



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СУД З ПРАВ ЛЮДИНИ

П'ЯТА СЕКЦІЯ

**СПРАВА «ТОВ «М.С.Л.» ПРОТИ УКРАЇНИ»
(CASE OF M.S.L., TOV v. UKRAINE)**

(Заява № 18049/18)

РІШЕННЯ

Ст. 1 Першого протоколу до Конвенції • Контроль за користуванням майном • Незаконне блокування активів підприємства-заявника згідно із Законом України «Про санкції» • Відсутність достатніх процесуальних гарантій від свавілля • Відсутність індивідуалізованих обґрунтувань • Обмежений судовий контроль Верховним Судом
Ст. 13 (+ Ст. 1 Першого протоколу до Конвенції) • Відсутність ефективного засобу юридичного захисту за обставин справи

Підготовлено Секретаріатом. Не є обов'язковим для Суду.

СТРАСБУРГ

16 жовтня 2025 року

ОСТАТОЧНЕ
16.01.2026

Це рішення набуло статусу остаточного відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції. Його текст може підлягати редакційним виправленням.

У справі «ТОВ «М.С.Л.» проти України»

Європейський суд з прав людини (П'ята секція), засідаючи палатою, до складу якої увійшли:

Катержіна Шімачкова (*Kateřina Šimáčková*), Голова,

Марія Елосегі (*María Elósegui*),

Георгіс А. Сергідес (*Georgios A. Serghides*),

Гільберто Фелічі (*Gilberto Felici*),

Діана Сирку (*Diana Sârcu*),

Микола Гнатовський (*Mykola Gnatovskyy*),

Ваге Григорян (*Vahe Grigoryan*), судді,

та Віктор Соловейчик (*Victor Soloveytchik*), Секретар секції,

з огляду на:

заяву (№ 18049/18), яку 10 квітня 2018 року подало до Суду проти України на підставі статті 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) зареєстроване в Україні товариство з обмеженою відповідальністю ТОВ «М.С.Л.» (далі – підприємство-заявник);

рішення повідомити Уряд України (далі – Уряд) про заяву та рішення запропонувати сторонам подати додаткові зауваження згідно з підпунктом «с» пункту 2 Правила 54 Регламенту Суду;

зауваження сторін та їхні додаткові зауваження;

після обговорення за зачиненими дверима 16 вересня 2025 року

постановляє таке рішення, що було ухвалено у той день:

ВСТУП

1. Справа стосується економічних обмежувальних заходів, застосованих до підприємства-заявника у період з 2015 року до 2018 року згідно із Законом України «Про санкції», та його безуспішних спроб оскаржити ці заходи. Підприємство-заявник посилалося на статтю 1 Першого протоколу до Конвенції, а також на статті 6 та 13 Конвенції.

ФАКТИ

2. Підприємство-заявник, ТОВ «М.С.Л.» – це зареєстроване в Україні товариство з обмеженою відповідальністю. У Суді його представляла пані Н. Кучерук, юрист, яка практикує у м. Київ.

3. Уряд представляла його Уповноважений, на останніх етапах провадження, пані М. Сокоренко.

4. Факти справи можуть бути узагальнені таким чином.

I. ДОВІДКОВА ІНФОРМАЦІЯ

5. У 2014 році Україна зіткнулася з безпрецедентними загрозами своїй державності та територіальній цілісності.

6. До кінця дня 27 лютого 2014 року Російська Федерація, за активної участі своїх військовослужбовців, окупувала Крим та встановила ефективний контроль над півостровом. Згодом це призвело до проведення 16 березня 2014 року «референдуму» щодо майбутнього статусу півострова та так званої анексії Криму Російською Федерацією (докладніший опис відповідних подій див. в ухвалі щодо прийнятності у справі «Україна проти Росії (щодо Криму)» [ВП] (*Ukraine v. Russia (re Crimea)*) [GC], заяви № 20958/14 і № 38334/18, пункти 32 – 66, від 16 грудня 2020 року).

7. Майже одночасно, на початку березня 2014 року, у східних областях України розпочалися проросійські протести. До початку квітня 2014 року вони переросли у широко розповсюджене насильство. Певні протестувальники сформували озброєні угруповання, які почали силою захоплювати адміністративні будівлі в Донецькій та Луганській областях. Вони оголосили про створення самопроголошених утворень, відомих як «Донецька Народна Республіка» (далі – ДНР) та «Луганська Народна Республіка» (далі – ЛНР). Відповідні сепаратистські утворення користувалися військовою, економічною та політичною підтримкою Російської Федерації (див. рішення у справі «Хлібик проти України» (*Khlebig v. Ukraine*), заява № 2945/16, пункти 9 – 11, від 25 липня 2017 року та ухвалу щодо прийнятності у справі «Україна та Нідерланди проти Росії» [ВП] (*Ukraine and the Netherlands v. Russia*) [GC], заява № 8019/16 та 2 інші заяви, пункти 611 – 621, 628 – 639, 649 – 654, 670 – 675 і 684 – 697, від 30 листопада 2022 року). З 11 травня 2014 року Російська Федерація, *inter alia*, за допомогою своїх збройних сил здійснювала ефективний контроль над територіями, що перебували під контролем сепаратистів на сході України (див. згадану ухвалу щодо прийнятності у справі «Україна та Нідерланди проти Росії» (*Ukraine and the Netherlands v. Russia*), пункт 695).

8. У відповідь, починаючи з березня 2014 року, різні держави та міжнародні організації на чолі з Європейським Союзом та Сполученими Штатами Америки запровадили економічні санкції щодо фізичних та юридичних осіб, які, як вважалося, відіграли певну роль у згаданих подіях у Криму та на сході України, і тим самим підірвали демократичні процеси та інституції в Україні, а також її суверенітет і територіальну цілісність. До березня 2025 року Європейський Союз застосував обмежувальні заходи (санкції) у зв'язку з діями, що підривали або загрожували територіальній цілісності, суверенітету та

незалежності України, до загальної майже 2 400 фізичних та юридичних осіб¹.

9. У цьому контексті 14 серпня 2014 року *Верховна Рада України* (парламент) ухвалив Закон України «Про санкції». У його преамбулі, зокрема, йшлося про «потребу невідкладного та ефективного реагування на наявні і потенційні загрози національним інтересам і національній безпеці України, включаючи ворожі дії, збройний напад інших держав чи недержавних утворень, завдання шкоди життю та здоров'ю населення, захоплення заручників, експропріацію власності держави, фізичних та юридичних осіб, завдання майнових втрат та створення перешкод для сталого економічного розвитку, повноцінного здійснення громадянами України належних їм прав і свобод» (див. також пункти 48 – 52). До березня 2025 року Україна наклала економічні обмежувальні заходи згідно із Законом України «Про санкції» на понад 10 000 фізичних і 7 000 юридичних осіб².

10. Мінський протокол, який підписали представники України, Російської Федерації та Організації з безпеки та співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ), доповнений так званою Мінською угодою II у лютому 2015 року, мав на меті деескалацію бойових дій на сході України шляхом встановлення режиму припинення вогню та визначення кроків для політичного врегулювання (див. згадану ухвалу щодо прийнятності у справі «Україна та Нідерланди проти Росії» (*Ukraine and the Netherlands v. Russia*), пункти 74 – 79, 232 – 241 і 246). Проте стабільного та тривалого режиму припинення вогню досягнуто не було (див. згадане рішення у справі «Хлебик проти України» (*Khlebik v. Ukraine*), пункт 12).

11. 24 лютого 2022 року Російська Федерація розпочала повномасштабний військовий наступ на Україну, який усе ще триває.

II. ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ ДО ПІДПРИЄМСТВА-ЗАЯВНИКА

12. Підприємство-заявник – це великий оператор державних лотерей в Україні. У 2014 році воно було найбільшим платником військового збору – спеціального збору, запровадженого органами державної влади України з метою підтримки збройних сил країни. Згідно з наданою підприємством-заявником інформацією, на яку також посилався національний суд у відповідному провадженні (див. пункт 28), на момент подій підприємство мало багаторівневу корпоративну структуру, до якої входили акціонери з України, Сполученого

¹ Див. Європейська Рада, Санкції ЄС проти Росії, доступно за посиланням: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-russia/>, востаннє відвідано 21 березня 2025 року.

² Див. Державний реєстр санкцій, <https://drs.nsd.gov.ua/>, востаннє відвідано 21 березня 2025 року.

Королівства та Кіпру, а кінцевим бенефіціарним власником був зазначений громадянин Кіпру – М.Ш.

13. 02 вересня 2015 року Рада національної безпеки і оборони України (далі – РНБО) ухвалила рішення під назвою «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)», в якому було зазначено:

«Відповідно до [частини третьої статті 5] [Закону України «Про санкції»] [РНБО] вирішила:

1. Підтримати пропозиції щодо застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів, внесені Кабінетом Міністрів України ... та Службою безпеки України.

2. Застосувати строком на один рік персональні спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (санкції) до:

(1) фізичних осіб згідно з додатком 1;

(2) юридичних осіб згідно з додатком 2.

3. Кабінету Міністрів України разом зі Службою безпеки України, за участю Національного банку України та Генеральної прокуратури України забезпечити реалізацію і моніторинг ефективності персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій), передбачених пунктом 2 цього рішення».

14. Відповідні додатки склалися з двох таблиць: одна стосувалася фізичних осіб, інша – юридичних. Кожна таблиця містила по чотири стовпчики: (i) номер за порядком, (ii) П.І.Б. та ідентифікаційні дані фізичної/юридичної особи, щодо якої застосовувалися персональні економічні та інші обмежувальні заходи (санкції), (iii) підстави для запровадження обмежень та (iv) вид санкції. Загалом було перелічено 388 фізичних осіб та 105 юридичних осіб (підприємство-заявник було зазначене під номером 98), у тому числі озброєні сепаратистські угруповання «Зоря», «Кальміус», «Оплот», «Прізор», «Смерть», «Сомалі» та «Спарта»³.

Підстави для застосування санкцій, зазначені у другому стовпчику таблиці, були подібними для всіх відповідних фізичних та юридичних осіб: вони обмежувалися цитуванням пункту 1 частини першої статті 3 Закону України «Про санкції», або повністю (як у випадку підприємства-заявника), або частково (див. пункт 50).

15. До підприємства-заявника були застосовані такі санкції:

«(1) Блокування активів – тимчасове обмеження права особи користуватися та розпоряджатися належним їй майном;

(2) Запобігання виведенню капіталів за межі України;

³ Деякі з цих озброєних угруповань були описані в згаданій ухвалі щодо прийнятності у справі «Україна та Нідерланди проти Росії» (*Ukraine and the Netherlands v. Russia*), пункти 134 – 138.

РІШЕННЯ У СПРАВІ «ТОВ «М.С.Л.» ПРОТИ УКРАЇНИ»

(3) Зупинення виконання економічних та фінансових зобов'язань;

(4) Припинення видачі дозволів, ліцензій на ввезення в Україну з іноземної держави чи вивезення з України валютних цінностей та обмеження видачі готівки за платіжними картками, емітованими [іноземними юридичними особами] резидентам іноземної держави;

(5) Заборона здійснення Національним банком України реєстрації [підприємства-заявника] учасника міжнародної платіжної системи, платіжною організацією якої є резидент іноземної держави».

16. Указом № 549/2015 від 16 вересня 2015 року (далі – перший Указ Президента України) Президент України ввів у дію рішення РНБО від 02 вересня 2015 року. Указ був опублікований в «Урядовому кур'єрі» та набув чинності 22 вересня 2015 року.

17. 16 вересня 2016 року та 28 квітня 2017 року РНБО ухвалювало рішення про продовження, щоразу на один рік, економічних обмежувальних заходів, раніше застосованих до підприємства-заявника та низки фізичних і юридичних осіб. У рішенні 2016 року були наведені ті самі підстави для запровадження обмежень тим же чином, що і під час їхнього первинного запровадження (цитування пункту 1 частини першої статті 3 Закону України «Про санкції» щодо кожної відповідної фізичної та юридичної особи – див. пункт 14). Проте у рішенні 2017 року не було зазначено жодних підстав для продовження (ні в тексті рішення, ні в додатках до нього). Рішення були введені в дію указами Президента України: Указом № 467/2016 від 17 жовтня 2016 року, який набрав чинності 31 жовтня 2016 року (далі – другий Указ Президента України), та Указом № 133/2017 від 15 травня 2017 року, який набрав чинності 17 травня 2017 року (далі – третій Указ Президента України).

18. Після закінчення чинності третього Указу Президента України (див. пункт 17) підприємство-заявник не підлягало жодним подальшим економічним обмежувальним заходам (санкціям).

III. АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОВАДЖЕННЯ, ПОРУШЕНІ ПІДПРИЄМСТВОМ-ЗАЯВНИКОМ

А. Перше провадження⁴

19. 11 березня 2016 року підприємство-заявник подало адміністративний позов проти Президента України до Вищого адміністративного суду України, як суду першої інстанції, вимагаючи визнання недійсним першого Указу Президента України (див. пункт 16) у частині щодо підприємства-заявника. Воно стверджувало, *inter alia*, що оскаржувані рішення не містили конкретних підстав для

⁴ Провадження № 800/162/16

застосування санкцій, що підприємство-заявник не здійснювало жодних незаконних дій, а також що застосування санкцій було свавільним і суперечило статті 1 Першого протоколу до Конвенції.

20. Представник Президента України подав заперечення у відповідь на позовну заяву підприємства-заявника, стверджуючи, що оскаржуваний Указ Президента України було постановлено на основі інформації, наданої Службою безпеки України (далі – СБУ), у межах повноважень Президента України та згідно із застосовним законодавством. СБУ, яка долучилася до провадження як третя сторона, також подала заперечення. Вона наполягала, що підприємство-заявник контролювалося громадянами Російської Федерації та здійснювало діяльність, пов'язану з незаконними азартними іграми, відмиванням грошових коштів та ухиленням від сплати податків. Зокрема, СБУ послалася на лист підприємства-заявника до Міністерства фінансів України від 2010 року, в якому підприємство зазначило своїм власником певну корпорацію «Альфа-груп» (велику російську приватну інвестиційну групу). СБУ також послалася на аналогічне зауваження щодо підприємства-заявника, зроблене Міністром фінансів України під час брифінгу 2014 року. Крім того, СБУ послалася на провадження про визнання інформації недостовірною, яке тривало у 2015 – 2016 роках, в якому підприємство-заявник безуспішно домагалася спростування твердження, зазначеного в надісланому СБУ народному депутату листі, в якому стверджувалося, що підприємство контролювалося громадянами Російської Федерації.

СБУ також послалася на висновки Державної служби фінансового моніторингу України, які свідчили про причетність посадових осіб підприємства-заявника до відмивання понад 26 мільйонів українських гривень (еквівалент понад 1 мільйона євро на момент подій), а також на триваюче кримінальне провадження у зв'язку з цим. Стосовно ухилення від сплати податків СБУ стверджувала, що підприємство-заявник недоплатило податки, пов'язані з продажем однієї зі його лотерей. Насамкінець СБУ обвинуватила підприємство-заявника у використанні забороненого програмного забезпечення онлайн-казино, у залученні до організації незаконних азартних ігор під прикриттям проведення лотерей та просуванні ігрової залежності (лудоманії).

21. 26 травня 2017 року Вищий адміністративний суд України зупинив провадження. Він зазначив, що позовна заява підприємства-заявника порушувала питання відповідності Закону України «Про санкції» Конституції України, яке міг розглянути лише Конституційний Суд України. Тому справу було передано до Верховного Суду України, який, своєю чергою, мав повноваження ініціювати такий конституційний перегляд.

22. Згідно з наявною інформацією 04 вересня 2017 року Пленум Верховного Суду України вирішив, що подання до Конституційного Суду України стосовно Закону України «Про санкції» потребувало додаткового доопрацювання. Тому подання було знято з розгляду.

23. Після судової реформи в Україні (див. рішення у справі «Гуменюк та інші проти України» (*Gumenyuk and Others v. Ukraine*), заява № 11423/19, пункти 8 – 11, від 22 липня 2021 року), у січні 2018 року справу заявника було передано до Касаційного адміністративного суду у складі новоствореного Верховного Суду, який взяв на себе розгляд справ, які раніше розглядав Вищий адміністративний суд України.

24. 02 серпня 2019 року Касаційний адміністративний суд поновив провадження. Однак у його ухвалі не розглядалося питання необхідності конституційного перегляду Закону України «Про санкції».

25. Касаційний адміністративний суд неодноразово переносив засідання, головним чином, у зв'язку з тим, що представник підприємства-заявника повинен був отримати допуск до державної таємниці для доступу до матеріалів справи, а також у зв'язку з відсутністю обладнання, необхідного для аудіозапису засідань, пов'язаних з державною таємницею. Зрештою, представнику підприємства-заявника було надано доступ до матеріалів справи, у тому числі до зібраних СБУ документів, у яких було наведено підстави для застосування санкцій.

26. 16 серпня 2022 року підприємство-заявник подало заяву про зміну предмета позову до Касаційного адміністративного суду, пославшись, *inter alia*, на нові підстави на підтвердження своєї вимоги та надавши додаткові пояснення щодо впливу застосованих санкцій на його господарську діяльність. Зокрема, стосовно нових підстав підприємство стверджувало про відсутність доказів, що перший Указ Президента України був попередньо схвалений відповідальними посадовими особами Адміністрації Президента, як того вимагала встановлена процедура. Підприємство-заявник також стверджувало, що відповідальні посадові особи не провели оцінки фінансового впливу, який оскаржувані санкції могли мати на державний бюджет, враховуючи суму військового збору, який підприємство раніше сплачувало (див. пункт 12). На його думку, така оцінка була обов'язковим етапом у процесі постановлення будь-якого указу Президента України.

27. Підприємство-заявник також стверджувало, що внаслідок блокування його банківських рахунків воно більше не могло переказувати або отримувати безготівкові платежі та виплачувати великі грошові призи своїм клієнтам. У зв'язку з цим воно звернулося до Державної фіскальної служби України та Міністерства фінансів

України із запитом про роз'яснення як воно могло продовжувати сплачувати податки та інші внески до державного бюджету, попри блокування, але не отримало жодної змістовної відповіді. Єдиним практичним способом для нього виконати, навіть частково, свої бюджетні зобов'язання було використання готівки, депонованої в його мережі розповсюджувачів лотерей. Проте у зв'язку з регуляторними обмеженнями, якими такі щоденні готівкові внески обмежувалися 10 000 українських гривень, його здатність здійснювати обов'язкові платежі державі була суттєво обмежена.

28. 29 листопада 2022 року Касаційний адміністративний суд відмовив у задоволенні позовних вимог підприємства-заявника у повному обсязі. Розглянувши його корпоративну структуру, у тому числі особи окремих акціонерів його холдингової компанії та мережу його дочірніх підприємств, Касаційний адміністративний суд встановив, що у відповідний момент його корпоративна структура включала акціонерів з України, Сполученого Королівства та Кіпру, тоді як його кінцевим бенефіціарним власником був громадянин Кіпру М.Ш. Суд також встановив, що підприємство-заявник належало до категорії підприємств, до яких могли бути застосовані санкції згідно із Законом України «Про санкції»; що існували достатні підстави для застосування санкцій на підприємство; що рішення про застосування санкцій було належним чином обґрунтованим; що рішення не було непропорційним і що підприємство не оскаржувало процедуру, якою були застосовані санкції. Посилаючись на постанову Великої палати Верховного Суду від 07 липня 2022 року (див. пункт 57), він зазначив, що Закон України «Про санкції» визначив підстави, умови та цілі для застосування санкцій достатньо чітко та передбачувано.

29. Стосовно підстав для застосування санкцій Касаційний адміністративний суд послався на надану СБУ у своїх запереченнях на позов підприємства-заявника інформацію (див. пункт 20), а також на таємний «інформаційний документ», підготовлений СБУ. У цьому документі стверджувалося, що підприємство контролювали громадяни Російської Федерації та воно було причетним до відмивання грошових коштів, ухилення від сплати податків, залучення до незаконних азартних ігор та просування лудоманії. Один абзац рішення був виключений з публічного доступу з огляду на таємний характер інформації, що містилася в ньому. Суд також встановив, що СБУ та інші державні органи «несли відповідальність» за повноту та достовірність наданих відомостей. На підтвердження цієї позиції він послався на постанову Великої палати Верховного Суду від 13 січня 2021 року (див. пункт 56), в якій зазначалося, що існування загроз за Законом України «Про санкції» було оціночним поняттям, яке передбачало певну межу дискреції та вимагало лише обмеженого судового контролю. Касаційний адміністративний суд дійшов

висновку, що встановлені СБУ обставини становили «належні підстави для внесення пропозицій до РНБО» щодо застосування санкцій до підприємства-заявника. Однак суд відмовився самостійно оцінити такі підстави, зазначивши:

«...обсяг [пропозицій СБУ до РНБО] і результат оцінки перебуває поза межами судового контролю, оскільки адміністративний суд не наділений повноваженнями ані вирішувати питання національної безпеки і оборони, ані координувати і контролювати діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Такими повноваженнями наділено виключно РНБО згідно із Конституцією України та [Законом України «Про санкції»]. При цьому саме Президент України при введенні в дію рішення РНБО здійснює оцінку наявності і достатності підстав для введення санкцій.»

Касаційний адміністративний суд також відхилив аргументи підприємства-заявника про відсутність рішень суду, якими було б встановлено його причетність до будь-яких стверджуваних правопорушень. Суд зазначив, що санкції, застосовані згідно із Законом України «Про санкції», відрізнялися від заходів, обраних у межах кримінального провадження, і не вимагали попереднього встановлення вини у вчиненні кримінального правопорушення.

Стосовно обґрунтування оскаржуваного Указу Президента України суд постановив, що відповідне рішення РНБО, яке мало вважатися частиною указу, містило всі необхідні відомості та було належним чином вмотивовано.

Насамкінець стосовно пропорційності застосованих санкцій суд у загальних формулюваннях посилався на «дії підприємства-заявника та їх оцінку для національних інтересів» та, підкресливши обмежений термін дії санкцій, постановив, що вони були пропорційними.

30. 12 січня 2023 року підприємство-заявник подало апеляційну скаргу на зазначене рішення до Великої палати Верховного Суду. У своїй апеляційній скарзі підприємство доводило, *inter alia*, що законодавство України не передбачало обмежень щодо сфери перегляду указів Президента України національними судами, а тому Касаційний адміністративний суд повинен був розглянути підстави для застосування до нього санкцій, незважаючи на дискреційні повноваження Президента України в цій сфері. У зв'язку з цим воно посилалося на рішення Касаційного адміністративного суду в аналогічній справі (див. пункт 54), в якому позивач успішно оскаржив застосування санкцій з огляду на відсутність підстав для такого застосування. Крім того, підприємство-заявник стверджувало, що не було допустимих доказів, які б демонстрували, що воно коли-небудь перебувало під контролем громадян або юридичних осіб Російської Федерації; що лист, який воно надіслало до Міністерства фінансів України, згодом був відкликаний, і що таємний «інформаційний

документ», використаний СБУ для обґрунтування своїх тверджень щодо підприємства-заявника, містив неперевірені припущення.

31. Підприємство-заявник також оскаржило твердження СБУ про відмивання грошових коштів, ухилення від сплати податків, залучення до незаконних азартних ігор та просування лудоманії (див. пункт 20), доводячи, що ці факти ніколи не були встановлені в жодному судовому провадженні. Воно також стверджувало, що ані оскаржуваний Указ Президента України, ані рішення РНБО не містили інформації про підстави застосування до нього санкцій. Насамкінець, посилаючись на свої додаткові зауваження (див. пункт 26), підприємство-заявник стверджувало, що Касаційний адміністративний суд помилково дійшов висновку, що воно не оскаржувало процедуру, якою були застосовані санкції.

32. 27 серпня 2024 року Велика Палата Верховного Суду ухвалила постанову не на користь підприємства-заявника. Залишаючи апеляційну скаргу без задоволення, вона дотримувалася міркувань суду першої інстанції та, посилаючись на власну постанову від 13 січня 2021 року (див. пункт 56), повторила свій висновок про обмежений судовий контроль щодо указів Президента України про застосування санкцій:

«84. Велика Палата Верховного Суду звертає увагу, що відповідно до [частини третьої статті 124] Конституції України юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір. Водночас в окремих категоріях спорів про ... рішень суб'єктів владних повноважень (наприклад, спорів щодо накладення [санкцій]) судовий контроль може піддаватися певним обмеженням з огляду на сферу реалізації дискреційних повноважень органів, якими прийнято оскаржувані рішення ...

86. Велика Палата Верховного Суду погоджується з висновком суду першої інстанції про те, що обсяг і результат оцінки [Президентом України] істотності ризиків, які стали підставою для застосування [санкцій до підприємства-заявника], є поза межами судового контролю, оскільки адміністративний суд не наділений повноваженнями ані вирішувати питання національної безпеки і оборони, ані координувати і контролювати діяльність [органів державної влади у цій сфері].

87. ... При введенні в дію рішення РНБО про такі санкції Президент ... має самостійно оцінити наявність та достатність підстав для введення санкцій. Судовий контроль за таким рішенням є обмеженим, оскільки суд, з одного боку, не може собою підмінити Президента й здійснити власну оцінку реальності загроз національним інтересам, національній безпеці, суверенітету і територіальній цілісності України та, відповідно, наявності і достатності підстав для ведення таких санкцій у межах його дискреції (що означало б порушення принципу розподілу влади), але, з іншого боку, суд може перевірити дотримання меж такої дискреції та процедури введення санкцій.

88. Тому Велика Палата Верховного Суду відхиляє доводи апеляційної скарги [підприємства-заявника] про те, що, посилаючись на обмежений судовий контроль у цій категорії справ, суд ухилився від здійснення правосуддя.»

33. Велика Палата Верховного Суду також постановила, що, вводячи в дію рішення РНБО щодо підприємства-заявника, Президент України не перевищив наданих йому дискреційних повноважень. Вона також постановила, не навівши додаткових відомостей, що оскаржуване рішення не містило ознак свавілля.

34. Стосовно тверджень про порушення внутрішньої процедури застосування санкцій (див. пункт 26) Велика Палата Верховного Суду зауважила, що ці аргументи підприємство-заявник подало несвоєчасно і тому вони не мали братися до уваги. Щодо пропозицій СБУ скасувати санкції стосовно підприємства-заявника (див. пункт 46) вона зазначила:

«136. Сама собою пропозиція СБУ щодо розгляду питання про скасування санкцій не може розцінюватись як неіснування підстав для їх застосування, оскільки встановлення таких обставин за законом належить винятково до компетенції РНБО.»

35. Решта аргументів підприємства-заявників були відхилені як необґрунтовані.

В. Друге⁵ та третє⁶ провадження

36. У жовтні 2016 року та листопаді 2017 року підприємство-заявник зверталося з адміністративними позовами до Вищого адміністративного суду України, вимагаючи скасування другого та третього Указів Президента України відповідно в частині щодо підприємства.

37. Розгляд обох справ неодноразово відкладався, головним чином, у зв'язку з відсутністю у суддів та представників сторін допуску до державної таємниці, а також з огляду на відсутність технічних ресурсів, необхідних для проведення засідань, пов'язаних з державною таємницею.

38. У незазначені дати обидва провадження були передані до Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду для розгляду по суті.

39. 22 лютого 2023 року та 08 лютого 2024 року Касаційний адміністративний суд відмовив у задоволенні позовів підприємства-заявника у третьому та другому провадженнях відповідно.

40. Підприємство-заявник подало апеляційну скаргу до Великої Палати Верховного Суду. Однак 27 серпня 2024 року його представник подав дві ідентичні заяви про відмову від позову у другому та третьому провадженнях. У цих заявах представник зазначив:

⁵ Провадження № 800/573/16

⁶ Провадження № 800/501/17

«[Підприємство-заявник] розуміє, що в цей час важливо не тільки дотримуватися власних бізнес-інтересів, але й сприяти згуртованості суспільства, взаємодії з державними органами та забезпеченню стабільності економіки. У нинішніх умовах усі конфлікти і суперечки повинні бути вирішені в дусі національної єдності та спільної мети – перемоги над зовнішньою агресією і відновлення миру в Україні. Відмова від позову, предметом якого є оскарження указу колишнього президента, є свідомим кроком, який зумовлений, зокрема, глибоким розумінням у цей критичний для країни час важливості згуртованості, а не боротьби з колишнім керівництвом в державі.»

41. Того ж дня Велика Палата Верховного Суду прийняла відмову підприємства-заявника від його позовів, визнала рішення Касаційного адміністративного суду у другому та третьому провадженнях (див. пункт 39) нечинними та закрила обидва провадження.

IV. ІНШІ ВІДПОВІДНІ ФАКТИ

А. Кримінальне провадження щодо посадових осіб підприємства-заявника

42. 05 жовтня 2015 року кінцевий бенефіціарний власник підприємства-заявника, М.Ш., звернувся до СБУ із заявою про вчинення кримінального правопорушення за фактами стверджуваних правопорушень, вчинених посадовими особами підприємства-заявника, як це впливало з рішення РНБО (див. пункт 13), зазначивши, що він не знав про ці обвинувачення раніше. Він посилався, зокрема, на положення Кримінального кодексу України, які передбачали покарання за такі кримінальні правопорушення: посягання на територіальну цілісність та недоторканність України (стаття 110); фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України (стаття 110²); створення терористичної групи чи терористичної організації⁷ (стаття 258³); та фінансування тероризму (стаття 258⁵).

43. 14 грудня 2015 року, за заявою М.Ш., СБУ порушила офіційне провадження за частиною першою статті 258⁵ Кримінального кодексу України.

44. 31 березня 2017 року СБУ закрила провадження, дійшовши висновку про відсутність події кримінального правопорушення. Згідно з наявними документами постанову СБУ ґрунтувалася на допитах, проведених з численними колишніми та чинними посадовими особами підприємства-заявника, а також на отриманій від різних державних установ інформації, таких як численні підрозділи СБУ, Національна

⁷ «ДНР» та «ЛНР» визнані Верховною Радою України терористичними організаціями (див. рішення у справі «Грубник проти України» (*Grubnyk v. Ukraine*), заява № 58444/15, пункт 10, від 17 вересня 2020 року).

поліція України, Державна фіскальна служба України та Державна фінансова інспекція України, жоден з яких не вказав на причетність підприємства-заявника до фінансування тероризму.

В. Заява підприємства-заявника до СБУ про скасування санкцій

45. 07 вересня 2016 року підприємство-заявник звернулося до СБУ із заявою про ініціювання процедури скасування санкцій, накладених РНБО. Підприємство надало інформацію про свою корпоративну структуру та його засновників і власників, заперечуючи будь-які зв'язки з Російською Федерацією або причетність до фінансування тероризму.

46. Наступного дня СБУ повідомила підприємство-заявника, що за результатами розгляду його заяви та перевірки викладеної в ній інформації, вона надіслала лист до РНБО з пропозицією розглянути питання щодо виключення назви підприємства з переліку юридичних осіб, на яких накладалися санкції.

ВІДПОВІДНІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ТА ПРАКТИКА

I. ВІДПОВІДНІ НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ТА ПРАКТИКА

А. Конституція України

47. Конституція України визначає такі принципи та встановлює такі правила:

(i) принцип верховенства права, у тому числі вища юридична сила Конституції України над звичайними законами (стаття 8);

(ii) непорушність права приватної власності, згідно з яким «ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності» (стаття 41);

(iii) обмеження конституційних прав можуть бути запроваджені лише у випадках, передбачених Конституцією України (стаття 64);

(iv) Президент України відповідає за забезпечення незалежності та національної безпеки держави, а також на підставі та відповідно до Конституції України та законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на всій території України (стаття 106);

(v) РНБО діє як координаційний орган при Президентові України з питань національної безпеки та оборони, а її рішення вводяться в дію указами Президента України (стаття 107);

(vi) юрисдикція судів поширюється на будь-які юридичні спори та будь-яке кримінальне обвинувачення (стаття 124);

(vii) Конституційний Суд України вирішує питання конституційності законів, ухвалених Верховною Радою України, за поданням Президента України, щонайменше сорока п'яти народних депутатів Верховної Ради України, Верховного Суду, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Верховної Ради Автономної Республіки Крим (стаття 150).

В. Закон України «Про санкції» (у редакції, чинній на момент подій)

48. Закон України «Про санкції» був прийнятий Верховною Радою України 14 серпня 2014 року. Відповідний витяг з преамбули наведено у пункті 9.

49. У статті 1 наведено такі цілі та принципи:

«1. З метою захисту національних інтересів, національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України, протидії терористичній діяльності, а також запобігання порушенню, відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів громадян України, суспільства та держави можуть застосовуватися спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (далі – санкції).

2. Санкції можуть застосовуватися з боку України по відношенню до іноземної держави, іноземної юридичної особи, юридичної особи, яка знаходиться під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи-нерезидента, іноземців, осіб без громадянства, а також суб'єктів, які здійснюють терористичну діяльність.

3. Застосування санкцій не виключає застосування інших заходів захисту національних інтересів, національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України, її економічної самостійності, прав, свобод та законних інтересів громадян України, суспільства та держави.»

50. Стаття 3, яка визначає підстави для застосування санкцій, передбачає:

«1. Підставами для застосування санкцій є:

(1) дії іноземної держави, іноземної юридичної чи фізичної особи, інших суб'єктів, які створюють реальні та/або потенційні загрози національним інтересам, національній безпеці, суверенітету і територіальній цілісності України, сприяють терористичній діяльності та/або порушують права і свободи людини і громадянина, інтереси суспільства та держави, призводять до окупації території, експропріації чи обмеження права власності, завдання майнових втрат, створення перешкод для сталого економічного розвитку, повноцінного здійснення громадянами України належних їм прав і свобод;

(2) резолюції Генеральної Асамблеї та Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй;

(3) рішення та регламенти Ради Європейського Союзу;

(4) факти порушень Загальної декларації прав людини, Статуту Організації Об'єднаних Націй.

2. Застосування санкцій ґрунтується на принципах законності, прозорості, об'єктивності, відповідності меті та ефективності.

3. Підставою для застосування санкцій також є вчинення іноземною державою, іноземною юридичною особою, юридичною особою, яка знаходиться під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи-нерезидента, іноземцем, особою без громадянства, а також суб'єктами, які здійснюють терористичну діяльність, дій, зазначених у [пункті 1 частини першої статті 3], стосовно іншої іноземної держави, громадян чи юридичних осіб останньої.»

51. У статті 4 перелічені види санкцій, які можуть застосовуватися. Вона включає, *inter alia*, заходи, застосовані до підприємства-заявника (див. пункт 14).

52. Стаття 5 передбачає, що рішення стосовно застосування, скасування та внесення змін до санкцій щодо окремих іноземних юридичних осіб, юридичних осіб, які знаходяться під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи-нерезидента, іноземців, осіб без громадянства, а також суб'єктів, які здійснюють терористичну діяльність, приймаються РНБО та вводяться в дію указами Президента України. Такі рішення набирають чинності з моменту видання указу Президента України і є обов'язковим до виконання. Санкції скасовуються органом, що прийняв рішення про їх застосування, у разі якщо було досягнуто мети їхнього застосування.

С. Закон України «Про РНБО України» (у редакції, чинній на момент подій)

53. Стаття 10 Закону України «Про РНБО України» передбачає, що рішення, прийняті РНБО, вводяться в дію указами Президента України. Після цього такі рішення є обов'язковими для виконання всіма органами державної влади.

Д. Національна практика

54. У рішенні від 18 червня 2020 року (справа № 9901/259/19) Касаційний адміністративний суд задовольнив позов юридичної особи, зареєстрованої у Швейцарії, про скасування Указу Президента України, яким було введено в дію рішення РНБО. Згідно з формулюванням рішення позивач був включений до переліку юридичних осіб, щодо яких було застосовано санкції, з огляду на його стверджувані бізнес-зв'язки з російським оператором заводу з виробництва діоксиду титану в окупованому Криму. Розглянувши справу, Касаційний адміністративний суд переглянув підстави для застосування санкцій, не виявив жодних фактичних відомостей, які могли б виправдати їхнє застосування до позивача, та скасував відповідну частину Указу Президента України.

55. У декількох інших справах на національному рівні, пов'язаних із санкціями, на які Уряд посилався у своїх зауваженнях, Верховний Суд відмовляв у задоволенні позовних вимог позивачів після розгляду підстав для застосування санкцій та вивчення суті обвинувачень, висунутих щодо них (див. постанови Великої Палати Верховного Суду від 06 липня 2023 року у справах № 9901/635/18 і № 9901/376/21; від 13 січня 2021 року у справі № 9901/405/19; та від 03 березня 2020 року у справі № 9901/783/18; див. також рішення Касаційного адміністративного суду від 24 травня 2021 року у справі № 9901/424/19).

56. У постанові від 13 січня 2021 року (справа № 9901/405/19) Велика Палата Верховного Суду, розглянувши апеляційну скаргу щодо санкцій, застосованих до юридичної особи, дійшла висновку, що наявність існування загроз згідно із Законом України «Про санкції» було оціночним поняттям, яке передбачало певну межу дискреції. У справах, в яких санкції були застосовані на підставі рішень РНБО, роль Президента України полягала у здійсненні самостійної оцінки наявності та достатності підстав для введення санкцій. Стосовно ступеня судового контролю за такими рішеннями Велика Палата Верховного Суду постановила:

«Судовий контроль за таким рішенням є обмеженим, оскільки суд, з одного боку, не може за Президента повторно оцінити наявність та достатність підстав для ведення таких санкцій в межах його дискреції (що означало б порушення принципу розподілу влади), але, з іншого боку, суд може перевірити дотримання меж такої дискреції та процедури введення санкцій.»

57. У своїй постанові від 07 липня 2022 року (справа № 9901/348/21) Велика Палата Верховного Суду, розглянувши апеляційну скаргу підприємства, яке вимагало запровадження санкцій проти третіх осіб, дійшло висновку, що згідно із Законом України «Про санкції» держава мала легітимну можливість відступати від певних конституційних прав, але водночас, щоб запобігти загрозам державного свавілля та авторитаризму, повинна була застосовувати санкції винятково і тимчасово, використовуючи їх лише як крайній захід. Крім того, вона повинна була застосовувати їх співмірно загрозам, яких необхідно було запобігти. Велика Палата Верховного Суду також зауважила, що Закон України «Про санкції» досить чітко та передбачувано визначив підстави, умови та мету застосування санкцій.

II. ВІДПОВІДНІ МІЖНАРОДНІ ДОКУМЕНТИ

A. Доповідь Спеціального доповідача Організації Об'єднаних Націй про негативний вплив односторонніх примусових заходів на реалізацію прав людини (Рада з прав людини, сорок восьма сесія, 13 вересня – 01 жовтня 2021 року, A/HRC/48/59)

58. Відповідні витяги передбачають (посилання опущено):

«18. Спеціальний доповідач нагадує, що з огляду на відсутність загальновизнаного визначення односторонніх примусових заходів та їхнього незаконного характеру, про який зазначено в низці резолюцій Ради з прав людини та Генеральної Асамблеї, держави вважають за краще представляти свою односторонню діяльність як таку, що не є односторонніми примусовими заходами, а тому використовують інші терміни, у тому числі «санкції», «обмежувальні заходи» та багато інших...

19. Показово, що сьогодні в міжнародному праві відсутнє чітке визначення навіть загального поняття «санкції».

...

49. Цільові санкції, застосовні до фізичних осіб та підприємств, були запроваджені задля мінімізації негативного гуманітарного впливу комплексних або економічних санкцій. Міжнародне право не регулює їх конкретно. Традиційно вони охоплюють заборону на поїздки та видачу віз, блокування активів, заборону на задоволення вимог, пов'язаних із запровадженням санкцій, заборону експорту та допомогу у налаштуванні апаратного та програмного забезпечення, заборону на придбання апаратного забезпечення, обмеження на товари та обладнання подвійного призначення, а також обмеження на придбання товарів, що походять з конкретної держави.

50. Спеціальний доповідач зазначає, що метою внесення до переліку фізичних осіб або підприємств може бути виконання резолюцій Ради Безпеки, яка діє згідно з Розділом VII Статуту Організації Об'єднаних Націй, часто виходячи за межі повноважень Ради або діючи автономно для підтримки міжнародного миру та безпеки; запобігання міжнародним, транснаціональним або національним злочинам; сприяння та захисту прав людини, демократії, верховенства права або належного урядування; або захисту національної безпеки чи інших інтересів, часто шляхом оголошення надзвичайного стану.

...

B. Юридичний статус цільових санкцій

89. Спеціальний доповідач із жалем зазначає, що держави останнім часом віддають перевагу накладенню санкцій, замість порушення кримінальних проваджень, оскільки такі дії простіші та швидші, а стандарти доведення майже відсутні. У результаті винуватці міжнародних злочинів не підлягають кримінальному переслідуванню, тоді як група людей страждає від економічних обмежень чи обмежень пересування, а також публічно оголошується міжнародними правопорушниками, що становить порушення права на презумпцію невинуватості.»

В. Практика Суду Європейського Союзу (СЄС)

59. Суд Європейського Союзу (далі – СЄС) розробив ґрунтовну практику щодо санкцій (або «обмежувальних заходів», як їх називає СЄС), запроваджених Радою Європейського Союзу в межах її Спільної зовнішньої та безпекової політики стосовно різних фізичних та юридичних осіб. Під час розгляду таких заходів СЄС послідовно встановлював, що з огляду на основоположні права, які становлять невід’ємну частину правового порядку Європейського Союзу, відповідні особи повинні бути, *inter alia*, достатньою мірою поінформовані про підстави для рішень, які їх стосуються. Це зроблено для того, щоб вони могли ефективно захищати свої права та ухвалювати виважене рішення, чи раціонально подавати судовий позов, а також щоб забезпечити ретельний судовий перегляд законності рішення (див. рішення від 18 липня 2013 року у справі «Каді» (*Kadi*), C-584/10 P, C-593/10 P і C-595/10 P, EU:C:2013:518, пункт 100) (далі – «Каді II» (*Kadi II*)). Крім того, Суд вважав, що обґрунтування застосованих санкцій повинно містити точні та конкретні причини, чому компетентні органи державної влади вважають, що відповідна особа має бути піддана застосуванню санкцій, і суди Європейського Союзу повинні перевірити, чи були наведені причини достатньо детальними та конкретними (там само, пункти 116 і 118 з подальшими наведеними в них посиланнями).

Він також встановив, що обґрунтування причин, у принципі, має бути повідомлено зацікавленим особам одночасно з документом (рішенням або заходами), що негативно на них впливає. Підстави для застосування санкцій не можуть складатися виключно із загального, стереотипного формулювання та повинні містити фактичні та конкретні причини, чому Рада вважає, що відповідні правила є застосовними до відповідної сторони (див., наприклад, рішення Загального суду від 12 грудня 2006 року у справі «Організація моджахедів народу Ірану проти Ради Європейського Союзу» (*Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v. Council of the European Union*), T-228/02, ECLI:EU:T:2006:384, пункти 139 і 143 з подальшими наведеними в них посиланнями). Просте перефразування термінів відповідних нормативно-правових положень без будь-якого зазначення фактичних та конкретних причин застосування санкцій є недостатнім (див. рішення Загального суду від 05 грудня 2012 року у справі «Квалітест ФЗІ» проти Ради Європейського Союзу» (*Qualitest FZE v. Council of the European Union*), T-421/11, ECLI:EU:T:2012:646, пункти 35 – 39).

60. Стосовно стандарту судового контролю СЄС у своєму рішенні у справі «Каді II» (*Kadi II*) постановив:

РІШЕННЯ У СПРАВІ «ТОВ «М.С.Л.» ПРОТИ УКРАЇНИ»

«119. Ефективність судового контролю ... також вимагає, щоб частиною перегляду законності причин, які становлять підставу для рішення про внесення до переліку або збереження у переліку певної особи, ... було забезпечення судами Європейського Союзу, що таке рішення, яке впливає на конкретну особу індивідуально ... було ухвалено на підставі достатньо вагомих фактів (див., у зв'язку з цим, справи ««Аль-Акса» проти Ради» (*Al-Aqsa v Council*) та «Нідерланди проти «Аль-Акса» (*Netherlands v Al-Aqsa*), пункт 68). Це передбачає перевірку фактологічних тверджень у викладі причин, які лежать в основі такого рішення ... внаслідок чого судовий контроль не може обмежуватися абстрактною оцінкою переконливості причин, на які посилаються, а повинен стосуватися того, чи були ці причини, або, щонайменше, одна з цих причин, яка вважається достатньою сама собою для підтвердження цього рішення, обґрунтованими».

Цей підхід послідовно застосовувався в низці нещодавніх справ, розглянутих Загальним судом, який зазначав, що хоча Рада Європейського Союзу має певну свободу розсуду щодо визначення, чи дотримано законних критеріїв, на яких ґрунтуються обмежувальні заходи, суди Європейського Союзу повинні забезпечити «контроль, в принципі повний контроль, законності всіх нормативних актів ЄС» (див., серед інших джерел, рішення Загального суду від 15 листопада 2023 року у справі «ОТ проти Ради Європейського Союзу» (*OT v. Council of the European Union*), T-193/22, EU:T:2023:716, пункт 121; рішення Загального суду від 19 червня 2024 року у справі «Ротенберг проти Ради Європейського Союзу» (*Rotenberg v. Council of the European Union*), T-738/22, ECLI:EU:T:2024:398, пункт 50).

ПРАВО

I. ПОПЕРЕДНІ ЗАУВАЖЕННЯ

61. Суд зазначає, що підприємство-заявник висунуло декілька скарг у своїй заяві, яка була подана до завершення провадження на національному рівні. Посилаючись на статтю 1 Першого протоколу до Конвенції воно скаржилось на відсутність чіткості та передбачуваності в оскаржуваних рішеннях, відсутність підстав для застосування санкцій, відсутність законної мети та непропорційний характер втручання. Воно також скаржилось за статтею 6 Конвенції на тривалість провадження на національному рівні та за статтею 13 Конвенції на відсутність ефективного засобу юридичного захисту у зв'язку з його скаргами.

62. Повідомлення про заяву було надіслано Уряду за всіма зазначеними статтями.

63. У своїх зауваженнях від 21 лютого 2022 року, також поданих до завершення провадження на національному рівні, підприємство-заявник стверджувало, що оскаржувані рішення не містили жодної інформації стосовно конкретних інкримінованих йому дій, на підставі

яких національні органи влади ухвалили рішення про застосування санкцій. Воно також стверджувало, що в наданих СБУ національним судам документах не містилося жодних підстав для застосування санкцій.

64. У своїх додаткових зауваженнях від 06 січня 2025 року, поданих після завершення провадження на національному рівні, підприємство-заявник стверджувало, *inter alia*, що під час ухвалення рішень у межах першого провадження національні суди не розглянули деякі з його ключових аргументів та не вивчили всі аспекти справи. Зокрема, воно стверджувало, що, попри його конкретні та вагомі аргументи, суди відмовилися здійснювати оцінку існування достатніх та обґрунтованих підстав для виправдання застосування санкцій. Крім того, воно стверджувало, що національні суди не розглянули, чи було дотримано встановленої процедури для видання першого Указу Президента України. Підприємство-заявник посилялося у зв'язку з цим на статтю 6 Конвенції.

65. Суд зазначає, що межі розгляду справи, «переданої» йому під час реалізації права на подання індивідуальної заяви, визначаються скаргою заявника або «вимогою». Твердження, висунуті після повідомлення про заяву Уряду держави-відповідача, можуть бути розглянуті Судом лише у тому випадку, якщо вони є уточненням первинної скарги заявника (див. рішення у справах «Радомілья та інші проти Хорватії» [ВП] (*Radomilja and Others v. Croatia*) [GC], заяви № 37685/10 і № 22768/12, пункти 108 і 109, від 20 березня 2018 року та «Еціс проти Латвії» (*Ēcis v. Latvia*), заява № 12879/09, пункт 68, від 10 січня 2019 року).

66. Суд, якому належить провідна роль щодо здійснення юридичної кваліфікації фактів справи, вважає (див. згадане рішення у справі «Радомілья та інші проти Хорватії» (*Radomilja and Others v. Croatia*), пункт 126 та рішення у справі «Ніколае Вірджіліу Тенасе проти Румунії» [ВП] (*Nicolae Virgiliu Tănase v. Romania*) [GC], заява № 41720/13, пункт 83, від 25 червня 2019 року), що висунуті підприємством-заявником у його додаткових зауваженнях твердження щодо способу, в який національні суди розглянули його аргументи стосовно відсутності підстав та недостатності доказів для застосування санкцій у межах першого провадження (див. пункт 63), пов'язані з його первинною скаргою. Отже, у частині, в якій ці зауваження становлять уточнення цієї скарги, вони підлягають розгляду в межах його скарги за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції (див. аналогічний підхід в рішеннях у справах «Навальний та Гунько проти Росії» (*Navalnyy and Gunko v. Russia*), заява № 75186/12, пункт 34, від 10 листопада 2020 року та «Білявська проти України» (*Bilyavska v. Ukraine*), заява № 84568/17, пункти 22 – 29, від 27 березня 2025 року).

67. З іншого боку, Суд зазначає, що скарга підприємства-заявника на стверджуване недотримання під час видання першого Указу Президента України встановленої процедури на національному рівні (див. пункт 64) не була порушена в його заяві до Суду (див. пункт 61). Тому Суд вважає, що ці нові твердження стосовно процедури застосування санкцій не можуть розглядатися як уточнення первинних скарг підприємства-заявника. Отже, вони виходять за межі заяви, і Суд вважає недоцільним розглядати ці питання в контексті цієї справи (див., наприклад, рішення у справі «ТОВ «Світ Розваг» та інші проти України» (*Svit Rozvag, TOV and Others v. Ukraine*), заява № 13290/11 та 2 інші заяви, пункт 80, від 27 червня 2019 року).

II. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 1 ПЕРШОГО ПРОТОКОЛУ ДО КОНВЕНЦІЇ

68. Підприємство-заявник скаржилося, що санкції, застосовані до нього згідно із Законом України «Про санкції», були незаконними та непропорційними, а також що національні суди не розглянули всі аспекти справи. Як зазначалося раніше (див. пункт 66), ці скарги підлягають розгляду за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції, яка передбачає:

«Кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права.

Проте попередні положення жодним чином не обмежують право держави вводити в дію такі закони, які вона вважає за необхідне, щоб здійснювати контроль за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів.»

A. Прийнятність

1. Доводи сторін

69. У своїх зауваженнях Уряд спочатку доводив, що скарги підприємства-заявника були передчасними, оскільки провадження на національному рівні ще не завершилося. Згодом, у своїх додаткових зауваженнях, він стверджував, що підприємство-заявник не вичерпало національних засобів юридичного захисту. Посилаючись на відмову підприємства-заявника від своїх позовів у другому та третьому провадженнях (див. пункти 40 і 41), Уряд стверджував, що підприємство-заявник не скористалося засобами юридичного захисту щодо всіх трьох проваджень, оскільки всі вони були пов'язані між собою. Уряд також зазначив, що відмова від позову свідчила про

втрату статусу потерпілого, і припустив, що це питання було несуттєвим для підприємства-заявника.

70. Підприємство-заявник не погодилося. Стосовно відмови від своїх позовів у другому та третьому провадженнях (див. пункти 40 і 41), підприємство-заявник пояснило, що воно зробило це, головним чином, у зв'язку з втратою надії на отримання ефективного захисту його прав на національному рівні в цих провадженнях. Воно зазначило, зокрема, що Велика Палата Верховного Суду, яка мала розглянути його апеляційні скарги в другому та третьому провадженнях була у тому самому складі колегії, яка вже залишила без задоволення його апеляційну скаргу в першому провадженні. Тому воно вважало, що результат цих проваджень буде аналогічним, а з огляду на вже тривалий строк провадження не вбачало підстав для їхнього подальшого продовження.

2. Оцінка Суду

(а) Перший Указ Президента України

71. Суд нагадує, що мета статті 35 Конвенції полягає у наданні Договірним державам можливості запобігти порушенню, у зв'язку з яким проти них подано скаргу, чи виправити такі порушення (див., наприклад, ухвалу щодо прийнятності у справі «Міфсуд проти Франції» [ВП] (*Mifsud v. France*) [GC], заява № 57220/00, пункт 15, ЄСПЛ 2002-VIII). Це відображає субсидіарний характер встановленого Конвенцією механізму захисту стосовно національних систем захисту прав людини (див., серед багатьох інших джерел, рішення у справі «Женевська спільнота профспілок (CGAS) проти Швейцарії» [ВП] (*Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) v. Switzerland*) [GC], заява № 21881/20, пункт 138, від 27 листопада 2023 року). У практиці Суду чітко встановлено, що зобов'язання вичерпати національні засоби юридичного захисту вимагає від заявника належним чином використати засоби юридичного захисту, які є доступними та достатніми у зв'язку з його скаргами за Конвенцією (див. рішення у справі «Піндо Мулла проти Іспанії» [ВП] (*Pindo Mulla v. Spain*) [GC], заява № 15541/20, пункт 93, від 17 вересня 2024 року). Суд розглядає, зокрема, чи доклав заявник усіх можливих зусиль, яких можна було обґрунтовано очікувати, задля вичерпання доступних національних засобів юридичного захисту (див. рішення у справі «Меріт проти України» (*Merit v. Ukraine*), заява № 66561/01, пункт 58, від 30 березня 2004 року).

72. У цій справі скарги на стверджувані незаконність і непропорційність застосованих санкцій, а також обмежений обсяг судового розгляду позову підприємства-заявника були прямо порушені підприємством-заявником на національному рівні згідно з чинними

правилами та процесуальними нормами національного законодавства (див. пункт 19). Суд переконаний, що у такий спосіб підприємство-заявник дотрималося свого зобов'язання надати національним органам правосуддя можливість розглянути стверджувані порушення його прав, які воно наразі подало на розгляд Суду.

73. Стосовно заперечення Уряду, що результат другого та третього проваджень мав вплинути на прийнятність скарги підприємства-заявника щодо першого Указу Президента України, Суд зазначає таке. Незважаючи на їхній подібний юридичний характер, це були окремі провадження щодо різних Указів Президента України, кожен з яких був чинним в різні часові періоди. Згідно з наявною інформацією підприємство-заявник відмовилося від своїх позовів у другому та третьому провадженнях лише після того, як Велика Палата Верховного Суду ухвалила остаточну постанову у першому провадженні. Як пояснило підприємство-заявник (див. пункт 70), таке рішення було зумовлене очікуваною відсутністю будь-яких шансів на успіх у другому та третьому провадженнях.

74. На думку Суду, ці обставини свідчать, що відмова підприємства-заявника від подальших проваджень не могла ретроактивно вплинути на дотримання ним правила вичерпання національних засобів юридичного захисту щодо першого Указу Президента України, провадження щодо якого на момент подій вже було повноцінно розглянуте, а у справі було ухвалено остаточну постанову. Також ніщо не свідчило, що підприємство-заявник виявило який-небудь намір відступити від його скарги щодо першого Указу Президента України або відмовитися від неї. Тому заперечення Уряду щодо першого Указу Президента України мають бути відхилені.

75. Суд також зазначає, що скарга підприємства-заявника щодо першого Указу Президента України не є ні явно необґрунтованою, ні неприйнятною з будь-яких інших підстав, перелічених у статті 35 Конвенції. Тому вона має бути визнана прийнятною.

(b) Другий та третій Укази Президента України

76. Стосовно частини скарги підприємства-заявника щодо другого та третього Указів Президента України Суд не вважає за необхідне розглядати заперечення Уряду (див. пункт 69), оскільки ці скарги в будь-якому випадку є явно необґрунтованими з таких причин.

77. Суд повторює, що провадження, які він розглядає, мають змагальний характер. Тому сторони повинні обґрунтувати свої фактологічні аргументи, надавши йому необхідні докази. Хоча Суд відповідає за встановлення фактів, саме сторони повинні забезпечувати активну допомогу, надаючи всю відповідну інформацію. У цьому контексті необхідно враховувати поведінку сторін під час отримання доказів (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі «Ірландія

проти Сполученого Королівства» (*Ireland v. the United Kingdom*), від 18 січня 1978 року, пункт 161, Серія А № 25). Суд також повторює, що згідно з Правилем 44С Регламенту Суду, якщо сторона не розкриває відповідну інформацію з власної ініціативи або іншим чином не бере ефективної участі у провадженні, Суд може дійти таких висновків, які вважатиме доцільними.

78. Суд зауважує, що підприємство-заявник надало два різні пояснення щодо відмови від своїх позовів у другому та третьому провадженнях. В межах провадження на національному рівні воно вказало, що по суті досягло примирення з державними органами та не бажало подальшого судового розгляду цього питання (див. пункт 40). Однак у Суді воно стверджувало, що відмовилося від своїх позовів, оскільки втратило надію на ефективність розгляду цих справ на національному рівні (див. пункт 70). Підприємство-заявник, яке протягом усього провадження представляв захисник, не надало пояснень щодо цієї суперечності.

79. За таких обставин завдання Суду полягає не у розмірковуванні щодо справжніх причин рішення підприємства-заявника відмовитися від своїх позовів. Беручи до уваги, що підприємство-заявник самостійно відмовилося від проваджень, та з огляду на суперечливий характер його пояснень, щодо яких Суд не в змозі ухвалити рішення, Суд вважає, що скаргу підприємства-заявника у частині щодо другого та третього Указів Президента України не можна вважати достатньо обґрунтованою. Тому вона має бути визнана неприйнятною як явно необґрунтована та має бути відхилена на підставі пунктів 3 і 4 статті 35 Конвенції (див. ухвали щодо прийнятності у справах «Пономарьов та інші проти Болгарії» (*Ponomaryov and Others v. Bulgaria*), заява № 5335/05, від 10 лютого 2009 року та «Лісний та інші проти України та Росії» (*Lisnyy and Others v. Ukraine and Russia*), заява № 5355/15 та дві інші заяви, пункт 30, від 05 липня 2016 року).

В. Суть

1. Доводи сторін

(а) Підприємство-заявник

80. Підприємство-заявник стверджувало, що застосування санкцій згідно з першим Указом Президента України становило втручання в його права, гарантовані статтею 1 Першого протоколу до Конвенції, оскільки йому було заборонено користуватися та розпоряджатися своїми активами. Блокування його банківських рахунків унеможливило для підприємства проведення безготівкових платежів його підрядникам чи виплату грошових призів клієнтам. Деяким з його бізнес-партнерів довелося призупинити дію їхніх дистриб'юторських

угод, що означало, що вони більше не могли продавати лотереї підприємства-заявника. Крім того, його діловій репутації було завдано значної шкоди.

81. Підприємство-заявник стверджувало, що у зв'язку з відсутністю критеріїв для застосування санкцій та використаних законодавчих процедур, таке втручання не мало підґрунтя у національному законодавстві. Крім того, оскаржувані рішення не містили жодної інформації про конкретні дії, за які воно могло нести відповідальність та які становили підстави для застосування санкцій. Відсутність цієї інформації унеможливила встановлення причин втручання.

82. Підприємство-заявник також скаржилося на спосіб, у який національні суди розглянули його позов. Зокрема, воно стверджувало, що, обмежуючи обсяг судового контролю, Касаційний адміністративний суд та Велика Палата Верховного Суду не перевірили, чи мали державні органи достатні підстави для застосування санкцій, і чи такі підстави підтверджувалися якими-небудь доказами. Крім того, обмеження обсягу судового контролю не було обґрунтоване жодним положенням національного законодавства. На його думку, дискреційні повноваження Президента України у питаннях національної безпеки не повинні були ані обмежувати судовий контроль, який здійснювали національні суди, ані звільняти суди від обов'язку перевіряти наявність підстав для застосування санкцій згідно із Законом України «Про санкції».

83. Насамкінець підприємство-заявник заперечувало будь-який зв'язок з Російською Федерацією та зазначило, що інформація, наявна в наданих СБУ національним судам таємних документах (див. пункт 29), була повністю спекулятивною та не містила доказів. В ході проваджень на національному рівні воно надало судам інформацію, яка розкривала його корпоративну структуру та особистості його акціонерів, жоден з яких не був громадянином Російської Федерації чи не був зареєстрований у Російській Федерації. Проте Верховний Суд не врахував суперечності між наданими підприємством фактами та необґрунтованими твердженнями СБУ. На його думку, оскаржувані заходи не переслідували законної мети та були непропорційними.

(b) Уряд

84. Уряд доводив, що застосовані до підприємства-заявника санкції становили захід контролю за користуванням майном, і що таке втручання в його права було «передбачено законом», а саме Законом України «Про санкції» та першим Указом Президента України. Ці нормативно-правові акти були чіткими та передбачуваними. Крім того, строк дії санкцій обмежувався одним роком.

85. Посилаючись на висновки Суду в ухвалі щодо прийнятності у справі «Борзих проти України» (*Borzykh v. Ukraine*), заява № 11575/24,

пункти 52 і 54, від 19 листопада 2024 року), Уряд наголосив, що у національних органів влади загалом були кращі можливості, ніж у Суду, для розуміння та здійснення оцінки конкретних суспільних проблем, притаманних конкретним громадам та контекстам. Протягом відповідного періоду компетентні державні органи вважали, що підприємство-заявник становило загрозу національним інтересам України, а тому законно вдалися до тимчасових обмежувальних заходів, передбачених Законом України «По санкції». На думку Уряду, такі заходи переслідували законну мету «здійснення контролю за користуванням майном, [що належить особі], яка [може] становити потенційну загрозу національним інтересам України». Оскаржувані санкції були застосовані до підприємства-заявника у дуже специфічному контексті, а саме: загрози національній безпеці та територіальній цілісності держави, спричинених збройною агресією Російської Федерації.

86. Крім того, Уряд зазначив, що в ході провадження на національному рівні Касаційний адміністративний суд та Велика Палата Верховного Суду розглянули документи, на підставі яких державні органи наклали санкції на підприємство-заявника, зазначивши у своїх рішеннях, що рішення про застосування санкцій ґрунтувалося на зібраній СБУ інформації. Уряд повторив, що національний судовий контроль у справах, пов'язаних із Законом України «Про санкції», був обмеженим, оскільки національні суди не могли повторно оцінювати наявність та достатність підстав для застосування санкцій; вони могли лише перевірити дотримання відповідними органами державної влади (а саме, РНБО та Президентом України) меж їхніх дискреційних повноважень та процедури застосування санкцій. Оскільки підприємство-заявник ніколи належним чином не оскаржувало процедуру, згідно з якою на нього були накладені санкції, національні суди зосередилися виключно на питанні дотримання відповідних меж дискреційних повноважень.

87. Насамкінець Уряд доводив, що оскаржувані заходи були пропорційними з огляду на відсутність значних негативних наслідків для підприємства-заявника. Зокрема, незважаючи на накладення санкцій, воно продовжувало свою підприємницьку діяльність.

2. Оцінка Суду

(а) Загальні принципи

88. Блокування активів слід аналізувати згідно з другим пунктом статті 1 Першого протоколу до Конвенції, який, серед іншого, дозволяє державам здійснювати контроль за користуванням майном (див. рішення у справах ««Босфорус Хава Йоллари Турізм ве Тікарет Анонім Шіркети» проти Ірландії» [ВП] (*Bosphorus Hava Yolları Turizm*

ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland) [GC], заява № 45036/98, пункти 141 і 142, ЄСПЛ 2005-VI, яке стосувалося затримання повітряного судна, здійсненого згідно з режимом санкцій Організації Об'єднаних Націй та впроваджених європейських правил; «Карахасаноглу проти Туреччини» (*Karahasanoglu v. Turkey*), заява № 21392/08 та 2 інші заяви, пункт 144, від 16 березня 2021 року та «Шоразова проти Мальти» (*Shorazova v. Malta*), заява № 51853/19, пункт 104, від 03 березня 2022 року у контексті кримінальних проваджень з метою збереження активів для сплати потенційного фінансового стягнення).

89. Принцип законності також передбачає певну якість застосовних положень національного законодавства. Правові норми, на яких ґрунтується втручання, повинні бути достатньо доступними, точними та передбачуваними у своєму застосуванні. Зокрема, норма є «передбачуваною», коли вона забезпечує захід захисту від свавільного втручання органів державної влади. Будь-яке втручання у мирне володіння майном, таким чином, має супроводжуватися процесуальними гарантіями, які надають відповідній фізичній чи юридичній особі обґрунтовану можливість звернутися зі своєю справою до компетентних органів державної влади для ефективного оскарження заходів, які становлять втручання у права, гарантовані цим положенням. Під час оцінки дотримання цієї умови необхідно здійснити комплексний розгляд відповідних судових та адміністративних процедур (див. рішення у справі «Лекіч проти Словенії» [ВП] (*Lekić v. Slovenia*) [GC], заява № 36480/07, пункт 95, від 11 грудня 2018 року з подальшими посиланнями на практику Суду).

(b) Застосування загальних принципів у цій справі

90. Сторони не заперечували, що застосування економічних обмежень у цій справі, у тому числі у формі блокування активів, становило «втручання» у «майно» підприємства-заявника. Суд не вбачає підстав вважати інакше.

91. Стосовно решти чотирьох обмежень, застосованих першим Указом Президента України – запобігання виведенню капіталів, призупинення виконання фінансових зобов'язань, припинення видачі дозволів та ліцензій на валютні операції та інші заходи (див. пункт 15) – Суд зауважує, що підприємство-заявник не пояснило, чи мав кожен із цих заходів якийсь практичний вплив на його діяльність, а також у який спосіб вони вплинули на нього. Натомість його доводи були зосереджені майже виключно на блокуванні його активів та наслідках цього (див. пункт 80).

92. За цих обставин Суд не може виключати, що чотири інші накладені на підприємство-заявника обмеження могли, в принципі, становити втручання в його майно. Проте з огляду на відсутність відповідної інформації про їхній характер та вплив на підприємство-

заявника, а також беручи до уваги його висновки далі (див. пункт 109), Суд не вважає за необхідне розглядати чотири інші обмеження окремо (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі «Рустамханлі проти Азербайджану» (*Rustamkhanli v. Azerbaijan*), заява № 24460/16, пункт 38, від 04 липня 2024 року). Таким чином, він обмежить свій розгляд блокуванням активів підприємства-заявника.

93. Уряд та підприємство-заявник розійшлися в позиціях щодо того, чи відповідала законна підстава для застосування оскаржуваного заходу, наведена у справі підприємства-заявника, вимозі «якості закону», зокрема з точки зору чіткості та передбачуваності. Суд розгляне ці питання по чергово.

94. Суд зазначає, що підстави для застосування різних санкцій, передбачених у пункті 1 частини першої статті 3, були наведені в загальних формулюваннях та охоплювали широкий спектр стверджуваних дій (див. пункт 50). Це включало не лише діяльність, обсяг якої був більш-менш чітко визначений (наприклад, стверджені дії, що сприяють терористичній діяльності), але й такі абстрактні та навіть неоднозначні формулювання, як дії із «завдання майнових втрат» та «створення перешкод для сталого економічного розвитку».

95. У зв'язку з цим Суд належним чином враховує загальний контекст, у якому було ухвалено Закон України «Про санкції» (див. рішення у справі «Хлаїфія та інші проти Італії» [ВП] (*Khlaifia and Others v. Italy*) [GC], заява № 16483/12, пункт 185, від 15 грудня 2016 року). Зокрема, на той момент держава-відповідач зіткнулася з безпрецедентними загрозами її національній безпеці та територіальній цілісності (див. пункти 5 – 7), які часто виходили за межі стандартних парадигм звичайної злочинної діяльності чи звичайного збройного конфлікту. Ці загрози вимагали швидкої реакції від органів державної влади України, яку самі лише традиційні кримінальні провадження забезпечити не могли. Закон України «Про санкції», як наголошено в його преамбулі (див. пункт 9), був спеціально розроблений для вирішення цих невідкладних потреб безпеки.

96. З огляду на зазначене та враховуючи, що положення Закону України «Про санкції» мали на меті охопити різні форми діяльності, які вважалися такими, що становили загрозу національній безпеці держави, Суд готовий визнати, що можливо саме тому було неминучим, що ці положення були сформульовані у термінах, які небезпідставно були не дуже точними та мали досить загальний характер. Крім того, багато законів неминуче сформульовані у термінах, які тією чи іншою мірою є нечіткими, а їхнє тлумачення та застосування є питаннями практики (див. рішення у справі ««Шіпс Вейст Оіл Коллектор Б.В.» та інші проти Нідерландів» [ВП] (*Ships Waste Oil Collector B.V. and Others v. the Netherlands*) [GC], заява № 2799/16 та 3 інші заяви, пункт 175, від 01 квітня 2025 року).

97. У зв'язку з цим Суд додатково зауважує, що Закон України «Про санкції» слугував лише загальною нормативно-правовою базою для застосування обмежень; його положення підлягали практичному тлумаченню та застосуванню в окремих рішеннях РНБО та Президента України. Тому Суд повинен розглянути, чи були оскаржувані рішення стосовно підприємства-заявника достатньо обґрунтованими.

98. Суд відповідає на це питання негативно. Жодне з оскаржуваних рішень не містило будь-яких індивідуалізованих обґрунтувань. Натомість вони механічно відтворювали всі підстави для застосування різних обмежень, передбачених у відповідній статті Закону України «Про санкції» (див. пункти 14 і 50), без пояснення, як конкретно вони стосувалися підприємства-заявника. На думку Суду, хоча за конкретних обставин було б прийнятно, щоб оскаржувані рішення не містили всіх фактичних та юридичних деталей, які призвели до застосування санкцій, для підприємства-заявника було важливо мати можливість з'ясувати суть причин для їхнього застосування та підготувати свою юридичну аргументацію.

99. Залишається з'ясувати, чи, попри недостатнє обґрунтування відповідних рішень, оскаржуване втручання супроводжувалося процесуальними гарантіями, що надавали підприємству-заявнику обґрунтовану можливість представити свою справу у національних судах з метою ефективного оскарження відповідних заходів (див. пункт 89).

100. Суд раніше аналізував обсяг судового контролю щодо санкцій на національному рівні, хоча й застосованих згідно з іншою нормативно-правовою базою. У справах щодо виконання санкцій, застосованих резолюціями Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй (див. рішення у справах «Нада проти Швейцарії» [ВП] (*Nada v. Switzerland*) [GC], заява № 10593/08, ЄСПЛ 2012 та «Аль-Дулімі та «Монтана Менеджмент Інк.» проти Швейцарії» [ВП] (*Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland*) [GC], заява № 5809/08, від 21 червня 2016 року), Суд постановляв, що хоча національні суди не могли ухвалювати рішення щодо суті або доцільності санкцій, оскільки такий вибір підпадав під виключну роль Ради Безпеки ООН як кінцевого політичного органу, що ухвалював рішення з таких питань, національні органи влади все ще мали обов'язок, який виходив за межі перевірки, чи дійсно імена заявників були включені до санкційних списків і їм належали відповідні активи. Суди держави-відповідача повинні були провести достатній розгляд, щоб переконатися, що внесення до списку не було свавільним (див. згадане рішення у справі «Аль-Дулімі та «Монтана Менеджмент Інк.» проти Швейцарії» (*Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland*), пункти 146 – 152).

101. Слід також повторити, що навіть коли постає питання національної безпеки, концепції законності та верховенства права в демократичному суспільстві вимагають, щоб заходи, які впливають на основоположні права людини, підлягали розгляду у межах певної форми змагального провадження у незалежному органі, компетентному переглядати підстави для ухвалення рішення. Якщо не існуватиме можливості ефективно оскаржити твердження виконавчих органів влади, що йшлося про питання національної безпеки, державні органи матимуть змогу свавільно посягати на захищені Конвенцією права (див. рішення у справі «Шекс проти Хорватії» (*Šeks v. Croatia*), заява № 39325/20, пункт 64, від 03 лютого 2022 року з подальшими посиланнями).

102. Суд зауважує, що жодної змістовної судової оцінки рішень про накладення санкцій на підприємство-заявника проведено не було. Верховний Суд у складі обох його колегій (тобто Касаційному адміністративному суді та Великій Палаті Верховного Суду) обмежив свій аналіз виключно питанням відповідності рішення РНБО та першого Указу Президента України формальним вимогам Закону України «Про санкції» та не розглянув суть обвинувачень СБУ щодо підприємства-заявника.

103. Зазначивши, що він міг здійснювати лише обмежений судовий контроль у таких категоріях справ, і зрештою саме Президент України ніс відповідальність за оцінку підстав для застосування санкцій, Верховний Суд постановив, що у нього не було компетенції оцінювати фактологічні висновки СБУ щодо підприємства-заявника, і відмовився розглядати, чи забезпечили такі висновки обґрунтовані та достатні підстави, щоб його діяльність вважалася загрозою національній безпеці.

104. У результаті ключове юридичне питання у цій справі, а саме, чи, незважаючи на відсутність власників з Російської Федерації у його корпоративній структурі, підприємство-заявник фактично контролювалося суб'єктами Російської Федерації, і чи вчинило воно будь-які дії, що становили загрозу національній безпеці України, залишилося нерозглянутим.

105. Крім того, національні суди ніколи всерйоз не намагалися перевірити, чому паралельно захищаючи застосування економічних обмежень до підприємства-заявника в судовому провадженні, СБУ намагалася скасувати ці обмеження після того, як воно погодилося з аргументами підприємства, викладеними в його листі від 07 вересня 2016 року (див. пункти 34 і 46).

106. Суд зазначає, що, на відміну від справ щодо санкцій, накладених резолюціями Ради Безпеки ООН (див. пункт 100), оскаржуваний захід у цій справі був суто національним заходом, запровадженим рішеннями органів державної влади України в межах

їхньої компетенції. У цьому сенсі, незважаючи на винятковий контекст, його юридичний характер нічим не відрізнявся від будь-якого іншого окремого указу чи адміністративного розпорядження, що регулярно видавали відповідні органи державної влади в ході звичайного виконання своїх повноважень.

107. Суд також зауважує, що в Конституції України чи будь-якому іншому положенні національного законодавства, якщо тлумачити його у звичайному значенні використаної в ньому мови, ніщо прямо не забороняло українським судам розглядати підстави для тверджень проти підприємства-заявника або оцінювати достовірність інформації, наданої СБУ на підтримку цих тверджень. Крім того, Верховний Суд не пояснив, як слід було розуміти такий обмежений судовий контроль у контексті статті 124 Конституції України, яка передбачає, що юрисдикція національних судів поширюється на будь-які юридичні спори без обмежень. Також вбачається, що це суперечить попередній практиці Верховного Суду в аналогічних справах, у яких він розглядав суть тверджень щодо заявників, до яких були застосовані санкції (див. пункти 54 і 55).

108. Таким чином, незважаючи на дискреційні повноваження, надані РНБО та Президенту України у питаннях національної безпеки та оборони, здійснений Верховним Судом судовий контроль не міг розглядатися як достатня процесуальна гарантія від свавілля. Це пояснюється тим, що він не включав будь-якої перевірки того, чи ґрунтувався перший Указ Президента України на достатньо значних фактологічних підставах, або чи були фактологічні твердження щодо підприємства-заявника обґрунтованими (див. також підхід СЄС у пункті 60).

109. Отже, Суд вважає, що підприємство-заявник було позбавлено розумної можливості ефективно оскаржити відповідні заходи (див. рішення у справах «Арташес Антонян проти Вірменії» (*Artashes Antonyan v. Armenia*), заява № 24313/10, пункт 43, від 22 жовтня 2020 року та ««Проект-Трейд» д.о.о. проти Хорватії» (*Project-Trade d.o.o. v. Croatia*), заява № 1920/14, пункт 85, від 19 листопада 2020 року). У контексті цього висновку Суд вважає, що втручання у майно підприємства-заявника, зумовлене першим Указом Президента України, у формі блокування його активів не супроводжувалося достатніми процесуальними гарантіями від свавілля, а тому не було законним у розумінні статті 1 Першого протоколу до Конвенції (див. рішення у справі «Маркус проти Латвії» (*Markus v. Latvia*), заява № 17483/10, пункт 74, від 11 червня 2020 року та згадане рішення у справі «ТОВ «Світ Розваг» та інші проти України» (*Svit Rozvag, TOV and Others v. Ukraine*), пункт 162).

110. Тому немає потреби розглядати, чи переслідувало відповідне втручання законну мету та чи було воно пропорційним цій меті (див.

рішення у справі «Ятрідіс проти Греції» [ВП] (*Iatridis v. Greece*) [GC], заява № 31107/96, пункт 62, ЄСПЛ 1999-II).

111. Таким чином, було порушено статтю 1 Першого протоколу до Конвенції.

III. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 13 КОНВЕНЦІЇ

112. Підприємство-заявник скаржилося, що воно не мало ефективного національного засобу юридичного захисту у зв'язку з його скаргою за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції. Воно посилалося на статтю 13 Конвенції, яка передбачає:

«Кожен, чий права та свободи, визнані в [цій] Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб правового захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження.»

А. Прийнятність

113. Суд зазначає, що ця скарга не є явно необґрунтованою у розумінні підпункту «а» пункту 3 статті 35 Конвенції. Він також зазначає, що вона не є неприйнятною з будь-яких інших підстав. Тому вона має бути визнана прийнятною.

В. Суть

114. Підприємство-заявник стверджувало про відсутність ефективного засобу юридичного захисту щодо порушення його майнових прав у зв'язку з тим, що національні суди не ухвалили рішення стосовно його адміністративних позовів протягом розумного строку.

115. Уряд заперечив проти цього аргументу, вважаючи, що не було жодного питання за статтею 13 Конвенції. Він стверджував, що у розпорядженні підприємства-заявника був ефективний засіб юридичного захисту для захисту його гарантованих статтею 1 Першого протоколу до Конвенції прав, як це підтверджувалося відповідною практикою Верховного Суду в подібних справах (див. пункти 54 – 57). Уряд також стверджував, що, незважаючи на обмежений обсяг судового розгляду позову підприємства-заявника, його аргументи були розглянуті належним чином та своєчасно. Він пояснив загальну тривалість провадження на національному рівні, головним чином, складністю предмета справи та доводив, що національні суди не проявили жодних вагань чи бездіяльності під час розгляду позову підприємства-заявника.

116. Суд нагадує, що стаття 13 Конвенції гарантує наявність на національному рівні засобу юридичного захисту, здатного забезпечити

втілення суті конвенційних прав і свобод незалежно від того, в якій формі вони закріплені в національному законодавстві. Дія статті 13 Конвенції полягає у вимозі передбачити національний засіб юридичного захисту, який забезпечуватиме вирішення поданої за Конвенцією «небезпідставної скарги» по суті та надання належного відшкодування, при цьому Договірним державам надається певна свобода розсуду при обранні способу, в який вони забезпечуватимуть виконання своїх конвенційних зобов'язань за цим положенням. Межі зобов'язання за статтею 13 Конвенції залежать від характеру скарги заявника за Конвенцією. Однак засіб юридичного захисту, який вимагається згідно зі статтею 13 Конвенції, має бути «ефективним» як на практиці, так і в законодавстві; зокрема, органи влади держави-відповідача своїми діями або бездіяльністю не повинні необґрунтовано перешкоджати їхньому використанню (див., серед інших джерел, рішення у справах «Аксой проти Туреччини» (*Aksoy v. Turkey*), від 18 грудня 1996 року, пункт 95, *Збірник рішень Європейського суду з прав людини* 1996-VI та «Кудла проти Польщі» [ВП] (*Kudła v. Poland*) [GC], заява № 30210/96, пункт 157, ЄСПЛ 2000-XI).

117. Суд посилається на свій попередній висновок (див. пункт 109), що втручання у майно підприємства-заявника не супроводжувалося достатніми процесуальними гарантіями від свавілля, а тому не було законним у розумінні статті 1 Першого протоколу до Конвенції. Також варто зазначити, що, хоча підприємство-заявник ініціювало перше адміністративне провадження у березні 2016 року, жодної оцінки судом законності та пропорційності застосованих до нього санкцій, як вбачається, не проводилося щонайменше до ухвалення рішення Касаційного адміністративного суду в листопаді 2022 року, тобто понад шість років (див. для порівняння згадане рішення у справі «Шоразова проти Мальти» (*Shorazova v. Malta*), пункт 117; див. також рішення у справі «Макфарлейн проти Ірландії» [ВП] (*McFarlane v. Ireland*) [GC], заява № 31333/06, пункт 123, від 10 вересня 2010 року).

118. Суд також зауважує, що, вимагаючи скасування санкцій, підприємство-заявник не обмежилось оскарженням рішень виключно за допомогою адміністративного провадження. Воно також звернулося із заявою про проведення СБУ офіційного розслідування обвинувачень проти нього, співпрацювало з правоохоронними органами та зрештою отримало офіційне рішення від СБУ, яке підтверджувало його непричетність до фінансування тероризму (див. пункти 42 – 44). Крім того, підприємство-заявник звернулося до СБУ із заявою про повторний розгляд його корпоративної структури та ініціювання скасування санкцій РНБО. Хоча СБУ розглянула надану підприємством-заявником інформацію та подала свої рекомендації до РНБО на підтримку скасування санкцій (див. пункти 45 і 46), ці зусилля, як вбачається, не мали жодного ефекту.

119. Наведених міркувань достатньо для висновку Суду, що за конкретних обставин цієї справи підприємство-заявник на практиці не мало можливості отримати ефективні засоби юридичного захисту у зв'язку з його скаргами.

120. У зв'язку з цим Суд вважає за необхідне зазначити, що обсяг судового контролю, здійсненого Верховним Судом згідно із Законом України «Про санкції» у подібних справах (див. пункти 54 і 55), свідчить, що за умови його доступності без надмірної затримки такий засіб юридичного захисту може, в принципі, відповідати вимогам статті 13 Конвенції. Отже, зазначений висновок стосується виключно цієї справи та не ставить під сумнів ефективність розгляду справ Верховним Судом у подібних справах (див., наприклад, рішення у справах «Ореб проти Хорватії» (*Oreb v. Croatia*), заява № 9951/06, пункт 39, від 23 жовтня 2008 року та «Полях та інші проти України» (*Polyakh and Others v. Ukraine*), заява № 58812/15 та 4 інші заяви, пункти 213 і 214, від 17 жовтня 2019 року).

121. Отже, Суд доходить висновку, що було порушено статтю 13 Конвенції.

IV. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ ПУНКТУ 1 СТАТТІ 6 КОНВЕНЦІЇ

122. Підприємство-заявник також скаржилося, що перше та друге адміністративні провадження не відповідали вимозі «розумного строку» за пунктом 1 статті 6 Конвенції, яка передбачає:

«Кожен має право на справедливий ... розгляд його справи упродовж розумного строку ... судом, ... який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру ...»

123. Беручи до уваги факти справи, доводи сторін та висновки, зроблені за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції та статтею 13 Конвенції (див. пункт 120), Суд вважає, що він розглянув основні юридичні питання, порушені в заяві. Тому він доходить висновку, що немає потреби ухвалювати окреме рішення щодо питання прийнятності та суті цієї скарги (див., зокрема, рішення у справі «Центр юридичних ресурсів в інтересах Валентина Кимпеану проти Румунії» [ВП] (*Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania*) [GC], заява № 47848/08, пункт 156, ЄСПЛ 2014).

V. ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 41 КОНВЕНЦІЇ

124. Стаття 41 Конвенції передбачає:

«Якщо Суд визнає факт порушення Конвенції або протоколів до неї і якщо внутрішнє право відповідної Високої Договірної Сторони передбачає лише

часткове відшкодування, Суд, у разі необхідності, надає потерпілій стороні справедливую сатисфакцію.»

А. Шкода

125. Підприємство-заявник вимагало 1 288 835 360,32 українських гривень (далі – грн) в якості відшкодування матеріальної шкоди, у тому числі 1 271 454 176,02 грн втраченої вигоди, яку воно пояснило блокуванням його банківських рахунків та репутаційними втратами. У зв'язку з цим підприємство-заявник подало фінансову звітність за два періоди: дев'ять місяців, що безпосередньо передували накладенню санкцій, та період з жовтня 2015 року до травня 2017 року, коли санкції вже діяли. Виходячи з його фінансових результатів за перші дев'ять місяців 2015 року, підприємство-заявник стверджувало, що якби санкції не були накладені, її чистий прибуток за період з жовтня 2015 року до травня 2017 року залишився б на тому ж рівні та становив би 1 973 072 176,02 грн (еквівалент приблизно 67 913 000 євро), а не фактично зафіксовані 701 618 000,00 грн (еквівалент приблизно 24 150 000 євро).

126. Підприємство-заявник також вимагало 17 381 184,30 грн (еквівалент приблизно 598 300 євро) в якості відшкодування штрафу, накладеного за результатами податкових перевірок за несвоєчасну сплату податків, разом із нарахованими відсотками, які, як воно стверджувало, були спричинені блокуванням його банківських рахунків.

127. Насамкінець підприємство-заявник вимагало 5 000 000,00 євро в якості відшкодування моральної шкоди.

128. Уряд заперечив проти цих вимог. Стосовно вимоги відшкодування матеріальної шкоди, Уряд доводив, що не було причинно-наслідкового зв'язку між стверджуваними порушеннями та сумою, яка вимагалася. Уряд також стверджував, що застосування санкцій до підприємства-заявника не призвело до призупинення його підприємницької діяльності та що, незважаючи на санкції, воно продовжувало проводити низку лотерей. Блокування його банківських рахунків також було враховано національними органами влади під час розгляду його здатності виконувати свої податкові зобов'язання. Стосовно вимоги щодо відшкодування моральної шкоди Уряд стверджував, що сума, яка вимагалася, була надмірною.

129. Практика Суду встановлює існування чіткого причинно-наслідкового зв'язку між відшкодуванням, що вимагається заявником, та порушенням Конвенції, і це може за необхідності передбачати компенсацію втраченого прибутку (див., серед інших джерел, рішення у справі «Стретч проти Сполученого Королівства» (*Stretch v. the United Kingdom*), заява № 44277/98, пункт 47, від 24 червня 2003 року).

Зокрема, якщо вимагається відшкодування втраченого прибутку, такий прибуток має бути обрахований з використанням доказів і не може ґрунтуватися на простих припущеннях чи ймовірності (див. рішення у справі «Сентро Європа 7 С.Р.Л. та Ді Стефано проти Італії» [ВП] (*Centro Europa 7 S.R.L. and di Stefano v. Italy*) [GC], заява № 38433/09, пункт 219, ЄСПЛ 2012). Докази завдання матеріальної шкоди, суми, які вимагаються для відшкодування, та причинно-наслідковий зв'язок між шкодою та встановленими порушеннями, в принципі, повинні бути надані заявником (див. рішення у справі «Г.І.Е.М. С.Р.Л. та інші проти Італії» (справедлива сатисфакція) [ВП] (*G.I.E.M. S.R.L. and Others v. Italy*) (just satisfaction) [GC], заява № 1828/06 та 2 інших заяви, пункт 39, від 12 липня 2023 року). Також Суд має певну свободу у здійсненні повноважень, передбачених статтею 41 Конвенції, що в її тексті підтверджується часткою «лише» та словами «у разі необхідності» (див. рішення у справі «Гуззарді проти Італії» (*Guzzardi v. Italy*), від 06 листопада 1980 року, пункт 114, Серія А № 39).

130. Стосовно вимоги про відшкодування матеріальної шкоди, то Суд нагадує, що встановлені у цій справі порушення стосувалися лише початкового блокування банківських рахунків підприємства-заявника на підставі першого Указу Президента України, а не всього періоду, протягом якого вони залишалися заблокованими (див. рішення у справі «Апостолові проти Болгарії» (*Apostolovi v. Bulgaria*), заява № 32644/09, пункт 118, від 07 листопада 2019 року). Його скарга щодо другого та третього Указів Президента України була визнана неприйнятною (див. пункт 79). Порушення також мало суто процесуальний характер, оскільки воно ґрунтувалося виключно на відсутності можливості ефективно оскаржити блокування банківських рахунків підприємства-заявника та відсутності засобів юридичного захисту у зв'язку з його скаргою (див. пункти 109 і 119). У зв'язку з цим Суд не може робити припущення, яким міг би бути кінцевий результат відповідного провадження, якби підприємство-заявник мало змогу ефективно оскаржити оскаржувані заходи в межах провадження, яке відповідало б вимогам процесуальних зобов'язань держави за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції (див. рішення у справі «Капітал банк АД проти Болгарії» (*Capital Bank AD v. Bulgaria*), заява № 49429/99, пункт 144, ЄСПЛ 2005-ХІІ (витяги); згадане рішення у справі ««Проджект-Трейд» д.о.о. проти Хорватії» (*Project-Trade d.o.o. v. Croatia*), пункт 110; «Кредит Європа Лізинг Іфн С.А.» проти Румунії» (справедлива сатисфакція) (*Credit Europe Leasing Ifn S.A. v. Romania*) (just satisfaction), заява № 38072/11, пункт 18, від 21 липня 2020 року).

131. Крім того, підприємство-заявник не було позбавлене грошових коштів, розміщених на його банківських рахунках. Протягом відповідного періоду воно не зупинило свою комерційну діяльність і

продовжувало отримувати дохід готівкою (див. пункти 27 і 125). Хоча його фінансові показники, відображені у відповідній фінансовій звітності (див. пункт 125), справді знизилися порівняно з дев'ятимісячним періодом, що передував застосуванню санкцій, підприємство-заявник не надало документів, таких як, наприклад, незалежна експертна оцінка, на підтвердження свого твердження, що зниження доходів було виключно або значною мірою пов'язане з оскаржуваними заходами (див. для порівняння рішення у справі «Авенді ООД» проти Болгарії» (справедлива сатисфакція) (*Avendi OOD v. Bulgaria*) (just satisfaction), заява № 48786/09, пункт 33, від 14 лютого 2023 року). Воно також не надало пояснень, чому такі підтверджуючі документи не могли бути подані.

132. Стосовно сум, які підприємство-заявник вимагало в якості відшкодування штрафу, накладеного у зв'язку з несвоєчасною сплатою податків та пов'язаних відсотків, Суд зауважує, що ця заява не стосується податкових перевірок, проведених національними органами влади, або законності податкового штрафу, накладеного на підприємство-заявника за результатами таких перевірок (див. рішення у справі «Центр ресурсів з питань демократії та прав людини та Мустафаєв проти Азербайджану» (*Democracy and Human Rights Resource Centre and Mustafayev v. Azerbaijan*), заяви № 74288/14 і № 64568/16, пункти 120, від 14 жовтня 2021 року). Крім того, підприємство-заявник не довело, що відшкодування оскаржуваних сум не передбачалося національним законодавством, або не обґрунтувало, що блокування його банківських рахунків було єдиною чи основною причиною несвоєчасної сплати податків.

133. Таким чином, Суд не вбачає жодного причинно-наслідкового зв'язку між встановленими порушеннями та стверджуваною матеріальною шкодою. З цього випливає, що вимога підприємства-заявника за цим пунктом має бути відхилена.

134. З огляду на обставини справи Суд також вважає, що встановлення порушень конвенційних прав підприємства-заявника становить достатню справедливую сатисфакцію будь-якої моральної шкоди, якої воно могло зазнати. Тому Суд нічого не присуджує за цим пунктом.

В. Судові та інші витрати

135. Підприємство-заявник не висунуло вимог за цим пунктом. Тому Суд нічого не присуджує у зв'язку із судовими та іншими витратами.

ЗА ЦИХ ПІДСТАВ СУД

1. *Оголошує* одноголосно прийнятними скарги за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції та статтею 13 Конвенції щодо першого Указу Президента України, а решту скарг за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції – неприйнятними;
2. *Постановляє* одноголосно, що було порушено статтю 1 Першого протоколу до Конвенції;
3. *Постановляє* одноголосно, що було порушено статтю 13 Конвенції;
4. *Постановляє* шістьма голосами проти одного, що немає потреби розглядати питання прийнятності та суть скарги за пунктом 1 статті 6 Конвенції;
5. *Постановляє* шістьма голосами проти одного, що встановлення порушень саме собою становить достатню справедливую сатисфакцію будь-якої моральної шкоди, завданої підприємству-заявнику;
6. *Відхиляє* шістьма голосами проти одного решту вимог підприємства-заявника щодо справедливої сатисфакції.

Учинено англійською мовою та повідомлено письмово 16 жовтня 2025 року відповідно до пунктів 2 і 3 Правила 77 Регламенту Суду.

Віктор Соловейчик
(*Victor Soloveytchik*)
Секретар

Катержіна Шімачкова
(*Kateřina Šimáčková*)
Голова

Відповідно до пункту 2 статті 45 Конвенції та пункту 2 Правила 74 Регламенту Суду до цього рішення додається окрема думка судді Сергідеса.

ОКРЕМА ДУМКА СУДДІ СЕРГІДЕСА, ЯКА ЧАСТКОВО НЕ ЗБІГАЄТЬСЯ З ПОЗИЦІЄЮ БІЛЬШОСТІ

1. Як зазначено у вступі, рішення стосується економічних обмежень, застосованих до підприємства-заявника у період з 2015 до 2018 роки згідно із Законом України «Про санкції» та його безуспішних спроб оскаржити ці заходи. Підприємство-заявник посилалося на статтю 1 Першого протоколу до Конвенції, а також на статті 6 та 13 Конституції.

2. Я проголосував за пункти 1 – 3, але проти пунктів 4 – 6 резолютивної частини.

3. Стосовно пунктів 122 і 123 рішення та відповідного пункту 4 резолютивної частини, в яких постановлено, що немає потреби розглядати питання прийнятності та суть скарги за пунктом 1 статті 6 Конвенції, я, на жаль, не погоджуюся. Стосовно такої практики розмежування основних та вторинних юридичних питань, з якою я не погоджуюся, я посилаюся, *inter alia*, на свою окрему думку, яка частково не збігається з позицією більшості, в рішенні у справі «Корнієць та інші проти України» (*Korniyets and Others v. Ukraine*), заява № 2599/16 та 2 інші заяви, від 10 липня 2025 року, пункти 4 – 9 окремої думки).

4. Насамкінець я з повагою не погоджуюся з пунктом 134 рішення та відповідним пунктом 5 резолютивної частини, в яких постановлено, що встановлення порушень саме собою становить достатню справедливую сатисфакцію будь-якої моральної шкоди, завданої підприємству-заявнику. Я посилаюся, *inter alia*, на свою окрему думку, яка частково не збігається з позицією більшості, в рішенні у справі «Л.Ф. та інші проти Італії» (*L.F. and Others v. Italy*), заява № 52854/18, від 06 травня 2025 року, пункт 12 окремої думки), в якому пояснюю свою незгоду з такою практикою.