку надання дозволів з відкритою інформацією щодо суб'єктів звернення та виданих дозволів зробить державну санкційну політику передбачуваною, прозорою та гнучкою. Це сприятиме захисту національної безпеки та водночас дозволить оперативно реагувати на економічні виклики та потреби.

Поправка щодо неможливості застосування санкцій до громадян України та українських юридичних осіб

Окремо слід звернути увагу на широко обговорювану депутатську поправку¹⁰, яка хоч і не була врахована Комітетом, проте активно підтримується в деяких парламентських колах. Вона залишається предметом дискусій та може бути винесена на голосування як окрема пропозиція. Ідеться про поправку, яка передбачає фактичну заборону застосування санкцій до громадян України та українських юридичних осіб.

Проблематичність такого підходу полягає у суперечності з доктриною “ворожого характеру” (*enemy character*), відповідно до якої головним критерієм застосування санкцій до фізичних осіб є не громадянство, а фактичне проживання чи ведення бізнесу на території, яка належить агресору, або яка ним окупована¹¹. Вважаємо, що визначальним критерієм, який вказує на можливість та необхідність застосування санкцій до особи мають бути її дії, які створюють загрозу національній безпеці або міжнародному правопорядку.

Сучасна практика країн санкційної коаліції підтверджує можливість застосування санкцій як щодо власних громадян, так і юридичних осіб, що зареєстровані або здійснюють господарську діяльність на території держави. До прикладу, у грудні 2024 року санкції ЄС застосовано до [громадянина Нідерландів](#) за торгівлю російською нафтою¹². У травні 2025 року Велика Британія застосувала санкції щодо [власного громадянина](#) через пов'язаність з російським тіньовим флотом¹³. Не виключеним є й застосування санкцій щодо власних юридичних осіб.

¹⁰ Поправка № 350 Григорія Мамки

¹¹ Вказаний підхід активно застосовувався під час I та II світової війни та описаний, зокрема у рішеннях Британських судів (*Porter v Freudenberg*; *Re von Hellfeld*; *Kraut v Dumler* [1915] 1 KB 857; *Sovfracht (V/O) v Van Udens's Scheepvaart en Agentuur Maatschappij N.V.* [1943] KB.)

¹² ЄС вперше ввів санкції проти власного громадянина за торгівлю нафтою РФ: <https://epravda.com.ua/svit/yes-vpershe-vviv-sankciji-proti-vlasnogo-gromadyanina-za-torgivlyu-naftoyu-rf-800993/>

¹³ *Financial Sanctions Notice. Russia. 20/05/2025*: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/682c444f256994af4172ac35/Notice_Russia_200525.pdf

Наприклад, у національному санкційному списку Польщі перебуває значна кількість таких осіб, зокрема Beloil, 1C-Poland, Faberlic Europe¹⁴.

Повне виключення громадян України або ж українських юридичних осіб з-під санкційного режиму створить правову прогалину для осіб, які фактично діють в інтересах агресора, перебуваючи на окупованих територіях або в третіх країнах. Рекомендуємо зберегти можливість застосування санкцій до громадян України та юридичних осіб, зареєстрованих, чи тих, що здійснюють господарську діяльність в Україні, при цьому чітко визначивши підстави такого застосування та процедури оскарження. Це знизить ризик свавільного застосування санкцій та забезпечить належний правовий захист.

Висновки та рекомендації

Законопроект №12406 є важливим кроком у розбудові ефективної системи протидії порушенням санкцій в Україні. Попри значний прогрес, досягнутий під час розробки та прийняття у першому читанні, зміни, внесені під час підготовки до другого читання, створюють ризики невідповідності міжнародним стандартам та зниження ефективності правозастосування.

З огляду на зазначені ризики, Аналітичний центр “Інститут законодавчих ідей” вважає критично важливим до голосування у другому читанні врахувати наступні зміни:

1. Забезпечити відповідність Директиві ЄС 2024/1226 шляхом включення кримінальної відповідальності за необережні порушення санкцій;
2. Уточнити механізм винятку для правничої допомоги, щоб запобігти виведенню активів підсанкційних осіб через адвокатів;
3. Запровадити механізм надання дозволів для вчинення дій, заборонених санкціями, які можуть бути виправдані гуманітарними, медичними чи іншими об’єктивними потребами.
4. Відмовитись від ідеї повного виключення з-під дії санкцій громадян України та українських юридичних осіб.

Ефективна імплементація цих змін дозволить Україні не лише виконати свої євроінтеграційні зобов’язання, але й сформувати ефективну систему протидії порушенням санкцій, яка відповідатиме найкращим практикам країн санкційної коаліції і сприятиме подальшому посиленню тиску на агресора та його пособників.

¹⁴ Lista osób i podmiotów objętych sankcjami: <https://www.gov.pl/web/mswia/lista-osob-i-podmiotow-objetych-sankcjami>