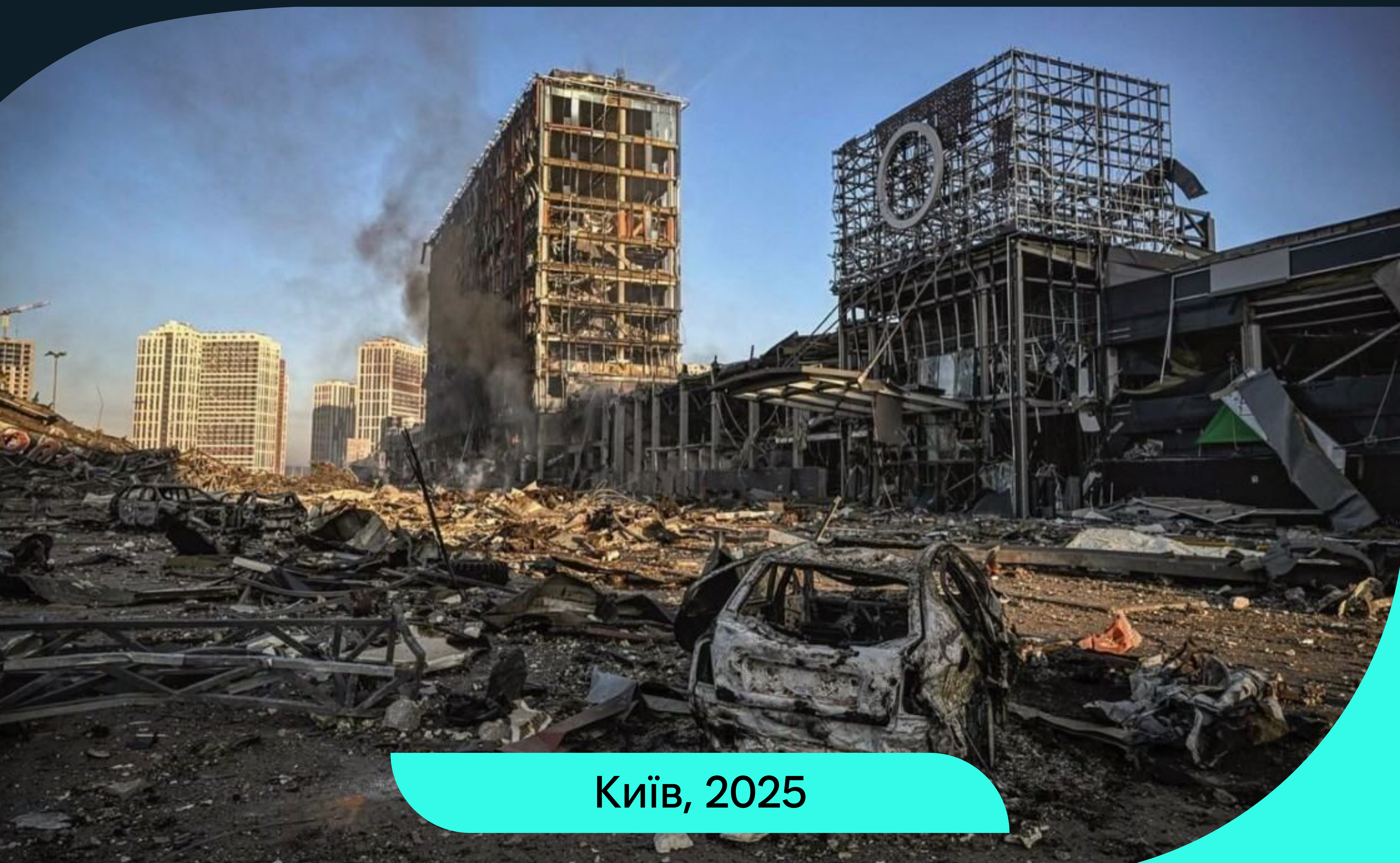


КОМПЕНСАЦІЙНА ФУНКЦІЯ САНКЦІЙ: СПОСОБИ ВІДШКОДУВАННЯ ЗБИТКІВ ПОСТРАЖДАЛИМ



Київ, 2025

КОМПЕНСАЦІЙНА ФУНКЦІЯ САНКЦІЙ: СПОСОБИ ВІДШКОДУВАННЯ ЗБИТКІВ ПОСТРАЖДАЛИМ

Видавець: аналітичний центр "Інститут законодавчих ідей".
Всі права захищені.

Автори: Тетяна Хутор, Тарас Рябченко, Оксана Гузій

Дослідження створено аналітичним центром Інститут законодавчих ідей за підтримки Фонду «Аскольд і Дір», що адмініструється ICAP Єднання в межах проєкту «Сильне громадянське суспільство України – рушій реформ і демократії» за фінансування Норвегії та Швеції. Зміст дослідження є відповідальністю аналітичного центру «Інститут законодавчих ідей» та не є відображенням поглядів урядів Норвегії, Швеції або ICAP Єднання.

Зміст

Резюме.....	4
Вступ.....	5
Передача конфіскованих активів та стягнутих штрафів за порушення санкцій.....	7
1. Криміналізація порушень санкцій.....	8
2. Механізми передачі активів.....	10
● Досвід США.....	10
● Досвід ЄС та литовське лідерство.....	11
Конфіскація заморожених активів підсанкційних осіб.....	13
● Досвід України.....	13
● Підхід Канади.....	16
● Підхід Естонії.....	19
Висновки та орієнтири для України.....	22

РЕЗЮМЕ

Російська агресія проти України спричинила збитки у розмірі понад 500 млрд доларів США та сотні тисяч постраждалих осіб. Тягар відшкодування лягає на державу-жертву та її міжнародних партнерів, що суперечить фундаментальному принципу справедливості «відшкодовує шкоду той, хто її завдав». Компенсаційна функція санкцій пропонує альтернативу, трансформуючи розуміння санкційного механізму виключно як інструменту тиску на інструмент відшкодування збитків.

Представлений аналіз виокремлює два ключові механізми реалізації компенсаційної функції:

1. Передача конфіскованих активів та стягнутих штрафів за порушення санкцій безпосередньо постраждалій державі. Міжнародна практика демонструє ефективність цього підходу, зокрема США передали понад 5,4 млн доларів США конфіскованих активів, а Литва спрямувала 167 тисяч євро стягнутих штрафів, на реабілітацію українських військових. Естонія ж витратить майже 500 тисяч доларів США на відновлення енергетичної інфраструктури України.

2. Конфіскація заморожених активів підсанкційних осіб для виплати компенсацій постраждалим. В межах такого підходу Україна стягнула у дохід держави понад 561 млн грн, більш як 236 млн доларів США та близько 440 тисяч євро. Канада та Естонія ухвалили національні законодавства, які дозволяють реалізацію такого механізму. Більше того, Канада вже розпочала процес його застосування.

Потенціал компенсаційної функції є значним, оскільки тисячі справ щодо порушення санкцій, поряд із механізмами конфіскації заморожених активів підсанкційних осіб, можуть генерувати мільярди доларів США для відшкодування постраждалим.

Проте для дієвості компенсаційної функції санкцій необхідні злагоджені та системні дії держав, зокрема щодо:

- Криміналізації порушення санкцій, забезпечуючи ефективне виявлення та замороження активів.
- Ухвалення законодавства про спрямування конфіскованих активів та стягнутих штрафів в межах кримінальних, цивільних та адміністративних справ на користь постраждалих.
- Перегляду існуючих темпоральних, галузевих та територіальних обмежень у державах, які вже створили такі механізми.
- Розробки правових інструментів для конфіскації заморожених активів підсанкційних осіб для виплати компенсацій постраждалим з правом регресу для компенсації понесених витрат.

Міжнародна спільнота має унікальну можливість трансформувати санкційну політику не лише забезпечивши відшкодування постраждалим від російської агресії, але й створивши універсальний прецедент відповідальності, який стане стримувальним фактором для майбутніх агресій.

ВСТУП

Санкції є одним із ключових інструментів сучасної міжнародної політики, застосування яких безпрецедентно зросло упродовж останніх семи десятиліть^[1]. Їх запроваджують проти держав, організацій чи осіб, дії яких становлять загрозу міжнародному миру, безпеці, правам людини або демократичним засадам^[2].

Традиційно санкціям приписують дві основні функції – примусу та превенції. Перша покликана змінити поведінку суб'єктів, які порушують міжнародне право, здійснюють акти агресії або загрожують миру. Друга – має стримувальний ефект, адже демонструє негативні наслідки для тих, хто може вчинити подібні дії в майбутньому.

Водночас традиційні функції санкцій не вичерпують їхнього повного потенціалу. Особливо актуальним це стає у випадках санкцій, запроваджених у відповідь на збройну агресію. Жертвами такої агресії стають мільйони людей, що втрачають домівки, здоров'я або життя. Відновлення та компенсація постраждалим потребують величезних ресурсів, які зазвичай надходять від держави-жертви та її міжнародних партнерів.

Проте такий підхід піднімає питання справедливості: чому фінансовий тягар відшкодування має нести держава-жертва або платники податків країн-партнерів, а не ті, хто завдав збитків або сприяв агресії?

Санкції можуть сприяти реалізації принципу **«відшкодовує шкоду той, хто її завдав»**. Саме тому все більшої ваги набуває **компенсаційна функція санкцій** – використання санкційних механізмів для фінансування відшкодування постраждалим.

У міжнародній практиці вже існують приклади застосування санкцій як інструменту компенсацій. Так, Компенсаційний фонд ООН виплатив 52,4 млрд доларів США із доходів від експорту іракської нафти для відшкодування збитків, завданих війною в Перській затоці^[3]. У 2003 році Лівія погодилася сплатити 2,7 млрд доларів США родинам жертв катастрофи над Локербі 1988 року^[4] в обмін на зняття санкцій ООН^[5]. Проте ці моделі залежали від ресурсів держави-порушниці й ефективності тиску міжнародної спільноти, що обмежує їхню відтворюваність.

[1] On the effectiveness of the sanctions on Russia: New data and new evidence: <https://cepr.org/voxeu/columns/effectiveness-sanctions-russia-new-data-and-new-evidence>

[2] Перелік цілей застосування санкцій може бути різним. До прикладу, основними цілями введення санкцій ЄС визначає: захист цінностей, фундаментальних інтересів та безпеки ЄС; збереження миру; консолідація та підтримка демократії, верховенства права, прав людини та принципів міжнародного права; запобігання конфліктам і зміцнення міжнародної безпеки: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/why-sanctions/#gsc-main-content>. В Україні санкції застосовують з метою: захисту національних інтересів, національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України; протидії терористичній діяльності; запобігання порушенню, відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів громадян України, суспільства та держави: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/1644-18#Text>

[3] Iraq makes final reparation payment to Kuwait for 1990 invasion: <https://news.un.org/en/story/2022/02/1111632>

[4] \$2.7billion Lockerbie settlement reached: <https://www.aljazeera.com/news/2003/8/14/2-7billion-lockerbie-settlement-reached>

[5] Security Council lifts sanctions against Libya imposed after Lockerbie bombing: <https://news.un.org/en/story/2003/09/79172-security-council-lifts-sanctions-against-libya-imposed-after-lockerbie-bombing>

У сучасних умовах, коли держава-агресор може мати значні ресурси для протистояння міжнародному тиску, а масштаб збитків вимірюється сотнями мільярдів доларів, необхідні більш гнучкі та диверсифіковані підходи до фінансування відшкодувань.

Ключового значення питання компенсацій набуває в умовах масових порушень санкційного законодавства. Особи та компанії, які обходять санкції, фактично сприяють протиправній діяльності й мають нести відповідальність перед постраждалими від неї. За аналогією може бути застосований визнаний у міжнародному праві принцип повернення злочинних активів на користь жертв, закріплений, зокрема, у Конвенції ООН проти корупції^[6]. Вона передбачає можливість передачі конфіскованого майна державі, якій заподіяно шкоду, – підхід, що може стати моделлю для компенсацій у санкційному контексті.

Сучасні реалії вимагають нових підходів. Компенсаційна функція санкцій може реалізовуватися не лише через конфіскацію або передачу заморожених суверенних активів, що є важким політичним питанням, а й через створення інноваційних механізмів фінансування виплат постраждалим.

Розглянемо практичні шляхи реалізації компенсаційного потенціалу санкцій у контексті обмежувальних заходів, запроваджених проти Російської Федерації у зв'язку з її агресією проти України – найбільшою війною у Європі після Другої світової.

Загальна сума збитків України вже перевищує 500 млрд доларів США^[7], а кількість постраждалих цивільних осіб перевищує 50 тисяч осіб, і це тільки ті, що офіційно увійшли до звіту^[8] Верховного комісара ООН. Реальні ж цифри сягають сотень тисяч осіб. Це робить питання справедливого відшкодування особливо нагальним.

Представлений Policy Brief демонструє розвиток санкційних інструментів в період повномасштабного вторгнення РФ в Україну. Аналіз охоплює досягнутий прогрес у демократичних країнах на шляху до забезпечення відплати агресора за скоєні ним діяння. Основна увага приділяється справам щодо порушення санкційного режиму і передачі коштів Україні, а також застосуванню конфіскації заморожених активів підсанкційних осіб. Документ визначає конкретні рекомендації для підвищення ефективності цих інструментів та забезпечення відшкодування збитків вже зараз.

[6] Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text

[7] Оновлена оцінка потреб України на відновлення та відбудову: <https://www.worldbank.org/uk/news/press-release/2025/02/25/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment-released>

[8] Захист цивільних осіб у збройному конфлікті. Оновлення, жовтень 2025 року: https://ukraine.ohchr.org/sites/default/files/2025-11/Ukraine%20-%20protection%20of%20civilians%20in%20armed%20conflict%20%28October%202025%29_UKR.pdf

Передача конфіскованих активів та стягнутих штрафів за порушення санкцій



Попри значне збільшення масштабу застосованих санкцій, їхня ефективність критично залежить від стану дотримання встановлених заборон. Саме тому питання порушення та обходу санкцій стало одним із найгостріших в останні роки. Усвідомлюючи це, Європейський Союз все більше концентрується саме на протидії обходу санкцій при прийнятті нових пакетів. Показовим прикладом є 19-й пакет санкцій ЄС ^[9], який переважно спрямований не лише на розширення санкційних списків, а й на закриття лазівок.

Масштаб проблеми обходу санкцій підтверджується кількістю розпочатих кримінальних проваджень щодо таких фактів. До прикладу, у Німеччині розпочато майже 2000 розслідувань ^[10], Латвії – 600 ^[11], Великій Британії – 318 ^[12], Польщі – 275 ^[13]. Однак для реалізації компенсаційної функції санкцій важливі не стільки розслідування, скільки їхні реальні результати, а саме притягнення до відповідальності винних осіб з відповідними штрафами та конфіскацією активів, які були предметом злочину. Тому важливою у цьому контексті є кримінально-правова політика країн, які борються з порушенням санкцій.

[9] EU adopts 19th package of sanctions against Russia: https://finance.ec.europa.eu/news/eu-adopts-19th-package-sanctions-against-russia-2025-10-23_en

[10] European Sanctions Enforcement – performance league tables (2017-2024): <https://blogs.duanemorris.com/europeansanctionsenforcement/2024/10/25/european-sanctions-enforcement-performance-league-tables-2017-2024/>

[11] У Латвії розслідують понад 600 кримінальних справ про порушення санкцій проти росії: https://confiscation.com.ua/news/Latvia_is_investigating_more_than_600_criminal_cases_involving_violations_of_sanctions_against_russia/

[12] Sanctions: Russia.UIN 24637, tabled on 17 January 2025: <https://questions-statements.parliament.uk/written-questions/detail/2025-01-17/24637>

[13] EU dropping the ball on sanctions enforcement: <https://euobserver.com/eu-and-the-world/ar382a781f>

КРИМІНАЛІЗАЦІЯ ПОРУШЕНЬ САНКЦІЙ

Варто відзначити, що кримінальна відповідальність за порушення санкцій передбачена у майже всіх державах-партнерах України. Так, в США юридичні особи за порушення будь-якої ліцензії, наказу, положення чи заборони, встановлених санкційними положеннями, караються штрафом до 1 млн доларів США, а фізичні – позбавленням волі на строк до 20 років^[14]. У Великій Британії^[15] та Австралії^[16] за порушення санкційного законодавства особі загрожує позбавлення волі на строк до 10 років та штрафи залежно від тяжкості порушення.

У ЄС ще донедавна існував диференційований підхід держав-членів ЄС до врегулювання питання відповідальності за порушення санкцій, спричинив суттєві відмінності у визначенні та обсязі поняття порушення санкцій, видах та розмірах покарань за вчинені діяння, а також щодо інших заходів впливу, які застосовувались до порушників.

Саме тому 24 квітня 2024 року Європейський Парламент та Рада ЄС скористались наданими їм повноваженнями щодо визначення мінімального стандарту регулювання відповідальності за порушення санкцій шляхом прийняття Директиви 2024/1226 «Про визначення кримінальних правопорушень і покарання за порушення обмежувальних заходів Союзу та внесення змін до Директиви (ЄС) 2018/1673».^[17]

Незважаючи на кінцевий термін транспонування 20 травня 2025 року, станом на вересень 2025 року лише 10 країн ЄС прийняли законодавство для імплементації Директиви 2024/1226. Деякі інші країни, такі як Греція, Іспанія, Мальта, Німеччина, Польща та Румунія підготували та опублікували імплементаційні проєкти, які перебувають на етапі обговорення. Публічні дискусії та коментарі до них переважно вказують на позитивне рішення щодо їх прийняття.^[18]

Країна	Дата прийняття та назва акта(ів)	Дата набрання чинності
Естонія	26.03.2025 зміни до КК 05.05.2025 Закон щодо захисту викривачів 15.05.2024 зміни до Закону про міжнародні санкції	27.04.2025 (перший) 18.05.2025 (другий) 17.06.2024 (третій)
Фінляндія	25.04.2025 пакет законів № 179/2025, 180/2025, 181/2025, 182/2025	20.05.2025
Литва	15–22.05.2025 пакет законів № XV-203, XV-204, XV-205, XV-206, XV-207	21.05.2025

Латвія	15.05.2025 зміни до КК 22.05.2025 зміни до Закону про міжнародні санкції	10.06.2025
Швеція	08.05.2025 новий Закон про міжнародні санкції (SFS 2025:327–332)	10.06.2025
Словаччина	03.06.2025 Закон № 157/2025	01.08.2025
Угорщина	11.06.2025 Закон XLIX/2025	20.06.2025 Більшість кримінальних положень з 01.09.2025 чи пізніше
Данія	20.06.2025 Закон № 731	21.06.2025
Кіпр	10.07.2025 Закон № 149(I)/2025 та супутні № 148(I)/2025, № 150(I)/2025	25.07.2025
Чехія	02.07.2025 Закон № 270/2025	31.12.2025

Однак, одне лише встановлення кримінальної відповідальності за порушення санкцій не допоможе постраждалим.

Для реалізації компенсаційної функції необхідні механізми, які б дозволили спрямовувати стягнуті кошти безпосередньо постраждалим.

[14] 50 USC Ch. 35: International emergency economic powers / Code of Laws of the United States of America: <https://uscode.house.gov>

[15] Barnes R., Summers B, Hill P., Puthuppally C. UK Sanctions Enforcement /The Guide to Sanctions – Fourth Edition. URL: <https://globalinvestigationsreview.com/guide/the-guide-sanctions-archived/fourth-edition/article/uk-sanctions-enforcement>

[16] Autonomous Sanctions Act №. 38, 2011 (Compilation No. 3, 8 December 2021) / Federal Register of Legislation. URL: <https://www.legislation.gov.au/C2011A00038/latest/text>

[17] Практики транспозиції Директиви ЄС 2024/1226 державами-членами Союзу: визначення кримінальних правопорушень і покарання за порушення обмежувальних заходів Союзу: https://izi.institute/analysts/Transposition_of_EU_directive_2024_1226_by_EU_member_states_ILI/

[18] Практики транспозиції Директиви ЄС 2024/1226 державами-членами Союзу: визначення кримінальних правопорушень і покарання за порушення обмежувальних заходів Союзу: https://izi.institute/analysts/Transposition_of_EU_directive_2024_1226_by_EU_member_states_ILI/

МЕХАНІЗМИ ПЕРЕДАЧІ АКТИВІВ

Міжнародна практика демонструє успішне застосування таких механізмів. США передають конфісковані активи на підтримку постраждалих, тоді як Литва розширила модель, включивши також штрафи зі справ про порушення санкцій. Розглянемо детальніше, як працюють ці механізми.

Досвід США

США стали одними з перших, хто прийняв відповідне законодавство, яке дозволяє реалізовувати компенсаційну функцію санкцій у контексті передачі активів за їх порушення. Завдяки поправці^[19] до Закону про Державний бюджет США на 2023 рік (Consolidated Appropriations Act, 2023)^[20], який набув чинності 5 січня 2023 року, Міністерство юстиції США в особі Генерального прокурора США отримало повноваження передавати Державному секретареві США доходи від майна, конфіскованого в осіб, на яких були накладені санкції. В подальшому, Державний секретар США в рамках виконання Закону про міжнародну допомогу (Foreign Assistance Act, 1961) може використовувати ці надходження для надання зовнішньої допомоги Україні задля «усунення шкоди, нанесеної російською агресією в Україні».^[21]

Важливо, що цей механізм вже має своє практичне застосування. 5,4 млн доларів США, стягнуті з підсанкційного російського олігарха Костянтина Малофєєва^[22], передано в межах одного з пакетів допомоги Україні для підтримки реінтеграції та реабілітації ветеранів^[23]. В іншій справі майже 500 тисяч доларів США, конфіскованих внаслідок розкриття незаконної закупівельної мережі, яка намагалася імпортувати до Росії високоточний верстат американського виробництва, що використовується в оборонній галузі та галузі ядерного розповсюдження, передано Естонії за її активну участь у розслідуванні^[24]. Угода, підписана між Міністром юстиції Естонії та Міністерством юстиції США спрямувала цю суму на відновлення української енергетичної інфраструктури^[25].

Однак ця система застосовується лише до активів, конфіскованих до 1 травня 2025 року. Це темпоральне обмеження значно звужує потенціал механізму та потребує законодавчих змін для забезпечення продовження його дії.

[19] Text of Senate Amendment 6596; Congressional Record Vol. 168, No. 199: <https://www.congress.gov/congressional-record/volume-168/issue-199/senate-section/article/S10006-1>

[20] H.R.2617 - Consolidated Appropriations Act, 2023: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/2617/text>

[21] Конфіскація російських активів: що насправді передбачають останні зміни до бюджету США: <https://www.pravda.com.ua/columns/2023/01/16/7385106/>

[22] Russian oligarch ordered to forfeit \$5.4 mln to U.S., Ukraine may get funds: <https://www.reuters.com/world/europe/russian-oligarch-ordered-forfeit-54-mln-us-ukraine-may-get-funds-2023-02-02/>

[23] Secretary Blinken's Travel to Ukraine: <https://2021-2025.state.gov/secretary-blinkens-travel-to-ukraine-2/>

[24] Justice Department Transfers Approximately \$500,000 in Forfeited Russian Funds to Estonia for Benefit of Ukraine: <https://www.justice.gov/archives/opa/pr/justice-department-transfers-approximately-500000-forfeited-russian-funds-estonia-benefit>

[25] Estonia and USA sign a historic agreement on directing confiscated profits into helping Ukraine: <https://estdev.ee/en/articles/estonia-and-usa-sign-historic-agreement-directing-confiscated-profits-helping-ukraine>

Водночас відсутній схожий механізм для передачі стягнутих штрафів. У цьому контексті, важливо розуміти, що значні кошти можуть генеруватися з кейсів порушення санкцій, які не підпадають під кримінальну відповідальність, а можуть мати наслідком адміністративне чи цивільне стягнення.

В США цивільним аспектом забезпечення санкцій опікується Управління з контролю за іноземними активами (OFAC). Воно стежить за дотриманням санкційних обмежень і застосовує цивільні штрафи у разі виявлення порушень санкційного режиму. Для цього, OFAC видає регламенти, у яких консолидує наявне законодавство щодо санкційних обмежень^[26].

Штрафи OFAC можуть досягати значних сум. Наприклад, компанія Binance Holdings погодилася виплатити 968,6 млн доларів США за понад 1,6 млн ймовірних порушень санкцій, включаючи операції на суму 706 млн доларів США між громадянами США та користувачами з країн, на які накладено санкції^[27]. У іншому випадку Swedbank Latvia погодився виплатити 3,4 млн доларів США за 386 порушень, пов'язаних із транзакціями, що стосуються Криму, через банки США^[28].

Досвід США демонструє життєздатність компенсаційної функції. Однак обмеження з травня 2025 року та виключення цивільних штрафів, які можуть досягати сотень мільйонів, значно обмежують потенціал цього механізму. Проте не лише США застосовують такий механізм.

Досвід ЄС та литовське лідерство

У ЄС прийнято Директиву 2024/1260, ст. 19 якої заохочує впровадження механізму передачі конфіскованих активів, у зв'язку з порушенням та обходом санкцій^[29].

Деякі держави, як до прикладу Литва, пішли навіть далі та вже прийняли поправки до законодавства, відповідно до яких не лише конфісковане майно, але також і штрафи від порушення санкцій будуть спрямовані на підтримку, пов'язану виключно з відбудовою та відновленням України внаслідок російської агресії^[30]. Більше того, наявна успішна практика застосування таких положень. 167 тисяч євро штрафів за порушення санкцій ЄС проти Росії будуть спрямовані на реабілітацію українських ветеранів^[31].

[26] Як забезпечується дотримання санкцій у США: багаторівневий механізм відповідальності: <https://izi.institute/analysts/4/>

[27] OFAC Settles with Binance Holdings, Ltd. for \$968,618,825 Related to Apparent Violations of Multiple Sanctions Programs: <https://ofac.treasury.gov/media/932351/download?inline>

[28] OFAC Settles with Swedbank Latvia for \$3,430,900 Related to Apparent Violations of Sanctions on Crimea: <https://ofac.treasury.gov/media/931911/download?inline>

[29] Directive (EU) 2024/1260 of the European Parliament and of the Council of 24 April 2024 on asset recovery and confiscation: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1260/oj/eng>

[30] Литва переказуватиме штрафи за недотримання санкцій на відбудову України: https://confiscation.com.ua/news/Lithuania_will_transfer_fines_for_non_compliance_with_sanctions_to_rebuild_Ukraine/

[31] Money seized for circumventing sanctions will go towards rehabilitation of Ukrainian veterans in Lviv: https://confiscation.com.ua/en/news/Money_seized_for_circumventing_sanctions_will_go_towards_rehabilitation_of_Ukrainian_veterans_in_Lviv/

Хоча Литва залишається лідером у цьому питанні, поточне виконання санкцій в інших країнах демонструє значний додатковий потенціал. До прикладу, за продаж до РФ в обхід санкцій 71 автомобіля класу люкс на загальну суму понад 5 млн євро німецький суд ухвалив рішення конфіскувати майно на цю суму^[32]. У російського банку можуть конфіскувати 720 млн євро через можливе порушення заборони на розпорядження замороженими коштами внаслідок застосування антиросійських санкцій^[33]. Однак без законодавчих механізмів, подібних до литовських, ці активи залишаються в національних бюджетах, а не сприяють відновленню України.

Ці випадки ілюструють значний фінансовий потенціал виконання санкцій. Хоча наразі лише невелика частина конфіскованих активів та штрафів направляється на компенсацію жертвам (понад 6 млн доларів США було передано на підтримку України), справи, що знаходяться на розгляді, можуть забезпечити мільйони потенційних перерахувань.

Це демонструє, що систематичне впровадження механізмів передачі активів може забезпечити значні ресурси для відновлення України. Тож країнам-партнерам варто передбачити законодавчу можливість передавати на користь постраждалих конфісковане майно та штрафи за порушення санкцій, не лише в кримінальних, а й в адміністративних чи цивільних справах.

Таким чином, передача активів стягнутих внаслідок порушення санкцій видається досить логічним та справедливим кроком. Окрім того, з політичної точки зору, встановлення можливості передання цих коштів на потреби жертв є цілком виправданим та не потребує якихось системних чи кардинальних змін законодавства. У переважних випадках система відповідальності та стягнення таких активів вже існують. Важливо лише забезпечити можливість їх спрямування не у власний бюджет, а на компенсації.



[32] Житель Гессена отримав 5 років в'язниці за продаж авто в Росію: https://confiscation.com.ua/news/A_resident_of_Hesse_was_sentenced_to_five_years_in_prison_for_selling_a_car_to_russia/

[33] After attempted withdrawal: German judiciary seeks to collect €700 million from Russian bank: <https://www.fr.de/wirtschaft/deutschland-news-wirtschaft-russland-sanktionen-eu-ukraine-krieg-eingefrorenes-geld-frankfurt-zr-93990202.html>

КОНФІСКАЦІЯ ЗАМОРОЖЕНИХ АКТИВІВ ПІДСАНКЦІЙНИХ ОСІБ

Поряд з механізмом передачі активів, стягнутих за порушення санкцій, повномасштабне вторгнення Росії в Україну у 2022 році стимулювало пошук нових, більш радикальних механізмів компенсації. Одним із таких є конфіскація заморожених активів підсанкційних осіб не за факт порушення санкцій, а за їхній зв'язок з агресією або сприяння їй.

Традиційна санкційна політика передбачає замороження активів як інструмент тиску, а не їхню конфіскацію. Проте через масштаб агресії Росії проти України, що призвела до сотень тисяч постраждалих та збитків на сотні мільярдів доларів, санкційна політика повинна використовувати більш радикальні заходи. Саме це спонукало деякі держави до розробки нових правових інструментів.

Логічно, що Україна, як жертва російської агресії, стала першою широко використовувати санкції як механізм стягнення активів пособників агресора, які знаходяться на її території. Канада та Естонія розробили власні механізми конфіскації заморожених активів підсанкційних осіб.

Досвід України

В Україні можливість стягнення активів осіб та компаній, які є пособниками Росії у війні проти України, з'явилась завдяки ухваленню Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності санкцій, пов'язаних з активами окремих осіб» (Закон № 2257-IX), який набув чинності 24 травня 2022 року.

Цей закон ввів новий тип санкції – «стягнення в дохід держави активів, що належать фізичній або юридичній особі, а також активів, щодо яких така особа може прямо чи опосередковано (через інших фізичних або юридичних осіб) вчиняти дії, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження ними».

Активи стягуються за дії, що створили суттєву загрозу національній безпеці, суверенітету чи територіальній цілісності України (в тому числі шляхом збройної агресії чи терористичної діяльності) або значною мірою сприяли (в тому числі шляхом фінансування) вчиненню таких дій іншими особами.

Критеріями суттєвої загрози та значного внеску є:

- 1.** Завдання істотної шкоди національній безпеці, суверенітету чи територіальній цілісності України. Ця категорія включає 10 уточнюючих критеріїв, які загалом визначають осіб, що приймали рішення щодо або брали участь у збройній агресії проти України, а також колабораціоністів, які підтримували окупаційні адміністрації та органи, або проводили референдуми чи вибори на окупованих територіях.

- 2.** Суттєве сприяння вчиненню дій або ухваленню рішень, зазначених у попередньому пункті. Це стосується осіб, які безпосередньо сприяли вторгненню, а також осіб, які опосередковано залучені до війни.

Ключові категорії: політичне та військове керівництво, яке сприяло вторгненню (наприклад, Білорусь), великий бізнес, великі благодійники та донори до державних органів або військового керівництва Росії, покупці російських державних облігацій, пропагандисти та ті, хто поширює російські наративи, серед інших ^[34].



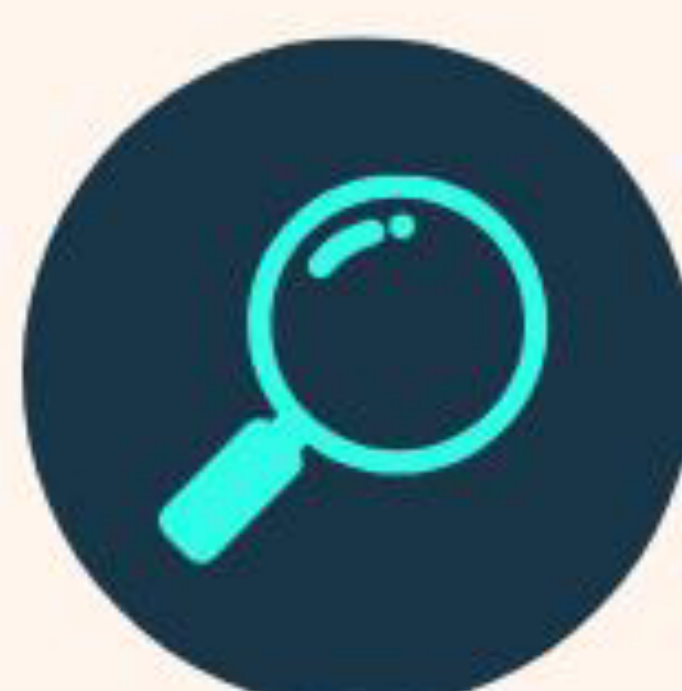
[34] Major concerns on the Ukrainian mechanism of asset forfeiture as a sanction: <https://izi.institute/en/analysts/32/>

Механізм застосування санкції у виді стягнення активів в дохід держави

✓ **Передумова** - Наявність санкції у вигляді блокування активів, застосованої після 24 травня 2022. Для цього ВР України, Президент України, КМ України, НБ України чи СБ України подають до РНБО пропозиції щодо застосування такої санкції.

Рішення про застосування санкції у вигляді блокування активів приймається РНБО і вводиться в дію Указом Президента.

Мін'юст подає позовну заяву до суду - ВАКС



ВАКС розглядає справи про застосування санкції у виді стягнення активів в дохід держави як суд першої інстанції колегією у складі трьох суддів ВАКС впродовж 30 днів з дня надходження позовної заяви до суду

За наслідками розгляду ухвалюється рішення про задоволення позову або про відмову у задоволенні позову. Рішення може бути оскаржене протягом п'яти днів з дня його проголошення



Апеляційна палата ВАКС вирішує справи про застосування санкції у виді стягнення активів в дохід держави як суд апеляційної інстанції впродовж 15 днів з дня надходження апеляційної скарги до суду

За наслідками розгляду може бути прийнято таке рішення: залишення рішення без змін, а скарги – без задоволення; зміна рішення; скасування рішення і ухвалення нового рішення



Постанова Апеляційної палати ВАКС набирає чинності негайно і не підлягає касаційному оскарженню

Наразі сформована широка судова практика застосування вказаної санкції. Вищим антикорупційним судом винесено понад 70 рішень про стягнення активів у дохід держави. Серед іншого, ВАКС стягнув у дохід держави 561 405 100 грн, 236 225 136 доларів США та 439 784 євро.^[35]

Попри забезпечення процесуальних гарантій під час розгляду судом справ цієї категорії, включаючи право участі відповідачів у провадженнях, механізм вже оскаржується в Конституційному Суді України, як такий, що може порушувати право власності, передбачене Конституцією України^[36].

Зважаючи на те, що згадана санкція перебуває в центрі уваги Інституту законодавчих ідей з моменту її запровадження, ІЗІ провів комплексне дослідження відповідності цього механізму стандартам ЄСПЛ та надав Amicus Curiae Opinion Конституційному Суду України.

На думку ІЛІ, санкція у виді стягнення активів в дохід держави не порушує право власності оскільки:

- така санкція передбачена законом, що був належним чином оприлюднений, є достатньою мірою чітким і передбачуваним у застосуванні;
- ця санкція є вимушеним заходом, що має легітимну мету – припинення війни і відновлення територіальної цілісності України;

- і, зрештою, тягар, який ця санкція покладає на осіб, до яких вона застосовується, є виправданим високою метою протистояння екзистенційній загрозі з боку агресора.^[37]

Крім цього, ІЗІ опублікував низку аналітичних матеріалів щодо зазначеної санкції в контексті її відповідності європейським стандартам прав людини, а також матеріалів, що аналізують практику застосування цієї санкції Вищим антикорупційним судом України та пропонують шляхи її вдосконалення^[38].

Український механізм стягнення активів продемонстрував свою дієвість як інструмент реалізації компенсаційної функції санкцій. Інші держави обрали альтернативні підходи.

Підхід Канади

Канада одна з перших серед країн-партнерів України прийняла законодавство, яке дозволяє конфіскацію активів підсанкційних осіб. Зокрема, існує Закон про спеціальні економічні заходи (SEMA)^[39], який був значно посилений у 2022-2023 роках спеціально для протидії вторгненню Росії в Україну.

[35] Розгляд адміністративних справ ВАКС: <https://court.gov.ua/press/news/1856385>

[36] Резюме по на конституційній скарзі Компанії «АЕРОК Інвестмент Дойчланд ГмбХ»: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/16_202024.pdf

[37] Висновок Amicus Curiae: <https://izi.institute/analysts/26/>

[38] Дивитись: Forfeiture of assets belonging to persons responsible for Russia's aggression against Ukraine (2022). Аналіз практики Вищого антикорупційного суду щодо застосування санкції у виді стягнення активів в дохід держави за 2022-2023 роки (2024). Стандарти розгляду справ in absentia і практика ВАКС щодо стягнення активів підсанкційних осіб у дохід держави (2023).

[39] Special Economic Measures Act: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/s-14.5/page-1.html>

Канадське законодавство детально регулює процедуру конфіскації, зокрема судовий порядок розгляду справ, обов'язкове повідомлення зацікавлених сторін, можливість оскарження рішень та виключення майна з-під санкцій, а також механізми компенсації за помилкові конфіскації.

Конфіскованим може бути будь-яке майно, що знаходиться в Канаді та перебуває у власності, володінні або під контролем, безпосередньо чи опосередковано, іноземної держави або особи, щодо якої застосовано економічні заходи.

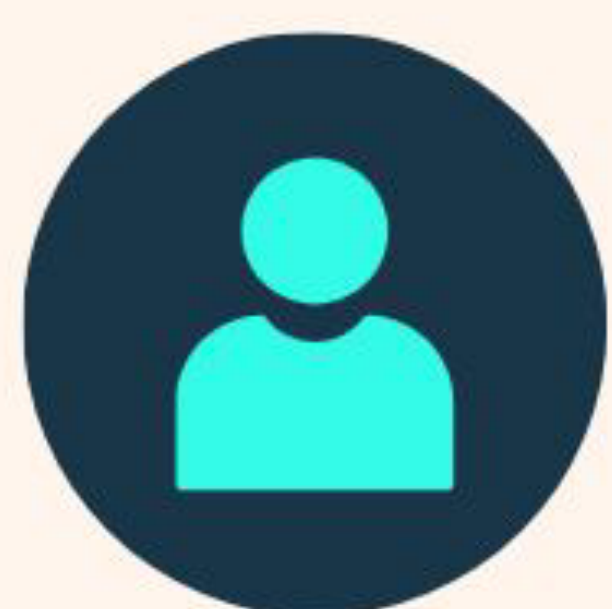
Механізм конфіскації активів відповідно до Закону про спеціальні економічні заходи



Генерал-губернатор у Раді може видати розпорядження про арешт або накладення обмежень щодо майна в Канаді, яке перебуває у власності, володінні або під контролем (безпосередньо чи опосередковано) іноземної держави або осіб, до яких застосовано санкції.

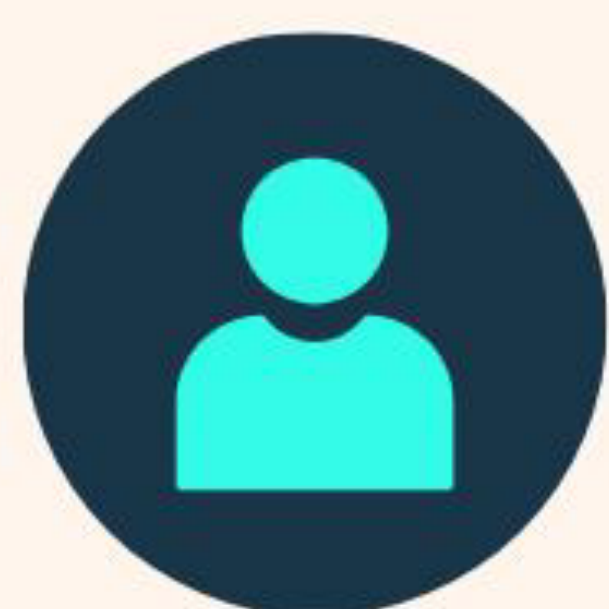
Такі розпорядження можуть бути видані у разі, коли: міжнародна організація, членом якої є Канада, закликає до застосування економічних заходів; має місце грубе порушення міжнародного миру та безпеки; вчиняються масові порушення прав людини; або відбувається значна корупція за участю іноземних посадових осіб чи пов'язаних з ними осіб.

**Генерал-губернатор
у Раді**



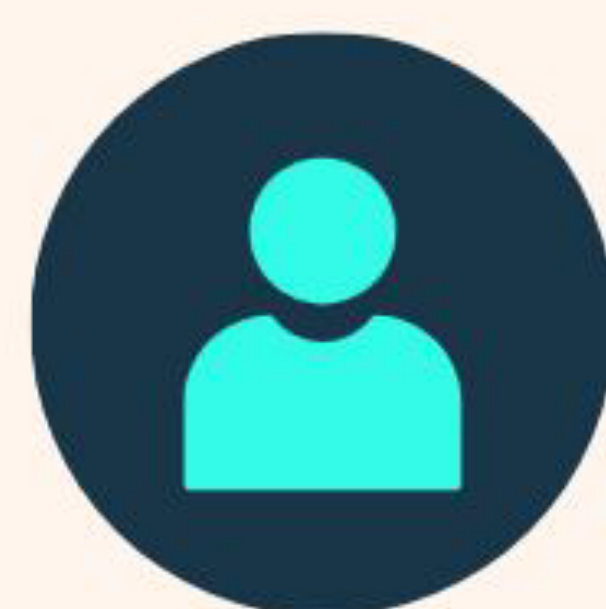
Видає розпорядження про визначення іноземної держави або особи та санкціонування арешту або накладення обмежень щодо їхнього майна в Канаді

**Відповідний
міністр**



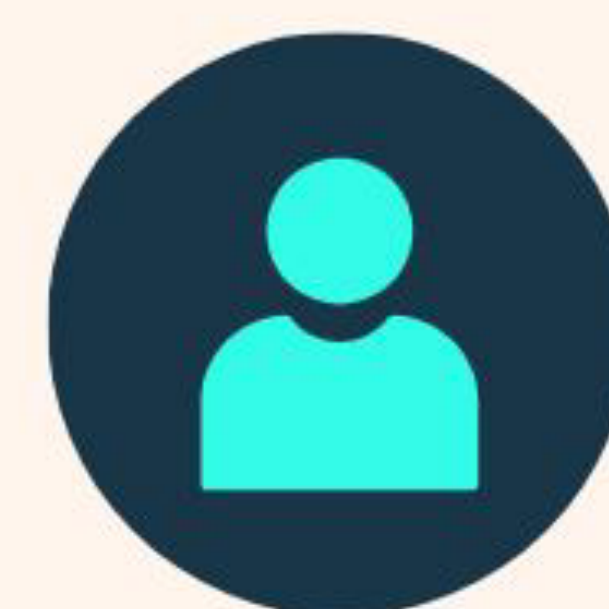
Звертається до судді суду вищої інстанції із заявою про ухвалення рішення про конфіскацію

Суддя



Розглядає справу та заслуховує заінтересованих осіб.
Суд вимагає надіслати повідомлення будь-якій особі, яка має інтерес до майна

**Її Величність в
інтересах Канади**



За результатами дослідження доказів, якщо суддя визначає, що майно є таким, що описане в розпорядженні, та перебуває у власності або під контролем ідентифікованої особи, майно підлягає конфіскації на користь Її Величності в інтересах Канади

Після конфіскації майна Міністр може, після консультацій з Міністрами фінансів та закордонних справ, виплачувати суми, що не перевищують чистий дохід з Рахунку доходів, на відповідні цілі.

Міністр закордонних справ може, за згодою Генерал-губернатора у Раді, укладати угоди з іноземними урядами щодо використання ними доходів на такі цілі.

Кошти, отримані від конфіскованих активів, можуть використовуватися виключно на:

відбудову іноземної держави, що постраждала внаслідок серйозного порушення міжнародного миру та безпеки



відновлення міжнародного миру та безпеки



компенсацію постраждалим від серйозного порушення міжнародного миру та безпеки, масових і систематичних порушень прав людини або актів значної корупції



Важливо, що канадський механізм є універсальним – він спрямований не лише на підтримку України, а створює правову основу для компенсації постраждалим від будь-якої майбутньої агресії.

Вжито заходи щодо імплементації такого механізму. У грудні 2022 року Міністр закордонних справ Канади оголосив про плани арештувати та добиватися конфіскації 26 млн доларів США компанії Granite Capital Holdings Ltd., що належить підсанкційному російському олігарху Роману Абрамовичу^[40]. Однак, за більше ніж два роки уряд не вжив жодних необхідних заходів^[41].

У червні 2023 року було арештовано транспортний літак Ан-124 «Руслан», що належить російській авіакомпанії Volga-Dnepr^[42], а у травні 2025 року Канада ініціювала процедуру конфіскації^[43]. Проте на початку листопада 2025 року Міністер закордонних справ Канади заявила, що власники літака використовували складні корпоративні структури, що вимагає значного часу для їх розкриття^[44].

Від 24 лютого 2022 року Канада фактично заморозила активи на суму приблизно 185 млн канадських доларів у результаті застосування заборон, встановлених Регламентом спеціальних економічних заходів (Росія)^[45].

[40] Перший випадок застосування Закону про конфіскацію активів в Канаді: https://confiscation.com.ua/news/Canada_willseize_Abramovich_assets/

[41] Ottawa has done nothing to actually seize millions from Russian oligarch: <https://www.cbc.ca/news/politics/russia-sanctions-canada-seizures-abramovich-antonov-1.7437464>

[42] Government of Canada orders seizure of Russian-registered cargo aircraft at Toronto Pearson Airport: <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2023/06/government-of-canada-orders-seizure-of-russian-registered-cargo-aircraft-at-toronto-pearson-airport.html>

[43] Канада конфіскує російський літак «Руслан» на користь України: <https://confiscation.com.ua/news/1009/>

[44] Forfeiture of Russian plane seized in Toronto requires feds to 'disentangle' ownership: <https://www.cbc.ca/news/politics/russian-antonov-ownership-9.6961945>

[45] Reporting of frozen assets under the Special Economic Measures Act: <https://rcmp.ca/en/federal-policing/economic-and-financial-crime/reporting-frozen-assets-under-special-economic-measures-act>

Хоча це свідчить про потенціал для майбутніх конфіскацій, шлях від заморожування до фактичної конфіскації залишається юридично та політично складним. Експропріація Канадою приватних російських активів без виплати компенсації може порушувати норми міжнародного права щодо експропріації та положення двосторонньої угоди про захист інвестицій з Росією ^[46].

Зокрема, Volga-Dnepr подала позов на 100 млн доларів США, стверджуючи, що арешт літака урядом Канади, здійснений на виконання санкцій проти Росії, завдав шкоди її бізнесу та порушив Двосторонній договір про захист інвестицій між Канадою та Російською Федерацією 1989 року, зокрема зобов'язання не здійснювати експропріацію активів, що належать росіянам, без негайної, ефективної та адекватної компенсації ^[47]. Результати цієї справи продемонструють спроможність канадського механізму.

Підхід Естонії

Естонія стала першою європейською державою, яка створила механізм використання заморожених активів для компенсації шкоди постраждалим від агресії.

В травні 2024 року Закон про внесення змін до Закону про міжнародні санкції та внесення змін до інших пов'язаних актів (Act on Amendments to the International Sanctions Act and Amendments to Other Associated Acts) був прийнятий Парламентом ^[48] та підписаний Президентом ^[49]. Проте на відміну від Канади, обрала іншу модель механізму реалізації компенсаційної функції санкцій.

Естонська модель ґрунтується на використанні активів як авансового платежу для відшкодування збитків у межах адміністративної процедури. У випадку, коли активи особи використовуються авансом для відшкодування шкоди, завданої протиправними діями іноземної держави, ця особа набуває вільно відчужуване та успадковуване право вимоги (регресу) до іноземної держави, яка заподіяла шкоду. Фактично, кошти передаються Україні авансом, а власник активів отримує право вимагати компенсацію від Росії.

^[46] Reinforcing the Legal Framework for Seizing Frozen Russian Assets: https://izi.institute/media/analysts/pdf/2025/05/25/Reinforcing_the_Legal_Framework.pdf

^[47] Lift Off! Canada Initiates Expropriation of Russian Aircraft: <https://www.mccarthy.ca/en/insights/blogs/terms-trade/lift-off-canada-initiates-expropriation-of-russian-aircraft>

^[48] Естонія ухвалила закон, за яким можна передати Україні кошти від заморожених активів рф: https://confiscation.com.ua/news/Estonia_passes_law_allowing_to_transfer_funds_from_frozen_russian_assets_to_Ukraine/

^[49] Президент Естонії підписав закон щодо конфіскації заморожених російських активів і їх передачу Україні: <https://confiscation.com.ua/news/>

[The_President_of_Estonia_signed_a_law_on_the_confiscation_of_frozen_russian_assets_and_their_transfer_to_Ukraine/](https://confiscation.com.ua/news/The_President_of_Estonia_signed_a_law_on_the_confiscation_of_frozen_russian_assets_and_their_transfer_to_Ukraine/)

Чиї активи можуть бути використані?

- суб'єкт господарювання або юридична особа, заснована в іноземній державі, що спричинила шкоду, яка перебуває під контролем такої держави **або** більш ніж на 50% належить такій державі, **та** яка надавала фінансову або матеріальну підтримку у вчиненні протиправного діяння;
- фізична або юридична особа, чий зв'язок із вчиненням або сприянням протиправному діянню встановлено та достатньо доведено.



Механізм використання активів як авансового платежу для компенсації шкоди відповідно до Закону про внесення змін до Закону про міжнародні санкції та внесення змін до інших пов'язаних актів

Можливість застосування активів суб'єкта міжнародних санкцій як авансового платежу для компенсації шкоди, заподіяної іноземній державі, у разі якщо така шкода була спричинена порушенням правил ведення війни в ході протиправного застосування збройної сили або порушенням заборони на використання сили, передбаченої статтею 2(4) Статуту Організації Об'єднаних Націй.

1 Застосування механізму вимагає:

- 1) наявності шкоди, завданої вчиненням протиправного діяння, яка доведена та підлягає відшкодуванню відповідно до міжнародного права;
- 2) подання постраждалою іноземною державою до іноземної держави, яка завдала шкоди, вимоги про відшкодування шкоди, та невиконання такою державою цієї вимоги протягом розумного строку;
- 3) подання заяви постраждалою стороною:
 - іноземною державою,
 - міжнародною організацією, або
 - міжнародно визнаним компенсаційним механізмом,
 пов'язаної з вимогою про використання активів суб'єкта міжнародних санкцій як авансового платежу для компенсації шкоди, та досягнення згоди щодо умов використання майна як авансового платежу за відшкодування збитків і передачі права вимоги власнику майна;
- 4) доведення зв'язку між особою та іноземною державою, яка завдала шкоди, і вчиненням протиправного діяння, а також зв'язку між особою із вчиненням протиправного діяння або сприянням у його вчиненні;
- 5) підтвердження належності майна, що використовується як авансовий платіж за відшкодування шкоди, відповідній особі;
- 6) відсутності виняткових обставин, через які інтереси особи переважають необхідність застосування заходу.

2 Міністерство закордонних справ здійснює адміністративне провадження та встановлює наявність усіх передумов. Власника повідомляють про відкриття провадження та, після ухвалення рішення, про рішення щодо використання активів як авансового платежу для компенсації.

3 Грошові кошти зберігаються до передачі, інше майно реалізується виконавцем. Витрати на зберігання та виконання рішення вираховуються з виручки, решта суми перераховується потерпілій стороні.

 Особа, з майна якої стягується авансовий платіж на відшкодування збитків, може оскаржити це рішення в адміністративному суді, тоді дія рішення призупиняється на час судового розгляду.

 Власник активів набуває вільно передаване і успадковане право вимоги до іноземної держави, яка завдала шкоди, на суму вартості використаного майна. Умови здійснення права вимоги узгоджуються в міжнародному договорі між Естонією та постраждалою стороною.

Важливою особливістю естонської моделі є можливість ініціації її застосування не лише постраждалою державою, але й міжнародною організацією або міжнародним компенсаційним механізмом.

У контексті України, це розширює можливості застосування механізму елементами компенсаційного механізму, такими як Реєстр збитків для України, або створеними у майбутньому Міжнародною комісією з розгляду претензій України чи Компенсаційним фондом.

Цей механізм демонструє альтернативний підхід до реалізації компенсаційної функції санкцій та створює прецедент для інших держав-партнерів України.

Станом на листопад 2025 року відсутні відомості щодо вжиття будь-яких кроків до застосування естонського механізму. Водночас в Естонії заморожено російські активи на суму близько 50 млн євро ^[50], що свідчить про потенціал використання механізму. З них близько 30 млн євро належать російському олігарху Андрею Мельниченку. У списку також фігурує інший російський бізнесмен В'ячеслав Кантор, активи якого заморожено на суму близько 5 млн євро ^[51].

[50] Estonia's aid to Ukraine: <https://vm.ee/en/estonias-aid-ukraine>

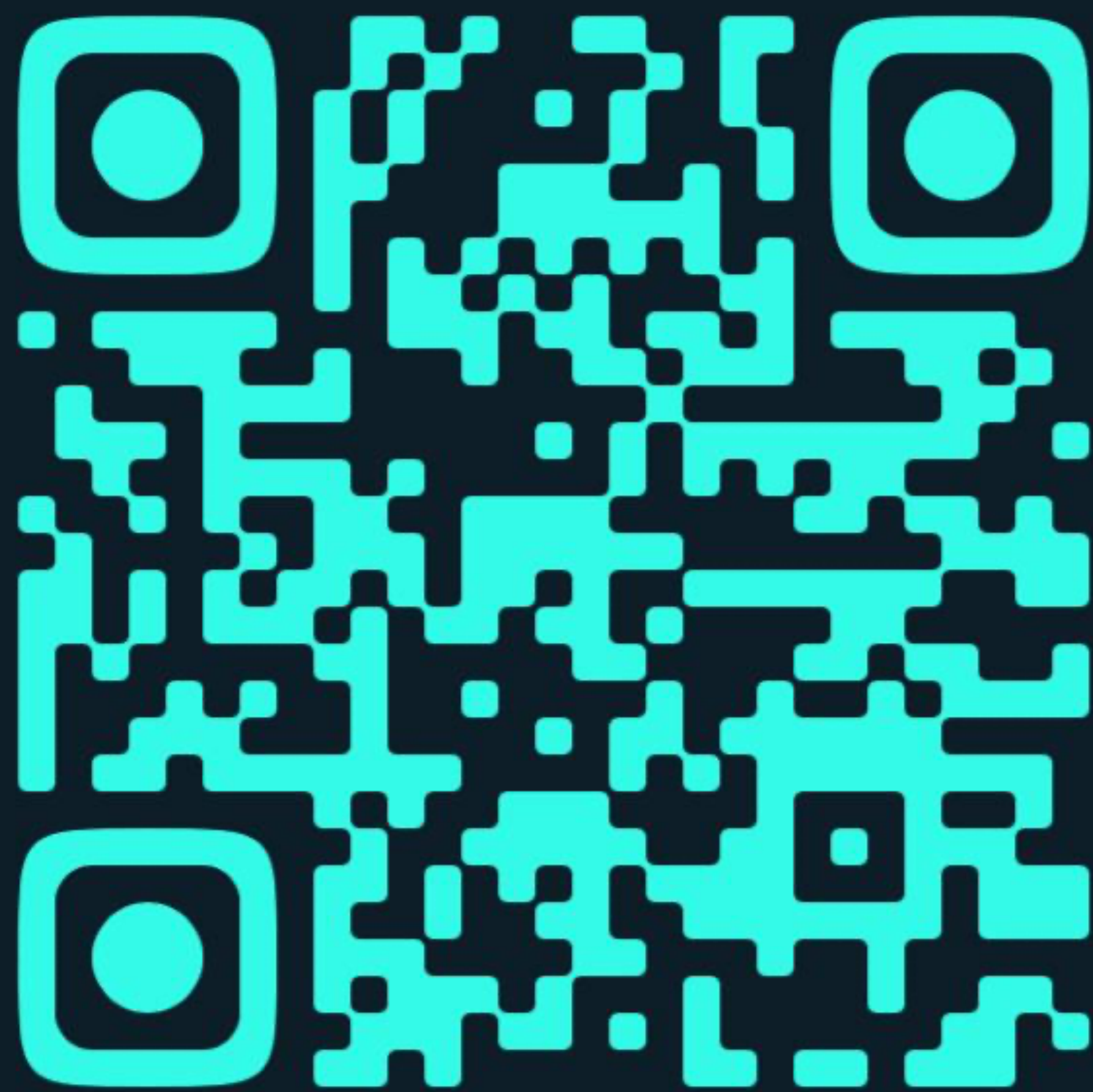
[51] Майже 30 мільйонів євро російського олігарха Андрія Мельниченка заморожені в Естонії: https://confiscation.com.ua/news/Almost_30_million_euros_of_russian_oligarch_Andrey_Melnichenkos_have_been_frozen_in_Estonia/

ВИСНОВКИ ТА ОРІЄНТИРИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Аналіз міжнародного досвіду застосування компенсаційної функції санкцій дозволяє сформулювати рекомендації, які держави можуть вжити для максимізації ефективності санкційних механізмів у відшкодуванні збитків постраждалим від агресії:

1. Криміналізація порушень санкцій державами, які ще не прийняли відповідне законодавство та підвищення ефективності переслідування таких порушень, зокрема ідентифікації та замороження активів, які є предметом злочину. Кримінальна відповідальність повинна передбачати як значні строки позбавлення волі, так і штрафи, співмірні з потенційною вигодою від порушення. Для держав-членів ЄС необхідною є імплементація положень Директиви ЄС 2024/1226, що забезпечить уніфіковані стандарти та унеможливить вчинення порушень санкцій у юрисдикціях зі слабшим правозастосуванням.
2. Ухвалення законодавства, яке б передбачало спрямування конфіскованих активів та штрафів за порушення санкцій на користь постраждалих від агресії. Важливо, щоб такі механізми охоплювали не лише кримінальні, але й цивільні та адміністративні справи, оскільки вони можуть генерувати значні суми коштів. Державам-членам ЄС, у цьому контексті, необхідно імплементувати Директиву ЄС 2024/1260, яка заохочує створення таких механізмів.
3. Держави, які вже створили механізми передачі конфіскованих активів та штрафів за порушення санкцій мають переглянути існуючі темпоральні, галузеві та територіальні обмеження. Зокрема, США необхідно законодавчо продовжити дію механізму передачі конфіскованих активів після 1 травня 2025 року, а також розширити його на штрафи, які сягають мільйони доларів. Важливо також розглянути можливість розширення механізмів на випадки майбутніх агресій, створюючи універсальні правові інструменти.
4. Ухвалення законодавства, яке б дозволяло конфісковувати активи підсанкційних осіб для виплати компенсацій постраждалим. Такий механізм має передбачати надання власникам конфіскованих активів the right of recourse against the russian federation for compensation of incurred costs, що знижує правові ризики експропріації приватної власності.

Компенсаційна функція санкцій є практичним інструментом забезпечення справедливості. Завдяки імплементації у законодавства згаданих механізмів, міжнародна спільнота має унікальну можливість не лише підтримати Україну, але й створити прецедент відповідальності, який стане стримувальним фактором для наступних поколінь та реалізує принцип: той, хто завдав шкоди або сприяв агресії, має за неї платити.



САЙТ КОНФІСКАЦІЙНОГО ТРЕКЕРУ



САЙТ ІНСТИТУТУ ЗАКОНОДАВЧИХ ІДЕЙ