

МУШЕНОК В. В.,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри теорії права,
міжнародного права та приватного права
(Київський міжнародний університет)

БІСЮК О. С.,

кандидат юридичних наук, доцент,
директор ННІ міжнародних відносин
та права
(Київський міжнародний університет)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.1.115>

РЕАЛІЗАЦІЯ ТА ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВИХ САНКЦІЙ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті досліджуються теоретико-правові засади, нормативне регулювання, механізми реалізації та перспективи вдосконалення фінансових санкцій в Україні у контексті актуальної безпекової ситуації та інтеграції до міжнародного санкційного режиму. Автори розкриває правову природу фінансових санкцій як окремого інституту публічного права, що знаходиться на перетині фінансового, адміністративного та міжнародного публічного права. Зазначається, що чинне законодавство України, попри наявність основоположного Закону «Про санкції», залишається фрагментарним і недостатньо деталізованим. Особливу увагу приділено класифікації фінансових санкцій за джерелом впровадження, суб'єктом впливу, метою та характером обмежень. Наголошується на проблемах автоматизації санкційного моніторингу, відсутності єдиного електронного реєстру, недостатньої взаємодії банківських систем з міжнародними санкційними списками (OFAC, OFSI, ЕС), що знижує ефективність застосування фінансових обмежень.

Авторами запропоновано концептуальні напрями вдосконалення санкційної політики, зокрема: оновлення законодавчої бази, запровадження прозорого механізму незалежного аудиту, створення електронної платформи санкційного моніторингу, а також інституційне посилення уповноважених органів. Зроблено висновок про потребу формування системного підходу до правової регламентації фінансових санкцій із дотриманням принципів законності, пропорційності, правового захисту та верховенства права.

Ключові слова: фінансові санкції, національна безпека, правове регулювання, санкційна політика, санкційні реєстри, блокування активів, судовий контроль, фінансове праворушення, юридична відповідальність.

Mushenok V. V., Bisyuk O. S. Implementation and legal support of financial sanctions in Ukraine: problems and prospects

The article examines the theoretical and legal foundations, regulatory regulation, implementation mechanisms and prospects for improving financial sanctions in Ukraine in the context of the current security situation and integration into the international sanctions regime. The authors reveal the legal nature of financial sanctions as a separate institution of public law, located at the intersection of financial, administrative and international public law. It is noted that the current legislation



of Ukraine, despite the presence of the fundamental Law «On Sanctions», remains fragmentary and insufficiently detailed. Particular attention is paid to the classification of financial sanctions by source of implementation, subject of influence, purpose and nature of restrictions. The problems of automation of sanctions monitoring, the absence of a single electronic register, insufficient interaction of banking systems with international sanctions lists (OFAC, OFSI, EU), which reduces the effectiveness of the application of financial restrictions, are emphasized.

The authors proposed conceptual directions for improving sanctions policy, in particular: updating the legislative framework, introducing a transparent mechanism for independent audit, creating an electronic platform for sanctions monitoring, as well as institutional strengthening of authorized bodies. The conclusion was made about the need to form a systematic approach to the legal regulation of financial sanctions in compliance with the principles of legality, proportionality, legal protection and the rule of law.

Key words: *financial sanctions, national security, legal regulation, sanctions policy, sanctions registers, asset blocking, judicial control, financial crime, legal liability.*

У контексті трансформацій глобального безпекового середовища, спричинених повномасштабною агресією Російської Федерації проти України, фінансові санкції стали ключовим інструментом міжнародного та внутрішньодержавного впливу на економічно-значущі суб'єкти, пов'язані з державою-агресором. Україна, інтегруючись у систему колективної санкційної політики цивілізованого світу, активно запроваджує фінансові обмеження як захід забезпечення національної безпеки, фінансової стабільності та економічного суверенітету. Проте аналіз чинного нормативного масиву свідчить про фрагментарність правового регулювання інституту фінансових санкцій: відсутня чітка дефініція, обмежена процедура застосування та механізми судового або адміністративного оскарження.

Проблемність ситуації посилюється браком єдиної судової практики, яка б узгоджено тлумачила природу, підстави та межі застосування фінансових санкцій. Це створює правову невизначеність для учасників господарського обігу, знижує інституційну довіру до санкційного режиму, а також підвищує ризики зловживання владними повноваженнями з боку уповноважених органів. Національне законодавство не забезпечує належної процесуальної моделі захисту прав осіб, до яких застосовано санкції, що суперечить принципам правової держави та міжнародним стандартам захисту прав людини.

На думку В.Б. Авер'янова фінансові санкції як правове явище формують комплексний інститут сучасного міжнародного та національного публічного права, що поєднує елементи фінансового, адміністративного, міжнародного публічного та безпекового регулювання [1, с. 201]. Їхнє розуміння передбачає системний аналіз термінологічних засад, правової природи та типологізації залежно від суб'єкта, об'єкта, мети і способів реалізації.

У загальному значенні фінансова санкція розглядається як один із видів обмежувального заходу, що полягає у блокуванні або вилученні фінансових активів, припиненні фінансових операцій, забороні на інвестиції, кредитування, страхування або інші дії у фінансовій сфері щодо певного суб'єкта – фізичної чи юридичної особи. У науковому дискурсі під фінансовими санкціями пропонується розуміти цілеспрямовані примусові заходи впливу у фінансовій сфері, що застосовуються у зв'язку з порушенням правових норм або з метою протидії загрозам національній безпеці, міжнародному правопорядку чи економічній стабільності. У цьому контексті фінансові санкції набувають рис специфічного засобу реагування держави на фінансове правопорушення, незалежно від його складу або форми прояву, і в окремих випадках можуть розглядатися як форма юридичної відповідальності, з притаманними їй елементами примусу, каральності та відновлення правового порядку.

Особливістю правової конструкції фінансових санкцій є те, що їх застосування не завжди передбачає традиційний механізм юридичної відповідальності у вигляді чітко встановленого



складу правопорушення, процесуального провадження та судового рішення. У низці випадків санкції мають превентивний характер або використовуються як інструмент негайного впливу в умовах високої загрози, що не завжди узгоджується із загальноприйнятими стандартами юридичної відповідальності. Водночас, якщо санкція накладається у зв'язку з доведеним фактом фінансового правопорушення – наприклад, порушення валютного законодавства, ухилення від сплати податків, фінансування тероризму – то її правова природа зближується з традиційними формами публічно-правової відповідальності. Таким чином, сучасне трактування фінансових санкцій у правовій системі України має охоплювати не лише безпекові й політичні функції, але й функції реагування на фінансові правопорушення, що має важливе значення для правозастосовної практики, доктрини та вдосконалення законодавства.

У національному праві України термін «фінансова санкція» не має закріпленого нормативного визначення, що зумовлює різноаспектне тлумачення цього поняття у правозастосовній та доктринальній площині. У загальному значенні фінансова санкція розглядається як один із видів обмежувального заходу, що полягає у блокуванні або вилученні фінансових активів, припиненні фінансових операцій, забороні на інвестиції, кредитування, страхування або інші дії у фінансовій сфері щодо певного суб'єкта – фізичної чи юридичної особи. У науковому дискурсі під фінансовими санкціями пропонується розуміти цілеспрямовані примусові заходи впливу у фінансовій сфері, що застосовуються у зв'язку з порушенням правових норм або з метою протидії загрозам національній безпеці, міжнародному правопорядку чи економічній стабільності.

У міжнародному праві фінансові санкції виступають як частина ширшого режиму міжнародних санкцій, що застосовуються державами, міжнародними організаціями (ООН, ЄС, ОБСЄ) або коаліціями держав у відповідь на дії, які порушують міжнародне право (агресія, порушення прав людини, спонсорство тероризму тощо). Такі санкції мають форму актів, прийнятих Радою Безпеки ООН (наприклад, резолюції щодо Ірану, КНДР), нормативів Європейського Союзу (регламенти та рішення) або національних актів іноземних юрисдикцій (закони США, Великобританії, Канади). Вони передбачають, зокрема, заморожування активів, заборону на транзакції з фінансовими інституціями, блокування державного боргу, обмеження доступу до капіталів і біржових ресурсів.

Як зазначає М.П. Кучерявенко класифікація фінансових санкцій у правовому аспекті можлива за декількома критеріями. За джерелом впровадження вони поділяються на міжнародні, тобто санкції, що запроваджуються міжурядовими організаціями (ООН, ЄС) і часто є обов'язковими для держав-членів, та національні (внутрішньодержавні), які встановлюються національними органами влади в межах власної юрисдикції (Україна, США, Велика Британія). За суб'єктом впливу санкції поділяються на індивідуальні – адресовані конкретним фізичним або юридичним особам – та секторальні, які спрямовані на цілі галузі економіки, такі як енергетична, банківська чи військово-промислова. За метою санкції класифікуються на превентивні, спрямовані на попередження правопорушень або деструктивних дій, та каральні (репресивні), що є відповіддю на вже вчинене порушення. Нарешті, за характером впливу виділяють активні санкції, що передбачають безпосереднє обмеження доступу до ресурсів, операцій і активів, і пасивні, які встановлюють загальні обмеження на співпрацю без активної конфіскації чи блокування [2, с. 123].

Окремої уваги потребує з'ясування правової природи фінансових санкцій. Вони не є класичною юридичною відповідальністю у розумінні цивільного чи адміністративного права, оскільки не завжди пов'язані з правопорушенням у вузькому юридичному сенсі. У багатьох випадках санкції мають превентивний або політико-правовий характер, тобто застосовуються не як реакція на правопорушення, а як інструмент протидії загрозі, інколи – лише на підставі політичної оцінки або припущення про зв'язок суб'єкта із небажаною діяльністю. Це породжує дискусії щодо допустимості санкцій у демократичному правовому порядку без належної процедури.

У цьому контексті фінансові санкції розглядаються не як форма юридичної відповідальності, а як особливий адміністративно-примусовий захід, що водночас виконує функцію:



- забезпечення національної безпеки;
- відновлення порушеного правопорядку;
- міжнародного тиску на державу-порушника.

Водночас практика ЄСПЛ і міжнародного інвестиційного арбітражу свідчить, що санкції повинні відповідати принципам пропорційності, законності, доступності оскарження, інакше можуть бути визнані порушенням права власності, права на справедливий суд чи свободу підприємницької діяльності.

Фінансові санкції в Україні регламентуються складною системою нормативно-правових актів, які охоплюють як загальнополітичні, так і спеціалізовані сектори публічного права. Базовим нормативно-правовим актом, що визначає загальні засади запровадження, реалізації та скасування санкцій, є Закон України «Про санкції» від 14 серпня 2014 року № 1644-VII. Цей Закон уперше кодифікував механізм санкційного впливу в національному правопорядку як окремий правовий інститут. Згідно зі статтею 1 Закону, санкції – це спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи, що застосовуються з метою захисту національних інтересів, безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України, а також для запобігання терористичній діяльності [3].

У структурі Закону передбачено низку видів санкцій, серед яких ключове місце посідають саме фінансові: блокування активів; запобігання виведенню капіталу за межі України; припинення виконання економічних і фінансових зобов'язань; анулювання або зупинення ліцензій та інших дозволів на провадження діяльності у сфері банківських та фінансових послуг. Закон містить механізм ухвалення санкцій через рішення Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБО), яке вводиться в дію Указом Президента України [3]. Таким чином, реалізація санкційної політики носить публічно-правовий, адміністративно-політичний характер із високим ступенем дискреції виконавчої влади.

Комплементарним до Закону «Про санкції» є Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. Він закріплює функціональну компетенцію РНБО щодо координації та контролю у сфері національної безпеки, включаючи санкційні механізми. У цьому контексті фінансові санкції є складовою превентивного безпекового впливу, що має стратегічний характер [4].

Окремі положення щодо застосування фінансових санкцій також містяться у спеціалізованому банківському, податковому та валютному законодавстві. Так, Закон України «Про банки і банківську діяльність» передбачає можливість анулювання банківських ліцензій, замороження рахунків, накладення штрафів за порушення валютного або фінансового законодавства. Національний банк України як головний фінансовий регулятор наділений повноваженнями на застосування регуляторних санкцій до банківських установ, зокрема шляхом обмеження проведення фінансових операцій, зупинення окремих видів діяльності тощо [5].

У сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, визначальну роль відіграє Закон України «Про запобігання та протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 6 грудня 2019 року № 361-IX. Саме на підставі цього закону Державна служба фінансового моніторингу України здійснює функції виявлення підозрілих фінансових операцій, блокує активи відповідно до санкційних списків та здійснює обмін інформацією з міжнародними структурами (Egmont Group, FATF тощо) [6].

Юридичну важливість має й роль судової влади у питанні визнання санкцій законними або незаконними. Конституція України та процесуальні кодекси гарантують кожному право на судовий захист, включаючи право на оскарження актів, що зачіпають майнові права та інтереси. Проте судова практика щодо санкцій в Україні ще не є сталою й уніфікованою. В окремих випадках адміністративні суди відмовляли у відкритті провадження через начебто політичний характер санкційних рішень, що суперечить загальним принципам юридичної визначеності, верховенства права та доступу до правосуддя. У ряді справ суди ставили під сумнів правомірність санкцій через відсутність належного обґрунтування або ненадання доказів причетності особи до дій, які стали підставою для обмеження [7].



Відтак постає необхідність подальшої кодифікації процедурних норм, які забезпечать юридичну передбачуваність, справедливість та захист прав осіб, щодо яких застосовано фінансові санкції. Зокрема, йдеться про запровадження чітких критеріїв доказування, строків дії санкцій, механізмів перегляду та контролю за їх реалізацією. У довгостроковій перспективі потребує також осмислення питання можливості формування спеціалізованої санкційної юрисдикції в структурі адміністративної юстиції або Конституційного Суду України.

Практична реалізація фінансових санкцій в Україні є багаторівневим процесом, що поєднує правові, організаційні та технічні інструменти, спрямовані на досягнення фінансової ізоляції визначених осіб або суб'єктів. Ключовими механізмами в цьому контексті виступають блокування активів, обмеження банківських операцій та заборона інвестиційної або іншої економічної діяльності, яка створює фінансові потоки на користь підсанкційних суб'єктів.

Блокування активів є базовим інструментом реалізації санкцій. Воно передбачає зупинення всіх форм доступу підсанкційної особи до коштів, цінних паперів, майна та іншого майнового ресурсу, які розміщені в Україні або під контролем українських суб'єктів. Ця форма застосовується згідно з рішеннями РНБО, які містять відповідні переліки фізичних та юридичних осіб. Блокування здійснюється шляхом внесення об'єкта до санкційного реєстру, після чого суб'єкти фінансового моніторингу (банки, страхові компанії, інвестиційні установи) зобов'язані припинити обслуговування клієнтів, щодо яких запроваджено санкції. Обмеження банківських операцій включають відмову у відкритті рахунків, зупинення руху коштів на вже існуючих рахунках, відмову у проведенні платіжних операцій, валютних переказів, операцій з фінансовими інструментами тощо. Національний банк України видає відповідні роз'яснення та обмежувальні листи щодо виконання санкційних обов'язків, зокрема у співпраці з Держфінмоніторингом.

Реалізація санкційної політики потребує ефективної участі фінансових установ, які, відповідно до законодавства України та міжнародних зобов'язань, є ключовими виконавцями санкцій. Насамперед ідеться про банки, небанківські фінансові установи, біржі, депозитарії, страхові компанії, інвестиційні фонди. Вони зобов'язані здійснювати попередню перевірку контрагентів, моніторинг транзакцій, аналіз економічної суті угод та повідомляти регуляторів про виявлення підозрілої активності. Важливу роль у цьому процесі відіграють стандарти фінансової прозорості, встановлені міжнародними організаціями. Зокрема [8]:

- система SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) є технічним інструментом для обміну міжбанківськими повідомленнями і вже стала об'єктом санкційних обмежень;
- FATF (Financial Action Task Force) як глобальний орган боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму встановлює стандарти, згідно з якими держави мають впроваджувати фінансові санкції у своїх юрисдикціях;
- AML-стандарти (anti-money laundering) є ключовим елементом національної політики фінансової безпеки, що імплементуються через програму Держфінмоніторингу та Національного банку України.

Попри наявність нормативної бази та залучення ключових суб'єктів фінансового ринку до процесу реалізації санкцій, практичне впровадження фінансових обмежень в Україні супроводжується рядом істотних проблем, пов'язаних з автоматизацією, координацією та технологічною спроможністю. Одним із головних викликів залишається фрагментарність санкційних реєстрів: відсутність єдиного, централізованого, інтегрованого національного реєстру ускладнює оперативний доступ до актуальної інформації щодо фізичних та юридичних осіб, включених до санкційних списків. Наявна інформація розпорошена між базами даних, які ведуть різні органи – Міністерство юстиції, РНБО, Національний банк України, Державна податкова служба та інші, що знижує ефективність реагування.

Другою суттєвою проблемою є недостатній рівень автоматизації банківських систем, які часто здійснюють перевірку контрагентів на предмет санкційного статусу вручну або з використанням застарілих програмних засобів. Такий підхід підвищує ризики помилок,



зокрема пов'язаних з людським фактором, і призводить до затримок у проведенні банківських операцій або невиправданої відмови у їх здійсненні.

Крім того, відсутність прямої електронної інтеграції національних інформаційних систем з міжнародними санкційними реєстрами, зокрема Європейського Союзу, Управління контролю за іноземними активами США (OFAC), Офісу з імплементації фінансових санкцій Великобританії (OFSI), серйозно ускладнює своєчасне оновлення даних та імплементацію нових рішень до правозастосовної практики.

Ще одним уразливим елементом є низький рівень координації між фінансовими біржами, депозитаріями, митними органами та контролюючими структурами. Зокрема, біржові інституції не завжди володіють інструментами для оперативного застосування санкцій щодо операцій з цінними паперами, а митні органи можуть продовжувати здійснення оформлення товарів, пов'язаних із підсанкційними суб'єктами, через затримки у надходженні інформації або брак повноцінної перевірки за актуальними базами. У сукупності ці проблеми свідчать про необхідність не лише вдосконалення законодавства, а й системного оновлення інфраструктури санкційного моніторингу, посилення міжвідомчої взаємодії, розвитку цифрових платформ з відкритим доступом для суб'єктів, відповідальних за реалізацію фінансових санкцій.

У контексті трансформації системи фінансової безпеки України та нарощування санкційного тиску на суб'єкти, що становлять загрозу національним інтересам, особливої актуальності набуває питання вдосконалення інституту фінансових санкцій як у нормативному, так і в інституційному та процедурному аспектах. Поточна санкційна політика України демонструє певну ефективність, проте залишається уразливою до правових прогалин, інституційної слабкості й технологічної фрагментації. Тому постає нагальна потреба у цілісній концепції реформування правових та організаційних засад реалізації фінансових санкцій.

Насамперед необхідним є оновлення та консолідація нормативно-правової бази у сфері застосування санкцій. Чинний Закон України «Про санкції» від 2014 року втрачає актуальність у багатьох аспектах – як щодо процедурної визначеності, так і щодо підстав та механізмів реалізації. Пропонується розробка та внесення до парламенту спеціального кодифікованого законопроекту про фінансові санкції, який би деталізував порядок запровадження, реалізації, оскарження та перегляду санкційних заходів, визначив компетенцію суб'єктів їхньої реалізації, гарантії прав осіб, які підпадають під санкції, та стандарти публічності процесів. Важливо також переглянути положення суміжних законодавчих актів – зокрема Закону «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів», Закону «Про банки і банківську діяльність», Податкового кодексу – з метою їхньої гармонізації з положеннями нової санкційної парадигми.

Другим напрямом удосконалення є впровадження прозорої системи аудиту санкційної політики. Санкційне право не може бути ефективним без періодичної верифікації обґрунтованості та результативності застосованих обмежень. Доцільно запровадити механізм незалежної експертизи санкційних списків з боку органів державного фінансового контролю, наукових інституцій та громадських структур. Такий аудит має охоплювати аналіз правових підстав, відповідність санкцій міжнародним зобов'язанням, економічну ефективність, а також відсутність дискримінаційного або політично вмотивованого характеру.

Важливою умовою ефективного функціонування санкційного механізму є посилення інституційної спроможності органів, що беруть участь у його реалізації. Зокрема, РНБО, Національний банк України, Міністерство юстиції, Держфінмоніторинг та Служба безпеки України повинні бути забезпечені не лише достатніми людськими ресурсами, але й сучасними аналітичними, програмними й технічними засобами для оперативного обміну інформацією, ідентифікації ризиків, попередження та блокування транзакцій. Пропонується створення міжвідомчої аналітичної групи з моніторингу виконання санкцій, яка координуватиме взаємодію суб'єктів на постійній основі.

Узагальнюючи, слід наголосити, що перспективи вдосконалення фінансових санкцій в Україні полягають у триєдиному векторі: нормативна систематизація, інституційна



модернізація та цифрова трансформація. Такий підхід дозволить не лише зміцнити національну систему фінансової безпеки, а й сприятиме наближенню української санкційної політики до міжнародних стандартів правової визначеності, обґрунтованості, ефективності та справедливості.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Б. Публічна адміністрація: сучасний стан і перспективи розвитку : монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : НАДУ, 2010. – 344 с.
2. Кучерявенко М. П. Податкове право України : підручник / М. П. Кучерявенко. – Харків : Право, 2016. – 528 с.
3. Закон України «Про санкції» від 14 серпня 2014 р. № 1644-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 40–41. – Ст. 380.
4. Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII // *Відомості Верховної Ради України*. – 2018. – № 31. – Ст. 241.
5. Закон України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 р. № 2121-III // *Відомості Верховної Ради України*. – 2001. – № 5–6. – Ст. 30.
6. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 6 грудня 2019 р. № 361-IX // *Відомості Верховної Ради України*. – 2020. – № 6. – Ст. 35.
7. Аналіз судової практики застосування спеціальних економічних санкцій / Верховний Суд. – К., 2021. – 24 с.
8. Financial Action Task Force (FATF). International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. – Paris : FATF, 2012 (updated March 2022). – 129 p.

