

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ МОНІТОРИНГУ САНКЦІЙ

НОВІКОВ Денис - здобувач Університету розвитку людини «Україна»

<https://orcid.org/0009-0005-0400-1769>

УДК 342.58+342.95

DOI 10.32782/LAW.UA.2023.4.42

Санкційна політика є чинником економічного впливу та примусу з метою протидії найнебезпечнішим загрозам. Багато країн не маючи власної санкційної політики, виконують рішення інших країн. Санкції останнім часом стають все більш актуальними та популярними, особливо у ситуації, коли світ стикається із гібридними загрозами, що не підлягають звичному правовому регулюванню. За останні роки, санкції в Україні стали одним із найголовніших інструментів державної політики, спочатку з метою подолання злочинних явищ, а у подальшому – для протидії й покарання винних у агресії з боку російської федерації.

Однак ефективність санкцій багато у чому залежить і від правового регулювання їх визначення та застосування, аналізу, моніторингу та контролю за виконанням. Моніторинг ефективності та реалізацію введених указами Президента санкцій, згідно рішень Ради національної безпеки і оборони України, здійснює Кабінет Міністрів України із Національним банком України та Службою безпеки України. Моніторинг проводиться згідно основних принципів: системності, комплексності, доцільності та об'єктивності.

Мета статті - здійснити правовий аналіз адміністративно-правових засад моніторингу ефективності санкцій згідно чинного законодавства, з'ясувати недоліки та запропонувати шляхи вдосконалення.

Ключові слова: адміністративно-правові засади, санкційна політика, моніторинг,

збір інформації, аналіз і перевірка, ефективність санкцій, заходи впливу, інструмент стримування і покарання.

1. ВСТУП

Аналіз чинного законодавства України показує, що суб'єкти владних повноважень мають широкі повноваження щодо застосування до відповідних суб'єктів, які вчинили правопорушення, належних заходів впливу. Значна частина яких відноситься до юридичної відповідальності, проте решта не є такими. Відтак виникає потреба обґрунтування теоретичної конструкції, у рамках якої можна поєднати заходи юридичної відповідальності та інші заходи впливу, які застосовуються за вчинення певних правопорушень.

Повномасштабна вторгнення росії в Україну є прецедентом, коли за допомогою накладених санкцій намагаються виправити ту ситуацію, яка склалась, тим самим змусити агресора набути статус-кво. Комплекс санкцій є досить широкий. Проте тривалість часу, що знадобився для їх запровадження, свідчить, що на міжнародному рівні не існує всебічного розуміння і розробленої політики стосовно санкцій як інструменту стримування та покарання.

Варто зазначити, що жодна держава не має належних методів оцінки ефективності і впливу таких санкцій, об'єктивних критеріїв щодо їх застосування. Тому у наш час розуміння санкційної політики повинно полягати у тому, що санкції проти росії є

насамперед інструментом міжнародної безпеки, підтримки верховенства та захисту норм права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам санкцій присвячений доволі великий обсяг наукової літератури, це зумовлено значною різноманітністю думок щодо сутності та природи санкцій, їх місця у механізмі правового регулювання. Вчення про санкції здійснювались ще у 60-80 рр. минулого сторіччя в працях С.М. Братуся, А.В. Малько, О.Е. Лейстата та багатьох інших. Проте, у галузевих науках склалися відмінні від загальнотеоретичних трактування про зміст і призначення санкцій. Саме цим аспектам присвячено низка робіт відомих українських учених, зокрема це: І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць, Д.М. Лук'янець, А.О. Миколенко, Є.В. Устименко та інші. У той же час велика частина заходів саме примусового характеру, що не належать до юридичної відповідальності, проте за характеристиками відповідають положенням вчення про санкції у праві, залишаються поза увагою вчених.

Формування цілей. Мета статті – здійснити правовий аналіз адміністративно-правових засад моніторингу ефективності санкцій згідно чинного законодавства, з'ясувати недоліки та запропонувати шляхи вдосконалення.

Методи дослідження. Для досягнення визначеної мети були застосовані наукові методи, зокрема порівняння та узагальнення, аналізу і синтезу тощо.

2. ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

В адміністративному праві, як правило, санкції розглядаються у контексті юридичної, точніше адміністративної відповідальності. Як зазначає Є.В. Устименко: «Адміністративно-правова санкція – передбачена законом міра реакції уповноваженого суб'єкта, яка спрямована на усунення причин та наслідків протиправного діяння вчиненого суб'єктом – адресатом правової норми і полягає в усуненні наслідків протиправного діяння, його припиненні або покаранні правопоруш-

ника, і яка застосовується в адміністративному порядку» [1].

Сьогодні основною метою санкцій є припинення війни в нашій державі, зменшення військово-технічних можливостей агресора для ведення наступальної війни, зокрема із сучасними видами зброї. Варто зазначити, що політика санкцій проти путінського режиму російської федерації повинна мати мету нанесення максимальної шкоди задля зменшення можливостей росії вести такі агресивні війни, зокрема у галузі приладобудуванні, оборонному секторі, суднобудуванні, космічній і ракетно-космічній промисловості, а також у науково-дослідних інститутах, секторах, що мають у наш час найбільший вплив це: енергетика, ІТ, медіа.

Мета застосування санкцій – це захист національних інтересів, безпеки, суверенітету та територіальної цілісності України, а також протидія терористичній діяльності, запобігання порушенню та відновлення вже порушених прав та законних інтересів громадян, суспільства та держави (ст. 1 Закону України «Про санкції») [2].

Ефективність санкцій також підвищується, коли вони впроваджуються не однією державою, а коаліцією країн. «Міжнародна співпраця у введенні санкцій зменшує політичну цінність країни, до якої введені санкції, тобто надає більшій легітимності запровадженим санкціям в очах міжнародної спільноти та зменшує шкоду для політичного іміджу країни-ініціатора санкцій. Колективна форма санкцій також є більш ефективною в глобалізованій економіці, оскільки вона дозволяє краще контролювати імпорتنі та експортні потоки. Група економічно розвинених країн контролює більше світових ринків і має більший вплив на світову торгівлю, ніж окрема країна» [3].

Механізм застосування заходів примусу є загальноновизнаним та слугує засобом впливу на суб'єктів даних, які порушують основоположні міжнародні документи, а також національне законодавство окремих країн. Досвід запровадження санкцій за кордоном показує, що країни можуть їх реалізувати як на основі рішень міжнародних організацій, зокрема ООН, так і відповід-

но до рішень власних державних органів. Запровадження санкцій ООН є специфічним процесом, який відповідає статусу міжнародної інституції. Варто наголосити, що крім виконання всіх санкцій, введених Радою Безпеки ООН, ЄС може посилити санкції, введені Радою Безпеки ООН, запровадивши більш суворі додаткові економічні заходи. Важливо, що обмежувальні заходи ЄС застосовуються лише в межах юрисдикції ЄС.

Законопроект «Про порядок виконання рішень міжнародних організацій про застосування санкцій» визначив основні принципи резолюцій Ради Безпеки ООН та рішень міжнародних організацій стосовно запровадження міжнародно-правових санкцій. Він визначає повноваження та обов'язки органів державної влади у зв'язку з необхідністю виконання заборон і обмежень, які містяться в рішеннях про застосування санкцій. Надаючи іноземним державам пропозиції щодо включення фізичних, юридичних осіб та організацій до відповідних санкційних списків, Служба безпеки України та Міністерство закордонних справ України зобов'язані надавати по можливості детальну інформацію щодо таких осіб, включаючи інформацію, яка стосується ідентифікації фізичних осіб та інформацію, яка підтверджує, що фізичні та юридичні особи відповідають критеріям для включення їх до списку, викладеним у резолюціях Ради Безпеки ООН [4, с. 96].

Міністерство оборони України 11 травня 2023 року прийняло Наказ «Про затвердження Порядку реалізації видів санкцій та моніторингу їх ефективності в системі Міністерства оборони України» [5], у якому визначало особливості та порядок реалізації спеціальних економічних й інших обмежувальних заходів, форми, методи і ключові показники реалізації санкцій і моніторингу їх ефективності у системі Міністерства оборони України.

Моніторинг ефективності санкцій відбувається згідно принципів: системності та систематичності, достатності, реалістичності, комплексності; об'єктивності. Об'єктом зазначеного вище моніторингу є юридичні та фізичні особи, щодо яких застосовані

санкції у встановленому порядку. Моніторинг санкцій здійснюють відповідні підрозділи (особи), що відповідають за реалізацію певних видів санкцій. Такі структурні підрозділи мають право одержувати від органів влади, інших установ і організацій у встановленому законом порядку інформацію, документи та матеріали, що необхідні для забезпечення здійснення моніторингу виконання санкцій.

Згідно чинного законодавства, «етапами моніторингу є:

– збір, вивчення та аналіз інформації про осіб, до яких застосовані санкції, структурними підрозділами, які беруть участь у реалізації санкцій;

– узагальнення результатів та облік результатів моніторингу ефективності санкцій, визначення їх ефективності відповідальним структурним підрозділом;

– підготовка відповідальним структурним підрозділом інформації про результати моніторингу ефективності санкцій до державних органів, до повноважень яких належить забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері, яка стосується застосування санкцій» [5].

Результати моніторингу санкцій готуються відповідним структурним підрозділом та надсилаються державним органам, які відповідальні за забезпечення формування і реалізацію державної політики у сфері, що стосується застосування санкцій, на вимогу останніх (з урахуванням рішень РНБО, доручень Прем'єр-міністра).

Результати моніторингу санкцій відображаються в електронній формі та повинні містити наступну інформацію: дані про особу, стосовно якої застосовано санкції. Зокрема, «для фізичних осіб – це: ідентифікаційні дані згідно офіційних реєстрів держави, наприклад, для громадян України – це відомості, які ідентифікують особу (її прізвище, ім'я, по батькові, а також за наявності унікальний номер у Єдиному державному демографічному реєстрі та реєстраційний номер облікової картки платників податків чи інформація про відмову від його прийняття (для осіб, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття зазначеного номера та офіцій-

но повідомили про це відповідному контролюючому органу), будь-яку іншу інформацію, що може сприяти здійсненню ідентифікації відповідної особи). Для юридичних осіб: ідентифікаційні дані та реквізити юридичної особи відповідно до офіційних реєстрів держави реєстрації, для юридичних осіб України – Єдиного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань; Указ Президента України, яким введено в дію рішення Ради національної безпеки та оборони України щодо застосування санкцій із зазначенням номера додатка рішення Ради національної безпеки та оборони України та порядкового номера, який стосується особи, щодо якої застосовані санкції; види санкцій відповідно до Закону України «Про санкції»; строк застосування санкцій; державні органи, що забезпечують реалізацію санкцій; мета застосування санкцій; результати застосування санкцій / показник ефективності санкцій; висновки щодо досягнення мети застосування санкцій» [5].

Ефективність певних видів санкцій оцінюється як: «санкції неефективні» чи «санкції ефективні», або «санкції ефективні частково». Інформація про неефективність реалізації певних видів санкцій чи щодо проблем із їхньою реалізацією, яка стала відома підрозділам, передається у письмовому вигляді не пізніше трьох днів із моменту її виявлення до відповідного структурного підрозділу.

Отож, оцінюючи ефективність санкцій, потрібно враховувати, що позитивний результат можна зазвичай очікувати:

«а) у короткостроковій перспективі, коли «сигнальні» санкції доводять порушнику безперспективність його подальших деструктивних дій – тобто не встигають проявитися);

б) у довгостроковій перспективі, коли в окремій країні відбуваються економічні зміни під впливом «обмежувальних», а потім (на наступному етапі) вже «примусових» санкцій, які призводять до суттєвої зміни в суспільно-політичній ситуації (можливо і влади)» [6, с. 29].

Завдання щодо забезпечення національної безпеки і виконання комплексних

санкцій також виконують правоохоронні органи України. У першу чергу, це Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), Служба безпеки України (далі – СБУ), Національна поліція України (далі – НПУ) та інші органи, зосереджені на реалізації широкомасштабної стратегії міжнародних санкцій для виявлення й обшуку активів фізичних і юридичних осіб, зазначених у рішеннях РНБО.

Варто зазначити, що повномасштабне вторгнення російської федерації в Україну стало одним із головних питань міжнародної політики. Саме вторгнення стало одним із факторів погіршення відносин між Україною, її західними партнерами та росією. Конфлікт між росією та Заходом є одним із найбільших геополітичних конфліктів нашого часу, у якому росія намагається відновити, розширити та зберегти свій контроль над частинами світу, які вона втратила після розпаду Радянського Союзу та економічного занепаду та глобального керівництва. Наразі іноземні партнери розглядають конфлікт як другу холодну війну щодо Заходу і війну росії проти України щодо України. Окрім того, Україна має розробити довгострокову стратегію політичних і економічних відносин з росією в «постсанкційному» контексті, не послаблюючи своїх позицій, оскільки потрібно розглядати різні сценарії розвитку постсанкційних відносин між Заходом та росією.

З початку російської агресії у 2014 році кількість накладених санкцій у розрізі різних держав та інституцій зростала, піковим виявився 2022 рік – 15205 накладених санкцій. Лідерами у застосуванні санкцій виступають країни ЄС (28,5%), США (27,1%).

Варто зазначити, що перший санкційний пакет запроваджений був ЄС і країнами Європи до 24 лютого 2022 р. у зв'язку із визнанням президентом росії ЛНР і ДНР. Після повномасштабного вторгнення росії в Україну ЄС було прийнято другий пакет санкцій, але дані обмеження були не тільки не відповідним існуючій загрозі стосовно України, а пакет навіть і не передбачав належних суворих обмежень, аби зупинити російську навалу в перші дні війни. Переважно були це санкції енергетичного, фі-

нансового, транспортного та технологічно-го сектору, візової політики, що, безумовно, мали значення у питаннях підтримки України, проте, не мали відповідного впливу на росію як ядерну державу та суб'єкта збройного нападу.

У квітні 2023 р. Радою Європейського Союзу «було введено десять пакетів економічних та індивідуальних санкцій у зв'язку з військовою агресією росії проти України» [7].

Проте, «незважаючи на достатньо швидкий темп реагування з боку ЄС та країн Європи на збройну агресію росії, прийняття санкцій щодо останньої часто носить декларований характер, оскільки де-факто вони не працюють, а економіка росії зростає за рахунок «тіньових» доходів, що є наслідком обходу санкцій як нею самою так і окремими країнами ЄС» [8, с. 737].

3. ВИСНОВКИ

Як бачимо, досвід запровадження санкцій багатьма державами та міжнародними організаціями проти росії, специфіка механізму та порядку їх реалізації підтверджує те, що агресору в сучасних умовах вдається знаходити все більше можливостей для обходу санкцій. Нерідко прийняті пакети обмежень не відповідають рівню небезпеки та шкоди, що завдає рф. Окрім того, санкції часто виступають інструментом довгострокових дій та можуть мати політичний, економічний, інший ефект тільки через багато років після впровадження їх, а наслідки взагалі можуть бути неоднозначними і вкрай негативними [9].

За таких умов посилення моніторингу ефективності санкцій є вкрай важливим та необхідним. Першочергово повинна проводитися робота із базами даних різних країн, наприклад, у сфері торгівлі, нафтових ринків тощо. Уряди США, Великої Британії, Канади, Нідерландів та інших країн посилюють та удосконалюють власну спроможність у роботі з даними. Останнім часом для проведення моніторингу також долучаються й неурядові організації.

Як бачимо, сьогодні потрібно дати належну оцінку протиправним діям росії у

всіх міжнародних організаціях, спеціалізованих установах тощо і створити сучасну мережу у сфері моніторингу ефективності застосування міжнародно-правових санкцій стосовно російської федерації, які пов'язані з військовою агресією проти України. Зокрема, найважливішим завданням для світу є застосування ефективних механізмів запобігання і протидії обходу й уникненню санкцій російською федерацією.

Література

1. Устименко Є.В. Адміністративно-правові санкції в законодавстві України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*, 2015. Серія Право. Випуск 35. Частина I. Том 3. С. 33-36.
2. Про санкції: Закон України від 14 серпня 2014 року № 1644-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18#Text>
3. Drezner D.W. (1999). *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
4. Збірник актів нормативно-правового регулювання фінансово-економічної безпеки / упоряд.: О. М. Кубецька, Я. С. Палешко та ін. Дніпро: ДДУВС, 2019. 312 с.
5. Про затвердження Порядку реалізації видів санкцій та моніторингу їх ефективності в системі Міністерства оборони України: Наказ Міністерства оборони України від 11 травня 2023 року № 275 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0871-23#Text>
6. Шаров О. Міжнародна санкційна політика щодо російської федерації. *Стратегічна панорама*. 2016. № 2. С. 27-37.
7. Міністерство закордонних справ України. URL: <https://mfa.gov.ua/sankciyi-proti-uf> (дата звернення 17.04.2023)
8. Артеменко К.С., Пищенко О.В., Стоян Є.О. Санкційна відповідь ЄС на повномасштабну війну в Україні (політико-правовий аспект). *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 4. С.735-738.
9. EU Says Cost of Sanctions Will Hit Russia Harder Over Time. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-07-07/eu-says-high-cost-of-sanctions-on-russia-will-grow-for-years?srnd=europe-politics>

10. Economic sanctions: Effectiveness as Tools of Foreign Policy. URL: <https://www.gao.gov/assets/nsiad-92-106.pdf>

References

1. Ustymenko, Ye.V. (2015). Administratyvno-pravovi sanktsii v zakonodavstvi Ukrainy [Administrative and legal sanctions in the legislation of Ukraine]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu – Scientific Bulletin of the Uzhhorod National University*, Law Series, Issue 35, Part I, Volume 3, 33-36 [in Ukrainian].

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

3. Drezner, D.W. (1999). *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, UK [in English].

4. Zbirnyk aktiv normatyvno-pravovoho rehuliuвання finansovo-ekonomichnoi bezpeky / uporiad.: O. M. Kubetska, Ya. S. Paleshko ta in. (2019) [Collection of acts of regulatory and legal regulation of financial and economic security / edited by: O.M. Kubetska, Y.S. Paleshko and others]. Dnipro: DDUVS, 312 [in Ukrainian].

5. Pro zatverdzhennia Poriadku realizatsii vydiv sanktsii ta monitorynhu yikh efektyvnosti v systemi Ministerstva oborony Ukrainy: Nakaz Ministerstva oborony Ukrainy vid 11 travnia 2023 roku № 275 [On approval of the Procedure for implementing types of sanctions and monitoring their effectiveness in the system of the Ministry of Defense of Ukraine: Order of the Ministry of Defense of Ukraine dated May 11, 2023 № 275] Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0871-23#Text> [in Ukrainian].

6. Sharov, O. (2016). Mizhnarodna sanktsiina polityka shchodo rosiiskoi federatsii [International sanctions policy regarding the Russian Federation.]. *Stratehichna panorama – Strategic panorama*, 2, 27-37 [in Ukrainian].

7. Ministerstvo zakordonnykh sprav Ukrainy (data zvernennia 17.04.2023) [Ministry of Foreign Affairs of Ukraine]. Retrieved

from: <https://mfa.gov.ua/sankciyi-protir> [in Ukrainian].

8. Artemenko, K.S. & Pyschenkova, O.V. & Stoian, Ye.O. (2023). Sanktsiina vidpovid YeS na povnomashtabnu viinu v Ukraini (polityko-pravovyi aspekt) [The EU's sanction response to the full-scale war in Ukraine (political and legal aspect)]. *Yurydychnyi naukovi elektronnyi zhurnal – Legal scientific electronic journal*, 4, 735-738 [in Ukrainian].

9. EU Says Cost of Sanctions Will Hit Russia Harder Over Time (2023). Retrieved from: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-07-07/eu-says-high-cost-of-sanctions-on-russia-will-grow-for-years?srnd=europe-politics> [in English].

10. Economic sanctions: Effectiveness as Tools of Foreign Policy (2023). Retrieved from: <https://www.gao.gov/assets/nsiad-92-106.pdf> [in English].

ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRINCIPLES OF MONITORING SANCTIONS

Abstract. Sanction policy is a factor of economic influence and coercion aimed at countering the most dangerous threats. Many countries, not having their own sanctions policy, follow the decisions of other countries. Recently, sanctions have become more and more relevant and popular, especially in a situation where the world is faced with hybrid threats that are not subject to usual legal regulation. In recent years, sanctions in Ukraine have become one of the most important tools of state policy, first with the aim of overcoming criminal phenomena, and later – to counter and punish those guilty of aggression on the part of the Russian Federation.

Russia's full-scale invasion of Ukraine is a precedent when, with the help of imposed sanctions, they try to correct the situation that has developed, thereby forcing the aggressor to acquire the status quo. The complex of sanctions is quite broad. However, the length of time it took for their introduction shows that at the international level there is no comprehensive understanding and developed policy regarding sanctions as a deterrent and punishment tool.

It is worth noting that no state has proper methods of assessing the effectiveness and impact of such sanctions, objective criteria for their application. Therefore, in our time, the understanding of sanctions policy should be that sanctions against Russia are primarily a tool of international security, supremacy and protection of the rule of law.

However, the effectiveness of sanctions largely depends on the legal regulation of their definition and application, analysis, monitoring and control over implementation. The Cabinet of Ministers of Ukraine, the National Bank of Ukraine and the Security Service of Ukraine carry out monitoring of the effectiveness and implementation of the sanctions introduced by the decrees of

the President, in accordance with the decisions of the National Security and Defense Council of Ukraine. Monitoring is carried out according to the main principles: systematicity, comprehensiveness, expediency and objectivity.

The purpose of the article is to carry out a legal analysis of the administrative and legal basis for monitoring the effectiveness of sanctions in accordance with current legislation, to clarify the shortcomings of legal regulation and to suggest ways of improvement.

Key words: administrative and legal principles, sanctions policy, monitoring, information collection, analysis and verification, effectiveness of sanctions, influence measures, deterrence and punishment tool.