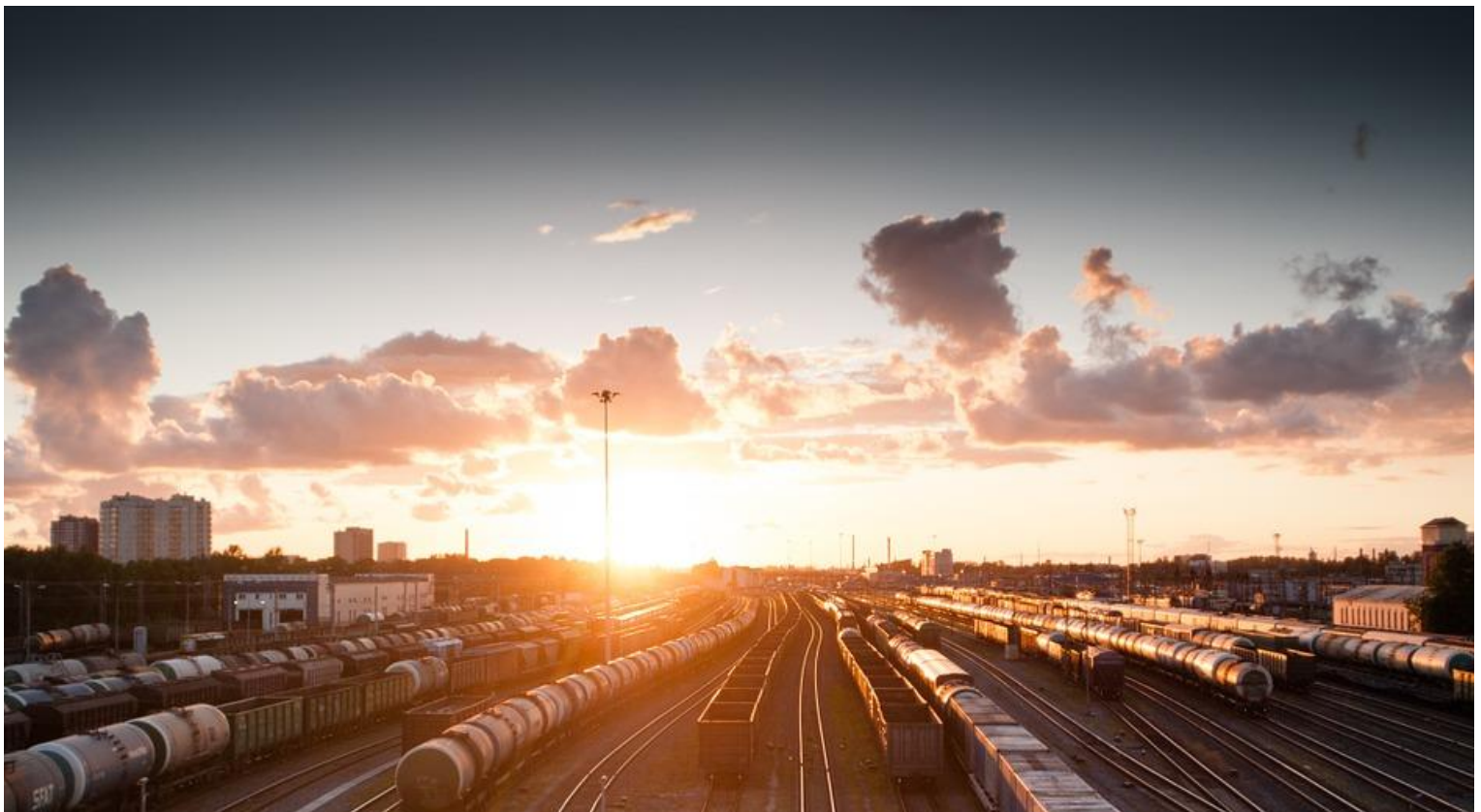




**ІНФОРМАЦІЙНА
ДОВІДКА**

**ІНФОРМАЦІЙНО-
ДОСЛІДНИЦЬКИЙ ЦЕНТР
ПРИ ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ**



ЗАПРОВАДЖЕННЯ САНКЦІЙ У США ТА КРАЇНАХ ЄВРОПИ

Квітень – 2021

Довідки надаються народним депутатам України протягом двох тижнів з моменту отримання запити. Якщо замовник/ця не повідомляє про свою заборону на опублікування матеріалу протягом десяти днів з моменту надання інформаційної довідки, вона автоматично публікується на ресурсах ІДЦ. Інформація про замовника є конфіденційною.

Замовити інформаційну довідку можна через он-лайн форму за наступним посиланням

<http://bit.ly/38MZZqv>

Контакти: +38 (095) 887 90 66, +38 (068) 360 19 06

infocenter@radaprogram.org



Запровадження санкцій у США та країнах Європи

США

Підстави для запровадження санкцій в США визначені положеннями Закону «Про міжнародні надзвичайні економічні повноваження¹» (ІЕЕРА), який уповноважує Президента заявити про існування «незвичної та надзвичайної загрози ... національній безпеці, зовнішній політиці чи економіці Сполучених Штатів», та після такої заяви блокувати транзакції та заморозувати активи для боротьби із зазначеною загрозою.

Проте система санкцій Сполучених Штатів досить розгалужена і регулюється цілою низкою нормативних актів, таких як Закон «Про торгівлю з ворогом²», або ж, прийнятий у 2017-му році, Закон «Про протидію американським противникам шляхом санкцій³», який розширює санкції проти Ірану, Північної Кореї та РФ.

Алгоритм запровадження санкцій виглядає таким чином: Президент окреслює нові санкційні програми в спеціальних розпорядженнях, делегуючи управління процесом накладення санкцій певним американським відомствам, найчастіше це – Міністерство фінансів США. Іноді такі розпорядження мають додаток з особистими коментарями Президента (це можуть бути впровадження персональних санкцій до осіб, які не зазначені в основному положенні⁴).

Санкції є первинними та вторинними⁵:

- *Первинні санкції* можуть поширюватися на всі організації, зареєстровані в США, громадян США та постійних мешканців (де б вони не знаходились), та всіх осіб, які фізично перебувають у США, незалежно від національності (у випадку Ірану та Куби первинні санкції поширюються також на іноземні організації, що перебувають у власності або під контролем осіб з американським громадянством);
- Окремо первинні санкції можуть застосовуватися до іноземних громадян, які вчиняють протиправні дії, що можуть тягнути за собою накладення санкцій, або змову з громадянами США, та подальші дії, за які можуть бути накладені санкції;
- Під категорію первинних санкцій також підпадають так звані «галузеві санкції» направлені на чотири сектори економіки Російської Федерації;
- *Вторинні санкції* можуть бути накладені на іноземних суб'єктів, які прямо чи опосередковано беруть участь у певних значних діяннях⁶, що стосуються Росії, Ірану, Північної Кореї, Гонконгу та Сирії. Вторинні санкції спрямовані на визначену діяльність, яка не стосується суб'єктів з американським громадянством, і яка відбувається за межами США. Вторинні санкції покликані стримувати осіб, які не є громадянами США, від участі у певних угодах, які, як вважається, суперечать інтересам національної безпеки та зовнішньої політики США (наприклад, у грудні

¹ <https://uslaw.link/citation/us-law/public/95/223>

² <https://govtrackus.s3.amazonaws.com/legislink/pdf/stat/40/STATUTE-40-Pg411.pdf>

³ <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/countering-americas-adversaries-through-sanctions-act>

⁴ <https://iclg.com/practice-areas/sanctions/usa>

⁵ <https://www.nortonrosefulbright.com/-/media/files/nrf/nrfweb/knowledge-pdfs/overview-of-us-sanctions-laws-and-regulations---20210218.pdf?la=en-us&revision=>

⁶ Рерівництво OFAC не дає точного визначення цьому поняттю, а зазначає що необхідно проводити перевірку та опис фактів, і саме тоді буде визначено чи підпадає ситуація під положення вторинних санкцій.



2020 року Сполучені Штати запровадили санкції проти оборонного відомства Туреччини за придбання системи протиракетної оборони у Росії).

На відміну від первинних санкцій, які передбачають можливість притягнення до цивільної та кримінальної відповідальності, вторинні санкції можуть призвести до можливих обмежень у доступі до фінансової системи та ринку США, або навіть до повної заборони ставати учасником таких відносин.

Вторинні санкції направлені на стримування будь-якої діяльності суб'єктів, якщо такі дії пов'язані з санкційними списками США. Наприклад, існує «Розпорядження 13810⁷», яке забороняє особам виконувати низку видів діяльності в рамках співпраці з Північною Кореєю, не залежно від того чи має така діяльність вплив на США, чи ні. Порухення цього правила призводить до негайного включення в список SDN (*Specially Designated Nationals and Blocked Persons list* ("SDN List")).

Управління з контролю над іноземними активами (*Office of Foreign Assets Control, OFAC*⁸) надає онлайн-доступ до списку фізичних та юридичних осіб, на які Сполученими Штатами накладено санкції. Серед них виділяють такі групи:

- *Спеціально визначені громадяни та списки заблокованих осіб (SDN)*: перелік суб'єктів, які перебували у юридичній власності (якщо це компанії) або були у підпорядкуванні (фізичні особи) країн, на які було накладено санкції; терористи та наркоторговці, визначені в рамках спеціальних програм (без віднесення до конкретної країни). Будь-які активи, що належать цій групі (SDN), блокуються та розміщуються на тимчасових рахунках OFAC.
- *Особи, що порушують накладені санкції (FSE)*: суб'єкт, який порушує встановлений порядок санкційних норм, або ж співпрацює з суб'єктом, на якого накладено санкції. Співпраця з FSE заборонена законом, проте активи таких осіб не блокуються.
- *Список SSI*⁹: Містить організації з чотирьох секторів економіки РФ¹⁰ (фінансової, енергетичної, газової та нафтовидобувної). Певні категорії операцій з особами, віднесеними до цього списку, заборонені.
- *Список санкцій кореспондентських рахунків¹¹, або кредиторських заборгованостей (CAPTA)*: містить установи (не зареєстровані в США), для яких відкриття кореспондентського чи платіжного рахунку заборонено, або дозволено за умови дотримання певних вимог відповідно до санкцій, що стосуються цільових країн¹². Конкретні санкції перелічені у списку CAPTA¹³.

Існує «правило 50%», за яким передбачено автоматичне внесення будь-якого суб'єкта господарювання в список OFAC та блокування відносин з ним, якщо він на 50% прямо чи

⁷ <https://home.treasury.gov/system/files/126/13810.pdf>

⁸ <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/>

⁹ <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/consolidated-sanctions-list/sectoral-sanctions-identifications-ssi-list#:~:text=Sign%20up%20for%20SSI%20List%20e%2Dmail%20updates.&text=OFAC%20publishes%20a%20list%20to%20dealings%20with%20the%20persons%20identified.>

¹⁰ https://home.treasury.gov/system/files/126/ukraine_eo3.pdf

¹¹ Кореспондентський рахунок - рахунок, що відкривається банківською організацією в підрозділі самого банку або в іншій банківській організації. Призначений для відображення розрахунків, вироблених однією банківською організацією за дорученням і за рахунок іншої на підставі укладеної між ними кореспондентської угоди.

¹² Цільові країни тут – РФ, Північна Корея, Іран.

¹³ <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/consolidated-sanctions-list/list-of-foreign-financial-institutions-subject-to-correspondent-account-or-payable-through-account-sanctions-capta-list>



опосередковано належить до групи SDN. Це правило також застосовується до юридичних осіб зі списку SSI.

Максимальний штраф за порушення більшості санкційних програм США становить 1 мільйон доларів США або 20 років ув'язнення за кожне порушення. Згідно із Законом Кінгпіна¹⁴, за певні порушення санкцій, пов'язаних з наркотиками, можуть бути передбачені штрафи до 5 мільйонів доларів або 30 років ув'язнення.

Федеративна Республіка Німеччина

Німеччина не вводить санкції в односторонньому порядку, проте приєднується до санкцій, накладених Радою Безпеки Організації Об'єднаних Націй, та Європейським Союзом. Правовим підґрунтям такого режиму є стаття 29 Договору про Європейський Союз¹⁵ (у випадку ембарго на озброєння) та статті 215 (у випадках економічних та фінансових санкцій). Щодо санкцій, накладених ООН, існує два шляхи реалізації резолюцій в яких вони прописані:

- якщо такі резолюції передбачають дії, що входять до компетенції ЄС, то Європейський Парламент реалізує прописані в них санкції від імені всіх держав Європейського Союзу;
- якщо резолюції передбачають дії, що входять до компетенції держави-члена, то вони запроваджуються через прийняття національного акту.

Режим санкцій ФРН розрізняє санкції, орієнтовані на конкретну юрисдикцію, або ж на конкретних фізичних/юридичних осіб. Санкції конкретної юрисдикції, в свою чергу, поділяються на повне ембарго, комплексні санкції та цільові санкції:

- Повне ембарго забороняє будь-яку торгівлю з боку санкціонованої сторони або на її користь;
- Комплексні санкції складають перелік форм торгівлі, які є забороненими;
- Цільові санкції забороняють лише конкретну форму торгівлі.

Ембарго та комплексні санкції застосовуються у формі економічних санкцій, тоді як цільові можуть також бути в формі фінансових санкцій. Фінансові санкції можна прирівняти до списку SDN, який запровадили в США. Накладення таких санкцій призводить до цілеспрямованих обмежень, таких як заборона в'їзду в країну, або заморожування активів. Юридичні та фізичні особи, які потрапили під дію подібних санкцій, ЄС ідентифікує та перелічує в «Зведеному переліку санкцій ЄС¹⁶» (*European Union Consolidated Financial Sanctions List*). Німеччина не веде свого списку, а користується списком ЄС.

Урядовими установами, які керують впровадженням санкцій, є:

- Федеральний банк Німеччини (управління фінансовими санкціями);
- Федеральне управління з економічних питань та контролю експорту (управління економічними санкціями та режимом експортного контролю);

¹⁴ <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-113/pdf/STATUTE-113-Pg1606.pdf>

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>

¹⁶ <https://webgate.ec.europa.eu/fsd/fsf/public/files/pdfFullSanctionsList/content?token=dG9rZW4tMjAxNw>



- Прокуратура (компетентний орган, в тому числі щодо притягнення до відповідальності за порушення санкцій, що становлять кримінальні злочини);
- Німецька митна адміністрація (компетентний орган, в тому числі щодо притягнення до відповідальності за порушення санкцій, що становлять адміністративне правопорушення).

Франція¹⁷

Як член ЄС та ООН, Франція долучається до санкцій, що затверджені резолюціями ООН та регламентами ЄС, що є обов'язковими для країн-учасниць. Проте, на відміну від Німеччини, Франція може накладати власні санкції щодо фізичних та юридичних осіб. Такими заходами є фінансові обмеження та замороження активів, відповідно до Валютно-фінансового Кодексу¹⁸.

Державними органами, які відповідають за впровадженням санкцій є Міністерство закордонних справ Франції та Міністерство економіки та фінансів Франції.

Як доповнення до «Зведеного переліку санкцій ЄС», Франція веде також власний список санкціонованих фізичних та юридичних осіб. Головне управління Казначейства створює перелік суб'єктів (фізичних та юридичних), активи яких є замороженими (з причин накладення санкцій), або потребують цього. Оскаржити подібні списки на національному рівні можна або через суд, або шляхом спеціального адміністративного оскарження через Головне управління Казначейства Франції (*Directorate General of the Treasury*).

ЄС у 1996 році прийняла Регламент Ради (ЄС) № 2271/96 від 22 листопада 1996 року¹⁹», який передбачає заборону будь-якому суб'єкту-члену Європейського Союзу приєднуватися до екстериторіальних санкцій США.

Державою також передбачено надання дозволів (ліцензій), які передбачають проведення діяльності, яка заборонена санкціями:

- Загальна ліцензія надається на запит відповідної фінансової установи та надає дозвіл на проведення операції певного типу, яка була б дозволена за умови відсутності санкцій;
- Дозвіл загального характеру має вигляд постійного дозволу, який публікується на сайті Головного управління Казначейства Франції та передбачає дозвіл на певну операцію певній країні не залежно від статусу санкцій.

Відповідно до статті 459 Митного Кодексу Франції²⁰: «будь-яка особа, яка порушила або намагалася порушити закони та правила здійснення фінансових операцій із іноземними державами ... карається позбавленням волі на п'ять років, конфіскацією об'єкту правопорушення, конфіскацією транспортних засобів, що використовуються для шахрайства, конфіскацією майна та активів, які є прямим або непрямим результатом злочину та штрафом, що дорівнює мінімальній сумі та максимум удвічі більший, ніж сума,

¹⁷ <https://iclg.com/practice-areas/sanctions/france>

¹⁸ <https://www.banque-france.fr/sites/default/files/media/2020/04/09/statutes-of-banque-de-france.pdf>

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:31996R2271>

²⁰ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071570/LEGISCTA000006122141/#LEGISCTA000006122141



якою можна оцінити правопорушення (наприклад сума незаконно переправленого товару, або ж активів які фігурували у справі) або спробу порушення».

Крім того, особи, притягнуті до відповідальності за порушення законів та норм, що стосуються фінансових відносин із іноземними державами, визнаються такими, яким заборонено виконувати функції біржових посередників, вибирати чи бути обраними до торгових палат, господарських судів та промислових трибуналів, доки не буде знята така заборона (здійснювати певні види діяльності).

Відповідно до Валютно-фінансового Кодексу, юридична особа, яка порушила встановлені санкції, може бути покарана адміністративним штрафом, який не повинен перевищувати наступних двох меж: 1 млн Євро або 10% річного обороту.

Великобританія

Законодавчою основою впровадження санкцій є Закон «Про санкції та боротьбу з відмиванням грошей²¹» від 2018 року. Після Brexit є лише дві категорії санкцій, які може провадити Великобританія – імплементація санкцій ООН та національні санкційні заходи, які виходять за рамки прийнятих санкцій ООН.

Відповідно до Закону, санкції Сполученого Королівства поширюються на:

- дії, які відбулися в межах країни, або в територіальному морі будь-якою особою;
- дії, вчинені в будь-якому іншому місці, особою що є громадянином Великобританії, або зареєстрованою на її території компанією.

Закон визначає шість основних видів санкцій:

- фінансові санкції (*заборони на надання фінансових послуг та заморожування активів, що також передбачає заборону для третіх сторін надавати економічні ресурси у розпорядження або на користь осіб, на яких накладено санкції*);
- імміграційні санкції;
- торгові санкції (*заборона експорту, імпорту певних товарів, передачі технологій, надання певних послуг*);
- авіаційні санкції (*обмеження на дискваліфіковані судна, та обмеження щодо володіння, фрахтування, експлуатації та реєстрації деяких повітряних суден*);
- суднові санкції (*обмеження на дискваліфіковані судна, та обмеження щодо володіння, фрахтування, експлуатації та реєстрації деяких суден*);
- інші санкції для цілей та зобов'язань ООН.

За впровадження та виконання фінансових санкцій Сполученого Королівства відповідає Управління з питань здійснення фінансових санкцій (OFSI), яке функціонує в складі Казначейства.

Об'єднаний підрозділ контролю експорту (ECJU), що входить до Департаменту міжнародної торгівлі, здійснює контроль експорту та ліцензування військових товарів.

Особливістю санкційної системи Великобританії також є те, що на відміну від Німеччини та Франції, її санкції є цілеспрямованими. Держава може застосовувати санкції, які

²¹ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/13>



відносяться до певної країни, або ж санкції загального порядку, що відносяться до таких питань як хімічна зброя, тероризм та його фінансування, серйозні порушення прав людини і тд.

«Закон про санкції та боротьбу з відмиванням грошей» містить механізм періодичного перегляду програм санкцій, що передбачає не лише перегляд відповідної програми, але й загалом доцільності застосованих обмежень на момент перегляду.

Великобританія не має механізму «вторинних санкцій». Сполучене Королівство передбачає подібну до Франції процедуру щодо надання ліцензій²² на діяльність, без порушення заборони фінансових санкцій (тобто операції здійснюються паралельно дотриманню санкційних зобов'язань). Заяви на подібний дозвіл потрібно подавати до OFSI не пізніше ніж за чотири тижні до моменту, коли ліцензія буде необхідна суб'єкту. Як правило, дозвіл можна отримати, якщо пропонувані операції стосуються:

- покриття таких витрат, як їжа, оренда та ліки (базові потреби);
- обґрунтований професійний гонорар або розумні витрати, пов'язані з наданням юридичних послуг;
- попередні зобов'язання (якщо зобов'язання/контракт розпочався до моменту накладення санкції);
- покриття оплати/зборів за обслуговування або звичайне зберігання заморожених коштів або економічних ресурсів;
- вже існуючих судових рішень;
- надзвичайних витрат, де це вважається доцільним;
- надзвичайних ситуацій, де це вважається доцільним (*лише для осіб, що не входять до списку санкцій ООН*);
- гуманітарної допомоги;
- дипломатичних місії.

Заяви на отримання ліцензії, що стосуються військових предметів та предметів подвійного використання (*Dual-use technology*)²³, подаються через SPIRE. SPIRE – це система Інтернет-ліцензування експортного контролю (ЕСЈУ). Такі ліцензії також бувають двох видів:

- OGEL є ліцензіями багаторазового використання для експортерів, які регулярно відправляють військові предмети або товари подвійного використання за кордон, ряду консигнаторів²⁴ або кінцевих споживачів;
- OIEL охоплюють багаторазові відвантаження конкретних контрольованих товарів у зазначені пункти призначення та зазвичай діють протягом 3 або 5 років.

Відповідно до Закону «Про поліцію та злочинність»²⁵ OFSI має повноваження накладати штрафи за порушення фінансових санкцій, наприклад за недотримання вимоги замороження рахунків; кримінальна відповідальність передбачена для фізичних та

²² <https://www.gov.uk/guidance/licences-that-allow-activity-prohibited-by-financial-sanctions>

²³ Технологія подвійного призначення - проектна, виробнича, експлуатаційна або інша частина технологічного ланцюжку, яка може знайти застосування як в цивільній, так і військовій техніці.

²⁴ Консигнатор - комісіонер, фізична або юридична особа, яка приймає на себе зобов'язання виконувати доручення організації консигнаційної торгівлі і реалізує товар зі свого складу, що знаходиться за кордоном, і від свого імені за відповідну винагороду від власника товару.

²⁵ <https://www.gov.uk/government/collections/policing-and-crime-bill#:~:text=The%20Policing%20and%20Crime%20Act%20received%20Royal%20Assent%20on%2031%20January%202017.&text=place%20a%20duty%20on%20police,a%20local%20case%20is%20made>



юридичних осіб. Закон встановлює розмір штрафу в межах 1 млн фунтів стерлінгів (1 147 000 Євро), та можливість ув'язнення окремих осіб.

Законом передбачено також режим стягнень, який є альтернативою кримінальному переслідуванню за порушення законодавства про фінансові санкції. Такі стягнення накладаються якщо доведено, що особа ухилялася від дотримання санкцій, порушила заборону або не виконала прийняті зобов'язання. Якщо порушення фінансових санкцій стосується конкретних фондів, або економічних ресурсів, і можна оцінити їх вартість, то максимальна сума стягнення становить близько 1 147 000 Євро, або 5% від оціночної вартості зазначених ресурсів.

Швейцарія

Швейцарський режим санкцій регулюється Федеральним законом «Про імплементацію міжнародних санкцій²⁶» («Закон про ембарго» або EmbA).

EmbA – це рамковий закон, який уповноважує Федеральну раду вводити невійськові заходи з метою запровадження санкцій, накладених ООН, ОБСЄ, або торговими партнерами (такими як ЄС), для забезпечення міжнародного права. Законом передбачено прямі та непрямі обмеження операцій, пов'язаних з товарами та послугами, платежами та переказами капіталу, переміщенням людей, науковим, технологічним та культурним обміном, а також заборонами та зобов'язаннями щодо ліцензування та звітності.

Існують санкції як проти окремих фізичних або юридичних осіб, так і проти країн. Якщо санкції стосуються конкретних фізичних або юридичних осіб, жодні операції з ними, або суб'єктами господарювання, що контролюються ними, не можуть здійснюватися незалежно від їх громадянства, поточного перебування чи проживання. Більшість санкційних режимів вимагають блокування активів суб'єктів.

Якщо санкції стосуються виключно військової техніки, то застосовуються положення Федерального закону «Про військові матеріали²⁷» (WMA) та Федерального закону «Про контроль товарів подвійного використання, конкретних військових та стратегічних товарів²⁸» (GCA).

Головним органом що відповідає за моніторинг та виконання санкцій є Державний Секретаріат з економічних питань (SECO). За конкретні види санкцій можуть нести відповідальність інші державні органи. Наприклад, Державний Секретаріат з питань міграції відповідає за заборону на в'їзд, а Федеральне управління цивільної авіації за обмеження повітряного руху. SECO також формує та оновлює списки суб'єктів, на яких накладено санкції (списки не власні, а ґрунтуються на списках ООН), проте вилучення з таких списків хоч й передбачено на законодавчому рівні, на практиці воно відстрочується до часу, коли ООН вилучить особу зі свого списку, і тільки потім це буде зроблено на державному рівні²⁹.

²⁶https://www.seco.admin.ch/seco/en/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exp_ortkontrollen-und-sanktionen/sanktionen-embargos/rechliche-grundlagen.html#:~:text=Since%201%20January%202003%2C%20the,of%20sanctions%20imposed%20by%20Switzerland.&text=Prior%20to%20the%20EmbA%20coming,184%20Abs.

²⁷https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1998/794_794_794/en

²⁸https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1997/1697_1697_1697/en

²⁹<https://iclg.com/practice-areas/sanctions/switzerland>



Перевагу Швейцарія надає так званим «розумним санкціям», які направлені на політичне та військове керівництво, або ж на стратегічно важливі товари (*санкції проти осіб та організацій, що мають зв'язки з Усамою бен Ладеном, групою «Аль-Каїда» і «Талібаном»*).

Наразі Швейцарія не має режиму так званих «вторинних санкцій».

Також існують ліцензії на виконання дій, пов'язаних з підтримкою гуманітарної діяльності, або захисту швейцарських інтересів, зокрема для забезпечення продовольчими товарами, ліками та ін. Окрім того, Федеральна рада може дати розпорядження про винятки SECO або іншому відомству, й вони не будуть включені до санкційних списків.

Більшість санкційних режимів вимагають від фізичних осіб чи установ, які утримують або управляють активами санкціонованих фізичних чи юридичних осіб або знають про існування таких активів, інформувати відповідний наглядовий орган. Звіт повинен містити імена бенефіціарів, а також специфікацію та вартість активів.

Особа, яка вчинила порушення, несе персональну відповідальність. Крім того, члени правління, директори, роботодавці компанії, які навмисно або з необережності не запобігають порушенням, скоєним підлеглим або працівником, можуть бути притягнуті до відповідальності.

Порушення санкцій може призвести до позбавлення волі на строк до п'яти років, що може поєднуватися зі штрафом до 900 тис. євро. Крім того, будь-яка відмова від співпраці з наглядовими органами та інші проступки можуть призвести до штрафу сумою у 90 тис. євро. GCA передбачає максимальний фінансовий штраф у розмірі 4,5 млн євро, а WMA передбачає грошовий штраф у максимальному розмірі 490 тис. євро.