

Сівков С. В.,

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник
Науково-дослідного відділу розвитку рекрутингу
та інноваційних проектів політики людського капіталу
Науково-методичного центру кадрової політики
Міністерства оборони України
ORCID: 0009-0009-6348-7550

Задерейко С. Ю.,

кандидат юридичних наук, доцент
Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана
ORCID: 0000-0002-0336-0023

САНКЦІЇ ЯК ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИЙ ІНСТРУМЕНТ ОБМЕЖЕННЯ МАЙНОВИХ ПРАВ

Анотація. У статті досліджено санкції як особливий публічно-правовий інструмент обмеження майнових прав в умовах сучасних безпекових викликів, зумовлених збройною агресією, терористичними загрозами та необхідністю захисту національних інтересів держави. Обґрунтовано, що санкції за своєю правовою природою не є формою кримінального покарання чи класичної юридичної відповідальності, а виступають спеціальними обмежувальними заходами превентивного характеру, спрямованими на запобігання шкоді національній безпеці, суверенітету, територіальній цілісності та економічній стабільності України. Проаналізовано нормативно-правові засади застосування санкцій, особливості їх суб'єктного складу, порядок запровадження, а також юридичні наслідки блокування активів як одного з найбільш відчутних способів втручання у сферу майнових прав. Встановлено, що санкції мають виразний адміністративно-правовий характер, оскільки реалізуються у площині публічного управління, застосовуються уповноваженими суб'єктами владних повноважень і спрямовані на тимчасове обмеження реалізації окремих правомочностей власника без припинення самого права власності. Особливу увагу приділено правовим колізіям, що виникають у зв'язку із застосуванням санкцій у сфері приватноправових відносин, зокрема щодо спільної сумісної власності подружжя, виконання договірних зобов'язань, реалізації судових рішень та співвідношення публічного інтересу із захистом прав добросовісних співвласників і контрагентів. Доведено, що практичне застосування санкцій потребує дотримання принципів пропорційності, правової визначеності та балансу між інтересами національної безпеки і гарантіями права власності. Зроблено висновок, що санкції слід розглядати як самостійний публічно-правовий механізм державного реагування, який потребує подальшого нормативного уточнення та узгодження з цивільно-правовими конструкціями з метою мінімізації правових конфліктів у правозастосуванні.

Ключові слова: санкції, публічно-правовий інструмент, майнові права, право власності, блокування активів, національна безпека, адміністративно-правовий характер, обмежувальні заходи, правові колізії, спільна сумісна власність, приватноправові відносини, пропорційність, правова визначеність, публічний інтерес, захист активів.

Sivkov S. V., Zadereiko S. Yu. Sanctions as a public-legal instrument of restriction of property rights

Abstract. The article examines sanctions as a specific public law instrument for restricting property rights under current security challenges caused by armed aggression, terrorist threats, and the need to protect the national interests of the state. It is substantiated that sanctions, by their legal nature, do not constitute a form of criminal punishment or classical legal liability, but function as special restrictive measures of a preventive character aimed at preventing harm to national security, sovereignty, territorial integrity, and the economic stability of Ukraine. The study analyzes the legal framework for the application of sanctions, the peculiarities of their subject composition, the procedure for their imposition, as well as the legal consequences of asset



blocking as one of the most tangible forms of interference in the sphere of property rights. It is established that sanctions have a distinct administrative-law character, since they are implemented within the sphere of public administration, applied by authorized public authorities, and aimed at the temporary restriction of the exercise of certain powers of the owner without termination of the right of ownership itself. Particular attention is paid to legal conflicts arising from the application of sanctions within private law relations, in particular with regard to the joint common property of spouses, the performance of contractual obligations, the enforcement of court decisions, and the correlation between public interest and the protection of the rights of bona fide co-owners and counterparties. It is proved that the practical application of sanctions requires compliance with the principles of proportionality, legal certainty, and a fair balance between the interests of national security and guarantees of property rights. It is concluded that sanctions should be regarded as an independent public law mechanism of state response that requires further normative clarification and coordination with civil law constructions in order to minimize legal conflicts in law enforcement practice.

Key words: *sanctions, public law instrument, property rights, right of ownership, asset blocking, national security, administrative-law character, restrictive measures, legal conflicts, joint common property, private law relations, proportionality, legal certainty, public interest, asset protection.*

Постановка проблеми. Запровадження та практичне застосування санкцій в Україні зумовлене необхідністю оперативного реагування держави на загрози національній безпеці, збройну агресію, фінансування терористичної діяльності та інші дії, що можуть завдавати шкоди суверенітету і територіальній цілісності держави. Водночас санкції як інструмент публічного права безпосередньо впливають на сферу майнових прав, що породжує складні питання щодо меж допустимого втручання держави у право власності. Особливої гостроти набуває проблема співвідношення санкційних обмежень із цивільно-правовими режимами майна, насамперед у випадках спільної сумісної власності, договірних зобов'язань та виконання судових рішень. Існуюче нормативне регулювання не усуває повністю правової невизначеності щодо наслідків застосування санкцій для осіб, які формально не є їх безпосередніми суб'єктами, але перебувають із підсанкційною особою у майнових або зобов'язальних правовідносинах. Це зумовлює необхідність наукового осмислення правової природи санкцій, їх публічно-правового змісту та основних колізій, що виникають у процесі обмеження майнових прав.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання правової природи санкцій, їх публічно-правового змісту та впливу на майнові права осіб досліджуються у працях М. Хавронюка, О. Лещенка та інших авторів, які розглядають санкції як спеціальний обмежувальний інструмент держави у сфері захисту національної безпеки. Окремі аспекти

правового режиму спільної сумісної власності подружжя, порядку здійснення правомочностей співвласників та поділу спільного майна висвітлено у працях А. Гриняка, Л. Олійник та інших учених. Водночас у науковій літературі недостатньо опрацьованим залишається питання впливу санкцій на режим спільної сумісної власності, зокрема у випадках застосування обмежувальних заходів до одного з подружжя. У зарубіжній науковій думці правова природа санкцій та механізми їх реалізації аналізуються у працях S. Boh, S. Jones, J. Kreutz та інших дослідників, однак проблематика співвідношення санкційних обмежень із приватноправовими механізмами захисту права власності в українських реаліях потребує подальшого дослідження.

Метою статті є визначення правової природи санкцій як публічно-правового інструменту обмеження майнових прав, з'ясування особливостей їх адміністративно-правового характеру, а також виявлення основних правових колізій, що виникають у процесі їх застосування у сфері приватноправових відносин.

Виклад основного матеріалу. Запровадження санкцій у національному праві України стало закономірною реакцією держави на функціонування в умовах особливого правового режиму, зумовленого збройною агресією, окупацією частини території, підризом економічної стабільності та системними загрозами національній безпеці, суверенітету і територіальній цілісності держави. В умовах війни держава зобов'язана застосовувати не лише класичні механізми кримінально-право-

вого чи цивільно-правового захисту, а й спеціальні публічно-правові засоби оперативного реагування, здатні мінімізувати ризики, що виникають у зв'язку з фінансуванням терористичної діяльності, підтримкою держави-агресора, використанням економічних ресурсів на шкоду національним інтересам України або збереженням контролю над активами особами, діяльність яких становить загрозу державі. Саме в цьому контексті санкції набувають значення особливого правового явища, що поєднує превентивну, обмежувальну та захисну функції і дає змогу державі своєчасно реагувати на небезпеки, які не завжди можуть бути нейтралізовані виключно в межах традиційних судових процедур. У зв'язку з цим особливого значення набуває визначення правової природи санкцій, їх місця у системі публічного права, а також їх впливу на майнові права осіб, зокрема у приватноправових відносинах.

Правовою основою застосування санкцій є Закон України «Про санкції» від 14 серпня 2014 року № 1644-VII. Відповідно до статті 1 цього Закону санкції визначаються як спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи, що застосовуються з метою захисту національних інтересів, національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України, протидії терористичній діяльності, а також запобігання порушенням прав і свобод людини та громадянина [1].

Таким чином, уже на рівні законодавчого визначення санкції характеризуються не як покарання, а як спеціальні заходи обмежувального характеру, спрямовані на запобігання загрозам державі. Їх призначення полягає не у притягненні особи до юридичної відповідальності, а у припиненні або обмеженні економічної та іншої діяльності, що може завдавати шкоди національним інтересам.

Суб'єктами санкцій є переважно іноземні держави, іноземці та юридичні особи. Однак, як випливає із Закону України «Про санкції» від 14 серпня 2014 року № 1644-VII, фізичні особи, які здійснюють терористичну діяльність, також можуть бути суб'єктами санкцій, причому незалежно від громадянства [1]. Це положення узгоджується із Зако-

ном України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 року № 638-IV, у якому зазначено, що керівники та посадові особи підприємств, установ і організацій, а також громадяни, які сприяли терористичній діяльності, несуть відповідальність за це згідно із законом [2].

Питання про правомірність застосування Закону України «Про санкції» від 14 серпня 2014 року № 1644-VII до громадян України є одним із найбільш дискусійних у науковій літературі та правозастосовній практиці [1]. У цьому зв'язку закономірно постає питання, чи може громадянин України, навіть якщо його підозрюють у терористичній або іншій діяльності, що становить загрозу національній безпеці, зазнавати істотних обмежень майнових прав без здійснення кримінального провадження, розгляду справи судом та постановлення обвинувального вироку, яким його вину було б доведено у встановленому законом порядку.

У цьому контексті необхідно з'ясувати два ключові питання: по-перше, що слід розуміти під терористичною діяльністю, і, по-друге, чи є санкції, передбачені Законом України «Про санкції» від 14 серпня 2014 року № 1644-VII, кримінальним покаранням у розумінні Конституції України.

Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 року № 638-IV визначає, що терористична діяльність охоплює не лише підготовку і реалізацію терористичних актів, але й підбурювання до їх вчинення, пропаганду і поширення ідеології тероризму, фінансування тероризму, а також будь-яке інше сприяння терористичній діяльності [2].

Що стосується правової природи санкцій, то вона, за загальним правилом, не є кримінально-правовою, а належить до сфери публічного, зокрема адміністративного права. Закон України «Про санкції» від 14 серпня 2014 року № 1644-VII визначає санкції як спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи. Уже сама назва цих заходів свідчить про те, що їх призначення полягає не у покаранні особи, а в обмеженні економічної та іншої діяльності, яка може сприяти тероризму або іншим посяганням на національні

інтереси, національну безпеку, суверенітет і територіальну цілісність України [1].

Кримінальний кодекс України як покарання передбачає заходи примусу, що полягають у позбавленні або обмеженні прав і свобод людини. До таких заходів належать позбавлення волі, обмеження волі, арешт, штраф, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадські роботи, а також конфіскація майна. Такі заходи можуть застосовуватися виключно судом на підставі обвинувального вироку. На відміну від цього, спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи, передбачені Законом України «Про санкції» від 14 серпня 2014 року № 1644-VII, не полягають у позбавленні особи волі або власності, а лише встановлюють обмеження щодо реалізації окремих прав [1].

Одним із видів санкцій є блокування активів, що полягає у тимчасовому позбавленні особи права користуватися та розпоряджатися належним їй майном. При цьому право власності на майно не припиняється і не переходить до держави, що відрізняє блокування активів від конфіскації майна.

Порядок застосування санкцій визначений статтею 5 Закону України «Про санкції» від 14 серпня 2014 року № 1644-VII, відповідно до якої рішення про застосування санкцій приймається Радою національної безпеки і оборони України та вводиться в дію указом Президента України. Така процедура свідчить про публічно-правовий характер санкцій, оскільки вони застосовуються суб'єктами владних повноважень у межах здійснення функцій держави щодо забезпечення національної безпеки, а не судом у межах кримінального або цивільного судочинства [1].

Правова природа санкцій була предметом аналізу Великої Палати Верховного Суду. У постанові від 06 липня 2023 року у справі № 9901/376/21 Велика Палата Верховного Суду зазначила, що санкції, передбачені Законом України «Про санкції» від 14 серпня 2014 року № 1644-VII, не є видом кримінального покарання або юридичної відповідальності, а є спеціальними економічними та іншими обмежувальними заходами превентивного характеру, спрямованими на захист

національної безпеки. Суд також наголосив, що санкції становлять втручання у здійснення права власності, однак таке втручання є тимчасовим та не пов'язане з позбавленням права власності як таким [3].

Санкції мають адміністративно-правовий характер. Обмежувальні заходи, перелік яких наведено у статті 4 Закону України «Про санкції» від 14 серпня 2014 року № 1644-VII, містилися в законодавстві України і до прийняття цього Закону та застосовувалися до порушників законодавства відповідними уповноваженими органами. Так, законодавством України було передбачено адміністративно-господарські санкції у вигляді обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання, зупинення дії ліцензії, анулювання дозволів, обмеження валютних операцій, обмеження банківських операцій, анулювання ліцензій на здійснення певних видів діяльності, обмеження перевезень, польотів, транзиту товарів та інші обмежувальні заходи [4;5;6;7;8].

Таким чином, обмежувальні заходи, які Закон України «Про санкції» від 14 серпня 2014 року № 1644-VII називає санкціями, фактично є різновидом адміністративно-правових та адміністративно-господарських заходів впливу, що застосовуються державою у сфері публічного управління. Саме тому санкції слід розглядати не як форму юридичної відповідальності, а як форму державного регулювання та обмеження певних видів діяльності в інтересах національної безпеки [1].

У науковій літературі також зазначається, що санкції мають адміністративно-правову природу і є формою державного примусу у сфері забезпечення національної безпеки, однак вони не є кримінальним покаранням і не можуть розглядатися як форма юридичної відповідальності у класичному розумінні цього поняття, оскільки їх застосування не пов'язане з встановленням вини особи у вчиненні правопорушення у кримінально-процесуальному порядку. Вони мають превентивний характер і спрямовані на недопущення шкоди публічним інтересам, а не на покарання особи за вже вчинене правопорушення [9].

Отже, **санкції** слід визначити як *особливий публічно-правовий інструмент держави, що полягає у встановленні тимчасових обмежень у сфері майнових та економічних прав з метою захисту національної безпеки, при цьому такі обмеження не припиняють права власності, не змінюють правового режиму майна і не можуть автоматично впливати на цивільно-правові відносини власності.*

Водночас практичне застосування санкцій, зокрема у вигляді блокування активів, об'єктивно зумовлює виникнення низки правових колізій, пов'язаних із співвідношенням публічно-правових обмежень і приватноправових режимів майна.

Найбільш поширеною є колізія, пов'язана з правовим режимом спільної сумісної власності подружжя. Відповідно до положень цивільного законодавства, майно, набуте подружжям у період шлюбу, є їх спільною сумісною власністю, незалежно від того, на кого саме воно зареєстроване [10, с. 237]. Водночас санкції застосовуються до конкретної особи, а не до сім'ї як суб'єкта права. Це породжує ситуацію, коли блокування активів формально поширюється на все майно, що належить підсанкційній особі, у тому числі і на її частку у спільному майні подружжя, що фактично обмежує права іншого з подружжя, який не є суб'єктом санкцій.

У судовій практиці зазначена проблема не має однозначного вирішення. Зокрема, в окремій думці Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду у провадженні № 11-сс/991/274/24 наголошується на необхідності диференційованого підходу до оцінки правового режиму майна, яке перебуває у спільній сумісній власності, та недопустимості автоматичного поширення обмежень на осіб, які не є суб'єктами санкцій [11]. Водночас в ухвалі Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду від 30 жовтня 2024 року у справі № 991/1152/24 суд фактично виходить із пріоритету публічного інтересу, допускаючи застосування обмежень до всього об'єкта майна без його попереднього поділу на частки [12].

Таким чином, виникає колізія між нормами цивільного права, які гарантують рівність прав співвласників, та нормами публічного

права, спрямованими на забезпечення національної безпеки. Вирішення цієї колізії можливе шляхом застосування підходу, за якого санкції повинні поширюватися лише на ідеальну частку підсанкційної особи у спільному майні, що потребує її попереднього визначення у судовому порядку або в рамках спеціальної адміністративної процедури. Такий підхід дозволяє зберегти баланс між публічним інтересом і правами добросовісного співвласника.

Наступною колізією є співвідношення санкцій із цивільно-правовими зобов'язаннями, зокрема у сфері договірних відносин. Блокування активів або заборона здійснення фінансових операцій фактично унеможлиблює виконання особою своїх договірних обов'язків, що може призводити до виникнення відповідальності перед контрагентами. При цьому цивільне право виходить із принципу обов'язковості виконання зобов'язань, тоді як санкції створюють ситуацію юридичної неможливості їх виконання. У такому випадку доцільно, на нашу думку, застосовувати конструкції звільнення від відповідальності у зв'язку з настанням обставин, що не залежать від волі сторони, або визнавати такі обставини форс-мажорними, якщо вони відповідають встановленим законом критеріям.

Ще однією колізією є співвідношення санкцій і судових рішень, що набрали законної сили. У разі, якщо щодо майна існує рішення суду про його стягнення, передачу чи інше розпорядження, застосування санкцій може фактично унеможливити його виконання. Це породжує конфлікт між принципом обов'язковості судового рішення і публічно-правовими обмеженнями, встановленими в інтересах держави. У таких випадках пріоритет, як правило, надається публічному інтересу, однак це не повинно призводити до повного ігнорування прав інших осіб, що вимагає вироблення спеціальних механізмів відкладеного або часткового виконання судових рішень.

Висновки. Застосування санкцій немично породжує колізії між публічним і приватним правом, що зумовлено різною природою відповідних правових регуляторів. Вирішення

таких колізій має здійснюватися на основі принципу пропорційності, балансу інтересів та недопущення надмірного втручання у права осіб, які не є суб'єктами санкцій. Це, у свою чергу, потребує подальшого нормативного уточнення механізмів застосування санкцій та формування сталої судової практики щодо їх реалізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про санкції: Закон України від 14 серпня 2014 року № 1644-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 40. Ст. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1644-18>
2. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 року № 638-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 25. Ст. 180. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/638-15>
3. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 06 липня 2023 року у справі № 9901/376/21 [провадження № 11-40зai23] // Офіційний вебпортал судової влади України. URL: https://protocol.ua/ua/postanova_vp_vs_vid_06_07_2023_roku_u_spravi_9901_376_21/
4. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18. Ст. 144. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/436-15>
5. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 7 грудня 2000 року № 2121-III // Відомості Верховної Ради України. 2001. № 5–6. Ст. 30. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2121-14>
6. Про валюту і валютні операції: Закон України від 21 червня 2018 року № 2473-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2018. № 30. Ст. 239. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2473-19>
7. Митний кодекс України: Закон України від 13 березня 2012 року № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44–45, № 46–47, № 48. Ст. 552. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/4495-17>
8. Повітряний кодекс України: Закон України від 19 травня 2011 року № 3393-VI // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 48–49. Ст. 536. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3393-17>
9. Хавронюк М. І. Про «санкції» як спеціальні обмежувальні заходи: регламентація і ризики застосування. 2024. URL: <https://pravo.org.ua/blogs/pro-sanktsiyi-yak-spetsialni-obmezhuvalni-zahody-reglamentatsiya-i-ryzyky-zastosuvannya/>
10. Цивільне право України: підручник. 3-є вид., перероб. і доп. У 2 частинах / за ред. проф. Р. Б. Шишки. Ч. 1. Загальна. Київ : Видавництво Ліра-К, 2022. 796 с.
11. Окрема думка Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду у провадженні № 11-сс/991/274/24 за апеляційною скаргою на ухвалу слідчого судді Вищого антикорупційного суду від 15.03.2024 року. URL: <https://iplex.com.ua/>
12. Ухвала Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду від 30 жовтня 2024 року у справі № 991/1152/24, провадження № 11-сс/991/682/24 // НАСС decided. URL: <https://hacc-decided.ti-ukraine.org/>

Дата першого надходження статті до видання: 20.03.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 24.04.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 21.05.2026