

УДК 342.92

**Євген СМІЮХА**

керуючий партнер, адвокат, виконавчий директор, Адвокатська фірма «Династія», просп. Дмитра Яворницького, 19, Дніпро, Україна, 49005

ORCID: 0009-0004-0572-8524

DOI: 10.32782/LST/2024-4-11

**Бібліографічний опис статті:** Сміюха, Є. (2024). Історико-правова характеристика становлення законодавства України про санкції. *Law. State. Technology*, 4, 59–63, doi: 10.32782/LST/2024-4-11

**ІСТОРИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СТАНОВЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО САНКЦІЇ**

Метою статті визначено здійснення обґрунтування авторського підходу до здійснення історико-правової характеристики становлення законодавства України про санкції. Визначено, що формування законодавства України про санкції проходить складний процес його удосконалення, що визначається декількома етапами. Наголошено, що початковий етап необхідно охарактеризувати як спроби вирішення проблемних питань реагування на порушення територіальної цілісності, що відбулось у 2014 році, але при цьому виявило неготовність України до гібридної війни, що тривала достатньо довгий час, що передувало анексії півострова Крим та територій Донецької та Луганської областей. Автором обґрунтовано власний підхід до визначення етапів становлення законодавства України із застосування санкцій, що дозволило виокремити такі його етапи: перший етап (2014–2018 рр.) – впродовж якого відбулося ухвалення Закону України «Про санкції», де було визначено основоположні засади такої діяльності та функціональне призначення механізму їх застосування; другий етап (2018–2022 рр.) – нормативне визначення та формування ряду ключових суб'єктів, діяльність яких функціонально спрямовується на застосування санкцій; перегляд компетенційних підходів до побудови системи суб'єктів застосування санкцій; третій етап (2022 р. – теперішній час), що пов'язується із початком повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України та запровадженням заходів, спрямованих на діджиталізацію процесів із здійснення функцій держави із застосування санкцій; саме впродовж даного періоду було реалізовано ідею впровадження Державного реєстру санкцій, нормативного визначення його функціональних можливостей (програмного забезпечення) та встановлення кола органів державної влади та інших державних органів, відповідальних за виконання рішення РНБО про застосування, скасування чи внесення змін до санкцій.

**Ключові слова:** нормативно-правове регулювання, публічно-управлінські відносини, публічна адміністрація, правовідносини, національна безпека, санкції, адміністративно-правовий механізм, вирішення правових спорів, захист прав, суб'єктивні права, інтерес.

**Yevhen SMIUKHA**

Managing Partner, Advocate, Executive Director, Law Firm «Dynasty», 19, Dmytra Yavornytskoho Ave., Dnipro, Ukraine, 49005

ORCID: 0009-0004-0572-8524

DOI: 10.32782/LST/2024-4-11

**To cite this article:** Morshynin, Ye. (2024). Istoryko-pravova kharakterystyka stanovlennia zakonodavstva ukrainy pro sanktsii [Historical and legal characteristics of the formation of Ukrainian legislation on sanctions]. *Law. State. Technology*, 4, 59–63, doi: 10.32782/LST/2024-4-11

**HISTORICAL AND LEGAL CHARACTERISTICS OF THE FORMATION OF UKRAINIAN LEGISLATION ON SANCTIONS**

The purpose of the article is to substantiate the author's approach to the implementation of the historical and legal characterization of the formation of Ukrainian legislation on sanctions. It is determined that the formation of Ukrainian legislation on sanctions is undergoing a complex process of its improvement, which is determined by several stages. It is emphasized that the initial stage should be characterized as attempts to resolve problematic issues of responding to the violation of territorial integrity, which occurred in 2014, but at the same time revealed Ukraine's unpreparedness for a hybrid war that lasted for a sufficiently long time, preceding the annexation of the Crimean peninsula and the territories of Donetsk and Luhansk regions. The author substantiates his own approach to determining the stages of the formation of Ukrainian legislation on the application of sanctions, which allowed us to

*distinguish the following stages: the first stage (2014–2018) – during which the Law of Ukraine «On Sanctions» was adopted, which defined the fundamental principles of such activities and the functional purpose of the mechanism for their application; the second stage (2018–2022) – regulatory definition and formation of a number of key entities whose activities are functionally directed at the application of sanctions; review of competency-based approaches to building a system of entities for the application of sanctions; the third stage (2022 – present), which is associated with the beginning of the full-scale invasion of the Russian Federation into the territory of Ukraine and the introduction of measures aimed at digitalizing processes for the implementation of the state's functions in the application of sanctions; It was during this period that the idea of implementing the State Register of Sanctions was implemented, the normative definition of its functional capabilities (software) and the establishment of a circle of state authorities and other state bodies responsible for implementing the NSDC decision on the application, cancellation or amendment of sanctions.*

**Key words:** *regulatory and legal regulation, public-administrative relations, public administration, legal relations, national security, sanctions, administrative and legal mechanism, resolution of legal disputes, protection of rights, subjective rights, interest.*

**Постановка проблеми.** Чинним законодавством України визначається стратегічна цінність застосування санкцій до осіб, які внаслідок своєї діяльності створюють загрозу «захисту національних інтересів, національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України, протидії терористичній діяльності, а також запобігання порушенню, відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів громадян України, суспільства та держави»

При цьому їх застосування відноситься до сфери питання, що неоднозначно сприймаються як науковою спільнотою, так і представниками юридичної практики (Zadyraka, Leheza, Vukovskyi, Zheliezniak and Leheza, 2023).

**Стан наукової розробки проблеми.** Дослідження проблематики застосування санкцій, визначення їх нормативного змісту має базуватися на врахуванні результатів наукових праць, здобутих у розробках А.І. Берлача, В.В. Баштанника, В.М. Бевзенка, Н.Ю. Задираки, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, В.Г. Чорної та інших.

**Метою статті** є обґрунтування авторського підходу до здійснення історико-правової характеристики становлення законодавства України про санкції.

**Виклад основного матеріалу.** Запровадження до української правової системи механізму застосування санкцій, що відноситься до компетенції РНБО України та ряду інших суб'єктів, функціонально обумовлено необхідністю пошуку ефективних засобів, спрямованих на попередження, запобігання, стримування і припинення прямого й непрямого втручання та/або впливу різноманітних суб'єктів у сфері, пов'язані із забезпеченням вимог національної безпеки та ставлять під загрозу державність України.

Формування законодавства України про санкції проходить складний процес його удосконалення, що визначається декількома етапами. Початковий етап необхідно охарактеризувати

як спроби вирішення проблемних питань реагування на порушення територіальної цілісності, що відбулось у 2014 році, але при цьому виявило неготовність України до гібридної війни, що тривала достатньо довгий час, що передувало анексії півострова Крим та територій Донецької та Луганської областей. В цей час було ухвалено Закон України «Про санкції», де було закріплено основоположні засади правового режиму застосування певної сукупності адміністративно-правових заходів, спрямованих на «захист національних інтересів, національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України, протидії терористичній діяльності, а також запобігання порушенню, відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів громадян України, суспільства та держави можуть застосовуватися спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи» (ст. 1 Закону України від 14 серпня 2014 року № 1644-VII «Про санкції»).

Втім ряд дослідників визначають його низьку ефективність, передусім пов'язуючи такі висновки із нездатністю України до ведення «гібридної» війни (Gurzhi, Gurzhii, Jakuszewicz, 2021: с. 195–218).

Наступним етапом розвитку законодавства про санкції та політики його реалізації необхідно відмітити діяльність, пов'язану із утворенням ряду ключових суб'єктів, діяльність яких функціонально спрямовується на застосування санкцій. Одним із таких суб'єктів є АРМА (Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів) (Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України від 10 листопада 2015 року № 772-VIII.). До компетенції АРМА відноситься здійснення державної політики із розшуку, виявлення та управління (менеджменту) активами, що має при-

звести до накладення арешту на майно із його подальшим вилученням своїм кінцевим результатом має впровадження ідеї по арешту майна (Давидюк, 2020: с. 54).

Також впродовж другого етапу відбувається перегляд компетенційних підходів до побудови системи суб'єктів застосування санкцій. Окрім створення АРМА було запроваджено діяльність ряду ключових суб'єктів із застосування санкцій – Вищого антикорупційного суду України, що був утворений у 2019 році. Його завданням є здійснення правосуддя відповідно до визначених законом засад і процедур судочинства з метою захисту особи, суспільства й держави від корупційних і пов'язаних із ними кримінальних правопорушень та судового контролю за досудовим розслідуванням цих кримінальних правопорушень, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні, вирішення питання про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави у випадках, передбачених законом, у порядку цивільного судочинства, а також здійснення правосуддя в справах про застосування санкції, передбаченої пунктом 1-1 частини першої статті 4 Закону України «Про санкції», у порядку адміністративного судочинства.

Юрисдикція (підсудність) Вищого антикорупційного суду України поширюється на всю територію України. Вищий антикорупційний суд України:

– здійснює правосуддя як суд першої та апеляційної інстанцій у кримінальних провадженнях щодо злочинів, віднесених до його юрисдикції (підсудності) процесуальним законом, а також шляхом здійснення у випадках та порядку, визначених процесуальним законом, судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у таких кримінальних провадженнях, здійснює правосуддя як суд першої та апеляційної інстанцій у справах про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави в порядку цивільного судочинства, здійснює правосуддя як суд першої та апеляційної інстанцій у справах про застосування санкції, передбаченої пунктом 1-1 частини першої статті 4 Закону України «Про санкції», у порядку адміністративного судочинства;

– аналізує судову статистику, вивчає й узагальнює судову практику в кримінальних та інших провадженнях, віднесених до його підсудності, інформує про результати узагальнення судової практики Верховний Суд та надає йому пропозиції до висновків щодо проєктів законодавчих актів, які стосуються орга-

нізації та діяльності Вищого антикорупційного суду, спеціальних вимог до суддів цього суду та гарантій їх діяльності, а також оприлюднює їх на своєму офіційному вебсайті (Про утворення Вищого антикорупційного суду: Закон України від 21 червня 2018 року № 2470-VIII; Про Вищий антикорупційний суд: Закон України від 7 червня 2018 року № 2447-VIII).

Наступним етапом розвитку системи застосування санкцій є початок повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України. Даний етап умовно ще триває, і визначається запровадженням заходів, спрямованих на діджиталізацію процесів із здійснення функцій держави у досліджуваній сфері. Однією із характеристик даного етапу варто виокреслити нормативне закріплення у 2024 році із подальшим впровадженням Державного реєстру санкцій, що відбулось відповідно до рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 січня 2024 року («Про затвердження Положення про Державний реєстр санкцій», введеним в дію Указом Президента України від 29 січня 2024 року № 36/2024).

Функціональні можливості (програмне забезпечення) Державного реєстру санкцій з дотриманням вимог законодавства спрямовані на:

1) реєстрацію та відображення детальних відомостей про осіб, щодо яких застосовано санкції;

2) створення електронних форм (унесення інформації до електронних форм, прикріплення (завантаження) документів), збирання, зберігання, оброблення, пошук, облік інформації про осіб, щодо яких застосовано санкції;

3) автоматизацію процесів логічного контролю повноти та об'єктивності інформації, що вноситься до Державного реєстру санкцій;

4) можливість пошуку в Державному реєстрі санкцій осіб, щодо яких застосовано санкції, за видом реєстрових даних;

5) можливість автоматизації інформаційного обміну з іншими національними електронними інформаційними ресурсами та публічними електронними реєстрами, зокрема для оброблення інформації про блокування активів осіб, щодо яких застосовано відповідну санкцію;

6) автоматизоване формування витягу з Державним реєстром санкцій в електронній формі, зміст якого визначається положеннями Указу Президента України від 29 січня 2024 року № 36/2024;

7) інформаційну взаємодію з інформаційними системами (реєстрами, кадастрами та банками даних), володільцями інформації у яких є державні органи, з метою використання

у роботі Державного реєстру санкцій актуальної і достовірної інформації;

8) зручність інтерфейсів та сервісів, використання класифікаторів, довідників, стандартів для забезпечення ефективного внесення та оброблення інформації;

9) інтеграцію із системою електронної взаємодії електронних ресурсів з метою обміну даними в режимі «електронний запит – електронна відповідь», взаємного пошуку та перегляду наявних даних, формування спільних масивів даних, документів та форм, автоматичного протоколювання всіх кроків та операцій зазначеної взаємодії;

10) інші функції, передбачені Указом Президента України від 29 січня 2024 року № 36/2024» (Про затвердження Положення про Державний реєстр санкцій: рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 січня 2024 року «Про затвердження Положення про Державний реєстр санкцій»).

Згідно із п. 22 Указу Президента України від 29 січня 2024 року № 36/2024 визначається, що у Реєстрі має відображатися інформація щодо органів державної влади та інших державних органів, відповідальних за виконання рішення РНБО про застосування, скасування чи внесення змін до санкцій. Однак при цьому перелік таких суб'єктів прямо Указом Президента України від 29 січня 2024 року № 36/2024 не закріплюється. Однак ухвалення зазначених нормативно-правових актів призвело до реагування на них з боку ряду ЦОВВ, які ухвалили в межах

наданої їм компетенції нормативно-правові акти, реалізація яких спрямовується на реалізацію та ефективне функціонування Державного реєстру санкцій.

**Висновки.** Таким чином, здійснений історико-правовий аналіз становлення законодавства України із застосування санкцій дозволяє виокремити такі його етапи:

1) перший етап (2014–2018 рр.) – впродовж якого відбулося ухвалення Закону України «Про санкції», де було визначено основоположні засади такої діяльності та функціональне призначення механізму їх застосування;

2) другий етап (2018–2022 рр.) – нормативне визначення та формування ряду ключових суб'єктів, діяльність яких функціонально спрямовується на застосування санкцій; перегляд компетенційних підходів до побудови системи суб'єктів застосування санкцій;

3) третій етап (2022 р. – теперішній час), що пов'язується із початком повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України та запровадженням заходів, спрямованих на діджиталізацію процесів із здійснення функцій держави із застосування санкцій; саме впродовж даного періоду було реалізовано ідею впровадження Державного реєстру санкцій, нормативного визначення його функціональних можливостей (програмного забезпечення) та встановлення кола органів державної влади та інших державних органів, відповідальних за виконання рішення РНБО про застосування, скасування чи внесення змін до санкцій.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Zadyraka, Nataliia, Yevhen Leheza, Mykola Bykovskiy, Yevhenii Zheliezniak, and Yulia Leheza. 'Correlation of Legal Concepts of Administrative Procedure and administrative Liability in the Sphere of Urban Planning'. *Jurnal Cita Hukum* 11, no. 1 (2023). 33–44. <https://doi.org/10.15408/jch.v11i1.31784>
2. Про санкції: Закон України від 14 серпня 2014 року № 1644-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18#Text>
3. Gurzhii T., Gurzhii A., Jakuszcwicz A. Public law and administration under conditions of hybrid warfare: (the experience of Ukraine). *Comparative law review*. 2021. № 27. P. 195–218. URL: <https://apcz.umk.pl/CLR/article/view/33194>
4. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України від 10 листопада 2015 року № 772-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 1. Ст. 2.
5. Давидюк А. М. Правове забезпечення публічного адміністрування у сфері виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. ... 12.00.07. Тернопіль, 2020. 204 с.
6. Про утворення Вищого антикорупційного суду: Закон України від 21 червня 2018 року № 2470-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2470-19#Text>
7. Про Вищий антикорупційний суд: Закон України від 7 червня 2018 року № 2447-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#Text>
8. Про затвердження Положення про Державний реєстр санкцій: рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 січня 2024 року «Про затвердження Положення про Державний реєстр санкцій»,

введенням в дію Указом Президента України від 29 січня 2024 року № 36/2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002525-24#Text>

9. Про затвердження Порядку реалізації та моніторингу ефективності державної санкційної політики: Наказ Міністерства юстиції України від 30 вересня 2022 року № 4201/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1166-22#Text>

#### REFERENCES:

1. Zadyraka, Nataliia, Yevhen Leheza, Mykola Bykovskiy, Yevhenii Zheliezniak, and Yulia Leheza. (2023). 'Correlation of Legal Concepts of Administrative Procedure and administrative Liability in the Sphere of Urban Planning. *Jurnal Cita Hukum* 11, no. 1, 33–44. <https://doi.org/10.15408/jch.v11i1.31784> [in English].

2. Pro sanktsii [On sanctions]: Zakon Ukrainy vid 14 serpnia 2014 roku № 1644-VII. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18#Text> [in Ukrainian].

3. Gurzhii, T., Gurzhii, A., Jakuszewicz, A. (2021). Public law and administration under conditions of hybrid warfare: (the experience of Ukraine). *Comparative law review*. № 27. P. 195–218. Retrieved from: <https://apcz.umk.pl/CLR/article/view/33194> [in English].

4. Pro Natsionalne ahentstvo Ukrainy z pytan vyavlennia, rozshuku ta upravlinnia aktyvamy, oderzhanymy vid koruptsiinykh ta inshykh zlochyniv [On the National Agency of Ukraine for the Detection, Tracing and Management of Assets Obtained from Corruption and Other Crimes]: Zakon Ukrainy vid 10 lystopada 2015 roku № 772-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady*. 2016. № 1. St. 2. [in Ukrainian].

5. Davydiuk, A. M. (2020). Pravove zabezpechennia publicnogo administruvannia u sferi vyavlennia, rozshuku ta upravlinnia aktyvamy, oderzhanymy vid koruptsiinykh ta inshykh zlochyniv [Legal support for public administration in the field of detection, search and management of assets obtained from corruption and other crimes]. *Dysertatsiia na zdobuttia naukovooho stupenia kandydata yurydychnykh nauk*. ... 12.00.07. Ternopil. 204 s. [in Ukrainian].

6. Pro utvorennia Vyshchoho antykoruptsiinoho sudu [On the establishment of the High Anti-Corruption Court]: Zakon Ukrainy vid 21 chervnia 2018 roku № 2470-VIII. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2470-19#Text> [in Ukrainian].

7. Pro Vyshchyi antykoruptsiinyi sud [On the High Anti-Corruption Court]: Zakon Ukrainy vid 7 chervnia 2018 roku № 2447-VIII. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#Text> [in Ukrainian].

8. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Derzhavnyi reiestr sanktsii [On approval of the Regulations on the State Register of Sanctions]: rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 29 sichnia 2024 roku "Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Derzhavnyi reiestr sanktsii", vvedenym v diu Uказом Prezydenta Ukrainy vid 29 sichnia 2024 roku № 36/2024. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002525-24#Text> [in Ukrainian].

9. Pro zatverdzhennia Poriadku realizatsii ta monitorynhu efektyvnosti derzhavnoi sanktsiinoi polityky [On approval of the Procedure for implementing and monitoring the effectiveness of the state sanctions policy]: Nakaz Ministerstva yustytzii Ukrainy vid 30 veresnia 2022 roku № 4201/5. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1166-22#Text> [in Ukrainian].