

Національне та міжнародне регулювання санкцій

Юлія Каздобіна

Українська фундація безпекових студій

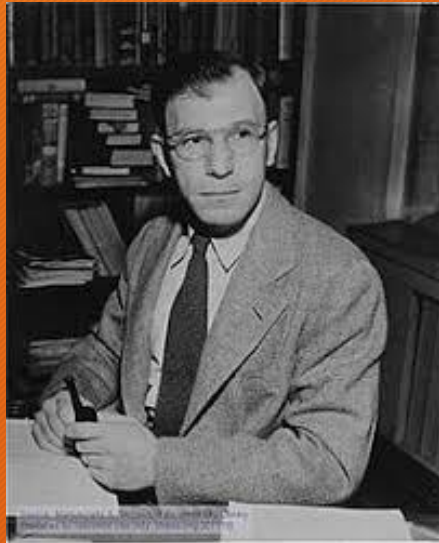
Про що будемо говорити



- Дипломатія примусу
- Міжнародні санкції та їх еволюція
- Західні санкції по відношенню до Росії
- Санкційні процедури західних країн
- Українське санкційне законодавство

Міжнародна теорія та практика

Дипломатія примусу



1946:

«До сьогодні головною метою нашої військової машини було виграти війну. Відтепер її головне призначення повинно полягати у запобіганні війні. У неї майже не може бути ніщої корисної мети».

Бернард Броді,
Американський військовий стратег

Дипломатія примусу

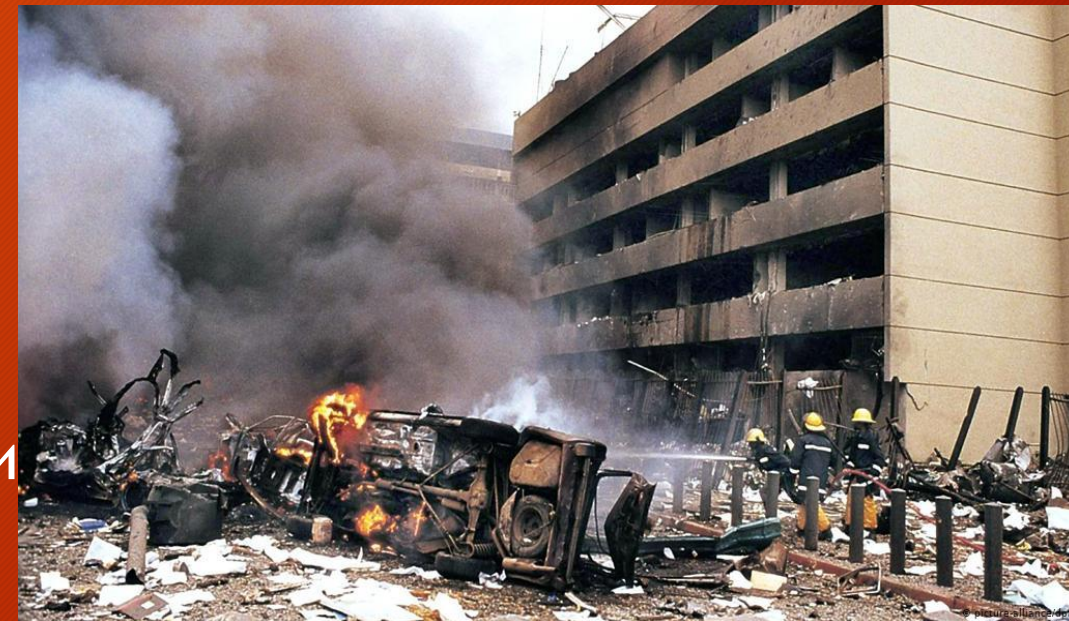
- **Дипломатія примусу** - це спроба змусити об'єкт, державу, групу всередині держави або недержавного актора - змінити протиправну поведінку, не перемагаючи його у війні, із використанням погроз застосування сили або обмеженого застосування сили;
- **Не є політикою замирення агресора**
- **Основні інструменти** - міжнародні санкції (персональні, фінансові, секторальні), обмежене застосування сили (бомбування військових об'єктів)



Санкції

Застосовуються до

- Країн-порушників міжнародного права (Рад.без ООН, окремі країни)
- Терористів (ООН, 1999 р., у відповідь на майже одночасні атаки Аль-Каїди на посольства США у Танзанії та Кенії)
- Корупціонерів та порушників прав людини (Акт Мангнітського, США, 2012 рік, Глобальний акт Мангнітського, 2016 рік та ін.)



Багатосторонні санкції

- Стаття 41 Хартії ООН дозволяє використовувати невійськові засоби примусу для запровадження її рішень
- Запроваджуються рішення Ради Безпеки, за умови, що жоден з її постійних членів не накладе вето, обов'язкові для всіх країн
- Між 1945 та 1990 санкції було застосовано лише двічі (Родезія 1996, Південна Африка 1977)
- 1990-ті роки називають десятиріччям санкцій. У період з 1990 по 2000 рік Рада Безпеки ООН ввела економічні санкції проти Іраку, Гаїті, Лівії, колишньої Югославії, Сьєрра-Леоне, Анголи (ЮНІТА), Камбоджі та Афганістану

Санкції проти Іраку

- В серпні 1990 року у відповідь на вторгнення Іраку до Кувейту ООН запровадила майже повне фінансове та торговельне ембарго
- Наслідком стала гуманітарна криза, в результаті якої загинули понад три мільйони іракців, включаючи 750 тисяч дітей
- Садам Хусейн не змінив свою політику, а навпаки зміг укріпити свою владу
- Внаслідок протестів гуманітарних та правозахисних організацій було змінено підхід до санкційної політики та розроблено «розумні санкції»



Санкції та наслідки

- Базується на думці, що завдання економічної шкоди призведе до політичних поступок
- Адаптація з боку країни, на яку наклали санкції
- Обхід ембарго
- Використання автократичними лідерами для мобілізації населення
- Побічний ефект: послаблення опозиції, криміналізація економіки, втрата ринків, та ін.

Види «розумних» санкцій

- Дипломатичні (від відмови від продовження діалогу на певні теми до розриву дипломатичних стосунків),
- Персональні (замороження активів та заборона на подорожі для фізичних осіб та пов'язаних з ними фізичних/юридичних осіб),
- Фінансові (обмеження щодо інвестицій та кредитів)
- Економічні (обмеження щодо імпорту/експорту товарів)
- Секторальні - економічні та фінансові санкції, що стосуються цілих секторів економіки.
- Ембарго на поставки зброї та товарів подвійного вжитку

Питання:
чому, на вашу думку, йдеться про замороження, а не про конфіскацію активів?

Санкції

- Санкційна політика проводиться відкрито та прозоро
- Той, на кого накладають санкції, має нести більші втрати ніж той, хто їх накладає
- Найбільше мають страждати особи та сектори економіки, які несуть найбільшу відповідальність за проведення певної політики
- Населення країни має постраждати якомога менше
- Завдання якомога меншої шкоди третім особам

Ефективність санкцій

- Порушник вірить у готовність застосувати санкції
- Санкції здатні завдати порушнику значної шкоди
- Є чітко артикульовані вимоги
- Тактика батога і пряника, а не лише батога
- Легітимність застосованих заходів
- Мінімальна довіра
- Постійні, часто закулісні переговори з країною агресором.



Відповідь заходу на агресію РФ щодо України

- Чітка декларація позиції (підтримка територіальної цілісності України, засудження агресії в різних міжнародних документах)
- Дипломатична реакція (переговори, консультації, переривання стосунків у деяких сферах), погрози погіршенням стосунків
- Застосування персональних санкцій проти осіб, причетних до агресії проти України, подальше розширення санкцій до економічних та секторальних
- Політична підтримка України, підписання Угоди про асоціацію, підтримка реформ, надання допомоги у безпековій сфері

Питання:
чому на вашу думку, до санкційних списків не було внесено Президента РФ Путіна?

Санкційна політика США. Процедури

Просуває цілі національної безпеки та зовнішньої політики США
Рішення щодо санкцій приймає Президент згідно Закону про надзвичайні міжнародні повноваження в економічній сфері 1977 року.

Накладанню санкцій передуює оголошення національної надзвичайної ситуації що виникає внаслідок закордонної загрози зовнішній політиці, національній безпеці чи економіці США.

Конгрес також має право запроваджувати нові санкції або додавати санкції до накладених Президентом

Санкційна політика США. Процедури

The Consultation Process



Рада національної безпеки забезпечує діалог між відомствами

Офіс контролю за іноземними активами в Казначейському департаменті (ОФАС) визначає критерії для застосування санкцій

ОФАС, МінЮст та Держдеп пишуть текст указу Президента

Після його оприлюднення, ОФАС допомагає бізнесу та контролює застосування санкцій

Ліцензії на виключення

Санкційна політика ЄС. Процедури.

- Є частиною спільної зовнішньої політики Європейського Союзу
- Пропозицію вносить Високий представник ЄС з питань зовнішньої та безпекової політики
- Рішення приймається Радою Європейського Союзу, що складається з глав держав або урядів, голосування має бути одноголосним
- Перегляд та продовження кожні 6 місяців
- Імплементация на рівні національного законодавства та виконавчої влади

Санкційна політика ЄС. Основні цілі.

- Захист європейських цінностей, фундаментальних інтересів та безпеки
- Збереження миру
- Консолідація та підтримка демократії, верховенства права, прав людини, принципів міжнародного права
- Запобігання конфліктам та укріплення міжнародної безпеки

Санкції ЄС щодо Криму

«Внаслідок невизнання з боку ЄС незаконної анексії Криму та Севастополя Росією, Рада Європи ввела значні обмеження на економічні стосунки з Кримом та Севастополем»

- Заборона на імпорт товарів з Криму та Севастополя, якщо ці товари не супроводжуються сертифікатом походження, виданим українською владою;
- Заборона на інвестиції в Крим та Севастополь. Європейським компаніям та компаніям базованим в Європі, не дозволено купувати бізнесові об'єкти або нерухомість в Криму, фінансувати кримські компанії або надавати суміжні послуги;

Санкції ЄС щодо Криму

- Туроператорам ЄС заборонено надавати туристичні послуги в Криму та Севастополі, а європейським круїзним судам заборонено заходити до кримських портів за виключенням форс-мажорних ситуацій;
- Заборона на експорт деяких товарів та технологій кримським компаніям або для використання в Криму. Заборона стосується транспортної, телекомунікаційної та енергетичної галузей або розвідки та видобутку нафти, газу та мінеральних ресурсів. Також заборонені технічна допомога, брокерські, будівельні або інженерні послуги, що мають стосунок до інфраструктури у тих самих галузях.

Українська практика

ЗУ «Про санкції»

- Прийнятий в дуже стислі строки:
 - Зареєстровано за поданням КабМіну 8 серпня 2014 року
 - 14 серпня підписано Президентом
 - За 6 днів пройшов два читання в парламенті
- Незначні зміни вносилися 2 рази в 2017 та в 2019 році
- Постанова КабМіну від 12 грудня 2018 р. № 1069
 - створено Міжвідомчу робочу групу, затверджено склад та положення
 - МінЮст та МЗС - заступники є співголовами, до складу увійшли 46 осіб
 - «сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади», «підготовка проектів нормативно-правових актів»
 - 22 квітня 2019 року Резолюцією Першого віце-прем'єрміністра України - Міністра економічного розвитку і торгівлі України Кубіва С.І. № 12832/2/1-19, питання віднесено до відання МінЕкономРозвитку
 - 2 березня 2020 КМУ повідомив «Доступ до правди», що в зв'язку зі зміною складу КМУ склад групи є неактуальним

Мета запровадження санкцій

- Згідно закону «Про Санкції», санкції застосовуються 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»

Підстави застосування санкцій

- 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.

Суб'єкти подання пропозицій

Непрозорість процедур

- Верховна Рада України
- Президент України
 - Не мають такого повноваження згідно Конституції
 - Не мають процедури, хоча ВР приймала постанови
- Національний банк України
- Служба безпеки України
 - Документів, що регламентують подання пропозицій у відкритому доступі не знайдено

Суб'єкти подання пропозицій

- Кабінет Міністрів України
 - [Постанова 888](#) від 30 листопада 2016 р
 - обґрунтування можливості досягнення мети застосування санкцій
 - обґрунтування здатності пропонованих санкцій усунути або зменшити негативні наслідки дій, порушень, визначених як підстава для застосування санкцій
 - посилення на резолюції відповідних міжнародних інституцій
 - очікувані позитивні наслідки застосування санкцій
 - очікувані негативні наслідки застосування санкцій для третіх осіб та України
 - МЗС відповідає за міжнародні санкції
 - Передбачає координацію органів в процесі підготовки пропозицій
- До прийняття цієї постанови процедура була незрозумілою, а списки йшли додатком ДСК

Види санкцій

- Персональні
 - Рішення приймає РНБО, вводиться в дію указом Президента
- Секторальні
 - Рішення приймає РНБО, вводиться в дію указом Президента та затверджується постановою ВРУ протягом 48 годин з дня видання указу
- ВРУ не має таких повноважень згідно Конституції
- РНБО - координаційний орган, а не політичний чи виконавчий
 - «Рішення Ради національної безпеки і оборони України, введені в дію указами Президента України, є обов'язковими до виконання органами виконавчої влади». Закон про РНБО, ст. 10

Види санкцій

- Загалом 24 види визначені, серед них персональні, дипломаичні, фінансові та економічні
- Список не вичерпний, є п 25 «інші санкції, що відповідають принципам їх застосування, встановленим цим Законом»

Сумнівні, з точки зору потенційного порушення свободи слова/ефективності:

- обмеження або припинення надання телекомунікаційних послуг і використання телекомунікаційних мереж загального користування;
- позбавлення державних нагород України, інших форм відзначення

Подання пропозицій Верховною Радою

- ВРУ 4 жовтня 2018 року постанова № 2589-VIII щодо санкцій стосовно NewsOne та 112 каналу.
- *"системні ознаки наслідування дискурсивних практик російської імперсько-шовіністичної пропаганди», «прояви пропаганди і поширення ідеології тероризму»*
- Указ №82/2019 від 19 березня 2019 року завдання СБУ завершити перевірку підстави для застосування санкцій, зокрема «здійснення терористичної діяльності».
- 02 листопада 2018 49 народних депутатів, переважно Опозиційний блок, оскаржили конституційність до КСУ
- Вересень 2019 Апарат РНБО повідомив, що чекає на результати СБУ
- Станом на 19 травня 2020 справа 3/5880(18) розглядається Великою палатою Суду з 20.06.2019
- 13 травня 2020 Рекомендувала РНБО продовжити дію санкцій

Укази щодо застосування обмежень

- Загалом 14, 12 за Президента Порошенка, 2 за Президента Зеленського. Один стосувався імплементації санкцій ООН
- Пропозиції переважно від КабМіну, СБУ та НБУ, також від Президента
- Перший 16 вересня 2015, зміни 18 вересня 2015, виключено позиції 69, 70, 72, 74, 78 та 83 (?)
- 30 березня 2016. Єдиний, що чітко визначає причину:
винесення судовими органами РФ незаконних обвинувальних вироків стосовно громадян України Надії Савченко, Олега Сенцова та Олександра Кольченка
- 15 травня 2017 скасував попередні, заблокував соц.мережі
- 14 травня 2018 подати пропозиції змін закону «Про Санкції»

Імплементация

- Постанова НацБанку № 654 від 01.10.2015 чітко прописує процедури. Що робити фінустановам та як звітувати
- КабМін - План організації виконання Указу Президента України від 15.05.2017 № 133 схвалено на засіданні Уряду 24.05.2017
 - Визначає МЗС відповідальним за узагальнення інформації щодо імплементации
 - МЗС на запит відповіло, що не має такого пункту у положенні
- Блокування ресурсів в мережі Інтернет є контроверсійним
- Законодавство не визначає покарання за порушення санкцій
- Визначення ефективності неможливе без артикульованої мети

Ідентифікація та громадянство

- Внесення неповних даних
- Випадки внесення у списки громадян України
- Можливість застосування не до тої особи
- Порушення прав громадян
- За відсутності прописаних підстав для зняття, неможливо виправити помилку

Процедури зняття та внесення змін

- Непрозорі та містять ризики корупції
 - «Рішення про внесення змін до санкцій приймається органом, що прийняв рішення про їх застосування ..., за власною ініціативою або на підставі пропозицій органів державної влади, зазначених у частині першій цієї статті.»
- Не прив'язано до конкретних вимог, чи можна казати про досягнення мети?
- Єдина підстава для зняття - досягнення мети. Якщо мета - захист, які критерії, що її досягнуто?

Указ №184/2020 від 14.05.2020

- Виключає позиції зі списку санкції без жодного пояснення
- Строки дії обмежень рік чи три роки. Чому?
- Додатки не містять інформації про причини накладення санкції
- КМУ, СБУ та НБУ завдання проаналізувати ефективність попередніх санкцій «подання узагальненої інформації, зокрема, щодо впливу і наслідків застосування санкцій на економічну, соціальну та зовнішньополітичну сфери».
- КМУ розробити зміни до законодавства, «стосовно удосконалення процедури застосування, реалізації і моніторингу санкцій», реєстр, орган ведення реєстру
- МЗС проінформувати США та ЄС, ініціювати аналогічні обмеження

Указ №184/2020 від 14.05.2020

- Investigator.org.ua:
 - розблоковано активи олігарха Олексія Федоричева, власника найбільшого українського стивідорного оператора - ТІС, про якого йдеться на записах за участю Дениса Єрмака. Третій рік у розшуку НАБУ у справі про збитки ДПЗК на 60 млн дол.
- «Тексти»:
 - дев'ять компаній виробника корпоративної інформаційної системи "Парус". Використовуються держорганами
 - "Монт УА" - підставами для введення санкцій році була загроза, що програмні продукти могли дозволити ФСБ РФ збирати інформацію та створювати передумови для кібератак на об'єкти критичної інфраструктури.
 - Декілька російських бізнесменів
 - Організатори «референдума» у ЛНР / ДНР

Врегулювати

- Чітка декларація мети
- Вийнятки з санкційного режиму та процедури запровадження
- Інформування українців та фігурантів щодо санкцій
- Можливості знімати санкції на підставі рішення суду та інші підстави
- Надання допомоги приватним фірмам в імплементації
- Конкретизувати положення закону, що «Закони та інші нормативно-правові акти України діють у частині, що не суперечить цьому Закону»

Дякую за увагу!

Юлія Каздобіна

Українська фундація безпекових студій

julia.kazdobina@gmail.com