

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-116-9-23>

## **ІНДИВІДУАЛЬНІ ОБМЕЖУВАЛЬНІ ЗАХОДИ В ІНТЕРЕСАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: УКРАЇНСЬКИЙ КОНТЕКСТ**

**Доронін І. М.**

*доктор юридичних наук, доцент,  
завідувач наукової лабораторії ДНУ «Інститут інформації,  
безпеки і права Національної академії правових наук України»  
м. Київ, Україна*

Застосування обмежувальних санкцій в адміністративному порядку у відповідних випадках відомо вітчизняному законодавстві доволі давно. Водночас, уведення різного роду обмежень в інтересах національної безпеки, у тому числі у випадках відсутності факту вчинення правопорушення, є новацією, пов'язаною із ухваленням законодавства, як реакції на надзвичайний випадок – агресію проти України.

Правовою підставою для застосування таких обмежувальних заходів є Закон України «Про санкції» від 14 серпня 2014 року № 1644-VII із змінами, внесеними Законами України від 09 листопада 2017 року № 2195-VIII, від 19 вересня 2019 року № 114-IX, від 31 березня 2020 року № 552-IX, від 17 липня 2020 року № 808-IX. Зазначені законодавчі акти разом з Указами Президента України, якими вводились в дію рішення Ради національної безпеки і оборони (РНБО) України, складають сукупність спеціального законодавства, що може бути визначено під умовним терміном «санкційне законодавство». Основною його рисою може бути визначено введення обмежувальних заходів поза межами юридичної відповідальності в інтересах національної безпеки, що зумовлено певною надзвичайною ситуацією [1, с. 29, 185]. Окремі риси надзвичайного характеру у вигляді надання повноважень державним органам встановлювати ті, чи інші обмеження стосовно іноземців. Так, наприклад, ч. 1 ст. 13 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачає можливість заборони іноземцю в'їзду в Україну «в інтересах забезпечення національної безпеки України», а ч. 2 ст. 22 – можливість заборони виїзду. Статтями 26 і 30 зазначеного Закону передбачено також можливість примусового повернення іноземця та особи без громадянства чи їх видворення за межі України (за рішенням суду) з тих самих причин.

Доволі дискусійними моментами вважалося розповсюдження положень обмежувальних заходів за колом суб'єктів, оскільки серед суб'єктів, які прямо передбачені Законом України «Про санкції» згадуються іноземні держави, іноземні юридичні особи, іноземці чи особи без громадянства. Окрім цього до нечітких законодавчих формулювань слід віднести поняття «юридична особа, яка знаходиться під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи-нерезидента» та «суб'єкти, що здійснюють терористичну діяльність». Напевне перша законодавча дефініція дозволила застосовувати обмежувальні заходи до вітчизняних юридичних осіб, у тому числі тих, що не мали засновників чи бенефіціарів з числа іноземних юридичних осіб або іноземців (наприклад, Указом Президента України від 16.09.2015 № 549/2015 було введено в дію рішення РНБО, яким застосовано персональні обмежувальні заходи щодо ТОВ «М.С.Л.» і ПрАТ «Патріот», які є українськими юридичними особами). Нечіткість формулювання «суб'єкти, що здійснюють терористичну діяльність» скоріше за все була підставою для прийняття рішень щодо різноманітних утворень, які не мають статусу юридичної особи в жодній визнаній юрисдикції. Так, згадуваним вище рішенням РНБО введено санкції стосовно деяких утворень, що не належали до держав, фізичних або юридичних осіб за будь-якої юрисдикції. Зокрема, додатком 2 до вказаного рішення серед юридичних осіб, до яких застосовуються санкції, перелічені так звані «батальйони» «Зоря», «Кальміус», «Оплот», «Смерть», «Сомалі», «Спарта», бригада «Призрак», «Козацька національна гвардія», рухи «Новоросія», «Русский выбор» та деякі інші утворення, що не зареєстровані і не мають статусу юридичної особи в жодній юрисдикції. Зазначені рішення були у подальшому скасовані, але і в оновленому «переліку юридичних осіб» ці утворення, що не мають статусу юридичної особи в жодній юрисдикції, залишаються [1, с. 217]. Згадування самоназв і найменувань для різних організацій, у тому числі тих, що займаються терористичною діяльністю, і введення проти них якихось обмежувальних заходів не має правового сенсу, оскільки ставить рішення державного органу в залежність від самоправних дій невизначеного кола осіб (у вигляді обрання ними назви, проголошення існування, тощо), до того ж відсутність їх у правовому полі будь-якої юрисдикції позбавляє сенсу сам механізм застосування обмежувальних заходів. Безумовно, правоохоронні органи різних країн світу складають та оновлюють переліки суспільно небезпечних організацій (терористичних, екстремістських організацій, організованих злочинних угруповань), належність до яких або зв'язки з якими мають враховуватись при прийнятті адміністративних рішень

у вигляді дозволів на в'їзд та перебування іноземців, відкриття та використання банківських рахунків тощо. Але обраний в Україні механізм щодо застосування санкцій стосовно них навряд чи є достатньо обґрунтованим.

Загальні критерії для застосування адміністративних обмежувальних заходів визначено на рівні ЄС [2]. Зокрема, при застосуванні обмежувальних заходів необхідно забезпечити дотримання вимог міжнародного права, зокрема прав людини, а також порядок ефективного правового захисту, обрані обмежувальні заходи мають бути пропорційні заявленим цілям. Включення осіб до відповідних переліків має відповідати певним прозорим критеріям, пов'язаним із застосуванням до відповідного випадку. Критерії повинні також відповідати спільній зовнішній та безпековій політиці ЄС. Слід також зазначити, що перелік обмежувальних заходів в ЄС є вичерпним і не дозволяє правових аналогій [2].

Значна актуалізація питання розпочалась у 2021 році на тлі підвищеної активності РНБО із застосування персональних обмежувальних заходів проти значної кількості юридичних осіб української реєстрації та фізичних осіб – громадян України. До того ж вперше обмежувальні заходи були застосовані проти народних депутатів України чинного скликання, що відразу викликало обвинувачення в політичному характері дій РНБО. Окрім цього, РНБО у поточному році значно розширила перелік видів обмежувальних заходів, скориставшись доволі нечітким і невичерпним за змістом поняттям «інші санкції» (пункт 25 частини 1 статті 4 Закону України «Про санкції»).

Зазначена позиція піддалась критиці з боку правозахисних організацій України. Зокрема, у заяві Харківської правозахисної групи, Української Гельсінської Спілки з прав людини, Центру громадських свобод та Регіонального центру прав людини стверджується, що рішення РНБО «створили ситуацію, за якої громадяни України були суттєво обмежені в правах без будь-якого пояснення та обґрунтування». На думку правозахисників «репресивні заходи, спрямовані на обмеження прав людини, можуть бути прирівняні до «кримінального обвинувачення» за змістом застосуванні таких заходів держава має «забезпечити дотримання низки гарантій, зокрема, ніякого покарання без закону, право на справедливий судовий розгляд судом, що встановлений законом, дотримання принципу презумпції невинуватості, право бути негайно і детально проінформованим про характер і причини обвинувачення, право на ефективний засіб правового захисту тощо. Проте, в ситуації із застосованими санкціями, жодна з цих гарантій не була дотримана» [3]. У будь-якому разі цілком справедливо

зазначено, що обрання підстави для застосування санкцій законодавчий припис про «суб'єкти, що здійснюють терористичну діяльність» створює фактичну підміну адміністративним заходом кримінального переслідування.

Оцінити наразі судову практику, що формується з приводу оскарження дій Президента України по застосуванню обмежувальних заходів, доволі складно з різних причин. По-перше, мова йде про тривалий строк розгляду кожної справи. Наприклад, справа № 800/162/16 за позовом товариства з обмеженою відповідальністю «М.С.Л.» розглядається в судах з 11 березня 2016 року, при цьому останні судові рішення вилучені з публічного доступу в Єдиному державному реєстрі судових рішень. По-друге, як показує побіжний аналіз судових рішень процесуального характеру, майже в усіх справах використовується інформація, що містить державну таємницю, тому цей фактор зумовлює особливий порядок розгляду справи і доступу до інформації про судові рішення. По-третє, політична складова деяких рішень щодо обмежувальних заходів викликає активне маніпулювання інформації навколо судових рішень у справах, поданих особами, інтересів яких застосування персональних обмежувальних заходів прямо не стосується. У більшості випадків остаточне судове рішення в Україні так і не було ухвалено в період дії обмежувального заходу.

Враховуючи викладене, можливо прийти до висновку, що недосконалість чинного законодавства у сфері національної безпеки може створювати певні передумови до порушення прав і свобод людини. Водночас, на сьогодні в Україні формується відповідна судова та правозастосовча практика, що потребуватиме у подальшому відповідного наукового аналізу.

### Література:

1. Доронін І.М. Національна безпека України в інформаційну епоху: правові аспекти. Монографія. Київ: ТОВ «Видавничий дім «АртЕк», 2019. 390 с.
2. Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy. 15.06.2012. 11205/1 URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011205%202012%20INIT>
3. Заява правозахисних організацій щодо санкцій проти громадян України від 06.04.2021. URL: <http://khp.org/1608808961>