

ДОКТРИНА В СУДОВІЙ ПРАКТИЦІ

СПЕЦІАЛЬНІ ЕКОНОМІЧНІ ТА ІНШІ ОБМЕЖУВАЛЬНІ ЗАХОДИ (САНКЦІЇ) НЕ Є ВИДОМ (ФОРМОЮ, ЗАСОБОМ, МЕХАНІЗМОМ) ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ*

<...>

7. Велика Палата дослідила матеріали справи й дійшла такого висновку.

<...>

За наявною у позивача інформацією, у вересні 2019 року компанія Carbon Black SA брала участь у правочинах з продажу кам'яновугільної смоли, незаконно видобутої у місті Горлівка Донецької області, з використанням пакувальних засобів, належних дочірньому підприємству позивача – ТОВ “ТАР АЛЬЯНС”.

Вважаючи, що господарська діяльність компанії Carbon Black SA з продажу незаконно вилученої кам'яновугільної смоли, що добувалася на території, окупованій визнаною терористичною організацією, може свідчити про наявність підстав для застосування до неї спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) відповідно до Закону № 1644-VII [Закон України “Про санкції” від 14 серпня 2014 року № 1644-VII], позивач звернувся до Президента України та РНБО із заявою, в якій просив перевірити операції компанії Carbon Black SA та накласти на вказану компанію та її бенефіціарних власників санкції за торгівлю незаконною вилученою кам'яновугільною смолою.

Листом від 06 липня 2021 року № 03-01/1897 за підписом керівника апарату ОПУ [Офіс Президента України] Приватній компанії повідомили про те, що її звернення надіслали до СБУ та КМУ з проханням розглянути його згідно з компетенцією, вжити у разі необхідності відповідних заходів реагування та поінформувати про результати заявника.

Перший заступник керівника апарату РНБО листом від 10 червня 2021 року № 2373/14-06/2-21 звістив позивача, що РНБО розглядає питання щодо застосування, скасування та внесення змін до санкцій винятково на підставі пропозицій Верховної Ради України, Президента України, СБУ, КМУ та Національного банку України. У разі надходження пропозицій про застосування санкцій від законодавчо визначених суб'єктів подання апарат РНБО у встановленому порядку забезпечить їхнє опрацювання з метою розгляду членами РНБО.

Офіс Генерального прокурора (далі – ОГП) листом від 05 серпня 2021 року № 18/2/3?191вих-21 звістив позивача про надходження до ОГП звернення в інтересах Приватної компанії, яке разом з листом ОПУ надійшло із Секретаріату КМУ, з приводу наявності підстав для застосування санкцій. ОГП повідомив Приватній компанії, що відповідно до статті 5 Закону № 1644-VII

* Витяг з постанови Великої Палати Верховного Суду від 7 липня 2022 р. у справі № 9901/348/21 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/105234175>> (дата звернення: 30.05.2024).

ОГП не є суб'єктом надання відповідних пропозицій та не уповноважений виносити рішення щодо застосування санкцій.

Не погодившись із діями Президента України, Приватна компанія звернулася до суду з позовом.

<...>

13. Відповідно до частини першої статті 1 Закону № 1644-VII з метою 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 можуть застосовуватися спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (далі – санкції).

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 (частина друга статті 1 Закону № 1644-VII).

Відповідно до статті 2 Закону № 1644-VII правову основу застосування санкцій становлять Конституція України, міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, закони України, нормативні акти Президента України, Кабінету Міністрів України, рішення РНБО, відповідні принципи та норми міжнародного права.

За частиною першою статті 3 Закону № 1644-VII підставами для застосування санкцій є:

1) дії іноземної держави, іноземної юридичної чи фізичної особи, інших суб'єктів, які створюють реальні та/або потенційні загрози національним інтересам, національній безпеці, суверенітету і територіальній цілісності України, сприяють терористичній діяльності та/або порушують права і свободи людини і громадянина, інтереси суспільства та держави, призводять до окупації території, експропріації чи обмеження права власності, завдання майнових втрат, створення перешкод для сталого економічного розвитку, повноцінного здійснення громадянами України належних їм прав і свобод;

2) резолюції Генеральної Асамблеї та Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй;

3) рішення та регламенти Ради Європейського Союзу;

4) факти порушень Загальної декларації прав людини, Статуту Організації Об'єднаних Націй.

Застосування санкцій ґрунтується на принципах законності, прозорості, об'єктивності, відповідності меті та ефективності (частина друга статті 3 Закону № 1644-VII).

Підставою для застосування санкцій також є вчинення іноземною державою, іноземною юридичною особою, юридичною особою, яка знаходиться під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи – нерезидента, іноземцем, особою без громадянства, а також суб'єктами, які здійснюють терористичну діяльність, дій, зазначених у пункті 1 частини першої цієї статті, стосовно іншої іноземної держави, громадян чи юридичних осіб останньої (частина третя цієї статті).

Відповідно до пунктів 1, 2 та 4 частини першої статті 4 Закону № 1644-VII видами санкцій згідно із цим Законом є, зокрема: блокування активів – тимчасове обмеження права особи користуватися та розпоряджатися належним їй майном; обмеження торговельних операцій; запобігання виведенню капіталів за межі України.

Згідно із частиною першою статті 5 Закону № 1644-VII пропозиції щодо застосування, скасування та внесення змін до санкцій виносяться на розгляд РНБО Верховною Радою України, Президентом України, КМУ, Національним банком України, СБУ.

Рішення щодо застосування, скасування та внесення змін до санкцій 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 (персональні санкції), передбачених пунктами 1–21, 23–25 частини першої статті 4 цього Закону, приймається РНБО та вводиться в дію указом Президента України. Відповідне рішення набирає чинності з моменту видання указу Президента України і є обов'язковим до виконання (частина третя статті 5 Закону № 1644-VII).

<...>

19. Аналіз доводів позовної заяви, обсяг доказів та матеріалів, зібраних у цій справі, міркування та аргументи апеляційної скарги, аналогічного змісту пояснення представника позивача у своїй сукупності дають підстави виснувати, що “пошттовхом” (причиною) для звернення позивача до Президента України стали обставини порушення майнових прав Приватної компанії, фактична та юридична природа яких відображена вище.

Видається очевидним, що ці порушення настали не через незаконні дії чи рішення і не у зв'язку з протиправною бездіяльністю глави держави, оскільки, як випливає з логіки позиції позивача, не перебували в причинному зв'язку з поведінкою Президента України, а були детерміновані незаконною комерційною діяльністю “персоналізованих” вище юридичних осіб.

Так, треба розуміти, що для захисту своїх прав від “комерційної діяльності” названого Приватною компанією підприємства (Carbon Black SA) з ініціативи позивача 22 січня 2020 року за фактами скоєння фінансування тероризму й було зареєстровано кримінальне провадження № 4202000000000136, передбачене частиною першою статті 258⁵ КК України.

З цією самою метою позивач звернувся за захистом своїх прав до Президента України й просив застосувати санкції до юридичної особи, яка порушила його права.

Не вдаючись до поглибленого аналізу слушності обраних позивачем способів захисту своїх прав і свобод, а також того, про що насправді гадав позивач, коли вдався до названих механізмів захисту свого права, зрозумілим видається те, що звернення Приватної компанії до Президента України з вимогою застосувати санкції та реакція адресата на це звернення спричинили виникнення вторинних (похідних) відносин, характерних для сфери розгляду індивідуальних [чи колективних] письмових звернень органами державної влади та посадовими і службовими особами цих органів, які за

наслідками обов'язкового їхнього розгляду повинні дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

У межах цього спору приводом для виникнення таких відносин стало власне звернення Приватної компанії з наміром (бажанням) захистити своє майнове право через спосіб застосування санкцій до особи, яка порушила ці права, і діяльність у відповідь відповідача на запропонований позивачем варіант захисту його прав.

20. Якщо виникають такі відносини, то для визначення обсягу та міри їхньої юридичної та фактичної природи потрібно знов-таки з'ясувати, чи, зокрема в аспекті спірних правовідносин, містять вони під собою підстави, передбачені законом, чи письмова пропозиція юридичної особи (резидента або нерезидента) з вимогою застосувати санкції до підприємства, яке порушило права такої особи, спрямована для розгляду до встановленого законом суб'єкта владних повноважень, вимагає за законом від адресата звернення розгляду її по суті з ухваленням запропонованого у зверненні рішення.

Відповіді потребуватиме й запитання про те, чи зобов'язаний Президент України розглянути письмове звернення юридичної особи про застосування обмежувальних заходів тільки тому, що воно направлено йому як одному із суб'єктів, хто за законом має право вносити пропозиції про застосування санкцій, і ще тому, що Президент України за Конституцією України не має повноважень переадресовувати таке звернення іншому компетентному органу державної влади.

Для цих відносин важливо з'ясувати також, хто за спеціальним Законом № 1644-VII може ініціювати застосування цих обмежень; хто є суб'єктами цих відносин; чи може ініціювати застосування санкцій юридична особа; яке коло повноважень Президента України у відносинах, пов'язаних із застосуванням санкцій; чи зобов'язаний Президент України як той, хто вносить на розгляд РНБО пропозиції про застосування санкцій, розглянути звернення юридичної (або фізичної) особи з інформацією про вчинення дій, що підпадають під поняття санкційного порушення, і ухвалити у зв'язку із цим негативне або позитивне для автора звернення рішення; чи повідомлення будь-кого про протиправні дії, які містять опис ознак посягання на національну безпеку країни, має розглядатися й отримати обґрунтовану відповідь; чи пересилання звернення юридичної особи про вчинення дій, що підпадають під дію санкційного закону, органом державної влади, якому воно було направлено, до іншого органу державної влади, який має компетенцію розглядати такі відомості і вносити пропозиції про застосування санкцій, є діями, що суперечать Конституції та законам України, тощо.

21. Для розв'язання спору у правовідносинах, що склалися між сторонами у цій справі, потрібно зважити на лаконічний контекст прийняття Закону № 1644-VII. Цей Закон набрав чинності 12 вересня 2014 року. Станом на цю дату, за *текстом Заяви Верховної Ради України "Про відсіч збройній агресії Російської Федерації на подолання її наслідків"*, яка затверджена *Постановою Верховної Ради України від 21 квітня 2015 року № 337-VIII, тривала вже третя фаза збройної агресії Російської Федерації, яка розпочалася масовим вторгненням на територію Донецької та Луганської областей регулярних підрозділів Збройних Сил Російської Федерації.*

Перебуваючи в умовах збройного конфлікту та під загрозою втрати української державності існувала об'єктивна необхідність невідкладно, ефективно та жорстко реагувати на існуючі та потенційні загрози з боку країни-агресора задля захисту національних інтересів, державної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України.

22. Закон № 1644-VII є регулятивним нормативним актом, який встановлює (запроваджує) ряд обмежень на демократичну участь у випадку загрози національним інтересам, національній безпеці, суверенітету і територіальній цілісності України, а також задля протидії терористичній діяльності.

Цей Закон, як можна побачити зі змісту наведених вище його приписів, дозволяє обмежувати певні права та свободи (право власності, право на підприємницьку діяльність тощо), не змінюючи при цьому провідних (ключових) цінностей, що становлять основу Конституції України.

За цим актом держава має легітимну можливість відступати від певних гарантованих конституційних прав, але водночас для того, щоб запобігти загрозам державного свавілля чи авторитаризму, повинна застосовувати обмежувальні заходи (санкції) винятково, тимчасово, використовувати їх як крайній і як необхідний (невипадковий) захід. Повинна застосовувати їх співмірно з тими загрозами національним інтересам, національній безпеці чи для протидії терористичній діяльності, яким держава намагається запобігти з їхньою поміччю.

Оскільки обмежувальні заходи є чутливими для осіб, до яких вони можуть бути застосовані, та мають відповідати певним стандартам обмеження основних прав, одним з яких є забезпечення балансу між потребами національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності держави, з одного боку, та демократії і прав людини – з другого, у цьому Законі визначені види обмежувальних заходів (санкцій), підстави їхнього застосування, окреслено коло осіб, до яких вони застосовуються, а також за яких умов. Встановлені органи державної влади, які вносять пропозиції про застосування санкцій, інституція, яка приймає рішення про їхнє застосування, та порядок, за яким втілюються ці заходи.

Позаяк главою держави і гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, прав і свобод людини і громадянина є Президент України, беручи до уваги, що використання санкцій в особливий спосіб перебуває на межі втручання в права особи, гарантовані Конституцією України, Закон № 1644-VII передбачає, що рішення щодо застосування певного виду санкцій приймається РНБО та вводиться в дію указом Президента України, на якого власне й покладається відповідальність гарантувати як національні інтереси, національну безпеку, суверенітет і територіальну цілісність України, так і принципи правової держави, права і свободи людини і громадянина.

У цьому сенсі Закон № 1644-VII досить чітко і передбачувано визначав підстави, умови, мету застосування санкцій.

23. Закон № 1644-VII не є правоохоронним нормативним актом, шляхом реалізації якого кожен, хто зазнав порушення своїх прав, може звернутися за захистом до компетентного юридичного органу.

За цим законом юридичним особам, зокрема іноземній юридичній особі, юридичній особі, яка знаходиться під контролем іноземної юридичної особи, чи фізичній особі – нерезиденту, іноземцям, особам без громадянства, не заборонено звертатися із заявами з повідомленням про обставини (відомості), що охоплюються поняттям ‘дії <...> суб’єктів, які створюють реальні та/або потенційні загрози національним інтересам, національній безпеці, суверенітету і територіальній цілісності України, сприяють терористичній діяльності та/або порушують права і свободи людини і громадянина, інтереси суспільства та держави <...>’. Але вони не вправі вимагати від компетентного органу сприймати їхні звернення як обов’язковий привід для розгляду по суті, а також у судовому порядку спонукати “суб’єкта внесення пропозиції про застосування санкцій” використати свої повноваження як спосіб захисту порушеного індивідуального права.

Цей Закон таких положень не містить і не може містити, оскільки не встановлює нормативних і фактичних підстав юридичної відповідальності, якими є норми права, що передбачають покладання відповідальності, та факт правопорушення (діяння), з яким пов’язується визначення охоронних правовідносин, у рамках якого реалізується юридична відповідальність. Цей Закон не встановлює обсягу та форм державно-правового примусу, виду юридичної відповідальності (конституційно-юридичної, дисциплінарної, цивільно-правової, адміністративної, кримінальної тощо) за скоєння діяння.

Попри певну зовнішню (не сутнісну) схожість, санкції в розумінні Закону № 1644-VII не є видом (формою, засобом, механізмом) відповідальності, оскільки дії, за фактом реалізації яких вони застосовуються до суб’єкта, який їх здійснив, не містять ознак протиправного (в більшості випадків вольового) порушення заборон, визначених відповідним законодавством, для кваліфікації якого необхідністю є встановлення ознак складу правопорушення (діяння).

24. З опису підстав, умов, мети застосування санкцій можна висувати також, що суб’єкт, до якого вони, можливо, будуть застосовані, не може не розуміти і не передбачити, що ці обмежувальні заходи потенційно (ймовірно) використовуватимуться стосовно нього насамперед через те, що він є “репрезентантом” країни, яка в умовах збройного конфлікту ставить під загрозу національні інтереси, національну безпеку України, втрату української державності, а його діяльність на території України за умов збройного конфлікту може підпадати під ознаки реалізації такої загрози.

25. Відтак можна стверджувати, що у разі подання до Президента України заяви (повідомлення) про необхідність застосування санкцій, подібних до тих, які пропонує позивач у цій справі, адресат звернення не повинен ухвалювати жодного рішення щодо суті відображених у зверненні обставин, позаяк Президент України щодо цього звернення немає ні повноважень, ні обов’язку на його розгляд по суті; для цього на рівні закону не запроваджено процесуального порядку його розгляду та відповідальності за порушення цього порядку.

<...>