

DOI [https://doi.org/10.58442/3041-1858-2025-31\(60\)-259-278](https://doi.org/10.58442/3041-1858-2025-31(60)-259-278)
УДК 341.655:33.025.15:351.824](73+410)

Климосюк Андрій Сергійович,
кандидат юридичних наук,
керівник проєктів Аналітичного центру
«Інститут законодавчих ідей».
Київ, Україна.

 <https://orcid.org/0000-0001-5017-3231>
klymosyuk.andriy@gmail.com

ДОЗВОЛИ У САНКЦІЙНОМУ ВРЯДУВАННІ СПОЛУЧЕНИХ ШТАТІВ АМЕРИКИ Й ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ: ПІДХОДИ OFAC Й OFSI ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Анотація. У статті розглянуто актуальні аспекти розроблення та впровадження в механізмів надання дозволів на вчинення дій, заборонених санкціями. Доведено, що ефективно налагоджена система адміністрування надання дозволів є ключовим елементом збалансованого санкційного режиму, адже сприяє досягненню балансу між забезпеченням санкційного тиску та нормальним функціонуванням економіки, мінімізації ризиків порушення прав людини, а також підвищує загальну ефективність санкційної політики держави. Виокремлено особливості такого механізму в системах санкційної політики США та Великої Британії. На прикладі адміністрування системи надання дозволів через діяльність уповноважених органів, а саме OFAC та OFSI, продемонстровано ефективність поєднання загальних і спеціальних дозволів, чіткої процедури їх видачі та прозорих підстав для відмови чи припинення дії вже виданого дозволу. Визначено, що загальні дозволи видаються переважно для врегулювання базових економічних, соціальних та гуманітарних питань, тоді як спеціальні – за умов, коли певна операція потребує індивідуального узгодження або стосується конкретних обмежувальних заходів. Акцентовано, що в умовах значного розширення переліку підсанкційних суб'єктів, запланованої криміналізації порушень санкцій і прагнення України удосконалити державну санкційну політику, запровадження системи дозволів набуває особливої актуальності. Підкреслено важливість врахування досвіду США та Великої Британії щодо надання дозволів на вчинення дій, заборонених санкцією, зокрема наявність детальних правил щодо подання заяв, критеріїв ухвалення рішень і механізмів контролю за належним використанням виданих дозволів. Це дозволить при

запровадженні схожих механізмів в Україні мінімізувати зловживання та корупційні ризики й водночас гарантувати збалансоване застосування санкційного тиску.

Ключові слова: санкції; державна санкційна політика; дозволи; ліцензії; OFAC; OFSI.

ВСТУП / INTRODUCTION

Постановка проблеми / Statement of the problem. Сучасна санкційна політика набуває дедалі більшої ваги як інструмент впливу на держави, що загрожують міжнародній безпеці або порушують фундаментальні права й свободи людини. В умовах повномасштабної збройної агресії росії проти України питання удосконалення санкційних механізмів постало особливо гостро. Одним із ключових компонентів такої політики є система надання дозволів (ліцензій) на вчинення дій, які в загальному порядку були б заборонені санкцією. Відсутність належно регламентованого механізму надання дозволів створює ризик порушення фундаментальних прав і свобод людини, не дозволяє оперативно реагувати на різного роду загрози. Впровадження такого механізму в Україні має враховувати найкращі світові практики, зокрема досвід таких провідних партнерів санкційної коаліції, як США та Велика Британія.

Аналіз (основних) останніх досліджень і публікацій / Analysis of (major) recent research and publications. Питання санкційної політики, а також ефективності застосування обмежувальних заходів досліджували Р. Абдуллаєв [1], Ю. Блажеви [2], Ю. Малишева [3], М. Рубашенко [4], а також низка іноземних науковців, зокрема С. Portela [5], F. Giunelli [6], S. Bonifassi та J. Bastien [7], М. Asada [8]. Водночас, попри наявність деяких досліджень, залишається недостатньо висвітленою специфіка надання дозволів на вчинення дій, заборонених санкцією як елементу гнучкості санкційної політики та інструменту забезпечення збалансованості між безпековими цілями санкцій та необхідністю дотримання прав людини. Це зумовлює потребу в подальшому вивченні світового досвіду для розроблення релевантних механізмів для української практики.

МЕТА ТА ЗАВДАННЯ / AIM AND TASKS

Метою статті є визначення оптимальних шляхів запровадження механізму надання дозволів на вчинення дій, заборонених санкціями, з урахуванням найкращих міжнародних практик, зокрема США та Великої Британії.

Досягнення мети передбачає виконання таких **завдань**: обґрунтувати необхідність і перспективи впровадження механізму дозволів на національному рівні; проаналізувати досвід США та Великої Британії щодо особливостей надання загальних і спеціальних дозволів; визначити найбільш ефективні аспекти адміністрування процедури надання дозволів в США та Великій Британії, які мають бути враховані при розробленні національного механізму надання дозволів.

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ / THEORETICAL FRAMEWORK

З позицій науки публічного управління, теоретичною основою даного дослідження є концепції державного регулювання, політики та адміністрування санкцій, а також моделі «належного врядування» (good governance). Застосовано наукові доробки щодо імплементації санкційних механізмів, проблем їхнього правозастосування та оцінювання ефективності санкцій у сучасних умовах.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ / RESEARCH METHODS

Методологічне підґрунтя дослідження сформовано з урахуванням специфіки публічного управління та необхідності комплексного аналізу санкційної політики. Використано системний підхід, що дав змогу розглядати механізм надання дозволів як складову загальної системи державного регулювання та публічного адміністрування. Застосовано аналіз і синтез для систематизації та структурування різноманітних джерел: законодавчої бази України, США й Великої Британії, а також аналітичних звітів, довідкової інформації уповноважених органів і публікацій, присвячених санкційному врядуванню.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ / RESEARCH RESULTS

Санкції визначаються науковцями як обмежувальні заходи, які застосовуються однією або кількома країнами для обмеження відносин із цільовою державою з метою спонукання її до зміни політики або усунення можливих порушень міжнародних норм і конвенцій [9].

Санкції можуть виконувати різноманітні функції та існувати в різних формах. Вони застосовуються для сприяння демократії, захисту прав людини, боротьби з тероризмом і нерозповсюдженням ядерної зброї, дестабілізації режимів та прискорення завершення військових конфліктів. Держави, що впроваджують санкції, зазвичай прагнуть обмежити торгівлю або іноземну допомогу для країни-об'єкта санкцій, однак заходи також

можуть включати обмеження на пересування, заморожування активів і заборону доступу до фінансових установ для окремих осіб або груп [10, с. 3].

Збройна агресія росії суттєво прискорила процес удосконалення санкційних механізмів як з боку України, так і з боку міжнародних партнерів. На сучасному етапі санкції розглядаються одним із найефективніших інструментів, спрямованих на послаблення економічного потенціалу держави-агресора та, у перспективі, здатних вплинути на припинення воєнних дій. Попередні дослідження свідчать, що важливим завданням санкційної політики держав-партнерів також є мінімізація негативного впливу обмежувальних заходів на власний економічний розвиток і комерційні структури [11, с. 64].

Важливо зауважити, що поряд із неухильним дотриманням санкційного режиму, пріоритетним залишається збереження фундаментальних прав усіх суб'єктів, у тому числі й тих, до яких застосовано санкційні обмеження. У контексті правозахисної парадигми особливої уваги потребують питання запобігання різноманітним суспільно небезпечним наслідкам і потенційним безпековим загрозам, що можуть виникнути у зв'язку із запровадженням санкцій. Таким чином, санкційна політика, будучи дієвим механізмом впливу на країну-агресора, водночас вимагає збалансованого підходу. Одним з інструментів, здатним це забезпечити є дозволи на вчинення дій, заборонених санкцією, або, як їх називають країни-партнери, ліцензії.

Водночас відсутність такого інструменту як дієвої можливості «легально» порушити санкцію, може суперечити принципу верховенства права та порушувати права людини [11, с. 64]. Практичні аспекти такої перспективи в контексті забезпечення права на доступ до суду були досліджені М. Рубашенком. Наприклад, автор вказує, що санкція, яка полягає в забороні укладення договорів чи вчинення правочинів ускладнює або й взагалі унеможлиблює отримання правничої допомоги як на платній, так і на безоплатній основі [4, с. 74].

Незважаючи на понад десятирічний досвід розвитку санкційної політики України, механізм надання дозволів на вчинення дій, заборонених санкцією все ще не передбачений. У той же час, за даними з Державного реєстру санкцій станом на лютий 2025 року, Україна застосувала санкції стосовно понад 10 з половиною тисяч фізичних осіб та майже 7 з половиною тисяч юридичних осіб. Намагаючись гармонізувати своє законодавство до законодавства ЄС та забезпечити дотримання санкційних заборон, Україна має намір встановити кримінальну відповідальність за порушення та обхід санкцій [12]. Відповідний законопроект було внесено Президентом до Верховної Ради на початку 2025 року [13].

За вказаних обставин, впровадження механізму надання дозволів на вчинення дій, заборонених санкцією є необхідною умовою криміналізації порушення санкцій та забезпечення конституційних прав не лише підсанкційних осіб, а й усіх інших осіб, на яких так чи інакше можуть впливати накладені санкції. Про необхідність передбачити у регулятивному санкційному законодавстві механізм отримання дозволів, у тих випадках, коли це буде зумовлено суспільними інтересами, наголошує й Головне науково-експертне управління апарату Верховної Ради України у своєму висновку на вищевказаний законопроект.

Вважаємо, що Україна має запровадити відповідні механізми, враховуючи найкращу міжнародну практику країн партнерів санкційної коаліції і, навпаки, уникаючи виявлених недоліків їхніх систем.

Раніше проведені наукові пошуки у цій сфері [11] дозволили проаналізувати загальні підходи до надання дозволів в межах Європейського Союзу. Зокрема дослідження показало негативний вплив децентралізовано підходу імплементації санкцій [14] на практику надання дозволів окремими членами ЄС та неузгодженості у деяких підходах цього процесу. Цінним для України видається також врахування досвіду таких передових держав санкційної коаліції, як США та Велика Британія. Будучи основними партнерами України у боротьбі з російською агресією, ці країни провадять досить ефективну політику балансування інтересів завдяки наданню дозволів на вчинення дій, заборонених санкціями, а механізми адміністрування цих процесів є добре налагодженими та регламентованими.

Механізм надання дозволів на вчинення дій, заборонених санкцією у США

Процедура ліцензування, тобто надання дозволів на вчинення дій, заборонених санкцією, в США врегульована положеннями Кодексу федеральних правил [15]. Адмініструє процес надання ліцензій Управлінням з контролю за іноземними активами (OFAC). Цей орган перебуває у віданні Міністерства фінансів США та має широкі повноваження щодо реалізації санкційної політики, зокрема видає регламенти, у яких консолідує наявне законодавство щодо санкційних обмежень та застосовує цивільні штрафи при порушеннях санкційного режиму США [16, с. 9].

На офіційному веб-сайті OFAC підтримується актуалізований перелік санкційних програм Сполучених Штатів, а також інформація щодо країн, на які поширюються відповідні обмеження. Крім того, платформа містить збірник відповідей на найпоширеніші запитання, що надає деталізовану інформацію та роз'яснення з широкого спектра питань, зокрема щодо тлумачення останніх санкційних норм, особливостей їх правозастосування,

специфіки окремих санкційних програм та механізмів реалізації дозволів, передбачених генеральними ліцензіями.

ОФАС здійснює регулярне оновлення нормативно-роз'яснювальної бази, публікуючи окремі керівні документи, які містять рекомендації щодо дотримання санкційного режиму та адаптації внутрішніх політик компаній відповідно до вимог регулятора. У таких документах визначаються ключові фактори ризику для окремих галузей, а також надаються рекомендації щодо оптимальних підходів до розроблення та впровадження програм санкційного комплаєнсу. Це сприяє підвищенню рівня обізнаності суб'єктів господарювання щодо правових аспектів санкційного регулювання та забезпеченню їх відповідності чинним нормативним вимогам [17]. ОФАС дотримується принципу, за яким не розглядає заяви на отримання спеціальних ліцензій для операцій, які вже дозволені загальною ліцензією.

Загальна ліцензія надається суб'єктам, діяльність яких відповідає визначеним у ній критеріям. Кожна загальна ліцензія стосується конкретної санкційної програми та передбачає широкі дозволи на здійснення певних категорій транзакцій. Зокрема, такі ліцензії зазвичай передбачають можливість експорту продовольчих товарів, лікарських засобів і медичних виробів до держав, що перебувають під дією всеосяжного ембарго. Крім того, більшість санкційних програм включають положення про загальні ліцензії, які дозволяють здійснення операцій, пов'язаних з офіційною діяльністю федерального уряду США або міжнародних організацій, зокрема ООН [17].

Загальні ліцензії широко застосовуються у різних сферах і можуть охоплювати надання юридичних послуг, списання фінансовими установами коштів із заблокованих рахунків для сплати стандартних витрат власника рахунку, а також діяльність компаній, що припиняють співпрацю з підсанкційними особами внаслідок запровадження нових або розширених санкційних обмежень [18]. Суб'єкти, що використовують загальні ліцензії, можуть бути зобов'язані дотримуватись визначених регуляторних вимог, надавати звітність у встановлені терміни та своєчасно забезпечувати компетентні органи необхідною інформацією. Недотримання цих умов може стати підставою для анулювання ліцензії, а також спричинити застосування примусових заходів з ОФАС.

Спеціальні ліцензії, як правило, теж видаються ОФАС, хоча повноваження щодо їх надання також може здійснювати Секретар Казначейства Сполучених Штатів безпосередньо або через спеціально уповноважену особу, відомство чи установу. Подання заявки на отримання спеціальної ліцензії доступне не лише для осіб, на яких поширюються санкції, але й для будь-яких інших суб'єктів, зацікавлених у здійсненні відповідних

дій. Заявка може бути подана через офіційний онлайн-портал [19] або шляхом заповнення спеціальної форми, передбаченої регуляторними вимогами.

Для отримання спеціальної ліцензії заявник зобов'язаний надати: 1) детальне, засноване на фактах пояснення мети операції. Рекомендується подавати також супровідний лист з повним описом; 2) повну інформацію про всі сторони транзакції; 3) підтверджуючі документи (копії документів, що ідентифікують особу, або відповідні платіжні рахунки); 4) пояснення щодо неможливості застосування загальних ліцензій; 5) важливі дати, що мають значення для запиту (дата невідкладного медичного лікування, строки, встановлені судом тощо); 6) контактну інформацію представників OFAC або інших державних органів, з якими проходила комунікація щодо запиту [20].

Процедура розгляду заяви на отримання спеціальної ліцензії може займати тривалий період, особливо у випадках, що стосуються складних фінансових або комерційних операцій. Після розгляду заявки та можливих міжвідомчих консультацій OFAC може запросити додаткову інформацію чи документацію. Середня тривалість розгляду таких заяв коливається від кількох місяців до одного року. У випадку необхідності продовження терміну дії спеціальної ліцензії рекомендується подавати відповідну заяву щонайменше за 60–90 днів до завершення строку її дії [20], що забезпечить безперервність дозволеної діяльності та уникнення правових і фінансових ризиків. Ліцензіат може бути зобов'язаний подавати звіти про дозволені транзакції у встановленому ліцензією порядку.

Хоча рішення OFAC про відмову у видачі ліцензії є остаточним, однак воно може бути переглянута за наявності поважних причин, як-от зміна обставин справи або надання додаткової суттєвої інформації, яка раніше не була доступна OFAC [20]. При цьому відмова не перешкоджає повторному зверненню за отриманням ліцензії. Зацікавлені сторони також можуть ініціювати судовий перегляд рішень OFAC щодо ліцензування, якщо такі рішення вважаються довільними, необґрунтованими або такими, що суперечать законодавству. Водночас суди США, як правило, надають значну автономію адміністративному органу за умови наявності раціональних підстав для ухваленого рішення. Особливий рівень поваги судова влада демонструє у випадках, коли рішення OFAC базуються на питаннях зовнішньої політики. На практиці судові інстанції зазвичай не зобов'язують OFAC надавати конкретну ліцензію, а лише повертають справи на повторний розгляд, доручаючи агентству переглянути окремі правові або нормативні аспекти [18].

Механізм надання дозволів на вчинення дій, заборонених санкцією у Великій Британії

У Великобританії відповідальність за формулювання, впровадження, адміністрування та виконання законодавства про санкції розподілена між кількома державними установами. Зокрема, Міністерство закордонних справ, у справах Співдружності та розвитку здійснює загальне керівництво санкційною політикою Великобританії в міжнародному контексті.

Фінансові санкції адмініструються та реалізуються Казначейством Його Величності, зокрема через Управління із застосування фінансових санкцій (OFSI). Це відомство, засноване у 2016 році, спрямоване на забезпечення ефективного впровадження фінансових санкцій шляхом надання професійних консультацій приватному сектору та тісної співпраці з правоохоронними органами. Основними функціями OFSI є прийняття рішень щодо застосування фінансових штрафів у разі виявлення порушень санкційного законодавства, а також розгляд заявок на отримання ліцензій у сфері фінансових санкцій і, відповідно, надання необхідних дозволів [21].

Можливість надання дозволів (ліцензій) у Великій Британії визначено у Законі про санкції та боротьбу з відмиванням грошей від 2018 року [22]. OFSI визначає ліцензію як офіційний письмовий дозвіл на здійснення певних дій, які в іншому випадку суперечили б встановленим санкційним обмеженням. Водночас надання такої ліцензії не створює зобов'язань для будь-якої зі сторін, зокрема фінансових установ, щодо виконання відповідних дій. Натомість ліцензія виконує функцію дозволу, підтверджуючи, що зазначені в ній операції можуть бути здійснені без порушення санкційного законодавства Великобританії. Як і в США, у Великій Британії існує два види ліцензій – загальні і спеціальні. Детальний порядок надання дозволів визначений у розділі 6 Загальних рекомендацій щодо фінансових санкцій Великої Британії, які опубліковані на урядовому сайті [23].

Детально дослідивши вказані рекомендації, можна зробити висновок щодо загального підходу OFSI щодо конкретних підстав для надання дозволів у тих чи інших сферах суспільних відносин.

Задоволення базових потреб. OFSI визначає, що витрати на основні потреби мають бути необхідними для запобігання загрозі добробуту підсанкційних осіб та їхніх фінансово залежних членів сім'ї. Для організацій ця категорія включає витрати на страхові внески, управління майном, виплату заробітної плати, податки, орендну плату, іпотечні платежі та оплату комунальних послуг. Водночас дана підстава не може використовуватися для забезпечення попереднього рівня життя чи ведення бізнесу особи, включеної до санкційного списку.

Оплата юридичних послуг. Гонорари мають бути розумними та відповідати сумам, що могли б бути відшкодовані у судовому процесі відповідно до стандартів Верховного суду Великої Британії. Це правило застосовується окремо від загальної ліцензії, що дозволяє сплату юридичних витрат у межах санкційних режимів, зокрема щодо Росії та Білорусі.

Обслуговування заморожених активів. Дозволяється сплата обґрунтованих платежів, необхідних для забезпечення належного збереження та технічного обслуговування заморожених фінансових активів або економічних ресурсів.

Надзвичайні витрати. До цієї категорії належать витрати, які є винятковими за своєю природою, тобто несподіваними, немінучими та такими, що не повторюються. Використання цієї підстави можливе лише у разі відсутності інших більш відповідних варіантів.

Виконання попередніх судових рішень. Ліцензія може бути видана лише щодо судових рішень, ухвалених до моменту включення особи до санкційного списку, за умови, що таке рішення є виконавчим у межах юрисдикції Великої Британії та не спрямоване на користь підсанкційної особи.

Виконання попередніх договірних зобов'язань. Контракти та фінансові зобов'язання мають бути укладені до моменту введення санкцій і не можуть спричиняти надання підсанкційній особі будь-яких активів або економічних ресурсів.

Гуманітарна діяльність. OFSI визнає, що ця підстава передбачає здійснення платежів у рамках гуманітарних місій, а також у межах програм, спрямованих на реалізацію резолюцій Ради Безпеки ООН. Важливо зазначити, що навіть у разі використання державних коштів може знадобитися окрема ліцензія.

Дипломатичні представництва. Ліцензія може бути надана для забезпечення функціонування дипломатичних і консульських установ за умови дотримання норм міжнародного права.

Обставини непереборної сили. Дана підстава застосовується лише до осіб, які не перебувають у санкційних списках ООН, і передбачає можливість вжиття заходів для подолання наслідків надзвичайних ситуацій, таких як стихійні лиха чи гуманітарні кризи. Використання цієї підстави є можливим лише за відсутності інших відповідних варіантів.

Загальна ліцензія, видана OFSI дозволяє відразу кільком сторонам здійснювати певну діяльність, яка в іншому випадку була б заборонена законодавством про санкції, без потреби в отриманні спеціальної ліцензії. Якщо для здійснення певної діяльності передбачена загальна ліцензія, OFSI очікує, що заявники скористаються саме нею. Спеціальна ліцензія не надається для аналогічної діяльності, якщо заявник не зможе обґрунтовано

довести неможливість використання загальної ліцензії або виявити її суттєві недоліки. Відповідно OFSI не розглядає заявки на видачу загальних ліцензій. Такі ліцензії ухвалюються OFSI на умовах, які Казначейство визнає доцільними. Їх надання, як правило, зумовлене непередбаченими обставинами та ґрунтується на рішенні про те, що видача загальної ліцензії є найбільш ефективним механізмом для підтримки політичних пріоритетів уряду. Такий дозвіл може бути призупинений або відкликаний у будь-який час [23]. Станом на лютий 2025 року чинними є 42 загальні ліцензії, які опубліковані у відкритому доступі [24].

Наприклад, загальна ліцензія INT/2025/5635701, яку було видано 10 січня 2025 року OFSI у контексті російського санкційного регламенту дозволяє припинити діяльність або вийти з будь-яких угод за участю ДП «Газпром нефть» та ПАТ «Сургутнефтегаз», а також будь-яких їхніх дочірніх підприємств, які перебувають під їхнім контролем. Ліцензія діє до 05:01 27 лютого 2025 року, після чого усі відповідні операції мають бути завершені [25].

12 лютого 2025 року було видано загальну ліцензію INT/2025/5810196 в контексті сирійського санкційного регламенту. Ліцензія дозволяє проведення платежів у зв'язку з гуманітарною діяльністю в Сирії, зокрема у межах надання гуманітарної допомоги та підтримки базових потреб населення. Скористатись дозволом можуть, зокрема: організації ООН, включаючи їхні програми, фонди та агентства; гуманітарні організації зі статусом спостерігача в Генеральній Асамблеї ООН; некомерційні організації, що фінансуються двосторонніми або багатосторонніми донорами та беруть участь у програмах гуманітарного реагування ООН; міжнародні організації, що здійснюють гуманітарну діяльність у Сирії, організації, які отримують фінансування від уряду Великої Британії для гуманітарної допомоги, працівники, партнери та субпідрядники вищезазначених організацій. Дозволена діяльність включає проведення платежів, постачання економічних ресурсів, а також надання товарів і послуг для забезпечення ефективного надання допомоги. Ліцензія містить також вимоги до звітності – особа, що здійснює гуманітарну діяльність у Сирії, повинна повідомити про це Казначейство Великої Британії продовж 30 днів після початку діяльності, шляхом звернення на електронну пошту OFSI [26].

На забезпечення тимчасової фінансової підтримки підсанкційних осіб для задоволення їхніх основних життєвих потреб спрямовано загальну ліцензію INT/2025/5632740, видану OFSI 14 січня 2025 року. Вона діє продовж двох місяців з моменту накладення санкцій на відповідну особу та дозволяє надавати кошти підсанкційним особам у сумі не більше 350 фунтів стерлінгів на місяць. Кошти можуть бути використані на продукти

харчування та напої, медикаменти та медичні вироби, а також особисті та побутові товари. Водночас підсанкційні особи повинні протягом 14 днів після закінчення двомісячного періоду надати до Казначейства Великої Британії інформацію про отримані кошти та здійснені платежі [27].

Процедуру надання спеціальної ліцензії чітко визначено у Загальних рекомендаціях щодо фінансових санкцій. Подання заявок на отримання ліцензій є безкоштовним, оскільки OFSI не стягує плату за видачу ліцензій. Заявники зобов'язані надати належні докази на підтвердження своєї заявки та продемонструвати відповідність установленим критеріям, які описані нами вище. Заявки, які не містять достатніх доказів або не відповідають критеріям ліцензування, вважаються неповними та повертаються заявнику для доопрацювання та повторного подання. OFSI надає підтримку заявникам у роз'ясненні процесу ліцензування та вимог щодо доказової бази. Проте OFSI не надає юридичних консультацій, тому заявникам рекомендується звернутися за незалежною правовою допомогою, особливо у разі складних правових питань.

Заявники повинні використовувати офіційну форму заявки, доступну на урядовій веб сторінці, де вказати інформацію про: 1) підстави ліцензування із відповідними аргументами та доказами; 2) залучені сторони, зокрема, про підсанкційну особу, фінансові установи, що беруть участь у транзакції, та кінцевого бенефіціара; 3) маршрут платежу, включаючи реквізити банківського рахунку; 4) суму запропонованої транзакції. Чітких строків розгляду заявки на дозвіл не визначено, тому подавати заявки рекомендується щонайменше за чотири тижні до запланованої операції. Існує категорія пріоритетних заявок, які розглядаються першочергово та стосуються критичних гуманітарних потреб; мають значний соціальний, стратегічний, економічний або адміністративний вплив; передбачають ризик заподіяння шкоди або загрозу життю. Якщо заявник вважає, що його заявка потребує невідкладного розгляду, це має бути чітко зазначено із відповідним обґрунтуванням.

Спеціальна ліцензія містить чіткий імператив, що жодні дії не можуть здійснюватися за межами дозволів чинної ліцензії. Наприклад, після закінчення терміну дії ліцензії подальша діяльність може бути неправомірною, що може призвести до адміністративних санкцій або кримінального переслідування. Задля встановлення належного контролю за використанням отриманої ліцензії, вона містить вимоги щодо звітності, порушення якої може призвести до відкликання, призупинення або припинення дії ліцензії, а також до введення додаткових обмежень. Крім того, порушення умов звітності може стати підставою для притягнення до відповідальності, зокрема фінансової та кримінальної.

Визначені й чіткі підстави для відмови у видачі ліцензії, зокрема: невідповідність підстав для ліцензування; недостатність доказів; відсутність необхідності отримання ліцензії для запланованої операції. Таке рішення може бути оскаржене до Високого суду Англії та Уельсу або до суду Шотландії. Перед ініціюванням судового перегляду заявнику рекомендовано отримати незалежну юридичну консультацію [23].

На відміну від загальних дозволів, інформація про спеціальні ліцензії, видані OFSI, не публікуються. Водночас OFSI відповідає на запити щодо будь-яких деталей виданої ліцензії та правил її застосування. Загальний строк отримання такої консультації складає до двох тижнів.

ВИСНОВКИ / CONCLUSIONS

Дослідження підтвердило, що враховуючи суттєвий обсяг підсанкційних осіб та заплановану криміналізацію порушення санкцій, створення в Україні прозорого, зрозумілого та ретельно регламентованого механізму надання дозволів на вчинення дій, заборонених санкціями, видається нагальним і практично доцільним. Відсутність відповідного інструменту нині створює ризик порушення прав людини, що може бути підставою для майбутніх оскарження в міжнародних інституціях як підсанкційними суб'єктами, так і будь-якими особами, на яких поширюються наслідки санкційних обмежень.

На прикладі правового регулювання у Сполучених Штатах Америки (через OFAC) та у Великій Британії (через механізми OFSI) продемонстровано важливість детальної процедури надання дозволів і прозорих підстав для задоволення відповідних заяв. У зазначених юрисдикціях ефективно функціонують два типи ліцензій – загальні та спеціальні, що передбачають різні процедури й умови застосування, а також встановлюють збалансовану систему контролю та відповідальності за порушення. Такий підхід дає змогу оперативно реагувати на суспільно важливі потреби (гуманітарні, соціальні тощо) та, водночас, не підривати ефективності санкційного режиму.

Ефективний досвід США та Великої Британії в адмініструванні процесу надання дозволів, зокрема подача заяви через офіційний сайт, можливість звернення за роз'ясненнями, а також скорочені терміни розгляду запитів для ургентних випадків має бути врахований Україною, під час запровадження власної системи надання таких дозволів.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі / Prospects for further research in this direction. Перспективи подальших досліджень передбачають конкретизацію процедурних питань надання дозволів у

національному законодавстві, визначення ефективних механізмів взаємодії між органами державної влади та приватним сектором у процесі впровадження санкцій, розробку чітких механізмів контролю за використанням наданих дозволів та звітуванню, а також розширення порівняльних досліджень із залученням досвіду інших держав, що успішно використовують механізми надання дозволів для досягнення збалансованості між безпековими, економічними та правозахисними пріоритетами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ / REFERENCES

- [1] Р. А. Абдуллаєв, «Правове регулювання санкцій у праві Європейського Союзу», дис. канд. наук; Національний ун-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2022.
- [2] Ю. Блажевич, «Відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння», автореф. дис. канд. наук; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2006.
- [3] Ю. В. Малишева, «Цілеспрямовані санкції та їх застосування Радою Безпеки ООН», автореф. дис. канд. наук; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2016.
- [4] М. А. Рубащенко, «Право на доступ до суду і на правову допомогу vs матеріальне кримінальне право: як забезпечити їх сумісність у контексті криміналізації порушення санкцій», *Міжнар. наук. журн. "Інтернаука"*. Серія: "Юридичні науки", № 12, 2024.
<https://doi.org/10.25313/2520-2308-2024-12-10594>
- [5] C. Portela, «Sanctions, conflict and democratic backsliding», *European Institute for Security Studies*, vol. 6, 2022. [Online]. Available: <https://polit-x.de/en/documents/7424729/europa/english/european-agencies/euiss/publications-2022-06-01-sanctions-conflict-and-democratic-backsliding> Application date: February 05, 2025.
- [6] F. Giumelli, «Implementation of sanctions: European Union», in *Economic Sanctions in International Law and Practice*, 2019, pp. 116–135. [Online]. Available: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/oa-edit/10.4324/9780429052989-9/implementation-sanctions-francesco-giumelli> Application date: February 05, 2025.
- [7] S. Bonifassi, J. Bastien, «EU Sanctions Enforcement», *The Guide to Sanctions – Fourth Edition*, 2023.
- [8] M. Asada, «Definition and legal justification of sanctions», in *Economic Sanctions in International Law and Practice*, 2019, pp. 3–23. [Online]. Available: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/oa-edit/10.4324/9780429052989-2/definition-legal-justification-sanctions->

[masahiko-asada?context=ubx&refId=8f9e5a21-f37a-418a-9de5-853294bd12da](#) Application date: February 05, 2025.

- [9] T. C. Morgan, N. A. Bapat, V. Krustev, «The Threat and Imposition of Economic Sanctions, 1971–2000», *Conflict Management and Peace Science*, vol. 26, is. 1, pp. 92–110, 2009.
<https://doi.org/10.1177/0738894208097668>
- [10] T. C. Morgan, C. Syropoulos, Y. V. Yotov, «Economic Sanctions: Evolution, Consequences, and Challenges», *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 37, is. 1, pp. 3–30, 2023. [Online].
Available: <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.37.1.3>
Application date: February 05, 2025.
- [11] А. С. Климосюк, «Видача дозволів на дії, заборонені санкціями: європейський досвід та перспективи для України», *Публічне адміністрування та національна безпека*, № 8, с. 61–66, 2024. [Електронний ресурс].
Доступно: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/17276310883411.pdf> Дата звернення: Лют. 05, 2025.
- [12] М. Рубашенко, А. Климосюк, «Перспектива криміналізації порушення законодавства про санкції в Україні», *Науковий вісник НДІ проблем досудового розслідування*, № 1, 2024. [Електронний ресурс].
Доступно: <https://ndipdr.com.ua/wp-content/uploads/2024/03/1-2-2-2-2.pdf> Дата звернення: Лют. 05, 2025.
- [13] Верховна Рада України. (2025, Лют. 11). 4229-IX «Проект Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України і Кримінального процесуального кодексу України та Закону України «Про санкції» щодо встановлення відповідальності за порушення спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)». [Електронний ресурс].
Доступно: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/55621>
- [14] А. Климосюк, «Децентралізований підхід у імплементації санкцій як фактор, що зменшує ефективність санкційної політики ЄС», *Актуальні питання у сучасній науці*, № 1(19), с. 164–172, 2024.
[https://doi.org/10.52058/2786-6300-2024-1\(19\)-164-172](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2024-1(19)-164-172)
- [15] The Code of Federal Regulations. Title 31 Money and Finance: Treasury. [Online].
Available: <https://www.ecfr.gov/current/title-31/subtitle-B/chapter-V/part-501/subpart-E/section-501.801> Application date: February 05, 2025.
- [16] Т. Хутор, А. Климосюк, Т. Рябченко, Б. Карнаух, «Як забезпечується дотримання санкцій у США: багаторівневий механізм відповідальності», *Інститут законодавчих ідей*, 2023. [Електронний ресурс].

Доступно: <https://izi.institute/media/analysts/pdf/2025/01/27/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D0%86%D0%97%D0%86%D0%A1%D0%A8%D0%90.pdf>

Дата звернення: Лют. 01, 2025.

- [17] D. Mortlock, B. Mosman, N. Cronin, A. El-Gamal, «Sanctions: the US perspective», *The Practitioner's Guide to Global Investigations – Ninth Edition*, 2024. [Online]. Available: <https://globalinvestigationsreview.com/guide/the-practitioners-guide-global-investigations/2025/article/sanctions-the-us-perspective> Application date: February 05, 2025.
- [18] M. Buretta, M. Lew, «A deep dive into US sanctions and the powers that regulate them», *The Guide to Sanctions – Fifth Edition*, 2024. [Online]. Available: <https://globalinvestigationsreview.com/guide/the-guide-sanctions/fifth-edition/article/deep-dive-us-sanctions-and-the-powers-regulate-them#footnote-040> Application date: February 05, 2025.
- [19] OFAC Licensing Portal. [Online]. Available: <https://ofaclicensing.ofac.treas.gov/> Application date: February 05, 2025.
- [20] Quick-Reference Guide: License Applications. [Online]. Available: https://ofac.treasury.gov/system/files/2024-12/license_best_practice.pdf Application date: February 05, 2025.
- [21] P. Feldberg, M. Karampetsos, «A comprehensive overview of sanctions in the United Kingdom», *The Guide to Sanctions – Fifth Edition*, 2024. [Online]. Available: <https://globalinvestigationsreview.com/guide/the-guide-sanctions/fifth-edition/article/comprehensive-overview-of-sanctions-in-the-united-kingdom#footnote-122> Application date: February 05, 2025.
- [22] Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018. [Online]. Available: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/13/section/15> Application date: February 05, 2025.
- [23] UK financial sanctions general guidance, 2024. [Online]. Available: <https://www.gov.uk/government/publications/financial-sanctions-general-guidance/uk-financial-sanctions-general-guidance#exceptions-and-licensing> Application date: February 05, 2025.
- [24] Details of General Licences issued by OFSI, 2021. [Online]. Available: <https://www.gov.uk/government/collections/ofsi-general-licences> Application date: February 05, 2025.
- [25] General Licence – Publication Notice. General licence – INT/2025/5635701. [Online]. Available: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6781315261e7>

[988536018443/INT.2025.5635701_PN.pdf](#) Application date: February 05, 2025.

[26] General Licence – Publication Notice. General licence – INT/2025/5810196. [Online].

Available: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/67acd8d5e400ae6233832505/Syria_PN_INT.2025.5810196.pdf Application date: February 05, 2025.

[27] General Licence – Publication Notice. General licence – INT/2025/5632740. [Online].

Available: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6786669a3ef063b15dca0f67/Basic_Necessities_General_Licence_INT.2025.5632740.pdf Application date: February 05, 2025.

PERMITS IN THE SANCTIONS GOVERNANCE OF THE UNITED STATES AND THE UNITED KINGDOM: OFAC AND OFSI APPROACHES AND PROSPECTS FOR UKRAINE

Andriy Klymosyuk,

PhD in law,

Project Manager of the Analytical Center

«Institute of Legislative Ideas».

Kyiv, Ukraine.

 <https://orcid.org/0000-0001-5017-3231>
klymosyuk.andriy@gmail.com

Abstract. The article examines the relevant aspects of development and implementation of the mechanisms for granting authorizations for actions prohibited by sanctions. It is proved that an efficiently established system of permit administration is a key element of a balanced sanctions regime, as it helps to achieve a balance between ensuring sanctions pressure and normal functioning of the economy, minimizes the risks of human rights violations, and increases the overall effectiveness of the state's sanctions policy. The author highlights the features of such a mechanism in the sanctions policy systems of the United States and the United Kingdom. The author demonstrates the effectiveness of the combination of general and special permits, a clear procedure for their issuance and transparent grounds for refusal or termination of an already issued permit by using the example of administering the permit system through the activities of the authorized bodies, namely OFAC and OFSI. It is determined that general permits are issued mainly to resolve basic economic, social and humanitarian issues, while special permits are issued when a particular

transaction requires individual approval or involves specific restrictive measures. The author emphasizes that in the context of a significant expansion of the list of sanctioned entities, the planned criminalization of sanctions violations, and Ukraine's desire to improve its sanctions policy, the introduction of a permit system is of particular relevance. The author emphasizes the importance of taking into account the experience of the United States and the United Kingdom in granting permits for actions prohibited by sanctions, in particular, the availability of detailed rules for submitting applications, decision-making criteria, and mechanisms for monitoring the proper use of issued permits. This will help to minimize abuse and corruption risks when introducing similar mechanisms in Ukraine and, at the same time, guarantee a balanced application of sanctions pressure.

Keywords: sanctions; state sanctions policy; permits; licenses; OFAC; OFSI.

ПЕРЕКЛАД, ТРАНСЛІТЕРАЦІЯ / TRANSLATED AND TRANSLITERATED

- [1] R. A. Abdullaiev, «Pravove rehuliuвання sanktsii u pravi Yevropeiskoho Soiuzu», dys. kand. nauk; Natsionalnyi un-t «Odeska yurydychna akademiia». Odesa, 2022. (in Ukrainian).
- [2] Yu. Blazhevych, «Vidpovidalnist derzhav za mizhnarodno-protypravni diiannia», avtoref. dys. kand. nauk; Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy. Kyiv, 2006. (in Ukrainian).
- [3] Yu. V. Malysheva, «Tsilespriamovani sanktsii ta yikh zastosuvannia Radoiu Bezpeky OON», avtoref. dys. kand. nauk; NAN Ukrainy, In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho. Kyiv, 2016. (in Ukrainian).
- [4] M. A. Rubashchenko, «Pravo na dostup do sudu i na pravovu dopomohu vs materialne kryminalne pravo: yak zabezpechyty yikh sumisnist u konteksti kryminalizatsii porushennia sanktsii», Mizhnar. nauk. zhurn. "Internauka". Seriia: "Iurydychni nauky", № 12, 2024. <https://doi.org/10.25313/2520-2308-2024-12-10594> (in Ukrainian).
- [5] C. Portela, «Sanctions, conflict and democratic backsliding», European Institute for Security Studies, vol. 6, 2022. [Online]. Available: <https://polit-x.de/en/documents/7424729/europa/english/european-agencies/euiss/publications-2022-06-01-sanctions-conflict-and-democratic-backsliding> Application date: February 05, 2025. (in English).
- [6] F. Giumelli, «Implementation of sanctions: European Union», in Economic Sanctions in International Law and Practice, 2019, pp. 116–135. [Online]. Available: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/oa->

- [edit/10.4324/9780429052989-9/implementation-sanctions-francesco-giumelli](https://doi.org/10.4324/9780429052989-9/implementation-sanctions-francesco-giumelli) Application date: February 05, 2025. (in English).
- [7] S. Bonifassi, J. Bastien, «EU Sanctions Enforcement», The Guide to Sanctions – Fourth Edition, 2023. (in English).
- [8] M. Asada, «Definition and legal justification of sanctions», in *Economic Sanctions in International Law and Practice*, 2019, pp. 3–23. [Online]. Available: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/oa-edit/10.4324/9780429052989-2/definition-legal-justification-sanctions-masahiko-asada?context=ubx&refId=8f9e5a21-f37a-418a-9de5-853294bd12da> Application date: February 05, 2025. (in English).
- [9] T. C. Morgan, N. A. Bapat, V. Krustev, «The Threat and Imposition of Economic Sanctions, 1971–2000», *Conflict Management and Peace Science*, vol. 26, is. 1, pp. 92–110, 2009. <https://doi.org/10.1177/0738894208097668> (in English).
- [10] T. C. Morgan, C. Syropoulos, Y. V. Yotov, «Economic Sanctions: Evolution, Consequences, and Challenges», *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 37, is. 1, pp. 3–30, 2023. [Online]. Available: <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.37.1.3> Application date: February 05, 2025. (in English).
- [11] A. S. Klymosiuk, «Vydacha dozvoliv na dii, zaboroneni sanktsiiamy: yevropeyskyi dosvid ta perspektyvy dlia Ukrainy», *Publichne administruvannya ta natsionalna bezpeka*, № 8, s. 61–66, 2024. [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/17276310883411.pdf> Data zvernennia: Liut. 05, 2025. (in Ukrainian).
- [12] M. Rubashchenko, A. Klymosiuk, «Perspektyva kryminalizatsii porushennia zakonodavstva pro sanktsii v Ukraini», *Naukovyi visnyk NDI problem dosudovoho rozsliduvannia*, № 1, 2024. [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <https://ndipdr.com.ua/wp-content/uploads/2024/03/1-2-2-2-2.pdf> Data zvernennia: Liut. 05, 2025. (in Ukrainian).
- [13] Verkhovna Rada Ukrainy. (2025, Liut. 11). 4229-IX «Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Kryminalnoho kodeksu Ukrainy i Kryminalnoho protsesualnoho kodeksu Ukrainy ta Zakonu Ukrainy «Pro sanktsii» shchodo vstanovlennia vidpovidalnosti za porushennia spetsialnykh ekonomichnykh ta inshykh obmezhuvalnykh zakhodiv (sanktsii)». [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/55621> (in Ukrainian).
- [14] A. Klymosiuk, «Detsentralizovanyi pidkhid u implementatsii sanktsii yak faktor, shcho zmenshuie efektyvnist sanktsiinoi polityky YeS», *Aktualni*

- pytannia u suchasni nauksi, № 1(19), s. 164–172, 2024.
[https://doi.org/10.52058/2786-6300-2024-1\(19\)-164-172](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2024-1(19)-164-172) (in Ukrainian).
- [15] The Code of Federal Regulations. Title 31 Money and Finance: Treasury. [Online]. Available: <https://www.ecfr.gov/current/title-31/subtitle-B/chapter-V/part-501/subpart-E/section-501.801> Application date: February 05, 2025. (in English).
- [16] T. Khutor, A. Klymosiuk, T. Riabchenko, B. Karnaukh, «Iak zabezpechuietsia dotrymannia sanktsii u SShA: bahatorivnevyyi mekhanizm vidpovidalnosti», Instytut zakonodavchychk idej, 2023. [Elektronnyi resurs] Dostupno: <https://izi.institute/media/analysts/pdf/2025/01/27/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D0%86%D0%97%D0%86%D0%A1%D0%A8%D0%90.pdf> Data zvernennia: Liut. 05, 2025. (in English).
- [17] D. Mortlock, B. Mosman, N. Cronin, A. El-Gamal, «Sanctions: the US perspective», The Practitioner’s Guide to Global Investigations – Ninth Edition, 2024. [Online]. Available: <https://globalinvestigationsreview.com/guide/the-practitioners-guide-global-investigations/2025/article/sanctions-the-us-perspective> Application date: February 05, 2025. (in English).
- [18] M. Buretta, M. Lew, «A deep dive into US sanctions and the powers that regulate them», The Guide to Sanctions – Fifth Edition, 2024. [Online]. Available: <https://globalinvestigationsreview.com/guide/the-guide-sanctions/fifth-edition/article/deep-dive-us-sanctions-and-the-powers-regulate-them#footnote-040> Application date: February 05, 2025. (in English).
- [19] OFAC Licensing Portal. [Online]. Available: <https://ofaclicensing.ofac.treas.gov/> Application date: February 05, 2025. (in English).
- [20] Quick-Reference Guide: License Applications. [Online]. Available: https://ofac.treasury.gov/system/files/2024-12/license_best_practice.pdf Application date: February 05, 2025. (in English).
- [21] P. Feldberg, M. Karampetsos, «A comprehensive overview of sanctions in the United Kingdom», The Guide to Sanctions – Fifth Edition, 2024. [Online]. Available: <https://globalinvestigationsreview.com/guide/the-guide-sanctions/fifth-edition/article/comprehensive-overview-of-sanctions-in-the-united-kingdom#footnote-122> Application date: February 05, 2025. (in English).

- [22] Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018. [Online]. Available: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/13/section/15> Application date: February 05, 2025. (in English).
- [23] UK financial sanctions general guidance, 2024. [Online]. Available: <https://www.gov.uk/government/publications/financial-sanctions-general-guidance/uk-financial-sanctions-general-guidance#exceptions-and-licensing> Application date: February 05, 2025. (in English).
- [24] Details of General Licences issued by OFSI, 2021. [Online]. Available: <https://www.gov.uk/government/collections/ofsi-general-licences> Application date: February 05, 2025. (in English).
- [25] General Licence – Publication Notice. General licence – INT/2025/5635701. [Online]. Available: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6781315261e7988536018443/INT.2025.5635701_PN.pdf Application date: February 05, 2025. (in English).
- [26] General Licence – Publication Notice. General licence – INT/2025/5810196. [Online]. Available: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/67acd8d5e400ae6233832505/Syria_PN_INT.2025.5810196.pdf Application date: February 05, 2025. (in English).
- [27] General Licence – Publication Notice. General licence – INT/2025/5632740. [Online]. Available: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6786669a3ef063b15dca0f67/Basic_Necessities_General_Licence_INT.2025.5632740.pdf Application date: February 05, 2025. (in English).

*Стаття надійшла до редакції
12 лютого 2025 року*

