

# Дозвільний механізм у санкційній політиці ЄС, США та Великої Британії



# Дозвільний механізм у санкційній політиці ЄС, США та Великої Британії

Матеріал підготовлено за підтримки Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження» в рамках спільної ініціативи «Вступаємо в ЄС разом». Матеріал представляє позицію авторів і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу чи Міжнародного фонду «Відродження».

**Міжнародний фонд «Відродження»** – одна з найбільших благодійних фундацій в Україні, що з 1990-го року допомагає розвивати в Україні Відкрите Суспільство на основі цінностей свободи, поваги прав людини і демократії. За час своєї діяльності Фонд підтримав понад 20 тисяч проєктів на суму понад 365 мільйонів доларів США.

Сайт: [www.irf.ua](http://www.irf.ua)

Facebook: [www.fb.com/irf.ukraine](https://www.facebook.com/irf.ukraine)

**Європейський Союз** – це економічний і політичний союз 27 європейських країн. Він заснований на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини, зокрема прав осіб, що належать до меншин. ЄС діє на глобальному рівні для сприяння сталому розвитку суспільств, довкілля та економік, щоб кожен міг отримати з цього користь.

**Видавець:** Аналітичний центр «Інститут Законодавчих Ідей». Всі права захищені.

**Автори:** Андрій Климосюк, Микола Рубашенко, Оксана Гузій, Тетяна Хутор



# Анотація

Це дослідження присвячене аналізу дозвільного механізму (механізму ліцензування) в межах санкційної політики Європейського Союзу, Сполучених Штатів Америки та Великої Британії, його нормативно-правової основи, інституційних моделей та правозастосовної процедури.

Метою дослідження є з'ясування того, як інститут санкційних відступів дає змогу балансувати між жорстким економічним тиском на державу-агресора та її поплічників і дотриманням фундаментальних прав людини, захистом інтересів європейського, американського та британського бізнесу та забезпеченням гуманітарних потреб. Дослідження є частиною зусиль аналітичного центру «Інститут законодавчих ідей», спрямованих на формування «дорожньої карти» щодо вдосконалення національного санкційного механізму в умовах збройної агресії РФ, його гармонізації з правом ЄС, а також забезпечення ефективної протидії схемам обходу обмежувальних заходів.

Розкрито дихотомію між наднаціональним ухваленням рішень на рівні Ради ЄС та децентралізованим виконанням на рівні національних компетентних органів (НКО), правову основу санкційних відступів у США та Великій Британії, досліджено процесуальні аспекти подання та розгляду заявок, правові наслідки відмови і механізми її оскарження.

На основі аналізу передових міжнародних практик та з урахуванням євроінтеграційного вектора України запропоновано редакцію статті Закону України «Про санкції», яка передбачає запровадження національного механізму санкційних дозволів. Такий механізм має забезпечити більш гнучке, прозоре та передбачуване застосування санкцій, а також сприяти імплементації Директиви ЄС 2024/1226 і гармонізації національного кримінального законодавства у сфері протидії обходу санкцій.

# Зміст

|                                                                                    |           |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>ВСТУП.....</b>                                                                  | <b>3</b>  |
| <b>РОЗДІЛ І. ДОЗВІЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ В САНКЦІЙНІЙ ПОЛІТИЦІ ЄС.....</b>                 | <b>6</b>  |
| § 1. Правова основа дозвільного механізму.....                                     | 6         |
| § 2. Відступи (дерогації) як основа дозвільного механізму.....                     | 9         |
| § 3. Цілі дозвільного механізму ЄС.....                                            | 18        |
| § 4. Правове регулювання та повноваження НКО держав-членів ЄС.....                 | 19        |
| § 5. Подання заяви (запиту).....                                                   | 25        |
| § 6. Розгляд заяви (запиту).....                                                   | 34        |
| Межі розсуду компетентних органів: справа Peftiev.....                             | 39        |
| Застосування до судових зборів: справа Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds..... | 39        |
| Широке тлумачення поняття «платіж»: справа НКО.....                                | 40        |
| § 7. Рішення НКО за результатами розгляду заяви (запиту).....                      | 44        |
| § 8. Оскарження.....                                                               | 51        |
| <b>РОЗДІЛ ІІ.....</b>                                                              | <b>53</b> |
| <b>ДОЗВІЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ У САНКЦІЙНІЙ ПОЛІТИЦІ США.....</b>                          | <b>53</b> |
| § 1. Правова основа дозвільного механізму.....                                     | 53        |
| § 2. Винятки та дозволи.....                                                       | 55        |
| § 3. Спеціальні ліцензії: процедурний аспект.....                                  | 56        |
| <b>РОЗДІЛ ІІІ.....</b>                                                             | <b>64</b> |
| <b>ДОЗВІЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ У САНКЦІЙНІЙ ПОЛІТИЦІ ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ.....</b>             | <b>64</b> |
| § 1. Правова основа дозвільного механізму.....                                     | 64        |
| § 2. Винятки та дозволи.....                                                       | 66        |
| § 3. Спеціальні ліцензії: процедурний аспект.....                                  | 69        |
| <b>ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ.....</b>                                   | <b>78</b> |
| Рекомендації для України.....                                                      | 80        |

У сучасній системі міжнародних відносин та глобальної безпеки санкції перетворилися з допоміжного інструменту дипломатії на один із ключових механізмів стримування агресії, захисту прав людини та забезпечення національних інтересів держави. Однак масштабний характер сучасних санкційних обмежень неминуче стикається з необхідністю дотримання фундаментальних принципів права, забезпечення гуманітарних потреб, виконання раніше взятих зобов'язань та захисту критичних інтересів економік країн-ініціаторів санкцій.

Обмежувальні заходи, застосовані щодо агресії Росії за сприяння Білорусі проти України, мають чітко виражений односторонній характер. Односторонні заходи (*unilateral measures*) вживає одна держава або група держав самостійно, без згоди іншої сторони та без санкції міжнародних організацій (насамперед Ради Безпеки ООН)<sup>[1]</sup>. Їхній односторонній характер зумовлений тим, що їх ухвалюють як автономні заходи поза мандатом Ради Безпеки ООН унаслідок постійного блокування резолюцій самим агресором, який застосовує право вето в цій організації.

Масштабність обмежувальних заходів пов'язана з тим, що вони охоплюють не лише заморожування активів та заборону в'їзду для окремих осіб, але й ембарго на постачання зброї та товарів подвійного використання, заборону на експорт, іммобілізацію суверенних активів та фінансові санкції, заборону на імпорт, обмеження щодо діяльності медіа, заборону на ключові послуги, обмеження в транспортній сфері. Вони охоплюють як *вертикальні* (персональні) санкції – спрямовані на конкретних фізичних або юридичних осіб (політичних діячів, чиновників, бізнесменів, компанії тощо), перелік яких постійно зростає та вимірюється тисячами, так і *горизонтальні* (секторальні, тематичні) – спрямовані на певні сектори економіки, види діяльності чи географічні зони, незалежно від залучених до них суб'єктів.

У цьому дослідженні увагу прикуто до аналізу санкційної політики Європейського Союзу (ЄС), Сполучених Штатів Америки (США) та Великої Британії.



Дослідження дозвільних механізмів США та Великої Британії є критично важливим, оскільки саме ці дві юрисдикції умовно можуть бути названі першопроходцями у сфері санкційної політики, заснованої на автономних обмежувальних заходах, і залишаються зразками для тих країн, які лише починають вибудовувати власну санаційну політику, її вдосконалення. Їх правозастосовна практика де-факто формує стандарти комплаєнсу для фінансових та корпоративних інститутів по всьому світу.

Однак станом на початок 2026 р. можна стверджувати, що саме ЄС фактично перебрав на себе роль головного локомотива санкційного тиску на Росію. Після зміни адміністрації США на початку 2025 р. їхня санкційна політика стала менш передбачуваною, тоді як ЄС, попри певні труднощі, демонструє інституційну стійкість та готовність до посилення обмежень. На відміну від США, Велика Британія та ЄС не лише не звужують уже застосований обсяг обмежень, а й посилюють обмежувальні заходи проти Росії, спрямовані на стратегічні сектори російської економіки (включно з оборонною промисловістю, банківським сектором, фінансовими мережами, тіньовим флотом, енергетичним сектором), і проти тих, хто підтримує та сприяє вторгненню Росії в Україну та окупації анексованих територій чи дозволяє обходити санкції, зокрема в третіх країнах<sup>[2]</sup>.

Загалом у санкційній політиці ЄС можна спостерігати безпрецедентну концептуальну та нормативну еволюцію з 2014 р., передусім після початку повномасштабного етапу збройної агресії проти України в лютому 2022 р. Режим обмежувальних заходів, що реалізується на підставі ст. 215 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС), переріс із точкових обмежень у всеосяжний, масштабний інструмент комплексного політичного та економічного стримування. Ця трансформація відображає геополітичні завдання ЄС, спрямовані на тотальне послаблення економічної бази держави-агресора, позбавлення її доступу до критичних технологій, фінансових ринків та послуг, а також суттєве обмеження її здатності фінансувати та вести агресивну війну<sup>[3]</sup>.

При цьому хоча Спільна зовнішня та безпекова політика ЄС (СЗБП) залишається значною мірою міжурядовою сферою, вона інтегрована в правову систему ЄС, що означає необхідність балансування між потребою забезпечення загальноєвропейської безпеки та захистом прав власності, свободи підприємницької діяльності та доступу до правосуддя<sup>[4]</sup>.

Зрештою, попри те що ЄС досі офіційно не вдається до запровадження екстратериторіальної дії санкцій<sup>[5]</sup>, так чи інакше їхній вплив поза межами ЄС, у т.ч. й на треті країни, є очевидним і свідчить, як зауважують дослідники, про «повзучу екстратериторіальність санкцій ЄС»<sup>[6]</sup>.

У будь-якому разі істотний вплив обмежувальних заходів простежується не лише на Росію, але й на сам ЄС, США та Велику Британію, світову економіку, міжнародну торгівлю, а також на права та інтереси як підсанкційних, так і третіх осіб. Тож закономірно, що такий вплив не може лишитися поза правовою системою цих держав, які вимагають суворого дотримання принципу пропорційності та захисту основних прав людини.

Для досягнення цього балансу, мінімізації негативного впливу санкцій на права, свободи та законні інтереси громадян й інтереси європейських, американських і британських економічних операторів, забезпечення гуманітарних цілей та уникнення надмірних побічних економічних наслідків санкційне право має розгалужену систему винятків та відступів від санкційних заборон. На підставі нормативно закріплених відступів національні компетентні органи у сфері застосування обмежувальних заходів (далі – НКО) можуть видавати загальні та індивідуальні ліцензії (дозволи) на вчинення дій, які без такої ліцензії вважалися б порушенням санкцій. Як наслідок, «санкційні дозволи» є своєрідним запобіжником, завдяки якому санкції не втрачають легітимності та ефективності, а також інструментом, який допомагає поєднувати санкційну політику з принципами демократичного правового ладу.

Це дослідження пропонує науково-практичний юридичний аналіз дозвільного механізму в санкційній політиці ЄС, США та Великої Британії. Структурно аналіз передбачає з'ясування правової основи «санкційних дозволів», мети та функцій дозвільного механізму, встановлення повноважень НКО щодо видачі загальних та індивідуальних дозволів, порядку видачі дозволів, способів та строків їх отримання, механізмів оскарження та відповідальності за порушення умов дозволів. Основний акцент зроблено на «санкційних дозволах» ЄС з огляду на процес інтеграції України до європейської спільноти, а також з урахуванням зазначеної провідної ролі ЄС у здійсненні санкційного тиску на Росію на сучасному етапі.

# РОЗДІЛ І. ДОЗВІЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ В САНКЦІЙНІЙ ПОЛІТИЦІ ЄС

## § 1. Правова основа дозвільного механізму

Правова основа санкційної політики Європейського Союзу віддзеркалює складну та багаторівневу структуру правопорядку ЄС, що ґрунтується на ієрархії правових норм. Наднаціональний (загальноєвропейський) рівень – *acquis communautaire* (*acquis*), сукупність правових надбань Союзу, що охоплює нормативно-правові акти ЄС (але не обмежується ними), ухвалені в межах Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої та безпекової політики, а також співробітництва у сфері юстиції та внутрішніх справ<sup>[7]</sup>. Другий рівень – правові системи держав-членів ЄС, кожна з яких має особливості та може передбачати національні санкційні режими, відмінні від тих, що встановлені на рівні Союзу. Між цими рівнями простежується дихотомія між централізованим ухваленням рішень на наднаціональному рівні та децентралізованою відповідальністю за їхнє виконання та застосування на рівні держав-членів.

Обмежувальні заходи ухвалюють у межах СЗБП для досягнення цілей, закріплених у Договорі про Європейський Союз (ДЄС), як-от підтримка міжнародного миру, запобігання конфліктам та захист прав людини. Процес запровадження санкцій розпочинається з одностайного ухвалення Радою ЄС Рішення (*Council Decision*) на підставі ст. 29 ДЄС, яке визначає підхід Союзу до конкретного питання географічного або тематичного (предметного) характеру, а держави-члени зобов'язані забезпечувати узгодженість своїх національних політик із позиціями Союзу<sup>[8]</sup>. Рішення Ради ЄС є обов'язковими для держав-членів і зазвичай безпосередньо застосовуються на національному рівні в питаннях, що стосуються ембарго зброї або обмежень на в'їзд до ЄС.

Проте для застосування економічних і фінансових обмежень (наприклад, заморожування активів та експортно-імпортні обмеження) активується економічна компетенція ЄС: відповідно до ст. 215 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС), Рада ЄС ухвалює Регламенти (*EU Council Regulations*)<sup>[9]</sup>.

Вони є актами прямої дії, обов'язковими в повному обсязі та застосовуються безпосередньо в усіх державах-членах, створюючи юридичні зобов'язання для всіх фізичних та юридичних осіб, що перебувають під юрисдикцією ЄС. Завдяки прямій дії вони забезпечують єдину правову основу санкційної політики та однакові підходи в правозастосуванні для всіх держав-членів, кожна з яких, ураховуючи збережений суверенітет, має особливості правової системи і правові традиції <sup>[10]</sup>.

В основі кожного санкційного режиму (програми) лежить окреме рішення та регламент Ради ЄС з відповідними змінами та доповненнями. На регулярно оновлюваній мапі «EU Sanctions Map», запровадженій наприкінці 2017 р., ідентифіковано 35 режимів санкцій щодо третіх держав (у т. ч. декілька щодо окремих країн), а також 4 тематичних (горизонтальних) режими санкцій. З огляду на збройну агресію Росії проти України та інші дії Росії, пов'язані з цим, Рада ЄС прийняла 6 регламентів і запровадила відповідну кількість санкційних режимів<sup>[11]</sup>. Ці санкційні режими стосуються різних аспектів та етапів агресивної політики Росії та, якщо не зазначено інше, діють паралельно (автономно).

## ОБМЕЖУВАЛЬНІ ЗАХОДИ РАДИ ЄС У ВІДПОВІДЬ НА РОСІЙСЬКУ АГРЕСІЮ ПРОТИ УКРАЇНИ

|   |                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                           |
|---|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 |  | <b>Регламент Ради ЄС № 269/2014 від 17 березня 2014 р.</b><br>щодо обмежувальних заходів стосовно дій, що підривають або загрожують територіальній цілісності, суверенітету та незалежності України                                       |
| 2 |  | <b>Регламент Ради ЄС № 692/2014 від 23 червня 2014 р.</b><br>щодо обмежень на імпорт до Союзу товарів походженням з Криму або Севастополя у відповідь на незаконну анексію Криму та Севастополя                                           |
| 3 |  | <b>Регламент Ради ЄС № 833/2014 від 31 липня 2014 р.</b><br>щодо обмежувальних заходів з огляду на дії Росії, що дестабілізують ситуацію в Україні                                                                                        |
| 4 |  | <b>Регламент Ради ЄС № 2022/263 від 23 лютого 2022 р.</b><br>щодо обмежувальних заходів у відповідь на визнання невідконтрольних уряду територій Донецької та Луганської областей України та введення російських збройних сил у ці райони |
| 5 |  | <b>Регламент Ради ЄС № 765/2006 від 18 травня 2006 р.</b><br>щодо обмежувальних заходів з огляду на ситуацію в Білорусі та участь Білорусі в російській агресії проти України                                                             |
| 6 |  | <b>Регламент Ради ЄС 2024/2642 від 8 жовтня 2024 р.</b><br>щодо обмежувальних заходів з огляду на дестабілізуючу діяльність Росії                                                                                                         |



Серед зазначених нормативно-правових актів ключове значення мають Регламенти Ради ЄС № 269/2014 та № 833/2014. Регламент Ради ЄС № 269/2014 встановлює переважно персональні обмежувальні заходи (санкції), дія яких поширюється на індивідуально визначених суб'єктів (фізичних та юридичних осіб), перелік яких закріплено в додатку до цього акта. Регламент Ради ЄС № 833/2014 запроваджує секторальні санкції, спрямовані безпосередньо на конкретні галузі економіки та окремі види економічної діяльності Росії. Специфіка вказаних нормативних актів полягає в тому, що за кількістю підсанкційних суб'єктів, масштабом охоплення економічних секторів та ступенем впливу на міжнародну торгівлю вони формують найбільш безпрецедентні та широкі санкційні режими за всю історію Європейського Союзу. Крім того, ці режими мають найвищий рівень динамічності (через систематичний перегляд і розширення) та інноваційності в застосуванні новітніх інструментів санкційної політики. До таких правових інструментів, зокрема, належать розширені критерії внесення до санкційних списків (наприклад, набуття особою статусу «впливового бізнесмена», чия діяльність забезпечує надходження до бюджету Росії, є самостійною та достатньою підставою для застосування санкцій); цінові обмеження – встановлення граничної ціни (цінової стелі) на нафту; зобов'язання щодо звітності – запровадження обов'язку подання звітності для підсанкційних суб'єктів, а також імплементація механізмів щорічного звітування. Зважаючи на викладене вище, а також на предмет дослідження, подальший порівняльно-правовий аналіз дозвільного санкційного механізму буде зосереджено виключно на положеннях зазначених Регламентів Ради ЄС.

Упровадженням обмежувальних заходів у кожній державі-члені опікуються один чи декілька НКО, залежно від того, який підхід до системи відповідальних органів передбачає національний режим – централізований чи децентралізований. За змістом регламентів НКО – компетентні органи держав-членів, зазначені на вебсайтах, перелічених в окремих додатках до регламентів (ст. 1(c) Регламенту 269/2014 та ст. 1(b) Регламенту 833/2014). Відповідно до положень вказаних Регламентів, на держави-члени покладено обов'язок щодо визначення національних компетентних органів, оприлюднення інформації про них на офіційних вебсайтах, а також повідомлення Єврокомісії про будь-які зміни контактних даних і вебадрес, що містяться у відповідних додатках до цих нормативно-правових актів. У разі, коли регламентами встановлюється можливість відступу, зацікавлені в дозволах суб'єкти можуть використовувати контактні дані, наведені в згаданих додатках. Питання ж, не врегульовані безпосередньо на рівні регламентів, належать до дискреційних повноважень НКО.



З огляду на масштаб, юридичну складність і динамічний розвиток санкційних режимів, запроваджених щодо агресивної політики Росії проти України, Єврокомісія видає офіційні висновки й роз'яснення (*Guidance Notes, Notice*)<sup>[12]</sup> та систематично оновлює їх. У них Комісія висвітлює своє розуміння низки положень Регламенту, не створюючи нових законодавчих норм. Комісія здійснює нагляд за застосуванням права Союзу під контролем Суду ЄС, і лише останній відповідно до установчих договорів може надавати юридично обов'язкові тлумачення актів інституцій Союзу<sup>[13]</sup>. Крім того, Комісія публікує та регулярно оновлює зведену версію розділу «Часті запитання щодо санкцій, прийнятих після військової агресії Росії проти України та участі в ній Білорусі» (*FAQs*), надаючи практичні відповіді на конкретні запитання<sup>[14]</sup>. Своєю чергою Рада ЄС публікує документи про найкращі практики щодо ефективного впровадження санкцій, серед яких варто виокремити «Найкращі практики щодо ефективного впровадження обмежувальних заходів»<sup>[15]</sup> та «Керівні вказівки щодо впровадження та оцінювання обмежувальних заходів (санкцій) у межах СЗБП ЄС»<sup>[16]</sup>.

«Часті запитання» не є обов'язковими, остаточним арбітром права ЄС є Суд ЄС, який може дати протилежне тлумачення, а отже, ймовірно, визнати недійсною будь-яку позицію щодо «Частих запитань», що надходить до нього. Проте без чітких судових рішень щодо широкого кола питань санкцій операторам слід бути обачними, перш ніж відхилитися від «Частих запитань» Комісії, оскільки вони є відносно «безпечною» позицією щодо зобов'язань стосовно належної перевірки<sup>[17]</sup>.

## **§ 2. Відступи (дерогації) як основа дозвільного механізму**

У санкційному праві ЄС відступи від установлених обмежувальними заходами заборон (*exceptions*) є широко застосовними та звичними обмежувачами сфери дії заборонних норм. Відступи – це положення, які дозволяють вчиняти дії, які в іншому випадку були б заборонені. Рішення та регламенти Ради ЄС щодо обмежувальних заходів іманентно передбачають відповідні відступи, що враховують, зокрема, основні потреби осіб, на яких поширюються ці заходи, витрати на юридичні послуги, надзвичайні витрати, гуманітарні потреби або міжнародні зобов'язання стосовно різних вжитих обмежувальних заходів<sup>[18]</sup>.

ЄС постійно наголошує, що санкції спрямовані проти Кремля та його «поплічників». Їхня мета – послабити здатність російського уряду фінансувати війну проти України, проте водночас потрібно мінімізувати негативні наслідки для російського населення. Крім того, з одного боку, санкції повинні досягти максимального негативного впливу на російську економіку, а з другого – потрібно максимально обмежити наслідки для бізнесу та громадян ЄС<sup>[19]</sup>.

Аналіз санкційних регламентів показує, що саме питанням про відступи від санкційних заборон присвячено більшість їхніх положень. Відступи від санкцій ЄС зазвичай мають форму винятків або дерогацій. **Винятки** (*exemptions*) означають, що обмеження не застосовується, коли мета дії збігається з обсягом винятку; як результат, особи, які підпадають під дію винятку, зазвичай можуть без затримки вчинити відповідну дію, не чекаючи спеціального дозволу (автономний режим)<sup>[20]</sup>. **Дерогації** (*derogation*) означають, що обмежена (заборонена) дія може бути вчинена лише після надання дозволу НКО<sup>[21]</sup>. Це регульовані послаблення санкційних заборон (звільнення від них), які не застосовують автономно, оскільки вони мають спеціальний дозвільний режим.



## Законодавчі винятки

За своєю правовою природою виняток означає, що певна дія, як-от фінансова транзакція чи постачання певного товару, або ж навіть певна категорія суб'єктів автоматично виводиться з-під дії санкційного режиму, за умови, що дотримано об'єктивних критеріїв, безпосередньо відображених у тексті регламенту. Основна відмінність винятку від відступу полягає в механізмі його активації. Використання винятку не потребує попереднього звернення до НКО для отримання адміністративного дозволу. Фактично йдеться про застосування відомого юридичного принципу *lex specialis derogat legi generali* (спеціальна норма скасовує дію загальної). Винятки діють як норми прямої дії, на які суб'єкти, зокрема економічні оператори, фінансові установи, гуманітарні організації, можуть посилатися безпосередньо у своїй діяльності, здійснюючи власне оцінювання ризиків та процедур.

Уже на етапі нормотворення Рада ЄС визнає певні суспільні відносини або цінності (наприклад, порятунок життя, свободу слова, медичне забезпечення, базові гуманітарні потреби) такими, що мають вищий пріоритет над цілями санкційного тиску. Як наслідок, якщо діяльність підпадає під сферу дії винятку, вона вважається такою, що первісно (*ex ante*) не була забороненою. Проте, з огляду на те, що винятки обмежують ефективність загальної заборони та можуть слугувати основою для обходу чи іншого порушення санкцій, вони підлягають вузькому тлумаченню, адже їх застосування можливе лише тоді, коли воно повністю відповідає меті, заради якої виняток було запроваджено, та іншим встановленим регламентом умовам (якщо такі є).

Оскільки законодавчі винятки не передбачають отримання адміністративного дозволу від НКО, самі собою вони не є елементом дозвільного механізму в санкційній політиці. Однак розуміння їхньої правової природи має значення не лише для відмежування від дерогацій, які якраз і виконують роль правової основи для дозвільної процедури. Фактично встановлені винятки могли б також бути й дерогаціями, однак це б значно посилило ризики побічних негативних наслідків обмежувальних заходів та ускладнило б роботу НКО. Частина відступів, які первісно мають статус дерогацій і потребують окремих дозволів, згодом можуть трансформуватися у винятки. Останнім часом ЄС значно розширив санкційні винятки, реагуючи на заклики фахівців міжнародного гуманітарного права щодо узгодження санкційних режимів ЄС із Резолюцією Ради Безпеки ООН 2664 <sup>[22]</sup>.



Стратегічно законодавчі винятки допомагають налаштувати санкційні режими в такий спосіб, щоб обмежувальні заходи «влучали» виключно в заявлені цілі (військовий потенціал агресора, політичних діячів, основні сектори економіки держави-агресора), але мінімізували негативні побічні наслідки для цивільного населення, інтересів європейського бізнесу та глобальної безпеки. У практичному сенсі поява винятків у санкційному регулюванні пов'язана з потребою істотної дерегуляції в критично важливих випадках, несумісних із бюрократичною тяганиною та/або з послабленням формальностей для очевидних гуманітарних потреб з відносно низьким ризиком обходу санкцій. Зрештою, впровадження винятків замість дерогацій сприяє розвантаженню НКО, уповноважених на розгляд індивідуальних звернень.

Оскільки винятки обмежують ефективність загальної заборони та містять ризики порушення санкцій, їхня кількість порівняно з дерогаціями є незначною. Типовим є формулювання «стаття X не застосовується до...» (*«Article X shall not apply to...»*). Зокрема, Регламент 269/2014 містить лише чотири винятки, які стосуються санкцій, установлених ст. 2 (заморожування активів визначених осіб (1) та заборона надання їм активів (2)).

| Стаття | Законодавчі винятки Регламенту 269/2014                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2a (1) | Так звані «гуманітарні винятки»: Стаття 2(2) не застосовується до активів, наданих організаціями та агентствами, які оцінюються Союзом і з якими Союз підписав фінансову рамкову угоду про партнерство, на підставі якої ці організації та агентства діють як гуманітарні партнери Союзу, за умови, що надання таких коштів або економічних ресурсів є необхідним виключно для гуманітарних цілей в Україні.                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 6c     | Стаття 2 не застосовується до активів, які є суворо необхідними для надання послуг електронного зв'язку операторами телекомунікацій Союзу, для надання пов'язаних із цим засобів та послуг, необхідних для функціонування, обслуговування та безпеки таких послуг електронного зв'язку в Росії, Україні, Союзі, між Росією та Союзом, а також між Україною та Союзом, та для послуг центрів обробки даних у Союзі.                                                                                                                                                                                                                                             |
| 6f     | Стаття 2 не застосовується до активів, необхідних для надання лоцманських послуг, необхідних із міркувань безпеки на морі.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 7 (1)  | Стаття 2(2) не перешкоджає зарахуванню коштів на заморожені рахунки фінансовими або кредитними установами, які отримують кошти, перераховані третіми сторонами на рахунок фізичної або юридичної особи, організації чи органу, що включені до списку, за умови, що будь-які надходження на такі рахунки також будуть заморожені.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 7 (2)  | Стаття 2(2) не застосовується до додавання до заморожених рахунків:<br>(a) відсотків або інших доходів за цими рахунками;<br>(b) платежів, що підлягають сплаті за контрактами, угодами або зобов'язаннями, які були укладені або виникли до дати внесення фізичної або юридичної особи, організації або органу, зазначених у статті 2, до Додатка І; або<br>(c) платежів, що підлягають сплаті відповідно до судових, адміністративних або арбітражних рішень, винесених у державі-члені або таких, що підлягають виконанню у відповідній державі-члені; за умови, що будь-які такі відсотки, інші доходи та платежі заморожуються відповідно до статті 2(1). |



Натомість Регламент 833/2014, який передбачає широкий каталог обмежувальних заходів секторального характеру, містить загалом понад 70 винятків, розрахованих під той чи інший вид санкції. За цільовим призначенням їх загалом можна класифікувати на гуманітарні та медичні (зокрема для операцій з товарами і послугами для медичного і фармацевтичного використання – ст. 2(3)), правозахисні (наприклад, для забезпечення права на юридичний захист у судах та арбітражах – ст. 5n (6)), безпекові та екологічні (зокрема з міркувань морської безпеки та запобігання чи ліквідації екологічних катастроф – ст. 12d), дипломатичні (наприклад, для забезпечення діяльності дипломатичних представництв держав-членів ЄС на території Росії – ст. 3k (4)) та особливі винятки (наприклад, щодо купівлі або імпорту до Угорщини окремих видів товарів, що походять із Росії або експортуються з Росії – ст. 3i (3bb)).

## **Дерогації**

Більшість норм санкційних регламентів ЄС присвячено саме дерогаціям – відступам від санкційних заборон, які потребують отримання дозволу. Наприклад, Регламент 269/2014 у ст. 2 містить формулювання самих обмежувальних заходів (суть заборон), ст. 1 передбачає визначення понять, ст. 3 – критерії віднесення до визначених осіб, ст. 8 – обов'язки звітування, статті 8a–17 – різні аспекти механізму застосування, а статті 2a, 3, 4, 5, 5a, 5b, 6, 6a, 6b, 6c, 6d, 6e, 6f та 7, які до того ж є найбільшими за обсягом, присвячені повноваженням НКО дозволяти використання заморожених активів для конкретних потреб чи надання активів визначеним особам за певних умов. Так само за своїм обсягом більшість положень Регламенту 833/2014 стосуються дозвільних відступів від заборон, що впливають із численних секторальних обмежувальних заходів.

На відміну від винятку, який діє автоматично, відступ у формі дерогацій не скасовує санкційну заборону *lex specialis*. Правова природа такого відступу полягає в тому, що запланована певним суб'єктом (як визначеною особою, так і іншими суб'єктами) дія залишається *prima facie* забороненою та незаконною відповідно до положень регламентів. Дія набуває правомірного характеру лише після настання сукупності юридичних фактів: суб'єкт звертається до НКО, доводить наявність виняткових підстав, визначених у Регламенті, проходить певну процедуру оцінювання, отримує адміністративний акт – дозвіл (ліцензію), після цього дотримується визначених дозволом умов. Тож учинення дії, дозволеної цим актом, лише свідчить про непорушення конкретного виду обмежувального заходу, проте, якщо дія була вчинена з порушенням умов, установлених дозволом, це спричинить відповідальність за порушення умов такого дозволу.

Відступ породжує право суб'єкта на звернення з метою отримання дозволу, що, однак, не гарантує успішного розгляду заявки. Надання дозволу залежить від адміністративного розсуду НКО, дискреція якого з урахуванням правової рамки ЄС не є свавільною та обмежена критеріями, прямо зазначеними в статтях регламентів. Держава-член має право відмовити в наданні відступу, якщо вважатиме, що є ризики обходу санкцій або надані докази є недостатніми. Надання ж дозволу легалізує конкретну дію, перетворюючи потенційне порушення режиму санкцій на правомірну, схвалену державою дію.

На відміну від санкційного законодавства США та Великої Британії, у якому використано термін «*license*» (ліцензія), у санкційних регламентах ЄС для позначення відступів вжито термін «*authorisations*» (дозволи, схвалення). У всіх випадках, коли положення регламентів ЄС уповноважують НКО на відступи від заборон у порядку надання дозволу, наголошено, що НКО надають його на таких загальних або спеціальних умовах, які вони вважають за доцільні. Тобто, окрім того, що регламенти ЄС передбачають умови активації дерогацій, якими обов'язково має керуватися НКО в наданні дозволів, самі дозволи також часто висувають умови для їх правомірної реалізації. Серед них, зокрема, може бути вимога звітування (*report*) або повідомлення (*notification*), зміст, форму та спосіб подання яких визначає відповідний НКО.

Згідно з регламентами ЄС держава-член повідомляє інші держави-члени (їхні НКО) та Європейську Комісію про будь-який дозвіл, наданий чи відхилений відповідно до того чи іншого положення регламенту, протягом певного строку (ст. 12 Регламенту 269/2014, ст. 6 (1) Регламенту 833/2014). Фактично йдеться про подвійне повідомлення, яке посилює контроль і комунікацію всередині ЄС. Зазвичай строки такого повідомлення становлять 2 тижні (наприклад, статті 2a(4), 4(2), 5(2), 5a(2), 5b(2), 6(2), 6a(2), 6b(6), 6c(2), 6e(2), Регламенту 269/2014, статті 3, 3a, 3b, 3c, 3d, 3ea, 3f, 3g, 3h, 3i, 3k, 3m, 3n, 5a, 5c, 5d, 5k, 5m, 5n, 5p та 12b Регламенту 833/2014), рідше є коротші строки, наприклад, тиждень (ст. 6b(5i)(b) Регламенту 269/2014). Держави-члени також зобов'язані обмінюватись інформацією не лише щодо будь-якого наданого або відхиленого дозволу, а й у разі сумнівів щодо пошуку найвигіднішого для запитувачів законодавства або інших доречних випадків, щодо запитів на отримання дозволу (наприклад, ст. 2(1) Регламенту 833/2014) <sup>[23]</sup>.

Ба більше, у ст. 6а Регламенту 833/2014 встановлено спеціальне правило попереднього консультування в процедурі видачі дозволів за більшістю відступів: перш ніж держава-член надасть дозвіл на транзакцію, яка по суті ідентична транзакції, щодо якої видано відмову, яка все ще є дійсною, іншою державою-членом, вона повинна спочатку проконсультуватися з державою-членом, яка видала відмову. Якщо після таких консультацій відповідна держава-член вирішить надати дозвіл, вона повинна повідомити про це інші держави-члени та Комісію, надаючи всю належну інформацію для пояснення цього рішення.

Дерогації можуть бути тісно пов'язані з установленими законодавчими винятками, тому їх потрібно чітко розмежувати. Цитований вище гуманітарний виняток із заборони надання активів визначеним особам, передбачений ст. 2а(1) Регламенту 269/2014, за умови дотримання гуманітарних цілей поширюється лише на обмежене коло суб'єктів гуманітарної діяльності – тих, з якими ЄС підписав рамкову угоду про партнерство. На всіх інших суб'єктів, навіть за умови дотримання гуманітарних цілей, поширюється дозвільний механізм, встановлений ст. 2а(2). При цьому одержання дозволу стосується не лише надання активів визначеним особам, а й вчинення дій (операцій) із замороженими активами.

Окрім цілей, під які формулюється відступ, регламент може містити набір обов'язкових умов, що слугують передумовою для надання дозволу та наявність яких НКО має перевірити для видачі дозволу. Згідно зі ст. 5 Регламенту 269/2014, для вивільнення активів з метою виконання остаточних судових, адміністративних або арбітражних рішень обов'язковими є такі умови: 1) рішення має бути ухвалене до дати внесення особи до санкційного списку, 2) активи не можуть перераховуватися іншій підсанкційній особі; 3) активи будуть використовуватися виключно для задоволення вимог, забезпечених таким рішенням або визнаних дійсними в такому рішенні; 4) визнання рішення не суперечить публічному порядку у відповідній державі-члені (ст. 5). Водночас для отримання дозволу на підставі окремих дерогацій регламент окрім мети не висуває спеціальних (окремих) умов. Це стосується відступу з метою задоволення базових потреб підсанкційних осіб та членів їхніх сімей: відсутність установлених регламентами додаткових умов фактично перекладає повноваження з їх визначення на НКО (наприклад, щодо розумності граничних сум коштів, належності потреб до тих, які справді є життєво необхідними в конкретному випадку тощо).

## **Класифікація відступів (дерогацій)**

Для того щоб вичерпно перерахувати всі випадки дeroгацій, згаданих у регламентах 269/2014 і 833/2014, потрібно було б відтворити більшу частину їхніх положень, у чому немає потреби, а надто з огляду на їхній динамічний характер. Проте як дeroгації, так і дозволи, що видаються на їх підставі, можна класифікувати за певними критеріями. Насамперед аналіз передбачених у регламентах випадків уповноваження НКО на надання дозволів дає можливість виокремити їх залежно від мети відступу<sup>[24]</sup>:

- у гуманітарних цілях та з метою експорту/імпорту фармацевтичної, медичної та сільськогосподарської продукції – найпоширеніші підстави надання дозволів: операції з відповідними товарами та надання послуг із вказаною метою (наприклад, статті 3d, 3ea, 3i, 5n Регламенту 833/2014);
- у цілях життєво необхідних інтересів підсанкційних осіб: для задоволення базових потреб підсанкційних осіб та членів їхніх сімей, а також для оплати обґрунтованих професійних гонорарів за юридичні послуги або покриття надзвичайних витрат чи на утримання заморожених активів (ст. 4(1) Регламенту 269/2014);
- для захисту критичних економічних інтересів ЄС: енергетична безпека (статті 3m і 3n Регламенту 833/2014), цивільна атомна енергетика і ядерна безпека (статті 2(4b), 3ea(5e), 5aa(3e) Регламенту 833/2014), забезпечення критичною сировиною та металами (статті 5aa, 3g, 3ea Регламенту 833/2014), космічні програми та міжурядова співпраця (статті 2(4), 2a(4) Регламенту 833/2014) тощо;
- для виконання судових, адміністративних або арбітражних рішень, що набрали законної сили (ст. 5 Регламенту 269/2014, ст. 5b Регламенту 833/2014);
- для виконання «попередніх контрактів»: дозволено використати заморожені кошти для оплати «старих» зобов'язань (які виникли до внесення в санкційний список чидо введення заборони) (ст. 6 Регламенту 269/2014 та, наприклад, статті 2(5), 5aa(3), 3g(2), 5n(10) Регламенту 833/2014);
- для згортання бізнесу в Росії: дозволи на виконання транзакцій, необхідних для безпечного продажу активів у РФ, виведення європейського капіталу з РФ або розірвання довгострокових контрактів (статті 12b, 5aa, 5k Регламенту 833/2014);



- для тимчасової підтримки дочірніх підприємств європейських компаній у Росії: дозволи на надання корпоративних, ІТ та управлінських послуг російським компаніям, які належать юридичним особам з ЄС, щоб вони могли функціонувати до моменту продажу (ст. 5n Регламенту 833/2014);
- для використання в офіційних цілях дипломатичної місії, консульської установи або міжнародної організації (ст. 4(1)(e) Регламенту 269/2014, статті 5n, 5b, 3ea, 3l Регламенту 833/2014).

У визначенні обсягу санкційних заборон ЄС вимушений балансувати між єдністю санкційного режиму та інтересами окремих держав-членів ЄС чи винятковими обставинами. Таке балансування знаходить відображення у санкційних регламентах. З огляду на це залежно від ступеня узагальнення / конкретизації всі відступи (дерогації) в регламентах 833/2014 та 269/2014 можна розділити на дві великі групи:

- *універсальні* – розраховані на будь-яку юридичну або фізичну особу в будь-якій із 27 держав-членів ЄС, за умови відповідності меті відступу, незалежно від географічного критерію та конкретного суб'єкта. Більшість відступів є універсальними, наприклад, дозволи на підставі відступів із гуманітарними, медичними цілями чи з метою забезпечення оплати послуг з надання правової допомоги;
- *точкові* – створюються для забезпечення певного конкретного проекту, стосуються окремих держав-членів ЄС чи конкретного підсанкційного суб'єкта. Таким є, наприклад, відступ з метою переказу коштів російській вагонобудівній компанії для обслуговування вагонів Будапештського метрополітену або з метою платежів кримським морським портам (ст. 6a Регламенту 269/2014).

У міжнародному санкційному праві, зокрема в нормативних актах та практиці Управління з контролю за іноземними активами США (OFAC) та Управління з реалізації фінансових санкцій Великої Британії (OFSI), для позначення дозволів на підставі відступів широко використовують термін «ліцензії», які поділяють на генеральні (*general license*) та індивідуальні / спеціальні (*specific license*).

У ст. 2а(2) Регламенту 269/2014 також згадано загальні та спеціальні дозволи: «...в порядку відступу від статті 2, компетентні органи можуть надавати **спеціальні або загальні дозволи**, на таких загальних або спеціальних умовах, які вони вважають за доцільні, для розморожування певних заморожених коштів або економічних ресурсів або для надання певних коштів або економічних ресурсів, за умови, що надання таких коштів або економічних ресурсів є необхідним виключно для гуманітарних цілей в Україні». У статтях регламенту, присвячених іншим дерогаціям, ідеться лише про дозволи як такі, без конкретизації того, чи можуть вони бути не лише індивідуальними, але й загальними. У тексті Регламенту 833/2014 загальні ліцензії не згадано. В окремих випадках зі змісту відступу випливає, що такий дозвіл може бути лише індивідуальним: «компетентні органи, на підставі конкретного оцінювання кожного окремого випадку, можуть надавати дозвіл...», «за умови, що відповідний компетентний орган повідомив компетентні органи інших держав-членів та Комісію про підстави, на основі яких він вважає за потрібне надати конкретний дозвіл» (статті 4(1)(d), 6e(1a) Регламенту 269/2014, статті 5c(1), 5n(4), 11(4) Регламенту 833/2014).

Загальні дозволи (ліцензії) в дозвільному механізмі в санкційному праві ЄС є менш поширеною практикою, ніж у США та Великій Британії. Можливість видачі загальних ліцензій НКО держав-членів відповідно до окремих статей регламентів є предметом тривалої напруги між позицією Комісії та НКО, зокрема німецького Федерального відомства з економіки та експортного контролю (BAFA). Першим прикладом розбіжності є ситуація з Європейсько-Іранським торговим банком, розглянута Судом справедливості ЄС (далі – Суд ЄС).

Рішення Суду ЄС у **справі C-585/13 P** (*Europäisch-Iranische Handelsbank AG проти Ради ЄС*) від 5 березня 2015 р. є прецедентом, який безпосередньо зачіпає межі повноважень національних органів у санкційному механізмі ЄС і має проєкцію на сучасну дискусію між BAFA та Комісією. Хоча справа стосувалася іранської санкційної програми, висновки Суду ЄС сформували правову рамку для визначення обмежень щодо дозволів, які надають НКО.

У цій справі німецький банк *EIH AG* оскаржував своє внесення до санкційного списку ЄС у зв'язку з порушенням санкцій (сприяння підсанкційним особам).

Здійснюючи заборонені транзакції, *EIH AG* весь час покладалася на дозволи, надані йому німецьким НКО – Бундесбанком: деякі дозволи було надано для кожної окремої транзакції, деякі були генеральними, оскільки Бундесбанк надав загальний дозвіл на процедуру «третього шляху» (механізм, за допомогою якого визначені іранські організації намагалися погасити борги, що виникли в Європі до запровадження санкцій проти них), хоча санкційний регламент прямо не передбачав видачу генерального дозволу<sup>[25]</sup>. У своїй апеляційній скарзі на рішення Загального Суду ЄС *EIH AG* наполягав на розумних очікуваннях, оскільки він діяв на підставі загального схвалення НКО, а відповідні положення нормативних актів не виключають генеральних дозволів, які до того ж часто видають держави-члени<sup>[26]</sup>.

Суд ЄС відхилив цей аргумент і зазначив, що вивільнення певних коштів є відступом від заморожування коштів, а тому НКО повинен проводити оцінювання в кожному конкретному випадку та не уповноважений надавати загальне схвалення певній категорії операцій, щодо яких відповідні суб'єкти господарювання були б звільнені від необхідності отримувати дозвіл у кожному конкретному випадку. Цей висновок впливає з чіткого, точного та детального формулювання положень регламентів, які передбачають у кожному випадку перевірку НКО умов вивільнення коштів та інформування держав-членів і Комісії, залежно від обставин, для того, щоб вони могли реагувати відповідно до застосовних положень<sup>[27]</sup>. Таке тлумачення має проєкцію на інші санкційні режими, зокрема й на режими, передбачені регламентами 269/2014 і 833/2014: встановлюючи той чи той вид відступу, вони зазвичай визначають умови надання дозволів та формулюють обов'язок у кожному випадку надання чи відмови в наданні дозволу інформувати НКО держав-членів і Комісію.

Це рішення також є важливим тому, що наявність дозволу від НКО не було визнано підставою, яка позбавляє Раду ЄС права самостійно оцінювати, чи сприяють такі дії обходу санкцій; інституції ЄС не зв'язані висновками або дозволами НКО. Рішення С-585/13-Р обмежує процедурну автономію держав-членів та підтверджує, що механізм імплементації дерогацій не повинен підривати ефективність санкційного режиму.

Наступна розбіжність у поглядах на можливість видачі загальних дозволів виникла щодо ст. 5n(10)(h) Регламенту 833/2014. Змінами до цього регламенту від 20 червня 2024 р. суб'єктам ЄС було заборонено надавати певні послуги, призначені для виключного використання їх російськими дочірніми компаніями (бухгалтерські, аудиторські, податкові та юридичні консультації, програмне забезпечення тощо), окрім як на підставі ліцензії, виданої відповідно до ст. 5n(10)(h) Регламенту 833/2014.

Комісія оновила свої FAQs щодо заборони на надання послуг, уточнивши, що, з одного боку, НКО можуть надати «комплексний дозвіл» на аналогічні послуги, що пропонуються згідно з одними й тими самими відступами, тому самому російському клієнту (наприклад, на низку аналогічних чи ідентичних послуг, які будуть надаватися протягом певного періоду (щотижня, щокварталу) тому самому партнеру), але із зобов'язанням щодо звітності, щоб гарантувати, що дозвіл використовується згідно з визначеними умовами. З другого боку, Комісія вказала, що Регламент 833/2014 не передбачає загальних дозволів, що охоплюють цілі сектори чи види діяльності (хоча це можливо в США чи Великій Британії). Такий загальний дозвіл фактично означатиме виняток (а не дерогацію), а отже Рада ЄС повинна була б чітко його встановити. Комісія також послалася на згадане рішення Суду ЄС у справі *EIH AG*, зазначивши, що НКО, оцінюючи запити на отримання дозволу, повинен проводити таке оцінювання в кожному конкретному випадку і не уповноважений надавати загальне схвалення певній категорії операцій, щодо яких відповідні суб'єкти були б звільнені від необхідності отримувати дозвіл у кожному окремому випадку<sup>[28]</sup>.

Проте 20 лютого 2024 р. BAFA видало Генеральну ліцензію № 42, на підставі якої німецькі компанії можуть надавати обмежені послуги та/або обмежене програмне забезпечення своїм російським дочірнім компаніям. Позиція BAFA спирається на те, що, згідно з регламентом, НКО має повноваження видавати ліцензію за таких умов, які вважає доцільними, а відповідно до низки заборон у Регламенті 833/2014 органам також доручено видавати дозволи відповідно до правил і процедур, викладених у Регламенті 2021/821 щодо товарів подвійного використання, що якраз-таки уповноважує видавати національні генеральні дозволи<sup>[29]</sup>. Зрештою, у справі *C-109/23* Суд ЄС вказав, що поширені запитання (FAQs), які публікує Комісія, не мають вирішального значення для тлумачення регламенту 833/2014<sup>[30]</sup>.

Попри те що санкційні регламенти ЄС здебільшого не містять заборони на використання генеральних дозволів, Комісія апелює до мети санкцій та визнає пріоритетним забезпечення ефективності санкцій та запобігання уникненню їх обходу. Генеральні дозволи де-факто делегують правове оцінювання самому бізнесу, що створює нерівні умови на внутрішньому ринку ЄС (оскільки запитувачі в інших юрисдикціях чекають місяцями на індивідуальні дозволи) та підвищує ризики обходу.



### § 3. Цілі дозвільного механізму ЄС

Як уже зазначено вище, відступи-дерогації становлять левову частку текстів санкційних регламентів проти Росії. Причиною цього є побічні наслідки обмежувальних заходів. Цілі відступів і дозвільного механізму корелюють між собою та мають спільні основи: гуманітарну, правозахисну, економічну та безпекову.

*Гуманітарні цілі* полягають у необхідності запобігти заподіянню надмірної шкоди цивільному населенню та уникнути гуманітарних криз, які може спричинити економічна ізоляція. Відповідно до п. 13 Керівних принципів ЄС щодо санкцій, вжиті заходи насамперед мають бути спрямовані на тих, хто визначений як відповідальний за політику чи дії, які спонукали до рішення ЄС запровадити обмежувальні заходи, а також на тих, хто отримує користь від такої політики та дій і підтримує їх. ЄС вважає, що цілеспрямовані заходи є більш ефективними, ніж невибіркові заходи, і мінімізує несприятливі наслідки для тих, хто не відповідає за таку політику та дії, насамперед «звичайне» цивільне населення<sup>[31]</sup>. Принципова позиція ЄС полягає в тому, що обмежувальні заходи повинні бути спрямовані на досягнення ключових цілей у СЗБП та розроблені так, щоб мінімізувати негативні гуманітарні наслідки для населення держави-цілі<sup>[32]</sup>. Тому з гуманітарною метою ЄС прагне гарантувати безперешкодну роботу гуманітарних організацій, забезпечити доступ до товарів першочергової потреби (медичні вироби, харчові продукти, засоби гігієни тощо) та навіть забезпечити базові життєві потреби підсанкційних осіб (купівля їжі, оплата оренди житла, комунальних, медичних послуг, сплата податків тощо).

*Правозахисні цілі* дозвільного механізму зумовлені потребою в повазі до фундаментальних прав людини, закріплених у міжнародних конвенціях та Хартії основних прав ЄС. Згідно з пунктами 9–11 Керівних принципів ЄС щодо санкцій, запровадження та реалізація обмежувальних заходів має завжди відповідати міжнародному праву: вони повинні поважати права людини, належну правову процедуру та право на ефективний засіб правового захисту; вони також мають поважати міжнародні зобов'язання Союзу та його держав-членів<sup>[33]</sup>. Підсанкційний суб'єкт повинен мати змогу скористатися правовою допомогою, оплатити обґрунтовані юридичні послуги для захисту своїх інтересів у суді (наприклад, для оскарження самих санкцій). Санкційні регламенти також можуть передбачати дерогації для фінансування правозахисних організацій, незалежних журналістів та активістів, які працюють у підсанкційних країнах або є вихідцями з них і потребують підтримки.

Своєю чергою посольства, консульства та міжнародні організації повинні мати змогу функціонувати, виплачувати зарплати персоналу та підтримувати будівлі; при цьому йдеться про функціонування цих установ та організацій як у ЄС (наприклад, російське посольство в державі-члені ЄС), так і в Росії (наприклад, дипломатичне представництво держави-члена в Росії).

*Економічні цілі* санкційних відступів зумовлені тісними зв'язками економіки ЄС та держави-агресора, побудованими до 2022 р. Як наслідок, санкції об'єктивно завдають удару по економіці не лише держави-цілі, але й самого ЄС, зокрема по економіках певних держав-членів ЄС. Згодом початкова принципова позиція ЄС щодо виключно цільової спрямованості санкцій з метою уникнення гуманітарних наслідків та негативних зовнішніх ефектів для всього цивільного населення еволюціонувала до безпрецедентного масштабу та глибини обмежувальних заходів і свідчить про те, що санкції ЄС прагнуть стати всеохопними, більш дорогими та каральними, щоб бути належною відповіддю на геополітичну загрозу Росії в Європі та світі <sup>[34]</sup>. ЄС прямо заявляє про своє прагнення завдати Росії максимальної економічної та політичної шкоди у відповідь на цю значну загрозу. Нові санкції спрямовані на зменшення доходів Росії від енергетики, обмеження її банківської системи та тіньового флоту <sup>[35]</sup>. З огляду на це в економічному сенсі суворі заборони без можливості відступів призвели б до енергетичного колапсу в окремих країнах ЄС, яким потрібен час на відмову від нафти, газу чи ядерного палива походженням із країни-цілі і заміщення на альтернативні джерела, до банкрутства європейських компаній, які мали законтрактовані зобов'язання, чи до зупинки виробництва в ЄС без критичної сировини.

*Безпекові цілі* дозвільного механізму ґрунтуються на потребі в запобіганні та ліквідації надзвичайних ситуацій екологічного чи техногенного характеру, забезпеченні кібербезпеки, безпеки повітряних польотів та мореплавства тощо.

## § 4. Правове регулювання та повноваження НКО держав-членів ЄС

### *Правове регулювання дозвільного механізму*

Як було показано вище, дозвільний механізм у санкційному праві ЄС є складним і багатовимірним. Незважаючи на те що матеріальні підстави для надання дерогацій формуються на наднаціональному рівні (у формі окремих положень регламентів Ради ЄС), їх імплементація, розгляд заявок та безпосередня видача дозволів повністю делеговані державам-членам. Європейські економічні оператори, підсанкційні особи та інші зацікавлені суб'єкти стикаються з високим ступенем диференціації законодавчих процедур та правозастосування в межах ЄС, тож експерти наголошують на необхідності вдосконалення внутрішнього застосування санкцій ЄС, поліпшення узгодженості практик впровадження та забезпечення дотримання санкцій у всьому ЄС, де у 27 державах-членах функціонує більше ніж сотня компетентних органів <sup>[36]</sup>.

Процедури надання дозволів на підставі дерогацій встановлюються на рівні держав-членів національним адміністративним законодавством. Держави-члени можуть на власний розсуд розподіляти внутрішні функції з оцінювання запитів на відступ. Головне, щоб законодавство та практика держав-членів не суперечили положенням, викладеним у регламентах ЄС. Відповідно до судової практики Суду ЄС, національні компетентні органи повинні здійснювати свої повноваження так, щоб дотримуватися прав, передбачених ст. 47 Хартії основних прав ЄС. Процедуру та форму видачі дозволу визначають НКО відповідно до національної практики, наприклад, саме НКО вирішує, чи надавати форму заявки <sup>[37]</sup>.

Правове регулювання дозвільного механізму в державах-членах ЄС спирається на змішану нормативну основу, яка поєднує спеціальне санкційне право та загальне адміністративне право. Переважає практика ухвалення спеціального рамкового закону про санкції чи про імплементацію міжнародних санкцій, який загалом спирається на процесуальні положення національного законодавства про адміністративну процедуру. Спеціальні санкційні закони зазвичай містять одну-дві статті, присвячені безпосередньо наданню дозволів, а інші аспекти процедури врегульовані адміністративним законодавством. Наприклад, згідно з частинами 7 і 8 ст. 12 хорватського Закону «Про обмежувальні заходи», у процедурі вирішення питань щодо відступів застосовуються положення закону, що регулює загальну адміністративну процедуру, якщо інше не передбачено спеціальним законом.

При цьому положення закону, що регулює загальну адміністративну процедуру, застосовуються до запитів, поданих на підставі безпосередньо застосовних регламентів ЄС, якщо інше не передбачено цими регламентами. У Чехії діє Закон № 69/2006 про виконання міжнародних санкцій, що містить норми про реалізацію відступів, але загалом компетентний орган (ФАУ) ухвалює рішення щодо відступів від санкцій в адміністративному порядку<sup>[39]</sup>. Аналогічно у Словаччині ст. 13 Закону про впровадження міжнародних санкцій встановлює матеріальні підстави для відступів, тоді як компетентні органи здійснюють процедуру надання відступів від санкцій відповідно до загального положення про адміністративну процедуру, якщо спеціальне положення не передбачає інше<sup>[40]</sup>. У Словенії, Польщі та Іспанії також діє пряме відсилання до правил державного управління та єдиної адміністративної процедури.

Такий підхід є логічним, оскільки дає змогу не дублювати процесуальні гарантії (строки, права на адвоката, порядок оскарження) у санкційному законодавстві. Він дозволяє спиратися на давно відомий юридичний принцип, за яким спеціальний закон скасовує дію загального закону: бажаючи встановити певні особливості в процедурі надання дозволів (наприклад, збільшені строки розгляду, неможливість адміністративного оскарження, ширша дискреція тощо), законодавці більшості держав-членів ЄС передбачають у санкційних законах лише ці особливості, тоді як усі інші деталі регламентовано загальною адміністративною процедурою.

Оскільки закони містять лише одну-дві статті, присвячені реалізації відступів, то в деяких державах, насамперед у постсоціалістичних, передбачено більш детальну регламентацію на підзаконному рівні. Високий рівень деталізації на рівні підзаконних нормативно-правових актів мають Латвія, Литва, Румунія, Естонія. У Латвії більш детальні положення містяться в постанові Кабінету Міністрів «Процедура ініціювання та виконання міжнародних та національних санкцій» № 184 від 26 березня 2024 р., розділ IV якої присвячено принципам визначення основних потреб суб'єкта санкцій, які застосовуються у разі надання відповідних дозволів, а розділ VI – процедурі застосування винятків<sup>[41]</sup>. У Румунії, крім урядової постанови № 202/2008, діє вузькопрофільний наказ президента Національного агентства фінансового адміністрування (ANAF) № 1984/2019, яким затверджено Порядок виконання ANAF обов'язків у сфері міжнародних санкцій та детально описано повноваження ANAF у сфері міжнародних санкцій, а також механізми, за допомогою яких можна отримати відступ від застосування міжнародних санкцій (статті 27–32 Порядку)<sup>[42]</sup>.



У Литві більш детально процедуру надання дозволів визначено в урядовій постанові «Про виконання Закону Литовської Республіки про міжнародні санкції» від 25 травня 2022 р. № 535 <sup>[43]</sup>. Однак деякі НКО можуть більше деталізувати порядок надання дозволів (наприклад, Порядок виконання міжнародних санкцій, що належать до компетенції Мінприроди Литовської Республіки від 29 серпня 2004 р. № D1-285) <sup>[44]</sup>.

Водночас значна частина держав-членів ЄС не вдаються до детальної регламентації механізму санкційних дозволів, спираючись на широку дискрецію та професійність НКО. Такими країнами, зокрема, є Швеція та Фінляндія. У цих юрисдикціях законодавство не містить детальних постанов чи порядків: НКО керуються безпосередньо текстами регламентів ЄС та загальними нормами адміністративного права. Це можна пояснити скандинавською моделлю державного управління, яка уникає надмірної нормативної жорсткості та надає адміністративним органам широку дискрецію. Заявники орієнтуються переважно на короткі гайди на сайтах відповідних НКО. Подібний підхід використовують також Бельгія, Данія та Нідерланди.

Більшість держав-членів докладають зусиль для достатнього інформування зацікавлених суб'єктів щодо процедури надання дозволів на вебсайтах відповідних НКО. У багатьох випадках цьому питанню присвячено окремі сторінки з розгорнутим змістом (наприклад, на сайті Центрального банку Ірландії <sup>[45]</sup> чи на сайті ПФР Латвії <sup>[46]</sup>). Проте детальне інформування про дозвільний механізм не є сталою практикою для всіх держав-членів. До прикладу, на сайтах НКО Болгарії та Польщі розміщено вкрай обмежену інформацію.

Поширеною, хоча й не для більшості НКО держав-членів, є практика ведення та оновлення «найпоширеніших запитань» та публікації національних гайдів, керівних принципів та рекомендацій з реалізації відступів, які розвивають подібні інструменти, що оприлюднюються Єврокомісією. На сайті НКО Литви (ПФР) окрему сторінку присвячено частим запитанням та окремим рекомендаціям з процедури отримання / надання дозволів <sup>[47]</sup>, у Словенії оприлюднено Керівні принципи щодо ефективного впровадження обмежувальних заходів <sup>[48]</sup>.

## **Національні компетентні органи держав-членів ЄС**

Порівняння інституційної організації систем НКО, уповноважених на надання дозволів, у межах ЄС демонструє умовно дві базові моделі: децентралізовану (секторальну) та централізовану. Найпоширенішою практикою в державах-членах ЄС є **децентралізований** підхід, за якого повноваження з видачі дозволів розподіляють між декількома або навіть багатьма профільними міністерствами та відомствами<sup>[49]</sup>. Логіка цієї моделі ґрунтується на тому, що кожен орган має найвищий ступінь експертності у своїй вузькій сфері діяльності.

Наприклад, у Литві, Естонії, Румунії, Болгарії, Хорватії та Нідерландах функціонує розгалужена мережа НКО. У Румунії до процесу залучено понад 15 різних інституцій: Міністерство закордонних справ (щодо обмежень на операції з військовими товарами), Міністерство економіки, підприємництва та туризму (надання дозволу на торгівлю іншими товарами), Міністерство транспорту (для транспортних обмежень), Генеральний інспекторат прикордонної поліції та Генеральний інспекторат імміграції при МВС, а також Національний візовий центр при МЗС (щодо обмежень на поїздки), Міністерство енергетики (щодо обмежень енергетичних ресурсів), Національне агентство з питань фіскальної адміністрації (ANAF) (щодо заморожування коштів та заборони надання коштів) та з окремих питань – Митна служба, Національне управління з азартних ігор, Національний банк, Національна рада з питань аудіовізуальних засобів, Державне відомство з винаходів та ін.<sup>[50]</sup>

В Естонії до відповідальних НКО належать МВС (щодо заборони на в'їзд), Управління поліції та прикордонної охорони (обмеження щодо перебування, проживання та працевлаштування), Підрозділ фінансової розвідки / протидії відмиванню майна (фінансові санкції), Податково-митне управління (заборона на імпорт та експорт товарів), Управління із захисту прав споживачів та технічного нагляду (обмеження щодо окремих видів послуг), Управління транспорту (щодо суден, повітряних суден), Збройні сили (заборона на в'їзд у внутрішнє море та порт), реєстраційний відділ Тартуського окружного суду (заборона, пов'язана з реєстрацією та участю юридичної особи). У разі неможливості визначення НКО на підставі закону його визначають розпорядженням або постановою уряду за поданням МЗС (ст. 11 Закону Естонії «Про міжнародні санкції»)<sup>[51]</sup>. Наприклад, спеціальною урядовою постановою від 27.05.2024 № 27 визначено ПФР та Управління із захисту прав споживачів як компетентні органи для впровадження окремих видів секторальних санкцій згідно з санкційними режимами проти Росії та Білорусі<sup>[52]</sup>.

Чітко визначена на законодавчому рівні компетенція різних НКО і в Хорватії. Відповідно до пунктів 1–3 ст. 12 хорватського Закону про обмежувальні заходи та п. 8.2 Загальних інструкцій щодо застосування Закону про обмежувальні заходи, органами, відповідальними за ухвалення рішень про відступ від застосування конкретного обмежувального заходу, є: 1) щодо обмеження розпорядження економічними ресурсами та фінансовими засобами – Міністерство транспорту (судна та морські об'єкти, повітряні судна, залізничний транспорт та інші транспортні засоби), МВС (цивільна зброя), Мін'юст (нерухоме майно, ділові інтереси та частки), Мінфін (фінансові засоби); 2) щодо заборони в'їзду на територію або транзиту – МВС; 3) щодо повного або часткового припинення економічних відносин – МЗС; 4) щодо ембарго на зброю та військове обладнання – Мінекономіки; 5) щодо торгівлі, імпорту, експорту, транзиту та послуг – Мінекономіки; 6) щодо транспорту – Міністерство транспорту; 7) щодо поштового трафіку та електронних комунікацій – Хорватське регуляторне агентство зв'язку; 8) щодо товарів подвійного використання – МЗС <sup>[53]</sup>.

У деяких державах-членах компетенція НКО у наданні санкційних дозволів чітко диференційована, однак лише між двома органами. Яскравим прикладом є Німеччина, у якій відповідні повноваження між НКО розподілено за чітким критерієм – видом обмежувального заходу (фінансовий чи економічний) та видом активу (кошти чи економічні ресурси): Федеральний банк Німеччини є НКО щодо фінансових санкцій ЄС, що базуються на Регламенті 269/2014, а Федеральне відомство економіки та експортного контролю (BAFA) є компетентним органом щодо економічних санкцій ЄС, які базуються на Регламенті 833/2014 <sup>[54]</sup>.

Менш поширеними, проте більш зручними для заявників з погляду принципу «єдиного вікна», є централізована та умовно централізована моделі. Класичним прикладом є Мальта, у якій, згідно із Законом про повноваження приймати нормативні акти в національних інтересах від 2025 р., НКО з імплементації санкцій є єдиний «збірний орган» – Рада з моніторингу санкцій (SMB), яка серед іншого уповноважена видавати дозволи на підставі відступів <sup>[55]</sup>. Аналогічний крок нещодавно зробив Кіпр, створивши єдину Національну групу з імплементації санкцій (NGIS) при Мінфіні <sup>[56]</sup>. У Чехії Фінансово-аналітичне управління (FAU) є координаційним органом, що уповноважений ухвалювати рішення про надання дозволів у сферах заморожування активів, фінансових санкцій, енергетики, державних закупівель та частково імпорту / експорту товарів (щодо товарів подвійного використання або інших подібних – це компетенція Ліцензійного управління Міністерства промисловості і торгівлі) <sup>[57]</sup>.

Латвія також тяжіє до цієї моделі: відповідно до ст.12-1 Закону «Про міжнародні та національні санкції», підрозділ фінансової розвідки (FID) відіграє роль головного центру ухвалення рішень, лише за винятком стратегічних товарів та вузьких питань безпеки (іншими НКО щодо видачі дозволів тут є МЗС, Агентство цивільної авіації, капітан порту). Водночас щодо конкретних питань, пов'язаних із національною безпекою, рішення про застосування винятків із міжнародних або національних санкцій ухвалює латвійський Кабінет Міністрів <sup>[58]</sup>.

Аналіз суб'єктного складу НКО дає змогу виокремити чіткі закономірності щодо того, які саме органи наділено дозвільними повноваженнями. Переважають структури Міністерств фінансів та ПФР, оскільки найчастішим запитом на дерогацію є розморожування активів для покриття базових потреб або виконання договірних зобов'язань. Помітною тенденцією останніх років є наділення повноваженнями НКО підрозділів фінансової розвідки: інститути, створені для боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму, виявилися найбільш підготовленими до складних схем обходу санкцій та встановлення кінцевих бенефіціарних власників. Також поширеною практикою є залучення Міністерства економіки / торгівлі чи його підрозділів та Митної служби, що пов'язано з відступами від економічних секторальних санкцій, особливо щодо операцій зі стратегічними товарами, у т.ч. товарами військового призначення чи подвійного використання (наприклад, Литва, Словенія, Іспанія, Франція, Швеція, Ірландія, Нідерланди). Національні банки фігурують рідше, переважно в країнах зі значним фінансовим сектором. Спеціально створені органи (як-от NGIS на Кіпрі або SMB на Мальті) є радше винятком, який демонструє втілення на практиці централізації повноважень у санкційній політиці загалом і в наданні дозволів зокрема.

Оскільки санкційна політика лежить на перетині національної безпеки, зовнішньої політики та економіки, НКО рідко ухвалюють рішення в повному вакуумі. Спільною європейською практикою є механізми міжвідомчої взаємодії, у яких центральну роль відіграє МЗС або спеціально створений координаційний орган. В окремих випадках надання дозволу певним НКО потребує обов'язкового погодження з МЗС. Наприклад, в Естонії НКО має узгодити видачу дозволу з МЗС: якщо МЗС не схвалює рішення, у видачі дозволу відмовляють <sup>[60]</sup>. У Румунії будь-яке рішення щодо відступів потребує попереднього схвалення МЗС, яке має надати свій висновок щодо дотримання міжнародного права <sup>[61]</sup>.



Для забезпечення інституційної комунікації низка держав створила спеціальні координаційні органи. Наприклад, у Словенії діє Постійна координаційна група на чолі з представником МЗС, яка надає висновки міністерствам (НКО)<sup>[61]</sup>. У Болгарії функціонує Національна координаційна група при Раді Міністрів<sup>[62]</sup>, а в Хорватії компетентний орган, перед тим як ухвалити рішення, може консультуватися з Постійною групою моніторингу санкцій<sup>[63]</sup>.

Загалом адміністрування санкцій у ЄС розглядають як функцію виконавчої гілки влади, що передбачає певну адміністративну дискрецію. Натомість в Угорщині законодавчо закріплений механізм видачі санкційних дозволів судами, що є нетиповою практикою для інших держав-членів ЄС. Відповідно до ст. 12 угорського Закону «Щодо впровадження фінансових та обмежувальних заходів щодо активів, встановлених Європейським Союзом та Радою Безпеки ООН» від 2017 р., у разі застосування фінансового обмежувального заходу (заморожування активів) розморожувати ці активи уповноважений той суд, який безпосередньо ухвалював рішення про їх заморожування. Це здійснюється в межах спрощеного непозовного судового провадження протягом 60 днів з моменту отримання заяви, чому передуює попередній розгляд заяви відповідним НКО<sup>[64]</sup>.

Ситуація в країнах-кандидатах на вступ до ЄС (Албанія, Боснія і Герцеговина, Чорногорія, Північна Македонія, Сербія, Молдова) демонструє дещо інший підхід до ролі судів щодо розморожування активів. У частині цих держав суд є основним НКО в питаннях фінансових дерогацій для фізичних осіб. В Албанії відповідно до ст. 13 Закону № 72/2019 «Про міжнародні обмежувальні заходи в Албанії» компетентний суд дозволяє вивільнення активів для покриття основних витрат або юридичних послуг, після чого повідомляє МЗС<sup>[65]</sup>. У Боснії і Герцеговині суд має повноваження на надання відступів від заморожування коштів<sup>[66]</sup>. У Сербії, згідно зі ст. 15 Закону «Про заморожування активів з метою запобігання тероризму та розповсюдженню зброї масового знищення» (санкції ООН), розмороження активів для покриття витрат на базові потреби здійснюється через адміністративний суд за правилами термінової непозовної процедури<sup>[67]</sup>, водночас, згідно зі ст. 14 Закону «Про обмежувальні заходи», фізична особа може для базових потреб отримати право користування частиною коштів, розпорядження якими обмежене застосуванням міжнародного обмежувального заходу, за рішенням відповідального міністерства<sup>[68]</sup>. У Північній Македонії відповідно до Закону «Про обмежувальні заходи» рішення про часткове використання майна для життєвих потреб також ухвалює суд<sup>[69]</sup>.

Це можна пояснити тим, що в правовій традиції цих держав арешт або обмеження власності історично пов'язано з кримінальним процесом, інститутом конфіскації, де лише суд уповноважений надати дозвіл на втручання в право власності.

## § 5. Подання заяви (запиту)

Першим етапом у дозвільній процедурі є подання заяви (запиту) до відповідного НКО держави-члена. Хоча санкційні регламенти ЄС у формулюванні відступів безпосередньо не вказують на право особи подати заяву до НКО, а лише закріплюють право (повноваження) НКО надати дозвіл, цьому повноваженню кореспондує право (можливість) зацікавленого суб'єкта це здійснити. Для того щоб дозвільний механізм був активований, мають бути формальний та процесуальний елементи підстави подання заяви.

**Формальний елемент** полягає в наявності в санкційних регламентах ЄС положень, які передбачають дерогації. Загальним правилом, впровадженим у всіх державах-членах, є те, що НКО не має права самотійно вигадувати підстави для дерогації. Відступ може бути наданий лише у разі, якщо це прямо передбачено регламентом Ради ЄС (або відповідно – резолюцією РБ ООН – у разі санкцій ООН чи законодавством про національні санкції – у разі надання дозволів щодо дій, заборонених національним режимом санкцій). Тобто передумовою для початку дозвільної процедури є об'єктивний юридичний факт: діяльність особи підпадає під загальну заборону, але відповідний регламент містить клаузулу «Компетентні органи можуть надати дозвіл...». НКО не мають «правотворчої дискреції» в цій сфері.

Зокрема, латвійський ПФР інформує, що, тільки якщо міжнародні або національні санкції передбачають певні виняткові випадки під час виконання санкцій, ПФР може ухвалити рішення про застосування відступів. Кожен нормативний акт, що встановлює санкції (наприклад, регламенти ЄС), передбачає окремі, вузько визначені випадки, які передбачають, що з дозволу НКО може здійснюватися діяльність, яка загалом заборонена санкціями <sup>[70]</sup>. Чеський ФАУ зазначає, що насамперед відступ від міжнародних санкцій може бути використаний лише за умов та в обсязі, передбачених відповідним регламентом Ради ЄС щодо санкцій. ФАУ також наголошує, що відступ не може бути використаний, якщо положення про санкції прямо цього не дозволяють; у таких випадках немає сенсу звертатися до ФАУ, адже воно не може надавати жодних окремих відступів за власним бажанням <sup>[71]</sup>.

Аналогічний жорсткий підхід демонструє Мінфін Словенії, наголошуючи, що оцінювання «виправданості» санкції не входить до його компетенції – він перевіряє лише наявність підстав для відступу<sup>[72]</sup>.

Такі суворі обмеження пов'язані з тим, що санкційні регламенти ЄС мають пряму дію в державах-членах і до того ж превалюють над положеннями національного законодавства, а тому формулювання НКО своїх власних підстав для надання дозволів фактично означало б порушення санкційного регламенту ЄС.

До прикладу, Регламент 269/2014 передбачає цільову й структуровану систему відступів від загального зобов'язання щодо заморожування активів. Статті 4, 5 та 6 Регламенту визначають три категорії підстав, за яких компетентні органи держав-членів можуть надати дозвіл на вивільнення заморожених коштів або інших економічних ресурсів. Кожна з трьох категорій має нормативне обґрунтування.

Зокрема, стаття 4 охоплює ситуації, у яких вивільнення є виправданим з огляду на базові життєві потреби підсанкційної особи та відповідний характер платежу. Передбачено такі підстави: кошти, необхідні для задоволення базових потреб підсанкційної особи та членів її сім'ї, що перебувають на утриманні (зокрема, йдеться про витрати на продукти харчування, оренду, іпотеку, ліки, медичне обслуговування, податки, страхові внески та комунальні послуги); розумні витрати на надання правничої допомоги; витрати на повсякденне утримання або обслуговування заморожених активів; а також надзвичайні витрати, щодо яких потрібно заздалегідь повідомити інші держави-члени та Комісію щонайменше за два тижні до надання дозволу (ст. 4(1)). Стаття 5 передбачає окремий механізм відступів у разі, коли розморожування необхідне для задоволення вимог, забезпечених арбітражним, судовим або адміністративним рішенням, за умови, що таке рішення виконується не на користь підсанкційної особи та не суперечить публічному порядку відповідної держави-члена (ст. 5(1)). Стаття 6 стосується договірних зобов'язань, що виникли до внесення особи до санкційних списків: якщо платіж підлягає сплаті за укладеним договором або зобов'язанням, що виникло до дати внесення особи до списку, компетентні органи можуть надати дозвіл на використання заморожених коштів за умови, що такий платіж здійснюється не на користь особи чи організації, внесеної до санкційних списків (ст. 6(1)).

Крім того, передумовами для ініціювання процедури щодо відступів від економічних секторальних обмежень є технічна необхідність, безпека довкілля, гуманітарні чи інші цілі. Показовим є досвід Естонії, де наявність у портах близько 10 000 тонн потенційно вибухонебезпечної аміачної селітри, що належала підсанкційній російській компанії, створила загрозу національній безпеці. Естонська влада використала дозвольний механізм для законного продажу небезпечного вантажу, акумулювавши виручені кошти на заморожених рахунках<sup>[73]</sup>. Подібний випадок був у Фінляндії навколо спортивно-концертного комплексу Helsinki Halli. Через неспроможність російських власників сплачувати комунальні послуги комплекс почав руйнуватися. МЗС Фінляндії створило передумову для продажу часток фінським інвесторам, видавши дозвіл із суворою вимогою замороження всіх доходів від угоди<sup>[74]</sup>.

**Процесуальним елементом** є сама заявка (запит) до НКО. З'ясування потребують питання про суб'єкта подання заяви, вимоги до форми та змісту заяви, спосіб її подання та інші пов'язані питання.

1. *Суб'єкт подання.* Санкційне законодавство держав-членів ЄС не обмежує коло суб'єктів звернення виключно особами, імена яких зазначено в санкційних списках (*designated persons*). Аналіз національних правових актів держав-членів показує, що правовий інтерес в отриманні дозволу можуть мати різноманітні суб'єкти. Зокрема, згідно зі ст. 8 Надзвичайної постанови уряду Румунії № 202/2008, будь-яка особа, яка обґрунтовує інтерес, може звернутися з письмовим запитом до НКО<sup>[75]</sup>. Згідно зі ст. 13 словацького Закону про впровадження міжнародних санкцій, НКО може розпочати провадження щодо надання відступу від режиму санкцій на прохання особи, на яку накладено санкції, або особи, яка є близькою особою особи, на яку накладено санкції, або іншим чином економічно чи особисто пов'язана з особою, на яку накладено санкції, або на підставі їхньої власної діяльності<sup>[76]</sup>. А відповідно до п. 34 литовської урядової постанови від 25 травня 2022 р. № 535, суб'єкти господарювання, на яких поширюються міжнародні санкції, або фізичні чи юридичні особи Литовської Республіки, які бажають скористатися винятками, звертаються до установи, що здійснює нагляд за виконанням міжнародних санкцій<sup>[77]</sup>.



Отже, подати заяву можуть як самі підсанкційні особи, так і треті (зацікавлені) особи. Підсанкційні особи (фізичні чи юридичні) переважно є ініціаторами запитів, коли йдеться про задоволення їхніх власних базових потреб (наприклад, коли фізичним особам зі списку санкцій ЄС, які володіють нерухомістю на території держави, доводиться особисто ініціювати процедуру отримання дозволів для сплати рахунків за електроенергію та водопостачання або щодо вивільнення коштів на харчування, медицину та проживання). Проте левову частку звернень подають «зацікавлені особи» («будь-яка особа, яка обґрунтовує інтерес», «особи, які бажають скористатися відступами»). До цієї категорії переважно належать європейські компанії-експортери та імпортери, а також кредитори та контрагенти підсанкційної особи. Ілюстративним прикладом участі третіх осіб є ірландський кейс норвезьких судноплавних компаній групи Havila. Ці непідсанкційні компанії звернулися до Центробанку Ірландії за дерогацією, щоб звільнити свої судна від інтересів, які належали фонду GTLK Asia Limited (структурі, що перебуває під санкціями через зв'язок з урядом Росії) з метою очищення своїх активів від токсичного санкційного елементу <sup>[78]</sup>.

Одним із фундаментальних прав у ЄС є право на правову допомогу, тому всі держави-члени ЄС дозволяють залучення представників у дозвільних процедурах. У деяких юрисдикціях це врегульовано спеціальними нормами санкційного законодавства. У Литві (Наказ Мінприроди № D1-285) серед суб'єктів подання прямо визначено «уповноваженого представника, повноваження на представництво якого підтверджується поданням виданої йому довіреності» <sup>[79]</sup>. У Франції регламентовано, що запит до казначейства повинен бути поданий підсанкційною особою або її юридичним представником (радником) <sup>[80]</sup>. Чеське ФАУ зазначає, що стосовно суб'єктів господарювання подати заявку на відступ може лише особа, уповноважена діяти від імені юридичної особи, що має бути підтверджено випискою з реєстру юридичної особи або документально підтверджено довіреністю, дорученням тощо <sup>[81]</sup>. В інших державах (наприклад, Польща, Словенія) залучення адвокатів гарантовано загальною адміністративною процедурою, яку субсидіарно застосовують до санкційних процедур.

В окремих юрисдикціях санкційне законодавство прямо передбачає видачу дозволу на підставі дерогацій за власною ініціативою НКО. У ч. 2 ст. 9 чеського Закону про виконання міжнародних санкцій встановлено, що відступ може бути надано за запитом або без запиту <sup>[82]</sup>.

У Болгарії дозвіл надають у кожному окремому випадку на підставі обґрунтованого запиту зацікавленої особи або за ініціативою міністра фінансів (стосовно сплати зобов'язань лише перед державою)<sup>[83]</sup>. Варто зауважити, що надання дозволу без конкретного запиту зацікавленої особи хоча й видається дивним на перший погляд, однак це можна легко пояснити за умови видачі генеральної ліцензії (НКО діє на випередження, передбачаючи велику кількість заявок).

Слід нагадати, як зазначено в попередньому розділі, практика публікації генеральних ліцензій у державах-членах ЄС є дуже обмеженою з огляду на те, що Єврокомісія прирівнює такий підхід до перебирання НКО на себе повноважень Ради ЄС щодо формулювання винятків (відступів, які не потребують дозволів). На думку Єврокомісії, за загальним правилом ані регламенти, ані найкращі практики не передбачають автоматичних або загальних дозволів. Хоча компетентний орган може видавати об'єднані дозволи на серію аналогічних або однотипних операцій протягом визначеного періоду (як-от повторні операції з перевалки російського скрапленого природного газу), він не може надавати відкриті загальні дозволи, що поширюються на всіх суб'єктів, які відповідають абстрактним, наперед визначеним умовам<sup>[84]</sup>.

Замість цього Єврокомісія рекомендує видавати «комплексний» дозвіл, розрахований на неодноразове застосування (на певний період), однак наданий конкретному суб'єкту. Зокрема, французьке Генеральне управління казначейства може надати економічному або фінансовому оператору строкову ліцензію (дозвіл), дійсну протягом одного року, якщо її не буде скасовано раніше, яка поширюється на подальші операції з ідентичними характеристиками, які повинні бути декларовані не пізніше трьох місяців після їх завершення<sup>[85]</sup>. Завдяки такому механізму заявнику не потрібно систематично отримувати дозволи на одні й ті самі повторювані операції, а НКО уникає зайвого перевантаження.

Водночас генеральні дозволи, які фактично видаються з ініціативи НКО і не потребують звернення із заявою до НКО про їх отримання, обмежено практикують держави-члени (зокрема Німеччина, Нідерланди, Люксембург). Про напруження між німецьким НКО (BAFA) та Єврокомісією вже згадано в попередньому розділі.

Також практику видачі загальних ліцензій має Люксембург: з-поміж великого переліку таких загальних ліцензій чинними нині є три: Загальна ліцензія щодо статті 5с (1) (f) Регламенту Ради (ЄС) № 833/2014 щодо депозитів, необхідних для транспортування природного газу та нафти (термін дії закінчується 30.06.2026); Загальна ліцензія щодо статті 5с (1) (f) Регламенту Ради (ЄС) № 833/2014 щодо депозитів, необхідних для сплати боргу перед ЄС (термін дії закінчується 30.06.2026); Загальна ліцензія щодо статті 5с (1) (f) Регламенту Ради (ЄС) № 833/2014 щодо депозитів, необхідних для виплати пенсій (термін дії закінчується 30.06.2026).

2. *Вимоги до змісту заявки та документів.* Порівняльний аналіз показує консенсус серед НКО щодо мінімального обсягу інформації, необхідної для початку розгляду заявки. Кожна заява в державах-членах повинна містити щонайменше:

- точні ідентифікаційні та контактні дані заявника (зокрема юридичний статус);
- вичерпні дані щодо інших сторін транзакції: боржника, кредитора, кінцевого бенефіціара та банківських установ, що здійснюватимуть фінансові транзакції;
- правову основу: точне посилання на акт (регламент ЄС) та конкретну статтю (пункт, літеру), що передбачає можливість відступу;
- деталі операції / діяльності: сума коштів (у певній валюті) або специфікація товарів (з обов'язковим зазначенням митних кодів та технічних описів), опис діяльності тощо;
- обґрунтування відповідності умовам відступу: аргументоване доведення того, що застосування винятку відповідає (не суперечить) меті санкційного режиму, є суворо необхідним для досягнення цілей, передбачених регламентом ЄС, відповідає іншим умовам, які містить положення регламенту про відступ; ідеться про детальне обґрунтування фактичних обставин (причин), чому важливо, доцільно та необхідно застосувати виняток або надати дозвіл у конкретному випадку;
- іншу інформацію, яка може бути необхідною для ухвалення рішення про надання дозволу.

Загалом вимоги до змісту заявок регламентовано лише в окремих державах-членах, головню в тих, яким притаманна деталізація на рівні підзаконних актів. У більшості юрисдикцій ці вимоги визначено в рекомендаціях, доступних на вебсторінках НКО. Це пов'язано з тим, що санкційні регламенти ЄС 269/2014 і 833/2014 містять десятки різних видів відступів, які передбачені для різних сфер діяльності, стосуються різних видів активів чи операцій та мають різну мету надання. Зацікавлені суб'єкти, які можуть скористатися відступом, також є різними. Через це неможливо передбачити під кожен варіацію автономні вимоги до подання заявки, тому НКО висувають лише загальні вимоги, а заявник повинен докласти зусиль для того, щоб довести переконливість свого випадку.

Іноді НКО деталізують або доповнюють стандартний перелік вимог. Наприклад, чеське ФАУ вказує, що крім виконання вимог, передбачених Адміністративним кодексом, та вимог, передбачених санкційним положенням, заява також повинна містити документи, що розкривають структуру власності та управління компаній, якщо їх перелічено в заяві. Структура власності стосується осіб та організацій, які обіймають посаду партнера або акціонера, а структура управління стосується осіб та організацій, які обіймають посаду в статутному органі компанії. ФАУ вимагає розкриття повної структури власності та управління аж до рівня кінцевих фізичних осіб (наприклад, якщо компанія А належить компаніям В та С, а компанія С належить компанії D, ФАУ вимагає розкриття структури власності та управління для всіх чотирьох компаній). У разі дуже складних структур власності та управління ФАУ визначатиме необхідну глибину розкриття інформації під час процесу подання заявки залежно від обставин справи<sup>[86]</sup>. Латвійський ПФР для юридичних осіб, які звертаються за дозволами на покриття «базових потреб», вимагає додавати «план подальших дій», розроблений з урахуванням об'єктивної неможливості ведення нормальної економічної діяльності в умовах санкцій, а у разі подання заяви щодо надання дозволів для утримання замороженого нерухомого майна ПФР може вимагати надання висновку незалежного та сертифікованого оцінювача, в якому надано оцінку необхідності та доцільності конкретних витрат, зважаючи на фактичні обставини та майбутній план дій підсанкційної особи<sup>[87]</sup>. У разі експорту товарів подвійного використання заявники зобов'язані надати гарантійні листи (декларації) про те, що продукція не потрапить до військово-промислового комплексу підсанкційних держав.



Заяву (запит) не буде розглянуто, якщо не надано підтверджувальної документації. НКО вимагають від заявників формування ґрунтового доказового пакета документів, що підвищить шанси на позитивне для них рішення. Вони уповноважені самостійно визначати, які саме підтверджувальні документи мають бути надані для видачі дозволу. Загальним правилом є додавання первинної комерційної та юридичної документації. Підтверджувальними документами можуть бути договори, міжурядові угоди та заяви підсанкційної особи (самодекларації) <sup>[88]</sup>. Достатність поданих документів оцінюють у кожному окремому випадку, індивідуально. Фактично НКО має право вимагати від заявника або будь-якої іншої особи додаткову інформацію або документи, необхідні для оцінювання допустимості надання дозволу, визначати індивідуальні критерії, яким мають відповідати ці документи.

Такі широкі права з боку НКО корелюють із відповідними зобов'язаннями заявника «докласти зусиль», щоб переконати НКО. Наприклад, у Литві на підзаконному рівні визначено, що до заяви мають бути додані всі документи, що є в розпорядженні заявника, які підтверджують фактичні та правові обставини, викладені в заявці. Заявник несе відповідальність за достовірність інформації та документів, поданих до НКО <sup>[89]</sup>.

НКО держав-членів здебільшого (хоча й не всі) оприлюднюють на своїх вебсайтах інструкції, рекомендації, керівництва тощо в доступній для сприйняття формі. Естонський ПФР, до прикладу, рекомендує заявникам попередньо звернутися до ПФР, яке може допомогти зрозуміти процес подання заявки на отримання дозволу та вимоги до доказів (документів), водночас за юридичною консультацією слід звертатися до незалежних консультантів. ПФР очікує, що юристи та професійні консультанти сформулюють власну думку, перш ніж звертатися до НКО <sup>[90]</sup>.

*3. Форма і спосіб подання заявки.* З-поміж держав-членів ЄС можна виокремити дві групи залежно від того, чи розроблено та опубліковано стандартизовані форми заявок (запитів) на отримання дозволів.

Перша група – держави із затвердженими імперативними або рекомендованими шаблонами. На Кіпрі закон прямо вимагає подання запитів за стандартизованою формою «*ЕМЕК-1*», розробленою Національною групою (NGIS) <sup>[91]</sup>. На Мальті на сайті Ради з моніторингу санкцій (SMB) доступний обов'язковий PDF-шаблон <sup>[92]</sup>. В Ірландії Центральний банк вимагає використання специфічної форми «*Financial Sanctions Return Form*» та надає детальні інструкції щодо її заповнення.

У Швеції діють спеціальні форми для Фонду соціального страхування (для фізичних осіб)<sup>[93]</sup> та Інспекції стратегічної продукції (для торговельних операцій з товарами та послугами), остання пропонує форми (шаблони) у форматі *pdf* або *doc* (усі посилання відкриваються у власному вікні, а форми можна заповнювати безпосередньо на екрані)<sup>[94]</sup>. Чеське ФАУ, попри розроблену форму (шаблон) для заповнення заявки, визнає її використання рекомендованим, а не обов'язковим, однак якщо заявник не використовує універсальну форму запиту, то він має надати максимальний обсяг відомостей, визначених у шаблоні<sup>[95]</sup>.

Друга група – держави, НКО яких не затвердили спеціальних форм, унаслідок чого заявку на дозвіл подають у відносно вільній формі. Наприклад, у Словенії заявник надсилає заявку до Мінфіну листом, дотримуючись вимог Закону про загальну адміністративну процедуру, без спеціального бланка<sup>[96]</sup>. У Литві в наказі Мінприроди № D1-285 зазначено, що заявку потрібно подати «у вільній формі», деталізовано лише обов'язкові вимоги до змісту<sup>[97]</sup>. Латвія поки що лише анонсує розроблення єдиної електронної форми<sup>[98]</sup>.

Водночас слід визнати, що всі держави-члени передбачають стандартизовані форми для заяв стосовно відступів від заборон на експортно-імпортні операції з військовими товарами, товарами подвійного використання та іншими подібними спеціальними об'єктами, оскільки ці операції й так потребують ліцензування, тож виділення цих двох груп держав не стосується дозволів за вказаними відступами. При цьому санкційні регламенти застосовують паралельно з Регламентом ЄС про товари подвійного призначення (ЄС) 2021/821. Експортери повинні забезпечити дотримання вимог обох регламентів. Щодо дозволів на товари та технології, перелічені в додатках до санкційного регламенту, правила та процедури, встановлені в Регламенті ЄС про товари подвійного призначення, застосовуються *mutatis mutandis*. Це означає, наприклад, що коли експорт товару, не зазначеного в Додатку I до Регламенту про товари подвійного призначення, підлягає процедурі отримання дозволу відповідно до цього Регламенту, вимоги щодо дозволу є чинними, незважаючи на те, що той самий товар може бути внесений у додаток до санкційного регламенту.<sup>[99]</sup>

Більшість НКО вимагають надання документів виключно державною мовою. Латвійський ПФР вимагає, щоб заява та додані до неї документи відповідали вимогам Закону про державну мову, водночас документи іноземною мовою приймають, якщо до них додано переклад державною мовою відповідно до процедури, визначеної законодавством<sup>[100]</sup>.

У Чехії ФАУ зазначає, що документи іноземною мовою (крім словацької) мають бути перекладені чеською мовою. ФАУ приймає робочий переклад і без офіційного засвідчення, але у разі використання машинних перекладачів (наприклад, доступних у мережі «Інтернет») текст потрібно відредагувати, щоб він мав зміст, логічний виклад та термінологію, поширену в ділових відносинах <sup>[101]</sup>. До Головного управління казначейства Бельгії подають інформацію, яка супроводжується підтверджувальними документами та доказами, включно із засвідченими перекладами однією з державних мов або англійською мовою <sup>[102]</sup>. Англійською мовою поряд із державною заяву можна подати також на Кіпрі та в Литві <sup>[103]</sup>.

Більшість держав-членів розглядають заявки на надання санкційних дерогацій на безоплатній основі. Фінляндія на своєму офіційному порталі безпосередньо вказує, що процедури розгляду заяв про відступи від експортних заборон, оброблені Міністерством закордонних справ відповідно до санкцій ЄС, залишатимуться безкоштовними <sup>[104]</sup>. Це логічно випливає з того, що санкції є інструментом примусу, і стягнення плати за реалізацію права на базові потреби викликає суперечність з європейськими принципами. Проте у Словенії така процедура є платною в окремих секторах. Відповідно до правил Міністерства економіки Словенії, яке розглядає заявки щодо торговельних санкцій, до пакета документів обов'язково потрібно додати квитанцію про сплату адміністративного збору в розмірі 22,60 євро <sup>[105]</sup>. Такий підхід також має свою логіку, адже йдеться не про відступи у зв'язку із задоволенням базових потреб, а про відступи від секторальних економічних санкцій, які потребують тривалого експертного розгляду.

Жодна з держав-членів зі зрозумілих причин не приймає усних заяв. Обов'язковою є письмова або електронна форма, способи подання заяви варіюють від традиційного паперового до сучасних цифрових платформ. У фінансовому секторі для запитів на розмороження домінує практика подання заяв у форматі *pdf* на електронну пошту НКО, наприклад: Естонія (info@fiu.ee), Мальта (sanctions.smb@gov.mt), Люксембург (sanctions@fi.etat.lu), Бельгія (на федеральному рівні – quesfinvragen.tf@minfin.fed.be), Хорватія (наприклад, sankcije@mfin.hr). Можливий і альтернативний спосіб подання заявок – у паперовій формі на поштову адресу НКО або в електронній формі на його електронну пошту (наприклад, Латвія, Литва, Румунія, Словенія). Щодо отримання експортно-імпортних ліцензій домінує подання заяв через спеціально створені вебпортали, головне призначення яких первісно не було пов'язано з санкційними заборонами.

Спеціалізовані вебпортали, які потребують авторизації (подібні до створених у США та Великій Британії), як спосіб подання заяв на отримання санкційних дозволів набувають дедалі більшого поширення в ЄС, зокрема у сферах, не пов'язаних з експортно-імпортними операціями щодо стратегічних товарів. Ці портали не лише забезпечують належну ідентифікацію суб'єкта подання заяви, а й кібербезпеку та автоматизацію обліку та обробки заяв. Наприклад, у Франції якщо заявник є юридичною особою (експортером, фінансовою установою, неурядовою організацією), то він має скористатися онлайн-сервісом «Міжнародні санкції» (*Téléservice Sanctions*), для чого спершу потрібно пройти процедуру реєстрації, створити особистий кабінет. Завдяки цьому сервісу можна не лише подавати заяву на дозвіл, а й комунікувати з НКО, зберігати рішення, додавати документи тощо. Якщо заявник є фізичною особою, він подає запит на розморожування на поштову скриньку Генерального директорату казначейства<sup>[106]</sup>.

В Італії фінансові установи та інші відповідні організації можуть подавати свої запити на отримання санкційного дозволу до Комітету з фінансової безпеки при Міністерстві економіки та фінансів як НКО, відповідального за надання відступів від фінансових санкцій, двома способами: а) через телематичний портал «*Gesafin*», якщо заявка стосується фінансових дозволів, що відступають від зобов'язань, пов'язаних з експортом товарів; б) рекомендованим електронним листом на адресу [csf@pec.mef.gov.it](mailto:csf@pec.mef.gov.it) для заявок, які не підтримуються порталом «*Gesafin*»<sup>[107]</sup>. У Фінляндії Управління санкцій при МЗС обслуговує заявки на отримання дозволів через портал послуг МЗС ([palvelu.um.fi](http://palvelu.um.fi)), серед яких можна знайти електронні послуги щодо санкцій. Передбачено такі варіанти ідентифікації на порталі: за допомогою фінських кодів онлайн-банкінгу, мобільного сертифіката, спеціального застосунку або посвідчення особи з чипом, посвідчення eIDAS для громадянина ЄС або застосунку Finnish Authenticator для іноземців. Заяву на отримання дозволу також можна подати в письмовій формі на поштову адресу МЗС<sup>[108]</sup>.



## § 6. Розгляд заяви (запиту)

### 1. Строки розгляду

Законодавство держав-членів ЄС не є абсолютно однаковим щодо **строків розгляду** заяв (запитів) на отримання санкційних дозволів. Здебільшого передбачено загальний строк розгляду (стандартний, ординарний порядок), однак в окремих випадках строк може бути скорочено (термінові випадки) або подовжено (у разі з'ясування додаткових обставин, складності справи). У будь-якому разі суб'єктам загалом рекомендовано звернутися до НКО за дозволом якомога раніше.

Найпоширенішою практикою є застосування загального строку, характерного для адміністративних процедур щодо розгляду звернень суб'єктами владних повноважень, що дорівнює 30 дням (чи 1 місяцю). Такі строки, до прикладу, характерні для дозвільної процедури в Естонії, Латвії, Чехії, Словаччині, Словенії, Португалії. Більш тривалі строки передбачені у Франції та Нідерландах (2 місяці / 8 тижнів). Менш тривалий загальний строк встановлений, до прикладу, в Литві (20 робочих днів) і Румунії (15 днів). Зазвичай, особливо коли заяву подають в електронній формі, заявнику надходить підтвердження про її отримання.

Поряд із загальними встановлено спеціальні скорочені строки для розгляду заяв фізичних осіб про надання дозволу на відступ для задоволення базових потреб (наприклад, для лікування, харчування тощо): у Болгарії такі дозволи видають протягом 48 годин, у Румунії – 10 робочих днів. В окремих юрисдикціях заявнику надається можливість позначити свій запит як терміновий.

Важливо, що строки, встановлені НКО, не можуть суперечити строкам, безпосередньо визначеним у санкційних регламентах ЄС. У ст. 2а(3) Регламенту 269/2014 стосовно процедури видачі дозволів на відступ від заборони щодо заморожування активів та надання активів підсанкційним особам встановлено правило «мовчазної згоди»: у разі відсутності негативного рішення, запиту на інформацію або повідомлення про додатковий час від НКО протягом 5 робочих днів з дати отримання запиту на отримання дозволу відповідно, дозвіл вважається наданим. Для належної реалізації цього правила заявник обов'язково має бути повідомлений про отримання НКО заяви разом із пакетом документів, оскільки інакше заявник може здійснювати відлік 5-денного строку раніше, ніж НКО дізнався про надходження до нього запиту.

Генеральний департамент Казначейства Франції пояснює, що за відсутності інших положень, що містяться в регламентах ЄС (зокрема й за умови непоширення правила «мовчазної згоди»), застосовується звичайне адміністративне право, яке передбачає *правило «мовчазної відмови»*: якщо протягом двох місяців немає відповіді від адміністрації, це означає відмову з боку НКО <sup>[109]</sup>.

У разі складності справи чи за потреби з'ясування додаткових обставин чи перевірки певних фактів відповідні строки можуть бути *подовжені*. Наприклад, у Латвії строк може бути подовжено з 1 до 4 місяців, а в Чехії, Словаччині, Литві та Естонії передбачено одноразове подовження на 10–60 днів. Зазвичай заявника повідомляють про рішення про подовження строку, а саме рішення має бути обґрунтованим.

Відлік указаних строків починається лише з *моменту подання повного пакета документів* <sup>[110]</sup>. У Франції також спеціально передбачено, що, якщо заявник вносить зміни в заявку (наприклад, додає новий документ, змінює аргументацію), відлік двомісячного строку починається заново <sup>[111]</sup>.

У Швеції, Фінляндії, Бельгії, Польщі та Данії строки нормативно не визначено. НКО пояснюють це тим, що час обробки залежить від складності запиту та особливостей кожного конкретного випадку. На практиці це означає очікування від 2 тижнів до 3–4 місяців. На вебсайті італійського Комітету з фінансової безпеки зазначено, що процес отримання дозволу зазвичай займає понад 3 тижні. У Фінляндії середній час обробки заявки становить 2–3 місяці <sup>[112]</sup>. У будь-якому разі НКО надають відповідь за можливості, а в разі великої кількості запитів пріоритет надається запитам за гуманітарними та медичними відступами.

Якщо відійти від узагальнень, то можна простежити комплексний характер вирішення питання регулювання строків розгляду заяви за окремими країнами. Наприклад, ПФР Латвії розглядає заявку протягом 1 місяця з дня її надходження, однак строк може бути подовжений до 4 місяців. Водночас з обґрунтуванням причин є можливість подання термінової заяви, яку за можливості ПФР розглядає в коротший термін <sup>[113]</sup>.

Згідно з наказом директора ПФР Литви, протягом 20 робочих днів з моменту отримання заяви ухвалюють рішення про відступ від застосування міжнародних фінансових санкцій або припинення заморожування коштів та інших фінансових активів, однак, якщо рішення не може бути ухвалено протягом цього строку, цей строк може бути подовжено з обґрунтуванням, але не більше ніж на 10 робочих днів <sup>[114]</sup>.

Згідно зі ст. 13 естонського Закону про міжнародні санкції, НКО видає дозвіл протягом 30 днів з моменту отримання заяви – подання всіх необхідних документів та інформації. Однак НКО може в обґрунтованих випадках продовжити строк розгляду заяви до 60 днів із письмовим повідомленням про продовження строку, а заяву, подану для видачі дозволу на гуманітарну допомогу, розглядають у пріоритетному порядку<sup>[115]</sup>.

У Румунії строки розгляду диференційовано та детально врегульовано в урядовій Надзвичайній постанові: 1) відповідь на запит повідомляють заявнику в письмовій формі протягом 15 робочих днів з моменту його отримання, якщо інше не передбачено регламентами; 2) якщо це відступ для задоволення основних потреб або з гуманітарних міркувань, відповідь має бути повідомлена протягом 10 робочих днів з моменту отримання запиту, якщо коротший термін не передбачено регламентами; 3) як виняток термін для повідомлення відповіді може бути продовжено максимум до 60 днів у разі, якщо потрібні додаткові роз'яснення відповідних аспектів для видачі відступу<sup>[116]</sup>.

Відповідно до ст. 13 словацького Закону про впровадження міжнародних санкцій, рішення ухвалюють протягом 30 днів від дня отримання заяви, однак строк може бути продовжено на 30 днів, а у разі особливо складної справи – повторно, до того ж неодноразово<sup>[117]</sup>.

## **2. Оцінювання (розгляд) заявки**

Для процесу оцінювання заявок характерний високий ступінь міжвідомчої співпраці та широка дискреція органів. Фактично НКО не зобов'язаний видати дозвіл лише тому, що заявка формально бездоганна. Дозвіл у цьому сенсі більше схожий на винятковий привілей, ніж на суб'єктивне право: хоча НКО не можуть відмовити в наданні дозволу свавільно, однак у рішенні про відмову вони цілком можуть обмежитися загальними міркуваннями про ризик обходу санкцій чи суперечність національним чи загальноєвропейським інтересам.

Передовсім НКО оцінюють запит на предмет дотримання процесуальних формальностей: якщо їх порушено, ухвалюється рішення про залишення заяви без розгляду та/або повернення заявки. Таке рішення ухвалюють на етапі первинного формального контролю, якщо заявка є неповною, не містить необхідних документів, які підтверджують обставини, викладені в ній, або подана з порушенням встановленої форми.

Зокрема, законодавство Естонії передбачає, що неповні заявки не розглядаються по суті та підлягають негайному поверненню заявнику для повторного подання <sup>[118]</sup>. Аналогічний підхід застосовують у Бельгії на федеральному рівні: якщо немає повної інформації з належними підтверджувальними документами, орган не має можливості оцінити доречність і точність запиту, внаслідок чого справу закривають без подальшого розгляду по суті <sup>[119]</sup>. Мінприроди Литви в разі відсутності обов'язкової інформації лише інформує заявника електронною поштою про недоліки і припиняє розгляд. Заявку не розглядають також, якщо під час її розгляду міністерством заявник відкликає її <sup>[120]</sup>.

Адміністративна процедура розгляду звернень також може передбачати направлення запиту до іншого уповноваженого НКО у разі помилкової ідентифікації заявником. Це особливо важливо для юрисдикцій, представлених розгалуженою системою НКО (децентралізований підхід). Згідно із законодавством Естонії, якщо орган державного управління, якому було подано заяву про дозвіл на відступ, не є компетентним для ухвалення рішення щодо неї, він переадресовує її відповідальному органу <sup>[121]</sup>.

Процес розгляду (оцінювання) запиту має такі особливості:

*1. Пріоритетність.* Заяви, що ґрунтуються на гуманітарних міркуваннях і життєво необхідних потребах фізичних осіб, розглядають позачергово та за прискореною процедурою.

*2. Консультації та узгодження позиції з іншими НКО відповідної держави-члена (внутрішнє узгодження).* НКО не обмежений поданими документами, він активно аналізує вже наявні в нього інші відомості, звертається до державних реєстрів, інших НКО (за децентралізованого підходу) чи будь-яких інших органів влади, чи навіть третіх осіб (інших юридичних та фізичних осіб), які зобов'язані співпрацювати з НКО у питаннях, що є предметом його відання.

Згідно з вимогами урядової постанови в Литві, державна або муніципальна установа, отримавши запит від НКО в межах своєї компетенції про надання інформації, необхідної для ухвалення рішення про надання дозволів, подає інформацію не пізніше ніж протягом 5 робочих днів з моменту отримання запиту <sup>[122]</sup>. У Словенії міністерство чи відомство, що ухвалюють рішення щодо заяви, можуть перед ухваленням рішення щодо заяви звернутися до Постійної координаційної групи, яка повинна дати висновок не пізніше ніж через 5 днів від отримання запиту <sup>[123]</sup>.



Крім того, як згадано раніше, в окремих юрисдикціях рішення про надання дозволу вимагає погодження МЗС. В Естонії кожне рішення ПФР має бути погоджено МЗС, а в Румунії дозвіл надається лише після висновку МЗС про дотримання норм міжнародного права.

Зрештою, НКО мають право (хоча й не зобов'язані) комунікувати безпосередньо із самим заявником. Згідно з румунською Надзвичайною постановою, НКО може письмово вимагати від заявника роз'яснень або додаткової інформації щодо заяви чи документів. Роз'яснення та документи мають бути подані протягом 24 годин з моменту отримання запиту<sup>[124]</sup>.

*3. Комунікація всередині ЄС та з НКО країн-партнерів.* Значна частина заявок, особливо тих, які стосуються міжнародних операцій, може потребувати звернення за допомогою до уповноважених НКО інших держав-членів ЄС чи навіть країн-партнерів (США, Велика Британія, Японія, Канада, Швейцарія та ін.).

Як уже зазначено вище, санкційні регламенти ЄС вибудували розгалужену систему співпраці між державами-членами (НКО – НКО) та з Єврокомісією (НКО – Єврокомісія – НКО) з метою протидії обходу санкцій та уніфікації правозастосування. У межах цієї співпраці є імперативна вимога про взаємне повідомлення щодо виданих дозволів та відмов у видачі. Розгляд заяви про надання дозволу, у видачі якого вже було відмовлено іншою державою-членом, потребує обов'язкової консультації з такою державою-членом, а в разі ухвалення позитивного рішення за поданою заявою – належного обґрунтування.

*4. «Тягар доказування» повністю покладено на заявника.* Розподіл обов'язків щодо доведення фактів у дозвільних процедурах є асиметричним: саме заявник повинен докласти максимальних зусиль, щоб довести наявність підстав для застосування відступу. Це підтверджується не лише національним законодавством досліджуваних держав, а й роз'ясненнями НКО. Наприклад, у Чехії діє принцип «обґрунтуйте все, що зазначено в заяві»<sup>[125]</sup>, у Литві заявник має повністю довести правову та фактичну підставу, необхідність застосування відступу<sup>[126]</sup>, а в роз'ясненнях Центрального банку Ірландії наголошено, що заявник повинен пояснити, як запит стосується основної потреби, і довести, що немає ризику обходу санкцій<sup>[127]</sup>.

5. Широка дискреція НКО та переважно вузьке тлумачення відступів. Дослідження практики проаналізованих держав-членів дає змогу стверджувати про переважання підходу, згідно з яким dérogaції (відступи) підлягають обмежувальному (вузькому) тлумаченню (*restrictive interpretation*). Цей підхід зумовлений цільовою природою санкцій: оскільки загальним правилом є певна заборона економічної взаємодії з підсанкційними суб'єктами для досягнення цілей зовнішньої політики, будь-яке послаблення повинно тлумачитися вузько, щоб не нівелювати ефективність обмежувального заходу. Проте така вузька інтерпретація не повинна порушувати фундаментальні права людини та переростати у свавілля.

Правова рамка дозвільного механізму набула подальшої деталізації в практиці Суду ЄС, який розглянув низку спірних питань, що виникли в процесі його застосування. Рішення Суду підтверджують, що розсуд компетентних органів щодо надання або відмови в наданні дозволів має суттєві правові обмеження, що ґрунтуються на основних правах та принципі практичної ефективності.

### **Межі розсуду компетентних органів: справа Peftiev**

Справа **C-314/13 Uzsienio reikalų ministerija and Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba v Vladimir Peftiev and Others** <sup>[128]</sup> стосувалася дозволу, необхідного для оплати юридичних послуг у контексті санкційного режиму щодо Білорусі. Декілька підсанкційних осіб з метою оскаржити внесення до списків уклали угоду з литовською юридичною фірмою. Після отримання гонорарів кошти було заморожено. Литовські компетентні органи відмовили в задоволенні клопотання про надання дозволу на їх вивільнення. Зокрема, компетентні органи ставили під сумнів законність походження відповідних коштів.

Суд справедливості зазначив, що дискреція щодо надання або відмови в наданні дозволів не є безмежною. Здійснення таких повноважень має відповідати основоположним правам, зокрема праву на ефективний засіб правового захисту, гарантованому ст. 47 Хартії основних прав Європейського Союзу. З огляду на те, що представництво адвокатом є обов'язковим у провадженнях перед судовими органами ЄС, можливість отримати доступ до заморожених коштів для оплати юридичних послуг є неодмінною умовою для ефективного здійснення права на оскарження обмежувальних заходів.

Суд визнав, що компетентні органи мають широку дискрецію щодо рішень про видачу дозволів: вони можуть перевіряти, чи кошти призначені виключно для оплати юридичних послуг, оцінювати розумність і пропорційність відповідних гонорарів, а також встановлювати умови для запобігання обходу обмежувальних заходів. Утім, потрібно досягти справедливого балансу між ефективністю обмежувальних заходів та захистом основоположних прав. Відмова у видачі дозволу не може ґрунтуватися на міркуваннях, що виходять за межі критеріїв, встановлених Регламентом, або таких, що роблять механізм надання дозволів практично неефективним.

Суд постановив, що нібито незаконне походження коштів не є чинником, релевантним щодо питання про надання дозволу на використання цих коштів. Оскільки за Регламентом немає прямої залежності між наданням дозволу і походженням коштів, компетентні органи не мають права відмовляти в наданні дозволу, обґрунтовуючи відмову сумнівами щодо походження відповідних коштів. Натомість варто з'ясувати мету вивільнення коштів та наявність належних гарантій для запобігання зловживанням. Отже, рішення Суду встановлює, що контроль держав-членів за заявами про вивільнення заморожених коштів для оплати юридичних послуг має залишатися функціонально обмеженим і пропорційним: він не повинен перешкоджати практичній можливості підсанкційних осіб отримати юридичне представництво та домогтися судового перегляду застосованих до них обмежувальних заходів.

### **Застосування до судових зборів: справа *Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds***

Логіку справи Peftiev було розвинуто у справі **C-384/24 *Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds v Belgische Staat*** <sup>[129]</sup>, розглянутій у контексті Регламенту № 269/2014, де Суд вирішував питання про те, чи може відступ, передбачений ст. 4(1)(а) щодо «базових потреб», охоплювати обов'язкові процесуальні витрати (судові збори), пов'язані з ініціюванням судового провадження, у якому особа оскаржувала рішення про внесення до санкційних списків.

У цій справі RKDF – організація, кошти якої в Euroclear Bank було заморожено у зв'язку з домінантним впливом на неї підсанкційних осіб, – отримала відмову бельгійських компетентних органів у задоволенні клопотань про переказ або вивільнення цих коштів. Коли RKDF спробувала оскаржити це рішення перед Державною радою Бельгії, вона не змогла вчасно сплатити судові збори, оскільки її кошти було заморожено. Суд, що звернувся з преюдиційним запитом, поставив питання, чи дозволяє або зобов'язує стаття 4(1)(a) вивільняти заморожені кошти для сплати таких судових зборів.

Загальний Суд дійшов висновку, що так, зобов'язує. Нагадавши, що обмежувальні заходи мають застосовуватися з дотриманням основоположних прав, гарантованих Хартією, він наголосив, що система відступів Регламенту № 269/2014 покликана *inter alia* забезпечити особам, щодо яких застосовано заморожування активів, можливість ефективно захищати свої інтереси. Поняття «базових потреб» у ст. 4(1)(a) має тлумачитися широко: вони охоплюють витрати, без яких неможливе дотримання основоположних прав. Судові збори, що є обов'язковою передумовою ініціювання провадження, подібні за своєю природою до податків і комунальних платежів та підпадають під дію цього положення. Отже, компетентні органи зобов'язані надавати дозвіл на вивільнення заморожених коштів для їх сплати.

Це рішення прямо спирається на висновки у справі *Peftiev*, поширюючи принцип забезпечення ефективності судового захисту за межі стадії юридичного представництва – на стадію доступу до суду як такого. Сукупний ефект обох рішень полягає у формуванні послідовної вимоги: застосування заходів із заморожування активів не має унеможливлювати виконання обов'язкових процесуальних вимог, чи то залучення адвоката, чи то сплати судових зборів, що обумовлюють прийнятність позову.

### **Широке тлумачення поняття «платіж»: справа NKO**

Третій аспект практики стосується сфери застосування дозволів для договірних зобов'язань відповідно до ст. 6(1) Регламенту № 269/2014. Справа **T-494/22 NKO AO National Settlement Depository (NSD) v Council of the European Union** <sup>[130]</sup> порушила питання про те, чи обмежується поняття «платіж» у цьому положенні грошовими переказами чи охоплює й інші форми договірного виконання.



Загальний Суд постановив, що поняття «кошти» (*funds*) та «економічні ресурси» (*economic resources*) визначено в Регламенті широко: вони охоплюють усі типи фінансових активів та інших активів, здатних генерувати економічну цінність. Поняття «платіж» має тлумачитися узгоджено з широким колом активів, що можуть підлягати вивільненню, а тому не може обмежуватися грошовими операціями. Вужче тлумачення не відповідало б вимогам системного тлумачення регламентів.

На цій підставі Суд дійшов висновку, що стаття 6(1) охоплює негрошові форми виконання, включно з поверненням фінансових інструментів, зокрема цінних паперів або облігацій клієнтів, що зберігаються на заморожених рахунках. Отже, національні компетентні органи можуть надавати дозволи на виконання підсанкційними організаціями договірних зобов'язань, що виникли до їх внесення до переліку, і полягають у переказі фінансових інструментів. Це рішення має особливе значення щодо інфраструктури фінансових ринків, де зобов'язання між зберігачами та їхніми клієнтами нерідко набувають форми переказу різноманітних фінансових інструментів, а не лише грошових коштів.

### **Оцінювання ризику обходу санкцій**

НКО зобов'язані оцінювати ризики обходу санкційного режиму, щоб запобігти такому обходу. НКО може відмовити у видачі дозволу, якщо він має достовірні підстави, – отримані з конфіденційних або загальнодоступних джерел, – для підозр, що операція може бути використана для обходу санкцій. Індикаторами підозрілості можуть слугувати аномально низькі ціни або неможливість ідентифікувати одного чи декількох учасників операції<sup>[131]</sup>.

Коли кредитор підсанкційної особи звертається з клопотанням про доступ до заморожених коштів з метою задоволення своїх вимог до підсанкційної особи, компетентний орган має з'ясувати характер відповідного правового зобов'язання, оцінити ризик обходу санкцій та приділити особливу увагу випадкам, коли відносини між кредитором та підсанкційною особою викликають підозри<sup>[132]</sup>. Якщо третя сторона прагне вивільнити кошти підсанкційної особи, компетентний орган також повинен перевірити обґрунтованість клопотання та встановити, чи не свідчать зв'язки заявника з підсанкційною особою про скоординований обхід санкцій<sup>[133]</sup>.

Як загальний запобіжний захід органам рекомендовано віддавати перевагу прямим банківським переказам перед виплатами готівкою та встановлювати умови, зокрема кількісні обмеження або обмеження вартості перепродажу вивільнених економічних ресурсів<sup>[134]</sup>. Усі дозволи мають надаватися в письмовій формі та до фактичного використання відповідних коштів або ресурсів чи надання доступу до них<sup>[135]</sup>.

Прикметно, що наявність механізму надання дозволів не звільняє підсанкційних осіб від їхніх правових зобов'язань: підсанкційна особа не може посилатися на факт замороження активів як на підставу, що виправдовує невиконання договірною або іншого юридичного зобов'язання, якщо вона не зверталася за відповідним дозволом<sup>[136]</sup>.

У своїх FAQs Єврокомісія у відповідях на питання про відступи за окремими секторальними санкціями постійно наголошує на необхідності запобігання ризику обходу санкцій. Наприклад, щодо права НКО дозволити продаж або іншу передачу права власності на танкери для перевезення сирової нафти або нафтопродуктів незалежно від того, чи походять вони з Союзу, будь-якій фізичній або юридичній особі, організації чи органу в Росії або для використання в Росії, вони можуть враховувати такі дані щодо покупця: попередній та нинішній досвід і послужний список у секторі морських перевезень, право власності на судно, а також його прапор, класифікаційне товариство та страховик, інформація та підтвердження від судового брокера або ескроу-агента, участь керівництва та акціонерів, ресурси для експлуатації та обслуговування танкера, послужний список дотримання санкцій, а також намір регулярно заходити до російських територіальних вод. Для юридичної особи, організації або органу, додатковими елементами є місце реєстрації, дата заснування, зміст корпоративної документації, діяльність та прапор флоту покупця (або його відсутність), структура власності покупця, включно з кінцевими бенефіціарними власниками, особою акціонерів та керівників тощо. Якщо НКО має достатні підстави вважати, що танкер буде використовуватися для транспортування або реекспорту для транспортування російської сирової нафти або нафтопродуктів або для транспортування до третіх країн, що перевищують граничну ціну на нафту G7+, він не повинен надавати дозвіл. Це може статися, наприклад, коли НКО має інформацію, яка свідчить про те, що сторона транзакції займається обходом санкцій або певні елементи транзакцій є підозрілими (наприклад, одну або декілька сторін неможливо ідентифікувати або корпоративна структура є надмірно складною). І навпаки, наприклад, НКО може надати дозвіл, якщо він отримає докази того, що покупець транспортуватиме російську сиру нафту або нафтопродукти відповідно до граничної ціни на нафту G7+ або матиме доступ до Росії лише для транспортування неросійської сирової нафти<sup>[137]</sup>.

## **Дотримання основоположних прав**

Ухвалюючи рішення про надання чи ненадання дозволів на використання заморожених активів, компетентні органи держав-членів мають брати до уваги основоположні права та свободи, визнані в ЄС <sup>[138]</sup>. На практиці це означає, що під час розгляду клопотань про надання дозволів компетентні органи повинні враховувати, зокрема, право на задоволення базових потреб, право на захист (зокрема стосовно витрат на юридичні послуги) та право власності – з огляду на те, що заморожування активів не припиняє права власності, а лише обмежує можливість розпоряджатися майном. Також потрібно брати до уваги право власності непідсанкційних організацій, у яких зберігаються заморожені кошти; майнові права, що виникають із договорів, укладених до внесення особи до санкційних списків <sup>[139]</sup>. Крім того, важливими чинниками є безпека людей, захист довкілля, міжнародне дипломатичне і консульське право, а також гуманітарна допомога (зокрема постачання медикаментів і продовольства, евакуація персоналу) <sup>[140]</sup>.

Окремим практичним питанням є зайнятість підсанкційних осіб. Фінансові обмежувальні заходи не позбавляють підсанкційних осіб права на працю, однак на виплату винагороди потрібна ліцензія. Компетентні органи мають верифікувати факт зайнятості, передбачити належні гарантії (проти зловживань і обходу санкцій) та зазвичай вимагати, щоб виплата заробітної плати здійснювалася на заморожений рахунок. Виплата коштів готівкою можлива лише за окремим дозволом. За тим самим дозволом слід допускати й відрахування на соціальне страхування та сплату податків; аналогічне правило застосовується до соціальних виплат <sup>[141]</sup>.

Передовий досвід у визначенні конкретних критеріїв для оцінювання запитів на розморожування коштів під основні потреби фізичних та юридичних осіб демонструє Латвія, де спеціальна урядова постанова містить «Принципи визначення основних потреб» <sup>[142]</sup>. Згідно з цим актом, витрати, необхідні для забезпечення основних потреб суб'єкта санкцій, можуть бути лише тими, що необхідні для забезпечення повсякденного життя та здоров'я суб'єкта санкцій або членів його сім'ї, що перебувають на його утриманні, а також життєво необхідного мінімуму суб'єкта санкцій – юридичної особи (п.10 постанови). Під час ухвалення рішення ПФР застосовує такі принципи визначення основних потреб:

– забезпечення того, щоб витрати були необхідними лише для цілей, зазначених у п. 10;

– для визначення суми витрат, необхідних для забезпечення основних потреб, оцінюється обґрунтованість витрат з метою забезпечення вказаної мети, враховуючи, що сума витрат не може бути виправдана виключно на підставі оцінювання предмета санкцій щодо його розміру до застосування санкцій;

– витрати, необхідні для забезпечення основних потреб, та їх розмір для юридичних осіб оцінюються відповідно до плану дій юридичної особи на майбутнє, який розроблено з урахуванням обмежень, встановлених нормативними актами у сфері санкцій, та їхньої мети;

– для визначення основних потреб юридичної особи, зокрема обсягу необхідних витрат, особа на вимогу ПФР надає оцінку незалежних аудиторів або оцінювачів на підставі індивідуальних критеріїв, встановлених ПФР (п. 11).

Щодо оцінювання витрат особи до внесення її до списку підсанкційних осіб ПФР також пояснює, що розкішний спосіб життя особи до запровадження санкцій не є підставою для запиту дозволу на використання заморожених коштів для покриття витрат на розкішний спосіб життя, який не відповідає меті забезпечення основних потреб. Аналогічно, наприклад, суб'єкт санкцій, юридична особа, певна кількість працівників або розмір орендованого приміщення, як це було до запровадження санкцій, не є підставою для запиту дозволу на виняток для задоволення основних потреб, дозволу на працевлаштування такої самої кількості працівників або продовження оренди приміщення того самого розміру, якщо запроваджені санкції, по суті, не дозволяють продовжувати економічну діяльність<sup>[143]</sup>.

### **Захист конфіденційної інформації та персональних даних**

Процедура розгляду заяв на отримання санкційних дозволів нерозривно пов'язана з обробкою величезних масивів чутливої комерційної та персональної інформації (дані про банківські рахунки, структуру власності, комерційні контракти, стан здоров'я тощо). На всі ці процеси поширюється дія Загального регламенту про захист даних (*General Data Protection Regulation, GDPR*). Водночас публічний інтерес у забезпеченні національної безпеки та імплементації міжнародних санкцій може мати пріоритет над приватними інтересами збереження конфіденційності, тому регламенти ЄС та національне законодавство держав-членів дозволяють обмін інформацією в межах міжвідомчої взаємодії та взаємодії між державами-членами та Єврокомісією, який скасовує банківську або комерційну таємницю для НКО.



Винятки з правил захисту конфіденційної інформації в окремих випадках можуть бути розширені. Наприклад, згідно з ч. 13 ст. 12 хорватського Закону «Про обмежувальні заходи», заборона на розголошення інформації, визначеної як конфіденційна спеціальними правилами, що застосовуються до юридичних осіб, які мають публічні повноваження, не поширюється на подання даних та експертних висновків на запит НКО <sup>[144]</sup>.

Загалом НКО забезпечують високий рівень секретності самих проваджень щодо дозволів задля дотримання конфіденційності відповідно до чітких вимог. Наприклад, МЗС Фінляндії зазначає, що воно не надає коментарів щодо деталей наданих дозволів чи відмов щодо них, зважаючи на конфіденційну інформацію поданих заяв<sup>[145]</sup>. Інформація про видані індивідуальні дозволи та їхній зміст не оприлюднюється. Проте генеральні ліцензії в разі їх видання доступні на вебсайтах відповідних НКО з огляду на те, що вони поширюють свою дію на невизначене коло суб'єктів, які, щоб скористатися наданим загальним дозволом, повинні мати змогу ознайомитися з ним і без звернення до НКО.

## **§ 7. Рішення НКО за результатами розгляду заяви (запиту)**

За результатами розгляду заяви (запиту) на отримання дозволу за відступом НКО видає адміністративний акт, характер якого залежить від повноти наданої інформації та матеріального обґрунтування. Вище уже зазначено, що недотримання процедурних формальностей може бути підставою для залишення заяви без розгляду чи повернення її заявнику для виправлення недоліків. Якщо ж заява підлягає розгляду, то НКО може задовольнити заяву або відмовити в її задоволенні.

### ***Позитивне рішення***

Формою позитивного рішення про задоволення заявки є видача індивідуального дозволу (ліцензії). Це індивідуальний адміністративний акт, який дозволяє конкретній фізичній або юридичній особі здійснити чітко визначену, разову або триваючу транзакцію, із зазначенням точних сум, контрагентів, банківських установ тощо. Як зазначено вище, саме видача індивідуальних дозволів є стандартною практикою для всіх без винятку держав-членів, оскільки вона найкраще відповідає принципу цілеспрямованості санкцій та дає змогу здійснювати ефективний контроль за кожною операцією та запобігати обходу санкцій.

Натомість менш поширеною є практика видачі загального дозволу (генеральної ліцензії), що має окремі ознаки нормативного адміністративного акта, оскільки дозволяє невизначеному заздалегідь колу осіб, які відповідають певним критеріям, здійснювати типові операції без необхідності звертатися за індивідуальним дозволом щоразу. Видача генеральних ліцензій є не так відповіддю на запит конкретного заявника, як реакцією НКО на наявну чи очікувану велику кількість запитів щодо одного й того самого виду відступу, за умови, що це не нівелює ефективність обмежувального заходу.

Підставою для ухвалення позитивного рішення про надання дозволу є доведення суворої та беззаперечної відповідності мети запланованої транзакції чи іншої діяльності одному з відступів, прямо та вичерпно передбачених у санкційних регламентах ЄС, відсутній чи допустимо низький ризик обходу санкцій, несуперечність національним інтересам держав-членів.

### **Негативне рішення**

Протилежним є рішення про відмову в задоволенні заявки, що так само є рішенням по суті, яке ухвалюється після всебічного аналізу як самої заяви (запиту) і доданих до неї документів, так і відповідей інших органів та установ, наданих на підставі запиту НКО, результатів консультацій з іншими НКО в державі-члені, НКО інших держав-членів та Єврокомісією, іншої інформації, отриманої з необмеженої кількості джерел (розслідування правоохоронних органів, дані різних реєстрів тощо).

Рішення про відмову не завжди може мати форму письмового адміністративного акта. Це пов'язано з тим, що в окремих юрисдикціях рішення про відмову у видачі дозволу на підставі відступу фактично презюмується у разі відсутності повідомлення від НКО протягом строку, встановленого для розгляду запиту. Зокрема, адміністративне законодавство Франції та Іспанії містить положення, згідно з якими відсутність офіційної відповіді від НКО у таких випадках протягом встановленого строку юридично прирівнюється до рішення про відмову (*презумпція відмови*). Цей механізм, відомий в іспанському праві як *silencio administrativo*, дає змогу заявнику вийти з ситуації невизначеності, перейшовши до етапу оскарження, не чекаючи на фактичний документ від органу влади <sup>[146]</sup>.

Порівняльне дослідження підстав для відмови у видачі дозволу в державах-членах ЄС показує, що НКО ухвалює негативне рішення, якщо він доходить висновку про відсутність матеріально-правових підстав для застосування дерогації, не отримує обов'язкового погодження, встановлює наявність ризиків обходу санкційного режиму або ж вважає відступ недоцільним з огляду на захист національних інтересів.

Насамперед НКО ухвалює рішення про відмову у видачі дозволу у разі, коли заявник не зміг виконати покладений на нього тягар доказування, переконливо не продемонстрував відповідність свого випадку встановленим у санкційному регламенті цілям та іншим умовам дерогації. Невідповідність змісту запиту критеріям дерогації може бути, наприклад, якщо заявлені витрати об'єктивно не можуть бути кваліфіковані як такі, що підпадають під відступ. Водночас практика надання дозволів в окремих юрисдикціях свідчить про непоодинокі випадки неналежного розгляду НКО заявок на предмет суворості відповідності цілям задоволення основних потреб заявника. Резонансним прикладом є аудит Вищої контрольно-ревізійної палати Польщі (NIK), яка виявила невідповідності в рішеннях польського НКО про видачу дозволів. NIK визнала необґрунтованим вивільнення заморожених коштів для покриття витрат на мовні курси для співробітників, харчування, автомийку та спортивні картки, оскільки ці преференції не є «необхідними для задоволення основних потреб» суб'єкта господарювання<sup>[147]</sup>.

Інша поширена підстава для відмови – наявність ризику обходу санкцій. Відмова є обов'язковою, якщо НКО за допомогою власних розслідувань, фінансової розвідки або обміну інформацією встановлює, що задоволення заявки в цьому конкретному випадку створює недопустимий ризик обходу санкцій, наприклад, якщо транзакція має складну структуру (з використанням підставних компаній, трастів, юрисдикцій-офшорів), яка може бути створеною виключно для маскуванню реального кінцевого бенефіціара (оновлені *EU Best Practices* також указують на необхідність ретельної перевірки невиправдано складних корпоративних структур). У законодавстві деяких країн ризик обходу санкцій безпосередньо визначено як критерій для оцінювання запиту. Зокрема, у Румунії, згідно з урядовою Надзвичайною постановою, під час розгляду запиту на відступ НКО бере до уваги надані докази, власне оцінювання та іншу інформацію, щоб перевірити, чи є ризик обходу міжнародних санкцій<sup>[148]</sup>.

Негативне рішення для заявника може бути пов'язано також і з відсутністю погодження від інших державних органів, якщо воно є обов'язковим. У багатьох державах-членах законодавство вимагає обов'язкового чи факультативного міжвідомчого погодження рішень про відступи зазвичай з Міністерством закордонних справ чи зі спеціально створеним координаційним органом з питань санкцій. Вище вже зазначено, що в Естонії НКО повинен відмовити у видачі дозволу, якщо МЗС не схвалює його, навіть якщо всі інші критерії виконано, а в Румунії НКО зобов'язаний отримати від МЗС позитивний висновок про дотримання міжнародного права.

В окремих юрисдикціях підставою для відмови може бути захист національних інтересів. Законодавство Чехії містить унікальне положення, яке дозволяє ФАУ відхилити клопотання, якщо задоволення цього клопотання суперечило б зовнішньополітичним інтересам Чеської Республіки або могло б загрожувати громадському порядку чи безпеці<sup>[149]</sup>. Це положення є додатковим підтвердженням того, що видача дозволу залишається в полі широкої політико-адміністративної дискреції держави.

### **Повідомлення заявника**

Про ухвалене рішення НКО повідомляють заявника письмово. Найоперативніше це відбувається, якщо заявка була надіслана в електронній формі – на електронну скриньку НКО чи через спеціальний вебпортал. Наприклад, заявники, які подали заяву через французький онлайн-сервіс «Міжнародні фінансові санкції», отримують електронного листа із запрошенням отримати доступ до свого особистого облікового запису в онлайн-сервісі, де можуть переглянути рішення Генерального директорату Казначейства про прийняття заявки, її задоволення чи відхилення в розділі «Мої запити на отримання дозволів / Оброблені запити»<sup>[150]</sup>.

Рішення про відмову має бути обґрунтованим, проте рівень деталізації мотивувальної частини може варіювати. Наприклад, у Чехії з міркувань національної безпеки в обґрунтуванні рішення про відмову зазначають лише узагальнені факти, які слугували підставою для такого рішення<sup>[151]</sup>.

## **Повторне звернення**

У разі отримання відмови заявник має обмежені можливості для повторного звернення. Оскільки рішення НКО є адміністративним актом, щодо нього діє принцип його юридичної чинності, який забороняє повторний розгляд тотожних заяв (своєрідний адміністративний аналог принципу *res judicata*). Звернутися повторно можна виключно за умови зміни фактичних або юридичних обставин. Наприклад, у ст. 9 чеського Закону про міжнародні санкції вказано, що повторну заяву про видачу рішення можна подати лише у разі зазначення підстав, які досі не були наведені в заяві та можуть обґрунтувати інший результат <sup>[152]</sup>. Подібні інструкції є і в Хорватії: заявник зобов'язаний подати нову заявку з усіма необхідними та/або корисними супровідними документами, якщо параметри оцінювання змінилися <sup>[153]</sup>.

## **Територіальні межі дії дозволу**

Дозвіл, виданий НКО держави-члена, дійсний лише в межах цієї держави-члена. Отже, дозвіл не є автоматично дійсним в інших державах-членах, наприклад, у разі материнської компанії та дочірньої компанії, розташованих у різних державах-членах. Оператори повинні робити запит на дозвіл у кожній державі-члені, з якої вони планують надавати послуги. Єврокомісія рекомендує оператору повідомити свій НКО про те, що запит на аналогічний дозвіл зроблено для його дочірньої компанії в іншій державі-члені. Це дасть змогу національним компетентним органам обмінюватися відповідною інформацією <sup>[154]</sup>.

## **Умови реалізації дозволу**

З огляду на ризики обходу санкцій, надання дозволу не є безконтрольною дією. НКО активно користуються дискреційним правом висувати додаткові умови до способу, строків та інших елементів реалізації дозволеної дії. До цього їх спонукають відповідні формулювання дерогацій у санкційних регламентах ЄС: «*шляхом відступу від статті ... компетентні органи держав-членів можуть дозволити ... за таких умов, які вони вважають доцільними...*».

У Румунії положеннями урядової постанови встановлено, що під час надання дозволу НКО вживають усіх необхідних заходів, щоб уникнути його використання для цілей, несумісних із причиною його надання, відповідно до умов, передбачених актами, що встановлюють відповідну міжнародну санкцію <sup>[155]</sup>. Законодавство Чехії та Словаччини також передбачає, що НКО встановлює в рішенні умови застосування дозволу так, щоб не було перешкод досягненню мети міжнародних санкцій <sup>[156]</sup>.



Якщо ці умови порушуються, рішення підлягає скасуванню. Згідно зі ст. 13 словацького Закону про впровадження міжнародних санкцій, у рішенні орган може передбачити умови застосування дозволу так, щоб не допустити зриву міжнародних санкцій, а в разі порушення умов наданого дозволу відповідний орган негайно ухвалює рішення про скасування дозволу<sup>[157]</sup>.

Ілюстративним прикладом такої обумовленості є згаданий вище фінський кейс: МЗС надало відступ групі фінських інвесторів на викуп акцій арени Helsinki Halli у російських власників, проте виданий дозвіл містив безальтернативну вимогу, що всі доходи від продажу акцій повинні бути негайно заморожені на спеціальному рахунку в ЄС, гарантуючи, що підсанкційні особи не отримають доступу до коштів<sup>[158]</sup>.

Як законодавством, так і умовами виданого дозволу може бути передбачено обов'язок особи, яка отримала індивідуальний дозвіл (або особи, яка користується опублікованою генеральною ліцензією), здійснювати *ex post* звітування. До прикладу, у Франції суб'єкт зобов'язаний надіслати повідомлення до казначейства не пізніше ніж через три місяці після завершення транзакцій за загальною ліцензією<sup>[159]</sup>, а в Німеччині – протягом 30 днів після здійснення експортної операції<sup>[160]</sup>. Зазвичай вимоги до звітування встановлено в самому дозволі.

### **Директива ЄС 2024/1226**

Відповідно до Директиви ЄС 2024/1226, для забезпечення ефективного застосування обмежувальних заходів Союзу необхідно, щоб держави-члени мали ефективні, пропорційні та стримувальні кримінальні та некримінальні покарання за порушення цих обмежувальних заходів Союзу, включно з порушенням або невиконанням умов, передбачених дозволами, наданими НКО на здійснення діяльності, що за відсутності такого дозволу, визнавалася б порушенням санкційної заборони<sup>[161]</sup>.

Правове регулювання Директиви, що забезпечує реалізацію принципу пропорційності, передбачає, що не всі порушення обмежувальних заходів ЄС обов'язково повинні підлягати кримінальній відповідальності. Директива передбачає можливість того, щоб кожна держава-член самостійно ухвалювала рішення щодо порушення обмежувальних заходів Союзу, які стосуються коштів чи економічних ресурсів або товарів, послуг чи операцій вартістю менше ніж 10 000 євро: вважати їх кримінальними чи некримінальними (адміністративними) або взагалі некараними (наприклад, якщо вони дуже дрібні)<sup>[162]</sup>.

Водночас стосовно такої форми порушення, як «недотримання умов дозволу», виникають питання про правову кваліфікацію: як відрізнити порушення умов дозволу від порушення самого обмежувального заходу. Зокрема, у поясненнях до угорського законопроекту про транспозицію Директиви зазначено, що для такого порушення, безумовно, потрібен виданий офіційний дозвіл, межі якого перевищує винний або не виконується зобов'язання, що міститься в ньому. Якщо офіційного дозволу немає або якщо дозвіл є, але він стосується зовсім іншої діяльності, ніж та, що розглядається, – вчиняється інше порушення санкцій, не пов'язане з недотриманням дозволу. Крім того, наголошено, що це має бути суттєве, а не формальне порушення дозволу (порушення дозволу має суттєво порушувати обмежувальний захід ЄС)<sup>[163]</sup>. У будь-якому разі, Директива закріпила однакові умови караності як для власне порушень обмежувальних заходів, так і для порушення умов дозволів, виданих на підставі відступу від обмежувального заходу: найсуворішим покаранням, що загрожує винній фізичній особі, є ув'язнення (позбавлення волі), а його максимальний строк повинен становити не менше ніж 5 років.

### **Передача дозволу**

Дозвіл (ліцензія) на відступ від санкцій є адміністративним актом суворо індивідуального характеру. Як загальне правило, закріплене в нормативних актах усіх країн, дозвіл не може бути переданий або відчужений іншим суб'єктам (для реалізації цими суб'єктами). Наприклад, ст. 13 естонського Закону про міжнародні санкції імперативно визначає, що виданий дозвіл не підлягає передачі іншим особам, якщо інше не передбачено в самому дозволі<sup>[164]</sup>.

Проте, незважаючи на заборону юридичної передачі прав за дозволом, фактична реалізація дозволеної дії вимагає залучення третіх осіб (банків, митниці, логістичних компаній). У зв'язку з цим законодавство багатьох країн зобов'язує заявника ділитися інформацією про наявність дозволу з контрагентами. Латвійський ПФР роз'яснює, що виданий ним дозвіл не накладає прямого зобов'язання на треті сторони (наприклад, на банки) виконувати діяльність, але одержувач дозволу повинен надати виданий йому дозвіл іншим особам для підтвердження того, що відповідна діяльність отримала дозвіл ПФР<sup>[165]</sup>. У Хорватії законодавство уточнює, що заявники можуть пересилати копію дозволу третім особам, які очевидно пов'язані з транзакцією, а щодо осіб, чий зв'язок неочевидний, потрібно консультуватися з НКО<sup>[166]</sup>.

## **Анулювання, скасування та зміна рішення**

Виданий дозвіл на відступ не надає заявнику безвідкличного набутого суб'єктивного права вчиняти дозволені дії. НКО зберігають за собою повноваження контролювати реалізацію цього адміністративного акта і можуть вдаватися до його скасування (анулювання) або зміни.

Найбільш очевидною підставою для скасування рішення про видачу дозволу є порушення умов, встановлених у самому дозволі (за винятком порушення умов генеральної ліцензії), що спричиняє також відповідальність за порушення умов дозволу. Іншою причиною скасування виданого дозволу є виявлення, що він базувався на недостовірній, неповній або сфальсифікованій інформації, що, ймовірно, також може призвести до кримінального переслідування не лише за порушення санкцій, а й за інші діяння (зокрема у разі умисної фальсифікації).

Національне законодавство держав-членів нерідко містить норми щодо відповідальності заявника за правдивість даних. Найбільш деталізовано ці положення в законодавстві Румунії. Порядок ANAF прямо вказує, що дозвіл втрачає чинність у таких випадках: якщо на запит ANAF про надання інформації її не було надано (це розцінюють як приховування правди); якщо інформацію було навмисно приховано (пасивний обман) або спотворено (активний обман); або якщо після видачі дозволу заявнику стають відомі нові дані, через які транзакція є несумісною з європейськими нормами, проте заявник, попри це, не відмовився від будь-якої вигоди за цим дозволом <sup>[167]</sup>.

Згідно з чеським Законом про виконання міжнародних санкцій, ФАУ може скасувати рішення про надання дозволу або замінити його новим у разі: а) істотної зміни обставин, на підставі яких воно було видане, або б) порушення умови, встановленої в цьому рішенні, або відповідно до цього Закону, або відповідно до регламенту ЄС чи резолюції Ради Безпеки ООН <sup>[168]</sup>.

У Хорватії дозвіл вважається недійсним, якщо його видано на підставі інформації, яка виявиться неправдивою. У Литві рішення буде скасовано, якщо стане очевидним, що його було видано безпідставно <sup>[169]</sup>. У Франції Генеральний директорат казначейства може відкликати ліцензію *ex officio* (за власною ініціативою) без жодного попереднього втручання, якщо нормативна база, на підставі якої її було видано, зазнала змін <sup>[170]</sup>.

Дозвіл може бути змінено як самим НКО (наприклад, у разі часткової зміни санкційних режимів), так і за обґрунтованим клопотанням заявника. Оскільки комерційні транзакції є динамічними, заявники часто стикаються з необхідністю змінити банківські реквізити контрагента, суму транзакції (через курсові коливання) або строки поставки. У таких випадках НКО розглядають клопотання про внесення змін до чинного дозволу, проте це часто потребує повторного проходження процедури погодження, що продовжує строки.

У своїх регулярно оновлюваних FAQs Єврокомісія постійно звертає увагу на можливість зміни дозволу. НКО держав-членів видають дозволи на експорт товарів подвійного призначення на підставі оцінювання кожного окремого випадку, однак, якщо НКО мають підстави для перегляду свого попереднього оцінювання, регламент дозволяє їм анулювати, призупинити, змінити або скасувати дозвіл на експорт, який вже було надано. Це може бути пов'язано, серед іншого, зі зміною оцінювання ризиків, пов'язаних із конкретним кінцевим використанням, кінцевим користувачем або пунктом призначення, що викликає занепокоєння, або з додатковими обмеженнями торгівлі товарами, які могли бути введені після надання дозволу на експорт. Санкційні регламенти дозволяють НКО анулювати, призупиняти, змінювати або скасовувати дозвіл, який вони надали, якщо вони вважають це потрібним для ефективного виконання регламенту про санкції<sup>[171]</sup>.

## **§ 8. Оскарження**

Забезпечення права на ефективний засіб правового захисту (ст. 47 Хартії основних прав ЄС) є обов'язковим елементом будь-якої санкційної процедури. Відмова у видачі дозволу на дерогацію суттєво обмежує економічні свободи особи, тому держави-члени передбачають механізми оскарження таких рішень. За результатами порівняльного аналізу правових систем держав-членів ЄС можна виокремити дві основні моделі оскарження: альтернативну та винятково судову.

### ***Адміністративне та судове оскарження***

Наявність двох паралельних інструментів оскарження – адміністративного (досудового) та судового – є загальною та найпоширенішою практикою. Вона притаманна, зокрема, Латвії, Литві, Естонії, Румунії, Польщі, Чехії, Словаччині, Болгарії, Кіпру, Нідерландам, Франції, Німеччині, Італії.

Адміністративне оскарження відіграє роль важливого процесуального фільтра. Воно дає змогу НКО чи органу, у підпорядкуванні якого перебуває НКО, самостійно виправити помилку, переоцінити докази або врахувати нові обставини справи, не вдаючись до складного й дорогого судового оскарження. Процедура адміністративного оскарження зазвичай не регулюється спеціальними санкційними законами, а підпадає під дію загальних кодексів чи законів адміністративного судочинства.

Орган, уповноважений розглядати скаргу в адміністративному порядку, та строки відрізняються залежно від інституційної побудови виконавчої влади держави-члена ЄС. Наприклад, у Нідерландах заявник повинен спершу пройти етап внутрішнього оскарження, подавши заперечення безпосередньо до органу, який ухвалив рішення, протягом 6 тижнів з моменту його отримання, при цьому орган має до 10 тижнів на розгляд<sup>[172]</sup>. У Латвії скарга подається керівнику ПФР<sup>[173]</sup>, на Кіпрі закон визначає, що апеляція на відмову NGIS подається міністру фінансів у письмовій формі протягом 20 днів. Для забезпечення об'єктивності міністр повинен ухвалити рішення протягом 30 днів і може доручити перегляд справи вищим посадовим особам, які не брали участі в ухваленні первинного рішення<sup>[174]</sup>.

Унікальний підхід застосовано в Румунії: при ANAF створено спеціальну постійну комісію, яка розглядає апеляції на відмови щодо дотримання європейських і національних норм, після чого рішення може бути оскаржене до адміністративного суду<sup>[175]</sup>.

Як адміністративне, так і судове оскарження не означає автоматичної зупиняючої дії. Подання скарги не зупиняє дію відмови і не дозволяє здійснювати транзакцію чи іншу дію, щодо якої подавалася заява на отримання дозволу. Тобто оскарження не зупиняє дію рішення.

Заявник зазвичай може реалізувати право на судове оскарження незалежно від вичерпання засобів адміністративного захисту.

### **Виключно судове оскарження**

У деяких юрисдикціях законодавство держав-членів прямо забороняє або не передбачає можливості адміністративного (досудового) оскарження рішень НКО щодо відмови у видачі дозволу, спрямовуючи заявника безпосередньо до суду.



Згідно зі словенським законом, адміністративне оскарження рішень профільних міністерств не допускається. У разі незгоди єдиним інструментом є подання позову в порядку адміністративного спору безпосередньо до Верховного суду Республіки Словенія протягом короткого строку – 15 днів <sup>[176]</sup>. Відповідно до п. 9 ст. 12 хорватського Закону про обмежувальні заходи, (адміністративне) оскарження рішень компетентних органів щодо відмови у застосуванні відступів не допускається, але може бути подано адміністративний позов. Заявник може лише просити про повторний розгляд рішення, якщо надасть нові факти <sup>[177]</sup>.

Щодо підсудності справ про оскарження рішень, ухвалених на підставі заяви про надання дозволу, зауважимо, що загалом такі справи розглядають спеціалізовані суди адміністративної юрисдикції за встановленою процедурою (регіональні адміністративні суди), однак в окремих юрисдикціях розгляд цієї категорії справ належить до компетенції вищих судових органів, наприклад, Верховного суду в Словенії.

## РОЗДІЛ II. ДОЗВІЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ У САНКЦІЙНІЙ ПОЛІТИЦІ США

### § 1. Правова основа дозвільного механізму

Американська модель санкційного ліцензування характеризується поєднанням широких законодавчих повноважень, делегованих виконавчій гілці влади. Фундамент санкційного права формують федеральні закони, ухвалені Конгресом США. Основним процесуальним актом є Закон про національні надзвичайні ситуації 1976 року (*National Emergencies Act, NEA*)<sup>[178]</sup>, який дозволяє президенту США оголошувати надзвичайний стан, активуючи санкційні механізми. Основним матеріальним законом є Закон про міжнародні надзвичайні економічні повноваження 1977 року (*International Emergency Economic Powers Act, IEEPA*)<sup>[179]</sup>. Відповідно до розділу 1702 ІЕЕРА, президент має надзвичайні повноваження блокувати майно та забороняти будь-які фінансові транзакції за участю іноземного елемента в юрисдикції США, а також вимагати вичерпного звітування. Для більш давніх програм (як-от щодо Куби) діє також Закон про торгівлю з ворогом 1917 року (*TWEA*)<sup>[180]</sup>.

На відміну від ЄС, де відступи (винятки та дерогації) детально та вичерпно визначені в регламентах Ради ЄС, яка реалізує виключні законодавчі повноваження в цій сфері, у США Конгрес формує лише найбільш загальну рамку санкційного регулювання.

Безпосереднє запровадження санкцій здійснюється виконавчими указами президента (*executive orders*). Станом на 1 вересня 2025 р. оголошено 77 надзвичайних ситуацій національного рівня, що передбачають застосування ІЕЕРА, 46 з яких тривають<sup>[181]</sup>. Щонайменше п'ять виконавчих указів безпосередньо стосуються дій Росії щодо України (№ 13660, 13661, 13662, 13685, 14065). Вони юридично активують механізми ІЕЕРА та відкривають Міністерству фінансів і його спеціальному санкційному підрозділу (OFAC) шлях до розроблення конкретних правил<sup>[182]</sup>.

Наприклад, відповідно до розділу 10 виконавчого указу № 14065, міністр фінансів, за погодженням із державним секретарем, уповноважений вживати таких заходів, включно з прийняттям правил та нормативних актів, а також використовувати всі повноваження, надані президенту Законом про міжнародні надзвичайні економічні повноваження (ІЕЕРА), які можуть бути необхідними для досягнення цілей цього указу.

Водночас міністр фінансів може, відповідно до чинного законодавства, делегувати будь-яку з цих функцій у межах Міністерства фінансів. Усі виконавчі департаменти та агентства Сполучених Штатів повинні вжити всіх необхідних заходів у межах своїх повноважень для виконання цього указу<sup>[183]</sup>. Цитовані положення є типовими для санкційних виконавчих указів.

Отже, виконавчі укази президента США містять лише загальні критерії, згідно з якими певні суб'єкти можуть бути внесені до санкційних списків, і повністю делегують повноваження щодо адміністрування санкцій міністру фінансів, а останній – уповноважує Управління контролю за іноземними активами (*Office of Foreign Assets Control, OFAC*). Детальне правове регулювання дозвільного механізму передбачено в главі V «Управління контролю за іноземними активами, Міністерство фінансів США» розділу 31 Кодексу федеральних правил США (*Code of Federal Regulations, CFR*)<sup>[184]</sup>, за ведення та оновлення якого відповідає директор OFAC. Глава V має частину 501, яка визначає універсальні процедури ліцензування для всіх санкційних програм (режимів), а спеціальні правила щодо окремих санкційних програм встановлено в тематичних частинах (наприклад, частина 587 – Правила щодо санкцій у зв'язку зі шкідливою іноземною діяльністю Росії, частина 589 – Правила щодо санкцій, пов'язаних із Росією / Україною).

OFAC є національним компетентним органом США, що розробляє правила, імплементує та контролює виконання санкцій. Управління має повний набір повноважень щодо адміністрування санкцій, завдяки чому США є прикладом для інших країн щодо забезпечення концентрації повноважень, що стосуються адміністрування санкцій, за єдиним правозастосовним органом (уніфікований, централізований підхід). Управління володіє повним спектром інструментів для реалізації санкційної політики США: від встановлення правил до покарання за їх порушення<sup>[185]</sup>.

Усі правила та інші публічні документи (зокрема й ліцензії) видає директор OFAC. Оскільки нормотворчість OFAC пов'язана з функціями зовнішньої політики Сполучених Штатів, то загалом вона звільняється від вимог Закону про адміністративну процедуру (5 USC 553) щодо дотримання процедур повідомлення про заплановану нормотворчість, необхідності попереднього публічного обговорення чи відтермінування дати набрання чинності (31 CFR, § 589.804).

На вебсайті OFAC можна знайти практично будь-яку значущу інформацію. Посилання на відповідні статuti, виконавчі розпорядження, нормативні акти, інструкції, загальні ліцензії та санкційні дії для кожної санкційної програми можна знайти на сторінці «Санкційні програми та інформація про країну»<sup>[186]</sup>. Помічні для підсанкційних та інших суб'єктів матеріали містять також керівні вказівки (Guidance) та відповіді на найпоширеніші запитання (FAQs).

Запитання та відповіді висвітлюють основні теми, що стосуються економічних санкцій, а також процедур і практик OFAC. Вони дають лише загальну інформацію, щоб допомогти особам, які підпадають під юрисдикцію Сполучених Штатів, дотримуватися правових вимог та полегшити розуміння обсягу та цілей санкційних програм<sup>[187]</sup>. OFAC наголошує, що слід бути дуже обережними, покладаючись на ці матеріали, потрібно переконатися, що транзакції повністю відповідають букві та духу опублікованих матеріалів, а останні не було замінено (оновлено). Управління наполегливо рекомендує сторонам проводити належну перевірку, якщо їхня діяльність може стосуватися санкційної програми, що адмініструється OFAC, та звертатися до нього, якщо у них виникнуть будь-які запитання щодо їхніх транзакцій<sup>[188]</sup>.

## § 2. Винятки та дозволи

У санкційному механізмі США, як і в ЄС, відступи від санкційних заборон концептуально поділяють на законодавчі винятки та адміністративні дозволи. OFAC зазначає, що відступи від санкційних заборон (*exceptions*) можуть мати вираження у формі винятків (*exemptions*) та дозволів (*authorizations*), а останні своєю чергою – ліцензій<sup>[189]</sup>.

**Винятки** (*exemptions*) мають законодавчу природу, оскільки закріплені безпосередньо в розділі 31 CFR стосовно кожного санкційного режиму окремо. Більшість програм санкцій OFAC мають певні винятки, але вони можуть відрізнятися за типом та обсягом залежно від різних програм санкцій. На підставі цих положень певні типи транзакцій звільнено від санкцій автоматично, без звернення за дозволом до OFAC, і не заборонено. Мова йде переважно про транзакції, що стосуються особистого спілкування, гуманітарних пожертв, інформації чи інформаційних матеріалів, а також подорожей<sup>[190]</sup>.

Наприклад, правила щодо санкцій, пов'язаних із Росією / Україною (31 CFR, § 589.214), містять винятки стосовно таких звільнених від заборон транзакцій (*exempt transactions*):

- особисті повідомлення (поштові, телеграфні, телефонні чи інші особисті повідомлення, які не передбачають передання чогось цінного);
- розвідувальна діяльність США;
- діяльність NASA;
- імпорт окремих товарів;
- службові справи (ведення офіційних справ Уряду Сполучених Штатів його працівниками, грантоотримувачами або підрядниками) <sup>[191]</sup>.

**Ліцензія** – це дозвіл від OFAC на здійснення транзакції, яка в іншому випадку була б заборонена, у формі загальних ліцензій (*general licenses*) та спеціальних ліцензій (*specific licenses*).

*Загальна ліцензія* дозволяє певний тип транзакції для певної групи осіб без необхідності подання заявки на отримання ліцензії. Загальні ліцензії є самовиконуваними, тобто вони дозволяють особам здійснювати певні транзакції за участю США або «особам США» (*U.S. persons*) без необхідності подавати заявку на отримання спеціальної ліцензії, якщо транзакції відповідають певним умовам, описаним у загальній ліцензії <sup>[192]</sup>.

Особливістю загальних ліцензій, які видає OFAC, є їх суттєва консолідація в межах кодифікованих федеральних правил. Як уже зазначено, розділ 31 CFR має частини (*parts*), кожна з яких відповідає певному санкційному режиму (програмі). Кожна частина має підчастину E (*subparts E*), спеціально присвячену питанням загального ліцензування, яка зазвичай містить формулювання на кшталт «*Except as provided in... transactions... are authorized*» (за винятком... транзакції... дозволені). Якщо транзакція повністю відповідає критеріям, описаним у конкретному пункті Subpart E (наприклад, оплата певних юридичних послуг чи експорт медикаментів), додатково звертатися до OFAC чи чекати окремого адміністративного акта не потрібно. Ці консолідовані у зводі правил дозволи рідко змінюються і зазвичай мають необмежений строк дії.



Зокрема, підчастина Е частини 589 розділу 31 CFR (Правила щодо санкцій, пов'язаних із Росією / Україною) містить понад 15 статей, у яких описано умови, за яких певні операції вважаються дозволеними (наприклад, § 589.508 «Служби екстреної медичної допомоги» або § 589.510 «Офіційні справи уряду Сполучених Штатів»).

Водночас CFR не містить повного переліку загальних дозволів. OFAC також публікує генеральні ліцензії *ad hoc* під окремими номерами на офіційному вебсайті та/або у Федеральному реєстрі. Загальні ліцензії *ad hoc* часто є тимчасовими (наприклад, діють для згортання операцій на 30–90 днів) або регулярно оновлюються (при цьому внаслідок оновлення змінюється індекс ліцензії, наприклад, 8A, 8B, 8C...). Наприклад, на спеціальній сторінці «Вибрані загальні ліцензії, видані OFAC» містяться такі генеральні ліцензії в контексті санкцій, пов'язаних із Росією / Україною, як Генеральна ліцензія 23 від 11.03.2022 «Певні операції на підтримку діяльності неурядових організацій», Генеральна ліцензія 24 від 18.03.2022 «Операції, пов'язані з наданням морських послуг», Генеральна ліцензія 26A від 15.01.2021 «Транзакції, дозволені відповідно до Правил санкцій у зв'язку зі шкідливою іноземною діяльністю Росії»<sup>[193]</sup>. На окремій вебсторінці також є архів анульованих генеральних ліцензій та таких, строк дії яких закінчився<sup>[194]</sup>.

Отже, термін «загальна ліцензія» означає будь-який дозвіл, умови якого викладено в підчастині Е для відповідної санкційної програми в розділі 31 CFR або розміщено на вебсайті OFAC чи у Федеральному реєстрі.

*Спеціальна ліцензія* – це письмовий документ, виданий OFAC певній особі або організації, який дозволяє певну транзакцію у відповідь на письмову заявку на отримання ліцензії. Якщо суб'єкт прагне здійснити заборонену транзакцію за участю *U.S. persons* або заблокованого майна і для цього немає відповідної загальної ліцензії чи винятку, він може подати заявку до OFAC на отримання спеціальної ліцензії. При цьому управління може надавати в кожному окремому випадку спеціальну ліцензію, щоб уповноважити особу здійснювати одну транзакцію або серію транзакцій<sup>[195]</sup>.

Отже, термін «спеціальна ліцензія» зазвичай означає будь-який дозвіл, виданий відповідно до правил CFR, але не зазначений у підчастині Е для відповідної санкційної програми розділу 31 CFR та не розміщений на вебсайті OFAC<sup>[196]</sup>. Спеціальні ліцензії не підлягають оприлюдненню.

## § 3. Спеціальні ліцензії: процедурний аспект

### **Передумови звернення**

Процедура звернення за спеціальною ліцензією формалізована в положеннях 31 CFR § 501.801(b). Окремі аспекти процедури роз'яснено у відповідному розділі найпоширеніших запитань (FAQs) та інструкціях щодо заповнення форм на порталі подання заявок.

Операції, що підпадають під заборони, які не дозволені генеральною ліцензією, можуть здійснюватися лише за спеціальною ліцензією. Тому перед поданням заяви заявник зобов'язаний ретельно проаналізувати чинні загальні ліцензії та винятки. Звернення за спеціальною ліцензією для «підстраховки» щодо транзакції, легалізованої загальною ліцензією, є неефективним: заяву повернуть без розгляду. Згідно з політикою OFAC, заявники не повинні подавати заявки на отримання спеціальних ліцензій, що дозволяють операції, до яких застосовуються приписи загальної ліцензії (31 CFR § 501.801(b)).

Американська модель не передбачає опису вичерпного переліку підстав для отримання дозволу. Заявник загалом має спиратися на положення відповідної частини розділу 31 CFR, а також на спеціальні керівництва – положення про ліцензійну політику (*statements of licensing policy*). Наприклад, щодо режиму санкцій, пов'язаних із Росією / Україною, опубліковано Керівництво щодо вивільнення обмежених сум заблокованих коштів для оплати юридичних зборів та витрат, понесених під час оскарження блокування *U.S. persons* в адміністративному або цивільному провадженні<sup>[197]</sup> та Керівництво щодо організацій, що належать особам, чие майно та частки у власності заблоковано<sup>[198]</sup>. Проте заявник не обмежений цим переліком і може просити ліцензію на будь-яку транзакцію.

### **Суб'єкт звернення і суб'єкт розгляду заявки**

Подати заявку на отримання конкретної ліцензії, що дозволяє певну операцію, може будь-яка особа, зацікавлена в операції (31 CFR § 501.801(b) (2)). Так само будь-яка зацікавлена особа може подати заяву до OFAC щодо видання, внесення змін або скасування будь-якого правила (включно з генеральною ліцензією) на адресу [OFACReport@treasury.gov](mailto:OFACReport@treasury.gov) (31 CFR § 501.804).

Спеціальні ліцензії зазвичай видає OFAC, однак також це може робити міністр фінансів, який діє безпосередньо або через будь-яку спеціально призначену особу, агентство чи орган (31 CFR § 501.801(b)(3)).

### **Вимоги до заявки**

OFAC наголошує на надзвичайній важливості детального опису основної транзакції та наявності копій підтверджувальної документації в пакеті документів <sup>[199]</sup>. В інструкціях на порталі подання ліцензійних заявок наголошено на необхідності заповнення всіх відповідних розділів, оскільки ненадання необхідної інформації може призвести до повернення заявки без розгляду <sup>[200]</sup>. Основні вимоги до заповнення заявок є такими:

- заявник повинен надати всю інформацію, зазначену у відповідних інструкціях (доступних на сторінці OFAC «Форми звітності та ліцензування») або формах. Загалом у заявках слід вказати: всіх осіб, що перебувають під спеціальним санкційним режимом, пов'язаних із транзакцією; усі відповідні санкційні програми, яких стосується транзакція; деталі пропонуваної транзакції і причини, через які заявник вважає її забороненою; інформацію про всі сторони, які безпосередньо або опосередковано беруть участь у відповідній транзакції; деталі про всі відповідні транзакції та пов'язані з ними грошові потоки;
- якщо заявку подає представник, він повинен розкрити інформацію про свого довірителя (31 CFR § 501.801(b)(2));
- до заявки потрібно додати копії всіх документів, пов'язаних з основною операцією (технічних специфікацій; офіційної класифікації товарів від Міністерства торгівлі; рахунків-фактури; коносаментів; оригінальних інструкцій щодо оплати або переказу; офіційних документів, що підтверджують особу, як-от паспорт, картка тимчасового / постійного резидента, свідоцтво про народження; тощо);
- документи повинні бути складені англійською мовою або містити англійський переклад;
- копії заявки та всіх пов'язаних документів повинні зберігатися в заявника щонайменше 5 років після дати відповідної операції <sup>[201]</sup> ;

- документи, що можуть бути релевантними, додають до кожної заявки як частину такої заявки, незалежно від того, подана вона в електронній формі чи поштою, за винятком документів, поданих раніше до OFAC (останні за потреби можуть бути додані шляхом посилання до такої заявки);
- від заявників може вимагатися надання такої додаткової інформації, яка вважається необхідною для сприяння OFAC в ухваленні рішення. Будь-який заявник або інша зацікавлена сторона, яка бажає надати додаткову інформацію, може зробити це в будь-який час до або після ухвалення OFAC рішення щодо заявки. Така інформація також повинна подаватися через сторінку подання заявок на ліцензію OFAC на Відділ ліцензування із зазначенням відповідного ідентифікаційного номера справи (31 CFR § 501.801(b)(2));
- надання недостовірної інформації чи її приховування може становити серйозне кримінальне та/або цивільне порушення федерального законодавства та загрожує застосуванням значних стягнень.

### **Форма та спосіб подання**

Заяви на отримання спеціальних ліцензій повинні бути підписані або від руки, або в електронному вигляді та подані через спеціально запроваджений вебпортал ліцензування OFAC (*the OFAC Licensing Portal*)<sup>[202]</sup> або, якщо ця опція недоступна, на поштову адресу OFAC. Заявники повинні подати до OFAC лише одну копію заявки на отримання конкретної ліцензії; подання кількох копій може призвести до затримок в обробці.

До запуску вебпорталу заявки надсилали поштою або електронною поштою (на e-mail), що створювало операційні проблеми. Новий цифровий інструмент стандартизував введення даних і вбудував наявні форми у веббазу даних. Для подання заявки до OFAC користувач реєструє акаунт, використовуючи систему ідентифікації «ID.me», що є сертифікованим підрядником Міністерства фінансів, мережею онлайн-ідентифікації, яка надає безпечні послуги перевірки особи та дає змогу користувачам підтвердити свою особу (подібно до вітчизняного сервісу «Дія»). Проте заявка може бути подана і без попередньої реєстрації, якщо заявник входить у систему як «Гість». Попереднє створення акаунту надає користувачу такі переваги: зберігання заявки як чернетки перед надсиланням, перегляд та завантаження попередніх заявок, створення профілю користувача для автоматичного заповнення полів інформації про заявника.



Welcome to the OFAC Licensing Portal

**New/Existing Users**

If you would like to apply using enhanced features, please login or register for an account. This is particularly useful if you need to submit multiple applications.

[Login/Register](#)

**Guest Users**

If you do not wish to log-in or are not able to register for an account but would like to submit an application to OFAC, please click Continue As Guest

[Continue As Guest](#)

**Check Application Status**

Please enter the Case ID provided to you by OFAC, in the Year-Case ID format (i.e. YYYY-999999 or YYYY-99999999) to view the status of your application.

If OFAC has not yet provided you with a Case ID, then no status information will be retrieved.

Case ID:

[Submit](#)

[Help](#) | [Contact Us](#) v-1.0 [Home](#) | [OFAC](#) | [treasury.gov](#)

На порталі ліцензування OFAC заявники повинні спочатку вибрати тип заявки – 1 із 4 варіантів: а) заявка на отримання дозволу на поїздку до Куби; б) заявка на експорт сільськогосподарських товарів, ліків або медичних виробів до Судану або Ірану; в) заявка на розблокування банківського переказу, заблокованого у фінансовій установі США; г) заявка на отримання спеціальної ліцензії або роз'яснень у всіх інших випадках («транзакційна»). Після обрання типу заявки є можливість ознайомлення з більш детальними інструкціями. Допомога доступна на кожній сторінці, якщо натиснути на посилання в нижньому лівому куті. Рекомендовано використовувати браузер Microsoft Edge. Після закриття браузера зміни не зберігаються, однак заявник може зберегти копію незавершеної заявки (кнопка «Експортувати» дає змогу зберегти файл Microsoft Excel). Після подання заявки відображається сторінка підтвердження <sup>[203]</sup>.

Також функціонує окремий портал для подання звітності – система звітності OFAC (*OFAC Reporting System, ORS*) <sup>[204]</sup>. Однак ORS не підтримує подання звітів, яких вимагає загальна або спеціальна ліцензія OFAC, – такі звіти можна подати через вебпортал ліцензування.



## Application Information:

Application Reason: ?

--Select-- \*

Application Reference ID: ?

Program: ?

--Select-- \*

Subcategory: ?

--Select-- \*

Previous License Number: ?  
(if applicable)

Reason for Application: ?

Next

### Розгляд заявки та видача спеціальної ліцензії

Процес розгляду ліцензійних заявок в OFAC є найбільш непередбачуваним за строками етапом, що зумовлено глибоко міжвідомчою природою американського санкційного механізму. OFAC не гарантує жодних часових меж: прості гуманітарні запити можуть розглянути за тижні, тоді як складні корпоративні, торговельні або політично чутливі транзакції можуть перебувати на розгляді місяці чи навіть роки. Тривалість ухвалення рішень залежить від складності транзакцій, обсягу та деталізації міжвідомчої координації, а також від кількості аналогічних заявок, що очікують розгляду<sup>[205]</sup>.

OFAC повідомляє кожного заявника про рішення щодо поданих заявок. Рішення OFAC, яке діє від імені міністра фінансів, стосовно заявки є остаточним рішенням (31 CFR § 501.802).

Жодна ліцензія OFAC не надає абсолютного чи незмінюваного права. OFAC зберігає гнучкість і контроль над санкційними режимами протягом усього часу адміністрування санкцій.

Наданий державою відступ від санкційної заборони вважають привілеєм, який уряд США може в будь-який момент відкликати або обмежити щодо конкретної особи чи транзакції, якщо вбачатиме певні загрози: якщо інше не передбачено законом, положення кожної частини федеральних правил ліцензування, а також будь-які ліцензії (загальні чи спеціальні), винятки, інструкції, накази або бланки, видані на їхній підставі, можуть бути змінені, доповнені або скасовані в будь-який час (31 CFR § 589.503).

Інформація, подана до OFAC, захищена від розголошення відповідно до Закону про свободу інформації (*Freedom of Information Act, FOIA*) та положень 31 CFR, якщо OFAC обґрунтовано передбачає, що розголошення зашкодить інтересам, захищеним винятком FOIA, або розголошення заборонено законом (31 CFR § 501.801(b)(6)).

Якщо в певного суб'єкта виникають питання щодо автентичності документа, виданого OFAC, який не опубліковано на вебсайті OFAC (наприклад, спеціальна ліцензія), він може звернутися до OFAC та вказати конкретний ідентифікатор справи або номер FACS, зазначений у документі <sup>[206]</sup>.

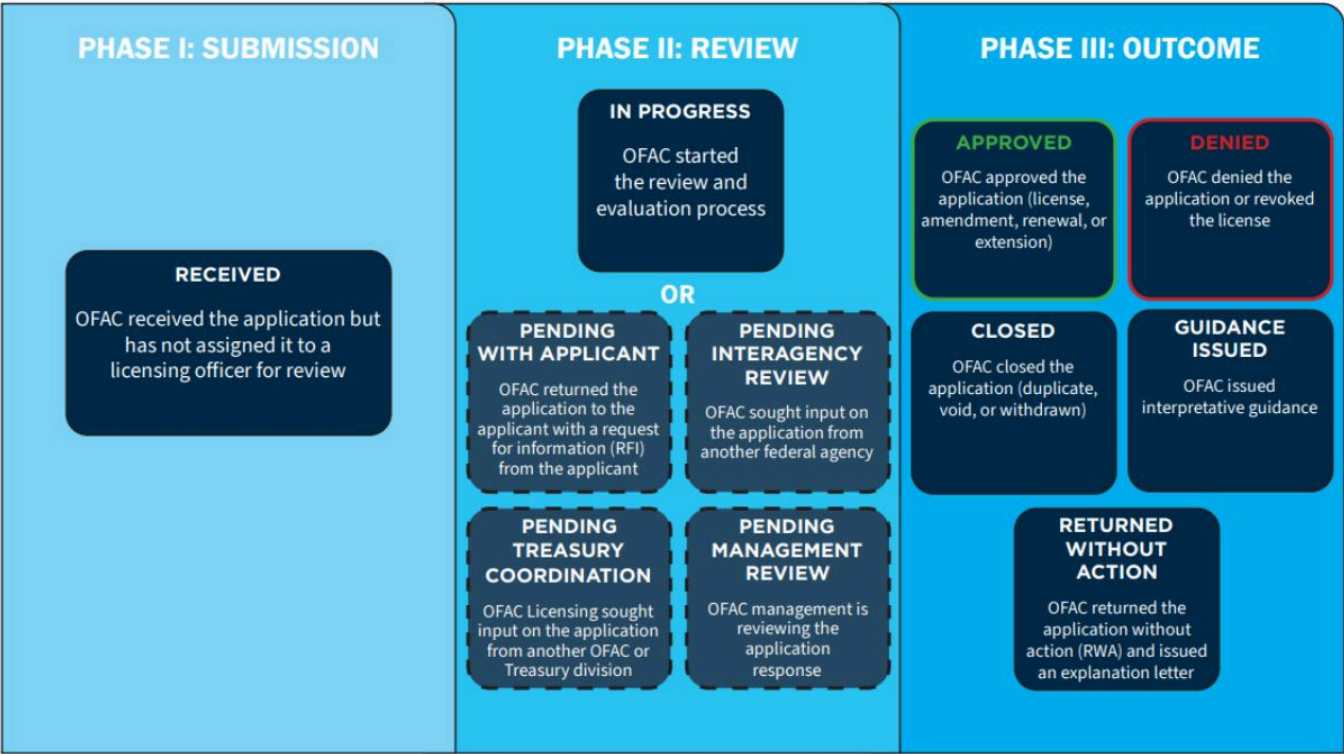
Процедури ліцензування OFAC стисло викладено в довіднику: описано основні етапи процесу подання заявки на ліцензію та відповідні оновлення статусу, доступні користувачу вебпорталу під час перевірки інформації за своєю заявкою.

Етап I. Подання – після подання заявки на отримання конкретної ліцензії до OFAC їй спочатку присвоюється статус «Отримано». Це означає, що заявку отримано, але ще не призначено конкретного посадовця для її розгляду.

Етап II. Розгляд заявки – передбачає такі статуси: «У процесі», «Очікує на розгляд заявника» (повернуто заявнику), «Очікує на міжвідомчий розгляд», «Очікує на координацію з Казначейством», «Очікує на розгляд керівництва».

Етап III. Результати розгляду – можливі такі рішення: «Схвалено» (схвалено заявку на ліцензію, подовжено термін її дії тощо), «Відхилено», «Закрито» (наприклад, коли подано дублікат заяви з того самого питання або коли ліцензію анульовано), «Надано рекомендації» (якщо заявник звертався до OFAC не за ліцензією, а за роз'ясненням конкретного питання чи нормативного положення) <sup>[207]</sup>.

Understanding an OFAC License Application Status



**Наслідки видачі ліцензії**

Узагальнено правові наслідки видачі ліцензії стосовно режиму санкцій, пов'язаних із Росією / Україною, описано в § 589.502 розділу 31 CFR:

- 1) жодна ліцензія не дозволяє та не підтверджує будь-яку транзакцію, здійснену до видачі такої ліцензії, якщо це спеціально не передбачено такою ліцензією;
- 2) будь-яке положення, постанова, інструкція або ліцензія, що дозволяє будь-яку транзакцію, заборонену § 589, має наслідком скасування заборони, що міститься в цій частині, на транзакцію, але лише тією мірою, в якій це конкретно зазначено в її умовах. Якщо положення, постанова, інструкція або ліцензія не передбачають іншого, таке уповноваження не створює жодних прав, обов'язків, вимог чи інтересів на будь-яке майно або стосовно нього, яке інакше не існувало б згідно зі звичайними принципами права;
- 3) ніщо, що міститься в § 589, не повинно тлумачитися як таке, що замінює вимоги, встановлені будь-яким іншим положенням закону, або як таке, що звільняє особу від будь-якої вимоги отримувати ліцензію чи інший дозвіл від іншого департаменту чи агентства уряду США відповідно до чинних законів та правил, що підпадають під юрисдикцію цього департаменту чи агентства.

Наприклад, експорт товарів, послуг чи технічних даних, які не заборонені цією частиною або не потребують ліцензії OFAC, водночас може потребувати дозволу Міністерства торгівлі США, Державного департаменту США чи інших агентств уряду США;

4) жодна ліцензія не дозволяє перекази або платежі із заблокованого майна чи списання коштів на заблоковані рахунки, якщо ліцензія чи інший дозвіл прямо не дозволяють переказ або платіж із заблокованого майна чи списання коштів на заблокований рахунок;

5) будь-який платіж, пов'язаний з транзакцією, дозволеною ліцензією, яка здійснюється через фінансову систему США, повинен містити посилання на відповідну генеральну або спеціальну ліцензію OFAC, що авторизує платіж, щоб уникнути блокування або відхилення переказу.

Зрештою, особи, які здійснюють операції на підставі генеральних або спеціальних ліцензій, повинні забезпечити суворе дотримання всіх умов ліцензій. Нормативні акти OFAC можуть містити положення про конкретну ліцензійну політику OFAC щодо певних видів операцій<sup>[208]</sup>. Дотримання умов ліцензій може передбачати обов'язок подавати звіти та повідомлення відповідно до інструкцій, зазначених у цих ліцензіях. Несвоєчасне подання всієї необхідної інформації в таких звітах або заявах може анулювати дозвіл, передбачений ліцензією, та призвести до очевидних порушень застосовних заборон, що можуть бути предметом примусових заходів OFAC (31 CFR § 501.801(b)).

Як і в інших юрисдикціях, у США право вчинити певну дію, визначену в ліцензії, не можна передати іншим суб'єктам<sup>[209]</sup>.

### **Наслідки відмови**

Відмова у видачі конкретної ліцензії не перешкоджає перегляду заявки або поданню нової заявки. Заявник або будь-яка інша зацікавлена сторона може будь-коли подати запит на перегляд відмови у видачі заявки на підставі нових фактів або змінених обставин через сторінку заявки на ліцензію OFAC (31 CFR § 501.801(b)(5)).

Відмова OFAC у видачі ліцензії є остаточним рішенням управління. Правила не передбачають офіційної процедури оскарження відмови у видачі ліцензій.

Однак OFAC може переглянути свої рішення за наявності поважної причини, наприклад, якщо заявник може продемонструвати зміну обставин або надати додаткову відповідну інформацію, яка раніше не була надана OFAC <sup>[210]</sup>.

У разі остаточної відмови (або тривалої бездіяльності органу, що прирівнюється до відмови) єдиним способом захисту залишається подання позову до федерального окружного суду. Судовий розгляд здійснюється на підставі Закону про адміністративну процедуру (APA). Оскарження розглядають на основі адміністративного запису (*administrative record*), тобто сукупності документів та доказів, на які спирається OFAC, ухвалюючи рішення про відмову. Щоб скасувати відмову OFAC, позивач повинен довести, що орган діяв всупереч закону, не розглянув релевантні докази або не зміг сформулювати раціонального зв'язку між виявленими фактами та ухваленим рішенням.

Отже, характерними рисами американської моделі оскарження рішень OFAC щодо ліцензування є майже абсолютна відсутність формальних механізмів адміністративної апеляції та надзвичайно високий поріг для судового втручання.



# РОЗДІЛ III. ДОЗВІЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ У САНКЦІЙНІЙ ПОЛІТИЦІ ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ

## § 1. Правова основа дозвільного механізму

Чинна правова основа дозвільного механізму Великої Британії віддзеркалює процес переходу від імплементації наднаціонального права ЄС до формування суверенної, автономної санкційної політики після Brexit. Сучасна британська модель спирається на рамкове статутне (первинне) законодавство та розгалужену систему делегованих (підзаконних) актів, що забезпечує як демократичний контроль з боку парламенту, так і гнучкість у процесі нормотворчості з огляду на більш оперативну природу діяльності виконавчої влади.

Основним статутним актом є Закон про санкції та боротьбу з відмиванням грошей 2018 року (*Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018, SAMLA*)<sup>[211]</sup>. SAMLA створює загальну законодавчу рамку: він не встановлює конкретних заборон, винятків або дозволів безпосередньо, а наділяє уряд (відповідних міністрів) повноваженнями ухвалювати санкційні регламенти (*Regulations*) для виконання міжнародних зобов'язань або досягнення визначених зовнішньополітичних цілей (запобігання тероризму, захист національної безпеки, дотримання прав людини тощо).

Щодо делегування повноважень у частині визначення винятків та ліцензування базовою є ст. 15 SAMLA, відповідно до якої регламентами можуть установлюватися винятки з будь-якої заборони або вимоги, передбаченої ними, повноваження відповідного міністра надавати винятки з вимог, визначених регламентами, а також може передбачатися, що заборона, встановлена цими регламентами, не поширюється на дії, вчинені на підставі ліцензії, виданої відповідним міністром, зазначеним у цих регламентах. Цією самою статтею уряд наділено широкою дискрецією у вирішенні питань ліцензування. Регламенти можуть:

- a) передбачати, що ліцензія може бути загальною або для категорії осіб чи конкретної особи;
- b) передбачати, що ліцензія має конкретно визначати, що нею дозволено;
- c) встановлювати положення щодо того, що може або не може бути дозволено ліцензією;

- d) передбачати, що ліцензія може містити умови;
- e) передбачати, що ліцензія не може бути видана, якщо не дотримано критеріїв, визначених у регламентах;
- f) встановлювати положення щодо строку дії ліцензій, що може передбачати їх дію на невизначений або визначений строк;
- g) встановлювати положення, що дозволяють змінювати, скасовувати або призупиняти дію ліцензій;
- h) встановлювати положення щодо повідомлень або оприлюднення інформації, що мають надаватися у зв'язку з ліцензіями.

Отже, конкретні обмежувальні заходи та підстави для відступів від них кодифікуються в окремих регламентах, які формують санкційні режими за географічним чи тематичним критеріями, наприклад, Регламент санкцій проти Росії (*The Russia (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019*)<sup>[212]</sup>, Регламент санкцій проти Білорусі (*The Republic of Belarus (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019*)<sup>[213]</sup>, Регламент санкцій щодо захисту прав людини (*The Global Human Rights Sanctions Regulations 2020*)<sup>[214]</sup>. Кожен із цих регламентів містить спеціальні розділи, присвячені виняткам та ліцензіям, які й формують нормативну основу для дії дозвільного механізму.

Загалом регламенти на підставі делегованих парламентом повноважень є результатом урядової нормотворчості (*UK Statutory Instruments*). Вони затверджуються та підписуються міністром, однак парламент зберігає за собою контрольні функції: регламент після прийняття передається до парламенту, який може відхилити його.

З огляду на те, що тривалий час санкційне законодавство Великої Британії перебувало під прямим впливом санкційних регламентів ЄС, прийняті внаслідок Brexit регламенти значною мірою відтворюють структуру та зміст положень регламентів ЄС, зокрема й стосовно винятків і дозволів.

Окрім SAMLA, у специфічній сфері протидії тероризму застосовуються положення Закону про боротьбу з тероризмом, злочини та безпеку 2001 року (ATCSA)<sup>[215]</sup> та Закону про боротьбу з тероризмом 2008 року (CTA)<sup>[216]</sup>.

Інституційна структура британської системи адміністрування санкцій є частково децентралізованою. Головним національним компетентним органом (НКО) у сфері ліцензування фінансових санкцій є Офіс з імплементації фінансових санкцій (*Office of Financial Sanctions Implementation, OFSI*), створений у 2016 р. в структурі Казначейства Її / Його Величності (*HM Treasury*)<sup>[217]</sup>. OFSI концентрує повноваження щодо видачі ліцензій, прийняття звітності, проведення розслідувань та накладення цивільних грошових стягнень.

Водночас за торговельні санкції (зокрема експортний контроль та обмеження на надання послуг) відповідає державний секретар з питань бізнесу та торгівлі та очолюване ним Міністерство бізнесу та торгівлі (*Department for Business and Trade, DBT*). Повноваження в цьому міністерстві розподілено так:

- за ліцензії на експорт товарів, технологій та продукції подвійного призначення відповідає Управління з експортного контролю (*Export Control Joint Unit, ECJU*);

- за ліцензування та контроль за наданням санкційних послуг (юридичних, аудиторських, IT, PR, бізнес-консалтингу) відповідає новий орган у складі DBT – Управління з питань упровадження торговельних санкцій (*Office of Trade Sanctions Implementation, OTSI*)<sup>[218]</sup>.

Ліцензії на повітряні та морські судна видає Міністерство з питань транспорту (*Department for Transport, DfT*). Міністерство внутрішніх справ (*Home Office*) відповідає за імміграційні санкції (*travel bans*)<sup>[219]</sup>; застосовує механізм винятків або видає спеціальні вказівки (*directions*), які за суттю є ліцензією. Наприклад, якщо підсанкційній особі заборонено в'їзд до Великої Британії, Міністерство внутрішніх справ може зробити виняток для її допуску на територію країни для участі в судовому засіданні.

Особливістю санкційного закону у Великій Британії є те, що він безпосередньо зобов'язує відповідного міністра (державного секретаря) в разі прийняття регламенту забезпечити видання керівних вказівок (*Guidance*) щодо будь-яких заборон і вимог, встановлених цими регламентами, які своєю чергою можуть містити: а) найкращі практики дотримання заборон і вимог; б) настанови щодо забезпечення дотримання заборон і вимог; с) обставини, за яких заборони та вимоги не застосовуються (ст. 43 SAMLA).

У цій частині Велика Британія демонструє зразкову практику, а опубліковані керівні вказівки за своїм обсягом та деталізацією явно переважають європейські та американські аналоги. Хоча вказівки не є формальними нормативно-правовими актами і не замінюють законодавство, вони деталізують критерії оцінювання заявок та інші підходи НКО в політиці ліцензування. Суди та інші органи влади розглядають дотримання цих вказівок як вагомий доказ доброчесної поведінки.

## § 2. Винятки та дозволи

У санкційному законодавстві Великої Британії, подібно до європейської та американської моделей, концептуально розмежовано поняття «винятки» (*exceptions*) та «ліцензії» (*licences*), які в сукупності формують систему відступів. Конкретні винятки та ліцензійні повноваження містяться в санкційних положеннях, прийнятих відповідно до SAMLA, і можуть дозволяти здійснення заборонених операцій та забороненої діяльності за певних обставин<sup>[220]</sup>.

**Винятки** є автономними законодавчими положеннями, що дозволяють здійснювати певні дії без попереднього звернення до OFSI. Використання винятку часто вимагає як попереднього повідомлення про початок використання винятку, так і суворого звітування постфактум перед OFSI (наприклад, обов'язок негайного повідомлення про здійснення обов'язкового платежу). До стандартних винятків, які дозволяють вчиняти дії без ліцензії, належать:

1. Зарахування коштів на заморожені рахунки – відповідна установа (*relevant institution*) може без ліцензії зараховувати на заморожений рахунок відсотки або інші доходи, що належать до нарахування на заморожений рахунок, за умови негайного заморожування цих коштів, а також платежі від третьої сторони за умови, що вхідні кошти також заморожені і що вона негайно інформує OFSI про транзакцію. Своєю чергою особа може переказати кошти до відповідної установи для зарахування на заморожений рахунок, якщо ці кошти переказуються в порядку виконання зобов'язань, які були укладені або виникли до дати, коли ця особа стала визначеною особою.

2. Передача незалежними особами своїх часток у заморожених коштах або економічних ресурсах іншій особі за умов, що незалежна особа не є визначеною особою і не володіє часткою спільно з визначеною особою.

3. Виняток із кільцевого обмеження (*Ring-fencing* – відокремлення основного роздрібного банкінгу від решти операцій банку) – дозволяє банкам, на які поширюється законодавство про кільцеве обмеження, переказувати кошти з рахунку А в не кільцевій організації на рахунок В у кільцевій організації, де рахунки А та В зберігаються або контролюються визначеною особою.

4. Здійснення обов’язкових платежів – дозволено здійснювати різні платежі без ліцензії від імені визначених осіб окремим державним органам Великої Британії (переважно податковим органам), що передбачає обов’язок подати звіт постфактум до OFSI (див., наприклад, ст. 58А Регламенту санкцій проти Росії)<sup>[221]</sup>. Цей виняток був запроваджений у 2024 р. та призвів до анулювання чотирьох генеральних ліцензій, які дозволяли здійснювати платежі таким регуляторним органам, що зайвий раз підтверджує тісний зв’язок між винятками та процедурою ліцензування.

Типовим формулюванням, у якому відображено винятки, є «заборони, зазначені в положенні... не суперечать / не поширюються на...». Конкретні санкційні режими можуть передбачати ширший перелік винятків. Наприклад, Регламент санкцій проти Росії містить також положення про винятки, що стосуються позик та кредитних угод (ст. 59), обробки платежів, необхідних для надання дозволу повітряному судну на проліт, посадку або зліт з Росії (ст. 59А), стосовно інвестицій, пов’язаних із територією України, що не контролюється урядом (ст. 60), стосовно інвестицій у Росію (ст. 60ZZA), стосовно трастових послуг (ст. 60ZZB), стосовно торгівлі в частині непідконтрольних уряду територій Донецької та Луганської областей (ст. 60ZA), стосовно торгівлі в частині особистих речей (ст. 60А), стосовно торгівлі в частині споживчих комунікаційних пристроїв та оновлень програмного забезпечення (ст. 60В), щодо торговельних операцій з суднами та повітряними суднами та безпеки польотів і мореплавства (статті 60С і 60D), стосовно професійних та бізнес-послуг (ст. 60DA), стосовно юридичних консультаційних послуг (ст. 60DB), стосовно торгівлі щодо морських товарів та морських технологій (ст. 60Е), стосовно операцій з банкнотами (ст. 60F), щодо торговельних операцій з окремими товарами, зокрема чорної металургії, нафти і нафтопродуктів, діамантів і ювелірних виробів (статті 60G, 60GA, 60GAA, 60GAB, 60GB, 60GC, 60H, 60HA, 60I), стосовно надзвичайних ситуацій у певних випадках (ст. 61), стосовно гуманітарної діяльності на територіях, що не контролюються урядом, у Донецькій, Херсонській, Луганській та Запорізькій областях (ст. 61ZA), стосовно проходження суден та повітряних суден (статті 61A, 61B), стосовно торговельних обмежень щодо неконтрольованої урядом України території (ст. 62), стосовно дій, учинених з метою національної безпеки або запобігання тяжким злочинам (ст. 63)<sup>[222]</sup>.



**Ліцензія** є письмовим дозволом OFSI / OTSI на здійснення транзакції або серії транзакцій, які без такого документа становили б порушення режиму заморожування активів чи інших фінансових обмежень. Отримання ліцензії не створює зобов'язання для третіх осіб (наприклад, банків) обов'язково проводити платіж чи вчиняти іншу дію, а лише легалізує таку можливість з погляду санкційного законодавства<sup>[223]</sup>.

У Регламенті санкцій проти Росії положення про ліцензування відображено в статтях 64–66. Огляд цих положень дає змогу здійснити класифікацію ліцензій залежно від визначеного в них критерію:

1. Ліцензія залежно від кола осіб, на яких вона поширюється, може бути загальною або ж дозволяти дії певній особі чи особам певного статусу (ст. 66(3)). Як і в США, у Великій Британії активно видають не лише спеціальні, а й загальні (генеральні) ліцензії.

Загальна ліцензія (*General licence*) дозволяє наперед невизначеному колу осіб (які відповідають визначеним критеріям) здійснювати певні категорії транзакцій без подання індивідуальної заяви до НКО. Загальні ліцензії ініціює сам уряд для розв'язання системних проблем, а тому заявки на їх отримання (видання) не приймаються. Їх видають за таких умов, які НКО вважає за доцільні, і зазвичай розглядають у відповідь на непередбачені обставини, коли було вирішено, що видача генеральної ліцензії найкраще відповідатиме пріоритетам політики уряду.

Вони містять вимоги щодо ведення обліку та звітності. Кожна генеральна ліцензія також вимагає попереднього повідомлення про початок її використання, що є одноразовою адміністративною дією (користувачі надають контактну інформацію під час першого використання генеральної ліцензії). Окрім цих стандартних вимог, генеральні ліцензії можуть підлягати додатковим вимогам<sup>[224]</sup>.

Британський уряд застосовує їх значно ширше, ніж держави-члени ЄС. Наприклад, Генеральна ліцензія на юридичні послуги (INT/2026/9512597)<sup>[225]</sup> дозволяє юридичним фірмам отримувати гонорари від підсанкційних осіб у межах ліміту у 2 млн фунтів стерлінгів та передбачає суворе й детальне звітування про кожну транзакцію в межах встановлених ліцензією строків.

НКО може змінювати, призупиняти або скасовувати генеральні ліцензії в будь-який час. Перш ніж вживати таких заходів, НКО намагається взаємодіяти з відповідними зацікавленими сторонами. Генеральні ліцензії також можуть бути скасовані, коли дозволена діяльність передбачена на постійній основі новими винятками, доданими до правил санкцій. Заявники можуть підписатися на електронні сповіщення, щоб бути в курсі будь-яких майбутніх змін до генеральних ліцензій <sup>[226]</sup>.

Уряд Великої Британії публікує список загальних ліцензій, який часто оновлюється в міру видачі нових ліцензій та закінчення терміну дії наявних <sup>[227]</sup>. Окрім генеральної ліцензії на надання юридичних послуг, OFSI опублікував також генеральні ліцензії стосовно заборон, що впливають із режиму санкцій проти Росії, які стосуються експорту казахстанської нафти (GL INT/2026/9247168), згортання морського взаємного перестрахування (GL INT/2026/8893924), продовження діяльності міжнародних структур Lukoil (GL INT/2025/8031092), продовження діяльності німецьких дочірніх компаній ПАТ «Роснефть» (GL INT/2025/7598960), арбітражних витрат (GL INT/2025/5787748) тощо.

Індивідуальна (спеціальна) ліцензія (*Specific licence*) видається на підставі письмової заяви конкретному заявнику для здійснення визначеної операції (або низки операцій). Вона вимагає детального обґрунтування відповідності законодавчим підставам та подання підтверджувальної документації. Індивідуальні ліцензії підлягають ретельному аналізу кожного окремого випадку.

2. Залежно від строку дії ліцензія може мати невизначений або визначений термін дії (ст. 66 (4)). Визначення строкового чи безстрокового характеру дії ліцензії належить до дискреції НКО.

3. Залежно від типу операцій та суб'єкта, який видає ліцензію, Регламент виокремлює 4 типи ліцензій (статті 64, 64A, 64, 65A):

– ліцензії Казначейства (*Treasury licences*), які видає OFSI, стосуються фінансових санкцій та деяких інших операцій: заморожування активів, цінні папери та інструменти грошового ринку, позики та кредитні угоди, відповідні банківські відносини та обробка платежів, інвестиції, пов'язані з непідконтрольною уряду територією України, надання послуг з управління валютними резервами та активами, інвестиції, пов'язані з Росією, довірчі послуги, морське перевезення певних видів нафти та нафтопродуктів (ст. 64);

– ліцензії на дискваліфікацію директора (*Director disqualification licences*) – ліцензії, що видаються від імені державного секретаря (міністра) уповноваженим департаментом, залежно від контексту управління компанією (наприклад, DBT). Коли особа потрапляє під санкції із застосуванням заходу «дискваліфікація директора», їй законодавчо заборонено бути директором будь-якої британської компанії, а також прямо чи опосередковано брати участь у її створенні, просуванні або управлінні. Тож така ліцензія може дозволяти підсанкційному директору виконати формальні адміністративні дії для законного складання повноважень та передачі управління іншій особі, взяти участь в управлінні виключно з метою закриття бізнесу або процедури банкрутства, виконати інші критично важливі функції (ст. 64A);

– торговельні ліцензії (*Trade licences*) – видаються від імені державного секретаря (міністра) з питань бізнесу та торгівлі (ECJU чи OTSI);

– ліцензії на повітряні судна (*Aircraft licences*) – видаються від імені державного секретаря (міністра) з питань транспорту та дозволяють, наприклад, проліт або посадку підсанкційного судна у виняткових обставинах.

### **§ 3. Спеціальні ліцензії: процедурний аспект**

#### ***Передумови звернення***

Передусім, якщо для дозволу на певну діяльність діє генеральна ліцензія, НКО очікує, що заявники скористаються цією ліцензією. Спеціальна ліцензія не видається на ту саму діяльність, якщо заявник не зможе довести, що він не може використовувати генеральну ліцензію або що вона має певні недоліки. Крім того, ліцензії не можуть бути видані ретроспективно: якщо виконано дію, що вимагала ліцензії, без попереднього її отримання, це вірогідно свідчить про порушення санкцій<sup>[228]</sup>.

Процедура ініціювання дозвільного провадження базується на суворій нормативній обумовленості: ліцензія може бути видана виключно у випадку, якщо запит підпадає під конкретну правову підставу (*licensing ground*), прямо передбачену відповідним санкційним регламентом. Британські санкційні регламенти містять вичерпні переліки підстав для надання індивідуальних ліцензій, тому НКО не має повноважень встановлювати нові підстави для видачі таких ліцензій.

Водночас генеральна ліцензія не обмежується відступами (підставами для ліцензування), викладеними у відповідному регламенті (за винятком режимів санкцій ООН, стосовно яких генеральна ліцензія обмежується відступами, викладеними у відповідній резолюції ООН) <sup>[229]</sup>.

Регламент санкцій проти Росії перераховує підстави для індивідуального ліцензування в Додатку 5 (*Schedule 5*):

| Підстава<br>(Licensing ground)                                         | Юридичний зміст та умови застосування                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Базові потреби<br>(Basic needs)                                        | <p>Розморожування коштів, необхідних для покриття витрат на харчування, медикаменти, оренду, податки та комунальні послуги для визначеної особи та її утриманців. Для юридичних осіб охоплює виплату зарплат, пенсій, сплату податків, комунальні послуги, орендну плату, страхування та утримання майна.</p> <p>Перелік основних потреб, детально описаний вище, не є вичерпним, але вказує на тип основних потреб, які мають бути охоплені.</p> <p>Ліцензії на задоволення основних потреб не обов’язково дозволяють визначеній особі продовжувати спосіб життя або підприємницьку діяльність, яку вона мала до її призначення.</p>                                                                                                                                                                                                                                          |
| Юридичні послуги<br>(Legal services)                                   | <p>Дозвіл на оплату обґрунтованих професійних гонорарів та витрат, пов’язаних із наданням правової допомоги визначеній особі. Ця діяльність здебільшого покривається Генеральною ліцензією, проте у випадку перевищення лімітів (2 млн фунтів) та в деяких інших випадках вимагає індивідуального дозволу.</p> <p>OFSI вважає, що Довідники з питань судових витрат Верховного Суду або суми, відшкодування яких можна очікувати у разі присудження судових витрат, є відправною точкою для оцінювання обґрунтованості юридичних гонорарів та витрат. Якщо вимагається стягнення гонорарів, що перевищують ці розміри, заявнику потрібно продемонструвати, чому ці підвищені гонорари є обґрунтованими в цьому випадку.</p> <p>Гонорари та витрати повинні бути пов’язані безпосередньо з наданням юридичної консультації, участю в судовому процесі або вирішенні спорів.</p> |
| Попередні зобов’язання<br>(Prior obligations)                          | <p>Дозволяє використання заморожених активів для виконання контрактів або угод, укладених до дати внесення особи до санкційного списку, за умови, що кошти не будуть перераховані іншій підсанкційній особі.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Судові рішення<br>(Pre-existing judicial decisions)                    | <p>Задоволення вимог за судовими, адміністративними або арбітражними рішеннями чи заставами, за умови, що рішення було винесене до моменту застосування санкцій і підлягає виконанню у Великій Британії.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Утримання заморожених активів<br>(Routine holding / maintenance)       | <p>Оплата розумних комісій за обслуговування заморожених банківських рахунків або утримання заморожених активів.</p> <p>Збори або плата за послуги повинні бути розумними та забезпечувати регулярне зберігання або обслуговування заморожених коштів чи економічних ресурсів.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Надзвичайні витрати та ситуації<br>(Extraordinary expenses/situations) | <p>Відшкодування витрат, які не є регулярними та не могли бути передбачені. Витрати повинні мати надзвичайний характер (неочікуваний, неминучий та/або одноразовий).</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Гуманітарна діяльність<br>(Humanitarian assistance)                    | <p>Діяльність, спрямована на забезпечення цивільного населення медичними товарами, продовольством або іншими засобами виживання. Гуманітарна допомога охоплює роботу міжнародних та неурядових організацій, що ведуть діяльність із надання допомоги відповідному цивільному населенню, що може охоплювати доставку гуманітарної допомоги або програми розбудови миру.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |



|                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Виведення інвестицій (Divestment) | Підстава, що дозволяє британським компаніям позбутися активів у Росії або викупити корпоративні права в підсанкційних осіб за умови заморожування виручених коштів.                                                                                                                                                      |
| Дипломатичні місії                | Через ліцензування забезпечується будь-що для того, щоб дипломатичне представництво, консульська установа або міжнародна організація, що має імунітет відповідно до міжнародного права, могли виконувати свої функції.                                                                                                   |
| Неплатоспроможність               | Ця підстава для ліцензування дозволяє ліцензувати різні платежі та іншу діяльність, пов'язану з неплатоспроможністю, реструктуризацією та пов'язаними з ними процедурами, за умови, що будь-які платежі, здійснені на користь відповідальної особи, зараховуються на заморожений банківський рахунок у Великій Британії. |

**Суб'єкт звернення і суб'єкт розгляду заявки**

Суб'єктом звернення може бути як безпосередньо визначена (підсанкційна) особа, так і будь-яка інша зацікавлена особа (фінансова установа, економічний оператор, контрагент, юридичний радник), яка має намір здійснити транзакцію, заборонену санкційним регламентом.

Розгляд заявки здійснює відповідальний НКО залежно від типу санкції (OFSI, ECJU, OTSI).

**Вимоги до заявки**

Загалом заявник повинен надати інформацію про всі залучені сторони, маршрут платежів (включно з банками-кореспондентами), докази вартості послуг та аргументацію щодо того, чому транзакція є обґрунтованою і необхідною. Тягар доказування повністю лежить на заявнику. НКО поверне без розгляду заявку на отримання ліцензії, які є неповними або в яких немає важливої інформації, як-от належне пояснення причини застосування ліцензування. У таких випадках потрібно буде подати нову заявку на отримання ліцензії, що призведе до затримки в розгляді заявки. Тому насамперед в інтересах заявника заповнити заявку відповідно до вимог НКО<sup>[230]</sup>.

OFSI зазвичай вимагає таку інформацію та докази:

- щодо наявності британського «нексусу» (британського зв'язку);
- детальне пояснення, чому застосовується підстава для ліцензування;
- детальне пояснення режиму санкцій, за яким подається заявка, санкцій, які застосовуються, підстави для ліцензування, яка застосовується, та того, як виконуються всі вимоги підстави для ліцензування;



– детальна інформація про транзакції (наприклад, вартість товарів або послуг, сторони договору, дати майбутніх транзакцій, суми запланованих платежів; валюта платежу; запланований(и) маршрут(и) платежу, дані всіх сторін, включно з відправником, отримувачем коштів, посередниками та бенефіціарами);

– мета транзакції / коштів / діяльності;

– пояснення обґрунтованості будь-якого запропонованого платежу (де це доречно);

– для заморожених активів банківські реквізити – спосіб оплати, реквізити рахунку, дані про маршрут оплати та наявність коштів для платежів;

– копії документів, що підтверджують заявку, наприклад, договір про оренду або лист-замовлення, меморандуми або статут, довірчі акти, договори оренди, контракти, цінові пропозиції від постачальників<sup>[231]</sup>.

### **Форма та спосіб подання**

Подання заявок на отримання дозволів у Великій Британії здійснюється безпосередньо через онлайн-заповнення форми на окремих вебсторінках урядового порталу. Онлайн-форми забезпечують оперативнішу роботу з даними, швидшу обробку та реагування, менше додаткових запитань (онлайн-форми містять інструкції та обов'язкові поля, що допомагають надати необхідну інформацію в правильному форматі з першого разу), доступність.

Через вебпортал можна:

– подати нову заявку на отримання ліцензії;

– внести зміни до заявки.

OFSI, ECJU, OTSI мають окремі сторінки зі стандартизованими формами для подання заявок. Інформацію у формі, що відкривається під заявку, заповнюють покроково, а тому для оперативності, полегшення заповнення на вебсторінці керівництва щодо подання заявок можна завантажити форму для попереднього перегляду питань онлайн-форми, щоб користувач наперед знав, яку інформацію від нього вимагатимуть.

Заповнення форми для отримання ліцензії від OFSI не потребує спеціальної авторизації і передбачає використання електронної пошти заявника. Сама заявка нагадує Google Forms та доступна за посиланням: <https://submit.forms.service.gov.uk/form/4967/apply-for-a-new-licence/LzqXzjRW>.

## New licence or amendment application form

**Apply now >**

[Downloadable Form – Preview of Online Form Questions](#)

Форми не можна зберігати під час обробки. Однак, якщо браузер не закрито, дані форми зберігатимуться протягом короткого часу. Кожна онлайн-форма містить інструкції щодо її заповнення<sup>[232]</sup>.

Спосіб подання заявки на торговельну ліцензію залежить від виду діяльності, на який заявник бажає отримати ліцензію. Подання заявки на отримання ліцензії на надання санкціонованих професійних та бізнес-послуг, а також інших самостійних послуг здійснюється через онлайн-сервіс подання заявок OTSI, доступний за адресою: <https://signin.account.gov.uk/sign-in-or-create>. Для роботи з цим сервісом потрібен GOV.UK One Login. Якщо заявник не може скористатися цією послугою, він має звернутися до OTSI безпосередньо через електронну пошту.

Подати заявку на отримання ліцензії на експорт, передачу або надання товарів і технологій, що не підлягають стратегічному експортному контролю, а також пов'язаних із ними допоміжних послуг, можна лише через онлайн-сервіс «SPIRE DBT», доступний за адресою: <https://www.spire.businessandtrade.gov.uk/spire/fox/espire/LOGIN/login>.

27 квітня 2026 р. OTSI взяло на себе відповідальність за ліцензування експорту, передачі та надання товарів і технологій, які не підлягають стратегічному експортному контролю, а також пов'язаних із ними допоміжних послуг, від Управління експортного контролю (ECJU). Використовуючи SPIRE, заявник може подати заявку на отримання експортної або торговельної ліцензії на діяльність та товари, якщо йому потрібна ліцензія на широкий спектр «стратегічних» товарів (засоби безпеки, військові товари, цивільні товари, призначені для військового використання або мети, вогнепальна зброя, поліцейські та воєнізовані товари, радіоактивні джерела та багато іншого). У такому разі відповідальним НКО є ECJU.

### ***Розгляд заявки та видача спеціальної ліцензії***

Строки розгляду заявок законодавством не встановлені. НКО прагнуть розглянути всі нові заявки на ліцензування якомога швидше та надають пріоритет справам щодо питань особистих базових потреб або ширших гуманітарних питань, які мають суттєвий вплив або терміновість чи вважаються такими, що мають особливе стратегічне, економічне або адміністративне значення. За наявності підстав для термінового розгляду рекомендовано чітко викласти їх у заявці. Загалом заявки на отримання ліцензії слід подавати задовго до дати, з якої потрібна ліцензія, разом із вичерпною підтверджувальною інформацією<sup>[233]</sup>.

Час, необхідний для розгляду заявки на ліцензію, залежить від кількості видів діяльності, на які отримується ліцензія, та їхньої складності. OTSI зазначає, що обробляє велику кількість заявок на отримання ліцензій за санкціями, а тому рекомендує брати до уваги щонайменше 6 місяців для завершення оцінювання ліцензії. Середній час розгляду заявок OTSI становить 82 робочих дні, включно з часом, який заявники витрачають на відповіді на запити інформації<sup>[234]</sup>.

З огляду на велику кількість заявок, які отримують НКО, вони не мають змоги надавати регулярні оновлення або відповідати на запити щодо додаткової інформації під час розгляду, якщо спеціально не робили запит на додаткову інформацію в заявників.

За результатами розгляду НКО видає індивідуальний адміністративний акт – ліцензію, яка містить специфічні дозволи та жорсткі умови їх реалізації. Зміст ліцензії визначає максимальні суми транзакцій, конкретні фінансові установи, через які вони можуть бути здійснені, строк дії документа тощо.

НКО ухвалюють рішення на основі принципу «залишкової дискреції» (*residual discretion*): НКО може (але не зобов'язаний) видати ліцензію, якщо наявні відповідні правові підстави. Це означає, що навіть якщо заявник ідеально обґрунтував, наприклад, наявність «попередніх зобов'язань», OFSI зберігає право відмовити, якщо вважатиме, що задоволення запиту суперечить широким цілям санкційного режиму. Ця дискреція не є абсолютною і має здійснюватися раціонально та відповідно до цілей санкційного режиму. Для забезпечення послідовності у використанні цієї дискреції в лютому 2024 р. було опубліковано «Керівні принципи ліцензування для визначених фізичних осіб», які узагальнюють підходи НКО до ухвалення рішення<sup>[235]</sup>. Серед них, зокрема, такі принципи:

- OFSI залишає за собою право відхиляти запити на отримання ліцензії, якщо визначить, що навіть за умови виконання підстав ліцензування цієї діяльності було б недоцільним;
- OFSI не ліцензуватиме діяльність, яка може підірвати цілісність та цілі санкційного режиму як із погляду характеру діяльності, так і її «цінності»;
- рішення щодо ліцензування (включно з відмовою) не повинні завдавати суттєвої шкоди здоров'ю або особистій безпеці визначеної особи або члена сім'ї, що перебуває на її утриманні;
- оплата базових потреб не повинна слугувати підтримці статус-кво розкішного життя підсанкційної особи; ліцензування повинно враховувати основні потреби, які OFSI вважає такими, що охоплюють розумний рівень життя порівняно з особою, яка отримує чисту середню заробітну плату у Великій Британії;
- державні послуги (наприклад, охорона здоров'я), які можуть бути надані на базовому рівні безкоштовно, не фінансуватимуться через приватні елітні клініки за рахунок заморожених активів;
- OFSI віддає перевагу здійсненню платежів виключно на рахунки в британських фінансових установах, де активи залишатимуться під контролем юрисдикції;
- у разі виконання попередніх зобов'язань OFSI може дозволити покрити лише частину боргу, якщо повна виплата буде визнана непропорційною цілям санкцій;

– OFSI зазвичай ліцензує лише платежі для підтримання поточного стану активу, а не для поліпшення.

Керівництво «Як OTSI оцінює заявки на ліцензії на торговельні санкції» містить рекомендації для заявок, поданих до OTSI для отримання ліцензій на здійснення санкціонованої діяльності, пов'язаної як з послугами, так і з товарами<sup>[236]</sup>. В оцінюванні заявки OTSI ґрунтується на відповіді на чотири послідовних запитання: 1) чи застосовуються санкції Великої Британії до потенційного ліцензіата; 2) чи застосовуються санкції Великої Британії до потенційного одержувача; 3) чи є діяльність, описана у вашій заявці, санкціонованою; 4) чи відповідає мета діяльності, яку ви бажаєте здійснювати, цілям санкцій (OTSI може видати ліцензію лише за умови, що мета діяльності, яку заявник бажає здійснювати, відповідає цілям санкцій).

Процес розгляду заявок OFSI має чотири послідовні етапи:

1. Первинне оцінювання (*initial assessment*): OFSI перевіряє формальну комплектність заявки. Якщо інформації недостатньо, заявку негайно повертають із запитом на надання додаткових відомостей.
2. Збір інформації (*gathering information*): спеціаліст детально вивчає подані документи. На цьому етапі орган часто контактує із заявником для уточнення деталей контракту, маршруту платежу або виявлення прихованих бенефіціарів. OFSI очікує ретельної перевірки від самих заявників.
3. Оцінювання по суті (*assessing the application*): юридичний аналіз відповідності заявки конкретним підставам із Додатка 5 Регламенту. За потреби залучають урядових юристів і перевіряють відповідність внутрішнім керівним принципам.
4. Ухвалення рішення (*making a decision*): формування остаточного висновку про задоволення або відмову у видачі ліцензії<sup>[237]</sup>.

Через велике навантаження (понад 900 ліцензійних рішень у 2024–2025 рр.) впроваджено офіційну систему пріоритетності заявок. Високий, середній або низький пріоритет кожної заявки встановлюють на основі семи критеріїв:

1. Характер мети ліцензування – гуманітарні заяви, базові потреби або будь-що, де затримка може суттєво вплинути на доступ до правосуддя (тобто коли є дати судових засідань, яких потрібно дотримуватися), зазвичай розглядають як такі, що мають високий пріоритет.



2. Істотність для заявника або зацікавлених сторін – OFSI оцінює, наскільки значущою є заявка в реальному вираженні. Зокрема, йдеться про обставини заявника, розмір транзакції щодо його можливостей та економічні втрати через затримку.

3. Міркування щодо часу – заявкам може бути надано пріоритет, якщо рішення справді має термінове значення, якщо затримки можуть завдати шкоди або якщо заява не розглядається протягом значного періоду часу.

4. Вплив на економіку Великої Британії – пріоритет може бути надано заявкам, які можуть вплинути на робочі місця у Великій Британії, безперервність бізнесу або ширший економічний добробут.

5. Адміністративний вплив на OFSI – деякі випадки можуть вплинути на здатність OFSI розглядати інші заявки, наприклад, ті, що є частиною серії пов'язаних заявок.

6. Репутаційний або стратегічний вплив – заявкам може бути надано пріоритет, якщо затримка може підірвати довіру до режиму санкцій Великої Британії, вплинути на відносини з ключовими партнерами або мати значні наслідки для зовнішньої політики, національної безпеки чи енергетичної безпеки.

7. Складність застосування – складні або прецедентні справи можуть потребувати більше часу та ретельної перевірки. Їм може бути надано пріоритет для забезпечення послідовного та обґрунтованого ухвалення рішень<sup>[238]</sup>.

Відповідно до ст. 66 Регламенту санкцій проти Росії, суб'єкт, що видає ліцензію, може змінити, анулювати або призупинити її дію в будь-який час. НКО, який видає ліцензію, що уповноважує певну особу вчиняти дії, або змінює, скасовує чи призупиняє дію цієї ліцензії, повинен письмово повідомити про видачу, зміну, анулювання або призупинення дії ліцензії заявника. А НКО, який видає, змінює, скасовує або призупиняє дію генеральної ліцензії, повинен вжити заходів для оприлюднення інформації про видачу, зміну, анулювання або призупинення дії ліцензії<sup>[239]</sup>.

Порушення умов ліцензії є серйозним правопорушенням, за яке передбачено максимальне покарання у вигляді 7 років позбавлення волі за вироком за обвинувальним актом, або штрафом, або обома покараннями одночасно (застосовується на всій території Великої Британії).

В окремих юрисдикціях та за наявності особливих умов (наприклад, у порядку спрощеного провадження) законодавством визначено менш суворі покарання (наприклад, позбавлення волі на строк до 12 місяців в Англії та Вельсі за вироком у порядку спрощеного судочинства)<sup>[240]</sup>.

## **Наслідки відмови**

Відмова у видачі ліцензії не підлягає процедурі формального адміністративного оскарження в межах НКО і оскаржується шляхом подання позову безпосередньо до Високого суду (*High Court*) відповідно до розділу 38 SAMLA. При цьому встановлено надзвичайно високий бар'єр для позивачів: суд не переглядає справу по суті (не вирішує, чи доцільно було видати ліцензію), а лише перевіряє, чи не було рішення органу незаконним, ірраціональним (свавільним) або процедурно несправедливим.

Підтвердженням цього є прецедентне рішення Високого суду<sup>[241]</sup> у справі російського олігарха Михайла Фрідмана, який оскаржував відмову OFSI видати йому ліцензії для оплати персоналу та утримання його елітного маєтку в Лондоні. Суд відхилив позов за всіма підставами, закріпивши такі ключові правові позиції:

– оскарження за розділом 38 здійснюється виключно на підставі тих доказів і документів, які були фізично доступні OFSI на момент ухвалення рішення. Суд відхилив спроби позивача додати нові експертні висновки на стадії судового розгляду. Це покладає на заявників тягар формування ідеального пакета доказів ще на стадії подання заяви до OFSI;

– легітимність залишкової дискреції: Суд підтвердив, що OFSI не зобов'язаний видавати ліцензію навіть за умови доведеності всіх формальних підстав, якщо таке рішення підриватиме політичну мету санкцій (тиск на пов'язаних із Кремлем осіб);

– відсутність обов'язку органу сприяти заявнику: принципи публічного права не зобов'язують OFSI бути консультантом, проводити власні розслідування для заповнення прогалин у доказах заявника або вести нескінченний діалог<sup>[242]</sup>.

# ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

1. Дозвільний механізм є обов'язковою умовою (*conditio sine qua non*) санкційної політики Європейського Союзу, Сполучених Штатів Америки та Великої Британії, що забезпечує легітимність обмежувальних заходів та їх сумісність із принципами демократичного правового ладу, насамперед із принципом верховенства права.

Розгалужена система відступів дає змогу мінімізувати негативний побічний вплив санкцій на основні права громадян, інтереси відповідних економічних операторів та гарантувати суворе дотримання принципу пропорційності.

2. Правова природа санкцій ЄС віддзеркалює складну дихотомію централізованого ухвалення Регламентів Ради ЄС (зокрема базових Регламентів № 269/2014 та № 833/2014), які є нормативно-правовими актами прямої дії, та децентралізованого імплементування їх НКО держав-членів. Забезпеченню єдиних підходів у правозастосуванні сприяють офіційні роз'яснення Єврокомісії та обов'язкова практика Суду ЄС.

Адміністрування дозволів у державах-членах ЄС спирається на нормативні акти різної сили: спеціальне санкційне право доповнюється процесуальними нормами загального адміністративного законодавства. В інституційному вимірі домінує децентралізована модель: повноваження розподілені між профільними міністерствами, митними органами та підрозділами фінансової розвідки, що передбачає наявність надійних механізмів міжвідомчої взаємодії та координації.

Англо-американська модель санкційного регулювання характеризується поєднанням широких делегованих повноважень виконавчої гілки влади та високого ступеня процедурної гнучкості. У США та Великій Британії статутне законодавство (Закони IEЕРА та NEA, та Закон SAMLА відповідно) окреслює лише загальні рамки повноважень виконавчої влади, а деталізоване нормотворення відображається у формі виконавчих указів Президента, підзаконних положень Кодексу федеральних правил (США) чи урядових регламентів (Велика Британія).

3. У санкційному регулюванні розмежовано автономні законодавчі винятки, які не потребують згоди державних органів, та дерогації (ЄС) або відступи (США, Велика Британія), що вимагають отримання індивідуального дозволу (ліцензії) від НКО і залишають дію *prima facie* незаконною до його надання.

Практика видачі загальних (генеральних) дозволів у праві ЄС є значно вужчою порівняно з юрисдикціями США чи Великої Британії, оскільки інституції ЄС наполягають на індивідуальному оцінюванні кожного випадку для мінімізації ризиків обходу санкцій.

4. Цілі дозволів є багатовекторними, структурно їх можна поділити на гуманітарні (задоволення базових життєвих потреб), правозахисні (забезпечення ефективного доступу до правосуддя), економічні (захист критичних ринків ЄС та енергетичної безпеки) і безпекові (запобігання екологічним і техногенним загрозам).

5. Формальною передумовою для ініціювання індивідуального ліцензування є наявність відповідної клаузули безпосередньо в тексті Регламенту ЄС, Кодексі федеральних правил США чи регламенті британського уряду, оскільки НКО не мають «правотворчої дискреції» розширювати ці підстави. Суб'єктами звернення є як безпосередньо підсанкційні особи, так і треті особи з обґрунтованим юридичним інтересом. Для процедури характерний асиметричний розподіл обов'язків: тягар доказування наявності виняткових обставин повністю покладено на заявника. НКО не зобов'язаний виступати консультантом чи заповнювати прогалини в доказах.

6. Загальні строки розгляду заявок у державах-членах ЄС зазвичай становлять близько 30 днів із можливістю позачергового (прискореного) вирішення гуманітарних запитів. В окремих юрисдикціях передбачено менш або більш тривалі загальні строки розгляду. Водночас допускається подовження строку розгляду з урахуванням складності питання.

У США та Великій Британії строки розгляду заяв нормативно не обмежені та залежать від складності справи (в середньому триваючи кілька місяців). У Великій Британії впроваджено систему пріоритезації заяв на основі семи критеріїв (характер мети, вплив на економіку, репутаційні ризики тощо).

7. Отримання ліцензії трактується не як суб'єктивне право, а як винятковий адміністративний привілей, підпорядкований доктрині «залишкової дискреції», яка дозволяє органу відмовити в задоволенні заявки навіть за повної відповідності формальним критеріям, якщо транзакція суперечить вищій геополітичній меті санкційного режиму чи національним інтересам.

У ЄС оцінювання запиту характеризується переважно обмежувальним (вужким) тлумаченням дерогацій та детальним аналізом ризиків обходу санкцій.

Водночас практика Суду ЄС нерідко обмежує адміністративну дискрецію НКО: органи зобов'язані гарантувати практичну ефективність ст. 47 Хартії основних прав ЄС (зокрема щодо оплати юридичних послуг та судових зборів) і не можуть відмовляти в дозволі з причин, що виходять за межі критеріїв Регламенту. Під час розгляду НКО також ведуть активну комунікацію з органами інших держав-членів та Єврокомісією.

8. Задоволення заявки оформлюється як індивідуальний адміністративний акт, який є дійсним лише в межах конкретної держави-члена, а закріплене в ньому право не можна передати іншим особам. Відмови ґрунтуються переважно на недоведеності матеріальних підстав, суперечності меті санкційної програми, встановленні ризиків обходу санкцій або відсутності обов'язкових дипломатичних (міжвідомчих) погоджень.

Дозволи містять обтяження – додаткові умови реалізації (наприклад, вимоги про звітування чи повідомлення про початок використання загальної ліцензії). У ЄС умисне порушення умов дозволів згідно з положеннями нової Директиви ЄС 2024/1226 підлягає обов'язковій криміналізації на національному рівні. У США та Великій Британії порушення умов ліцензії визнається правопорушенням і карається цивільними штрафами та кримінальними покараннями.

У разі зміни обставин або порушення умов дозвіл може бути скасовано або змінено. Якщо після видачі дозволу встановлено фальсифікацію підстав для його видачі, дозвіл анулюється.

9. Для забезпечення права на ефективний засіб правового захисту держави-члени ЄС застосовують дві основні процесуальні моделі оскарження рішень НКО: альтернативну (поєднання обов'язкового або факультативного адміністративного оскарження з подальшим судовим) та лише судову (безпосереднє звернення до адміністративних судів). Подання скарги не легалізує заборонену транзакцію.

Моделі правового захисту від протиправних рішень чи бездіяльності НКО у США та Великій Британії відзначаються майже повною відсутністю інституту внутрішнього адміністративного оскарження, спрямовуючи заявників безпосередньо до суду. При цьому встановлено високий поріг для судового втручання: суди не переглядають доцільність рішень по суті, а оцінюють їх за загальними критеріями публічного права (законність, раціональність, процедурна справедливість).



## **Рекомендації для України**

1. Нормативна основа санкційної політики в Україні потребує істотного перегляду.

По-перше, потрібно переглянути види обмежувальних заходів у Законі України «Про санкції», забезпечивши узгодження з європейськими аналогами та уникнення дублювальних і невизначених санкцій.

По-друге, потребує врегулювання питання про вітчизняні НКО у сфері санкційної політики залежно від обраного підходу – централізованого чи децентралізованого.

Централізована модель передбачає визначення статусу єдиного НКО. Це може бути Рада національної безпеки і оборони України (РНБО) як орган із конституційним статусом, який, проте, братиме участь не лише в запровадженні санкцій та веденні санкційного реєстру, а й у моніторингу виконання санкцій, забезпеченні звітування та, ймовірно, інших функцій (зокрема ліцензування, розроблення підзаконних актів, надання рекомендацій). Це передбачає внесення змін не лише до Закону України «Про санкції», а й до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України».

Інший варіант – створення Міжвідомчої ради з питань санкцій при Кабінеті Міністрів України, до якої входитимуть представники ключових міністерств і підконтрольних уряду відомств, відповідальних за реалізацію окремих видів санкцій. До складу такої Ради можуть входити й представники відповідних правоохоронних органів, що відповідатиме мальтійському аналогу (SMB). У такому разі потребуватиме змін і Закон України «Про Кабінет Міністрів України».

Альтернативою є створення окремого органу виконавчої влади, наділеного всім спектром повноважень (окрім, власне, запровадження санкцій та визначення списку підсанкційних осіб), наприклад, Бюро санкційної політики. Такий підхід потребуватиме ухвалення окремого закону.

2. Незалежно від того, яку інституційну модель санкційного адміністрування буде реалізовано в Україні, НКО повинен мати повноваження надавати роз'яснення та/або методичні рекомендації щодо надання дозволів, активно сприяти в отриманні роз'яснювальної інформації через спеціально створені канали зв'язку фінансовим установам, бізнесу та іншим суб'єктам, мати власний вебсайт, окрема сторінка якого буде присвячена питанням дерогацій.

3. Потрібно визначити, які відступи повинні бути автоматичними (винятки), а які потребують дозволу (дерогації, власне відступи). Відповідно до ч. 4 ст. 4 Закону України «Про санкції», передбачені цим Законом санкції не поширюються на:

- сплату податків, зборів та інших обов'язкових платежів до державного та/або місцевих бюджетів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а також визначених контролюючим органом грошових зобов'язань;
- погашення (стягнення) податкового боргу, недоїмки зі сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та сплати розстрочених (відстрочених), у тому числі за рішенням суду, грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків та/або сум єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Отже, чинний Закон України «Про санкції» вже містить два види винятків (автоматичні відступи). У Проєкті 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)» № 12406 від 14.01.2025 (варіант тексту до другого читання) запропоновано доповнити ч. 4 ст. 4 Закону ще п'ятьма винятками:

1. добровільне безоплатне відчуження / передача на користь держави Україна активів особою, щодо якої застосовано санкції;
2. сплата штрафних санкцій та пені за порушення законодавства до державного і місцевих бюджетів, Пенсійного фонду України, на рахунки державних органів, органів місцевого самоврядування;
3. перерахування коштів на спеціальний рахунок НБУ для збору коштів на підтримку ЗСУ та/або на рахунки КМУ, міністерств та інших державних органів, відкриті для залучення добровільних внесків (благодійних пожертв) на підтримку України;
4. оплата житлово-комунальних послуг;

5. укладення з фізичною та/або юридичною особою, до якої застосовано санкції, договору про надання професійної правничої (правової) допомоги на підставі та у порядку, визначених Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», виконання такого договору.

Перші три із запропонованих винятків не викликають заперечень. Однак останні два згідно з санкційними регламентами ЄС та національною практикою держав-членів ЄС належать не до винятків, а до дерогацій, оскільки автоматичне вивільнення вказаних дій з-під санкційних заборон має високий ризик обходу санкцій. До того ж пропонуване положення про те, що порядок оплати послуг у сфері професійної правничої (правової) допомоги і методика обчислення розміру винагороди адвокатів, які надають правничу допомогу фізичній та/або юридичній особі, до якої застосовано санкції, буде затверджуватися КМУ, фактично не дозволяє запобігти обходу санкцій, оскільки цим законопроектом визнається правомірним як укладення договору про надання правової допомоги, так і його виконання. При цьому, важливо при розробці нового законодавства передбачити застереження щодо непоширення санкції у виді заборони укладення договорів/вчинення правочинів на випадки укладення договорів з метою дотримання вимог ст. 59 Конституції України, яка гарантує кожному право на професійну правничу допомогу.

4. Запровадити процедуру отримання дозволів (механізм ліцензування). Закон України «Про санкції» досі не містить механізму надання дозволів на відступ від застосованих обмежувальних заходів (на відміну від уже наявних двох винятків). Ця законодавча прогалина суперечить євроінтеграційним зобов'язанням України та принципу верховенства права. Більшість положень санкційних регламентів ЄС присвячено саме відступам. До того ж Директива ЄС 2024/1226 вимагає від держав-членів криміналізувати порушення чи невиконання умов дозволів. Запровадження суворої кримінальної відповідальності без наявності дозвільного механізму загрожуватиме легітимності всього санкційного режиму.

5. Закон України «Про санкції» доцільно доповнити окремою статтею, яка закріпить базові елементи дозвільного механізму, включно з визначенням суб'єктів звернення, змісту та підстав подання запиту, строків його розгляду, можливих рішень за результатами розгляду, підстав для відмови у його наданні, змісту наданого дозволу, а також механізмів звітування і контролю за дотриманням умов дозволу.

Детальна регламентація вимог до запиту, процедури його розгляд, ухвалення рішень, використання наданого дозволу, а також контролю за дотриманням умов дозволу потребує втілення в окремому підзаконному нормативному акті.

З огляду на результати проведеного аналітичного дослідження дозвільного механізму (механізму ліцензування) у санкційній політиці Європейського Союзу, США та Великої Британії, пропонується така редакція статті Закону України «Про санкції»:

*“Стаття \_\_. **Дозволи на вчинення дій, заборонених або обмежених санкцією***

*1. Фізичні та юридичні особи, а також суб'єкти до яких застосовано персональні санкції, мають право звернутися до компетентного органу із запитом про надання дозволу на вчинення дій, які заборонені застосованою санкцією.*

*Дозвіл може бути наданий на весь строк дії санкції чи на певний строк, або на вчинення конкретних дій (операцій).*

*2. Запит про надання дозволу має містити:*

- підставу для надання дозволу, зокрема, але не виключно, необхідність покриття основних витрат, отримання правничої допомоги чи інших необхідних послуг, обслуговування активів, виконання зобов'язань, встановлених судовим рішенням тощо;*
- суб'єкта, до якого застосовано санкцію;*
- дії, які заборонені санкцією;*
- інформацію про сторони, які вчинятимуть дії (операції), які потребують дозволу;*
- у разі подання запиту про надання дозволу на здійснення фінансової операції - суму запропонованої фінансової операції, залучені фінансові установи та реквізити рахунків;*
- іншу інформацію, яка має значення для надання дозволу.*

3. Запит про надання дозволу розглядається компетентним органом протягом тридцяти календарних днів з дня його отримання. У виключних випадках компетентний орган може продовжити цей строк до шістдесяти календарних днів, мотивувавши своє рішення та повідомивши про нього особу, яка подала запит.

4. Запит про надання дозволу, якщо він стосується виконання договору про надання правничої допомоги, дрібних побутових правочинів або вчинення дій, спрямованих на усунення ризику життю чи здоров'ю розглядається протягом десяти календарних днів з моменту його отримання.

5. Запит на внесення змін або продовження строку дії дозволу розглядається протягом двадцяти календарних днів з дня його отримання.

6. Під час розгляду запиту про надання дозволу компетентний орган може витребувати додаткову інформацію, необхідну для встановлення обставин, викладених в запиті.

7. За наслідком розгляду запиту компетентний орган ухвалює вмотивоване рішення:

- надати дозвіл на вчинення дій (операцій), визначених у запиті;
- надати дозвіл, задовольнивши запит частково з належним обґрунтуванням такого рішення;
- відмовити у наданні дозволу з належним обґрунтуванням підстав для відмови.

8. Дозвіл повинен містити відомості про:

- суб'єкта, якому надано дозвіл;
- суб'єкта, до якого застосовано санкцію;
- сторони, які братимуть участь у вчиненні дій (операцій);
- перелік дозволених дій (операцій)
- у разі надання дозволу на здійснення фінансової операції - суму дозволеної фінансової операції, залучені фінансові установи та реквізити рахунків;



- строк дії дозволу;
- порядок та умови звітності;
- інші умови його виконання.

9. У наданні дозволу може бути відмовлено або запит не підлягає задоволенню у повному обсязі у разі:

- недоведення обґрунтованості підстав для надання дозволу;
- якщо дії, які заборонені санкцією та які необхідно вчинити не відповідають підставі для надання дозволу;
- якщо сума запропонованої фінансової операції не є обґрунтованою чи не відповідає розумним межах;
- якщо вказані у запиті дії не є заборонені санкцією;
- невідповідності запиту національним інтересам України;
- обґрунтованої підозри, що вчинювана дія (операція) може бути використана для порушення чи обходу санкцій.

Відмова у наданні дозволу не позбавляє права подати повторний запит.

10. З метою контролю над дотриманням наданого дозволу, особа, яка його отримала зобов'язана подати звіт.

11. Порядок надання дозволів на вчинення дій, заборонених санкцією, та контролю за їх дотриманням встановлюється Кабінетом Міністрів України."

6.3 метою мінімізації людського чинника, корупційних ризиків та забезпечення максимального захисту конфіденційної інформації процедура видачі дозволів має бути цифровізована. Доцільно розробити єдиний захищений вебпортал (на кшталт французького «Téléservice Sanctions»). Ця система повинна передбачати ідентифікацію заявників через КЕП/Дія.Підпис, містити стандартизовані електронні форми запитів під кожен тип дерогації та забезпечувати безпечне завантаження підтверджувальних документів.

Ба більше, цей самий портал має використовуватися для подання обов'язкових постфактум-звітів про використання виданих дозволів і розблокованих коштів. Альтернативний варіант – можливість подання заяви рекомендованим листом або на електронну скриньку.

7. НКО повинен позиціонувати себе не лише як карально-контролююча інституція, але і як сервісний центр. Імплементуючи європейські стандарти, орган має на регулярній основі розробляти та публікувати керівні вказівки, детальні роз'яснення, відповіді на типові запитання (FAQs). Заздалегідь оприлюднена інформація про те, які саме відомості, додаткові документи (аудиторські висновки, фінансові плани, гарантійні листи) потрібно надати для отримання дозволу, сприятиме зниженню кількості помилкових заяв та розвантажить державний апарат.

8. Розгляд та ухвалення законопроекту щодо криміналізації порушення та обходу санкцій мають відбуватися в пакеті із запровадженням механізму дозволів: умисне порушення умов дозволу має визнаватися кримінальним правопорушенням. Доцільно також запровадити таке правило: дії, вчинені на підставі та відповідно до умов чинного дозволу, виданого компетентним органом, не є порушенням чи обходом санкцій і не призводять до настання адміністративної або кримінальної відповідальності.

Водночас потрібно забезпечити визнання кримінальним правопорушенням надання НКО завідомо неправдивих, неповних відомостей для незаконного отримання санкційного дозволу.

- [1] Subedi, S. P. (2021). The Status of Unilateral Sanctions in International Law. In: S. P. Subedi, Unilateral Sanctions in International Law (pp.19–60). Oxford: Hart Publishing. P.20–22. <http://dx.doi.org/10.5040/9781509948413.ch-001>.
- [2] Mills, Claire. (2026). Sanctions against Russia: What has changed since January 2025? Research Briefing. House of Commons Library. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-10342/>
- [3] Sanctions adopted following Russia's military aggression against Ukraine. [https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine\\_en](https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en).
- [4] Schütze, R. (2019). European Union, Decision-Making and Competences on International Law Issues. Max Planck Encyclopedias of International Law [MPIL]. Oxford Public International Law. <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e623>.
- [5] See pp. 51–52 in: Sanctions Guidelines, 5664/18, 4 May 2018. Council of the European Union.
- [6] Bismuth, Régis. (2023). The New Frontiers of European Sanctions and the Grey Areas of International Law. *Revue Européenne du Droit. War. 2023. Vol. 5.* <https://geopolitique.eu/en/articles/the-new-frontiers-of-european-sanctions-and-the-grey-areas-of-international-law/>
- [7] Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 № 1629-IV. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>.
- [8] Consolidated version of the Treaty on European Union (Current consolidated version: 15/03/2025). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016M/TXT>.
- [9] Ibid.
- [10] Звітування як обов'язковий елемент санкційної політики в США, Великій Британії та ЄС: законодавство і практика. Аналітичний центр «Інститут законодавчих ідей» [А. Климосюк, М. Рубашенко, О. Гузій, Т. Хутор], 2026. С. 47. [https://izi.institute/analysts/Reporting\\_as\\_a\\_Mandatory\\_Component\\_of\\_Sanctions\\_Policy\\_in\\_the\\_US\\_the\\_UK\\_and\\_the\\_EU\\_legislation\\_and\\_practice/](https://izi.institute/analysts/Reporting_as_a_Mandatory_Component_of_Sanctions_Policy_in_the_US_the_UK_and_the_EU_legislation_and_practice/)
- [11] Council Regulation (EU) No 269/2014 of 17 March 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine: Consolidated text on 15.12.2025. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0269-20251215>; Council Regulation (EU) No 692/2014 of 23 June 2014 concerning restrictive measures in response to the illegal annexation of Crimea and Sevastopol: Consolidated text on 25.02.2025. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0692-20250225&qid=1769688432328>; Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine: Consolidated text on 19.12.2025. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0833-20251219>; Council Regulation (EU) 2022/263 of 23 February 2022 concerning restrictive measures in response to the illegal recognition, occupation or annexation by the Russian Federation of certain non-government controlled areas of Ukraine: Consolidated text on 25.02.2025. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02022R0263-20250225&qid=1769688750000>; Council Regulation (EC) No 765/2006 of 18 May 2006 concerning restrictive measures in view of the situation in Belarus and the involvement of Belarus in the Russian aggression against Ukraine: Consolidated text on 17.12.2025. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2006/765/2025-12-17>; Council Regulation (EU) 2024/2642 of 8 October 2024 concerning restrictive measures in view of Russia's destabilising activities: Consolidated text on 15.12.2025. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02024R2642-20251215&qid=1769689514086>.
- [12] Sanctions: Commission publishes guidance to help European operators assess sanctions circumvention risks. [https://finance.ec.europa.eu/news/sanctions-commission-publishes-guidance-help-european-operators-assess-sanctions-circumvention-risks-2023-09-07\\_en](https://finance.ec.europa.eu/news/sanctions-commission-publishes-guidance-help-european-operators-assess-sanctions-circumvention-risks-2023-09-07_en).

- [13]** Commission Guidance Note On The Implementation Of Certain Provisions Of Regulation (Eu) No 833/2014: Commission Notice of 25.8.2017, p. 2. [https://finance.ec.europa.eu/system/files/2020-01/170825-guidance-implementation-regulation-833-2014\\_en.pdf](https://finance.ec.europa.eu/system/files/2020-01/170825-guidance-implementation-regulation-833-2014_en.pdf).
- [14]** Consolidated FAQs on the implementation of Council Regulation No 833/2014, Council Regulation No 269/2014, Council Regulation (EU) No 692/2014 and Council Regulation (EU) 2022/263 (last updated 22.01.26). [https://finance.ec.europa.eu/publications/consolidated-version\\_en](https://finance.ec.europa.eu/publications/consolidated-version_en).
- [15]** EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures (doc 11623/24). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11623-2024-INIT/en/pdf>.
- [16]** Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy (doc. 5664/18). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>.
- [17]** Interpreting EU Sanctions: The Court of Justice enters the debate. <https://www.whitecase.com/insight-alert/interpreting-eu-sanctions-court-justice-enters-debate>.
- [18]** Humanitarian exceptions. WORKING WITH DG ECHO SANCTIONS 2021–2027. <https://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/sanctions/humanitarian-exceptions>.
- [19]** Consolidated FAQs... P. 7.
- [20]** EU Best Practices... P. 4.
- [21]** Ibid.
- [22]** Hyve, S., Moulin, G., & Ferraro, T. (2024). Unblocking aid: the EU's 2023 shift in sanctions policy to safeguard humanitarian efforts. Humanitarian Law & Policy. <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2024/01/23/unblocking-aid-eu-2023-sanctions-policy-humanitarian-efforts/>
- [23]** Див. докладніше: Звітування як обов'язковий елемент санкційної політики в США, Великій Британії та ЄС: законодавство і практика. Аналітичний центр «Інститут законодавчих ідей», 2026. [https://izi.institute/analysts/Reporting\\_as\\_a\\_Mandatory\\_Component\\_of\\_Sanctions\\_Policy\\_in\\_the\\_US\\_the\\_UK\\_and\\_the\\_EU\\_legislation\\_and\\_practice/](https://izi.institute/analysts/Reporting_as_a_Mandatory_Component_of_Sanctions_Policy_in_the_US_the_UK_and_the_EU_legislation_and_practice/)
- [24]** З огляду на широкий перелік цілей ця класифікація не передбачає вичерпного переліку видів і може бути доповнена.
- [25]** Wyatt, D. (2015). How competent are competent national authorities? Court of Justice upholds sanctions imposed on German bank despite regulatory approval. <https://www.brickcourt.co.uk/news/detail/how-competent-are-competent-national-authorities-court-of-justice-upholds-sanctions-imposed-on-german-bank-despite-regulatory-approval>.
- [26]** Europäisch-Iranische Handelsbank AG v Council of the European Union: Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 5 March 2015. P. 59. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62013CJ0585>.
- [27]** Ibid., pp. 76–77.
- [28]** Consolidated FAQs... P. 279.
- [29]** Dereskeviciute, R., Cozzi, F., Nauges, S., Ningelgen, A., & Chajdukowski, M. (2024). Spotlight on the “Partner Countries” Subsidiaries’ Exemption from Sanctions against Russia. <https://www.mcdermottlaw.com/insights/spotlight-on-the-partner-countries-exemption-from-sanctions-against-russia/>.
- [30]** Interpreting EU Sanctions: The Court of Justice enters the debate. <https://www.whitecase.com/insight-alert/interpreting-eu-sanctions-court-justice-enters-debate>.
- [31]** Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy (doc. 5664/18). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>.
- [32]** Commission Guidance Note on the Provision of Humanitarian Aid in Compliance with EU Restrictive Measures (Sanctions). [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business\\_economy\\_euro/banking\\_and\\_finance/documents/220630-humanitarian-aid-guidance-note\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/220630-humanitarian-aid-guidance-note_en.pdf).
- [33]** Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy (doc. 5664/18). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>.



- [34] Meissner, K., & Graziani, C. (2023). The transformation and design of EU restrictive measures against Russia. *Journal of European Integration*, 45(3), 377–394. <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2190105>.
- [35] EU Sanctions Against Russia Following the Invasion of Ukraine. [https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine\\_en](https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine_en).
- [36] EU sanctions against Russia 2025: State of play, perspectives and challenges. Briefing. European Parliament. P. 11. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/767243/EPRS\\_BRI\(2025\)767243\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/767243/EPRS_BRI(2025)767243_EN.pdf).
- [37] Consolidated FAQs... P. 64.
- [38] Zakon o mjerama ograničavanja, 133/2023 (7.11.2023). [https://www.zakon.hr/c/nn/671284/nn-133-2023-%287.11.2023.%29%2C-zakon-o-mjerama-ogranicavanja#google\\_vignette](https://www.zakon.hr/c/nn/671284/nn-133-2023-%287.11.2023.%29%2C-zakon-o-mjerama-ogranicavanja#google_vignette).
- [39] Sanctions Czech Republic 2026. ICLG. <https://iclg.com/practice-areas/sanctions/czech-republic>.
- [40] Zákon z 11. októbra 2016 o vykonávaní medzinárodných sankcií a o doplnení zákona č. 566/2001 Z. z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o cenných papieroch) v znení neskorších predpisov. <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2016/289/20250115.html>.
- [41] Starptautisko un nacionālo sankciju ierosināšanas un izpildes kārtība: Ministru kabineta noteikumi Nr. 184. <https://likumi.lv/ta/id/350812-starptautisko-un-nacionalo-sankciju-ierosinasanas-un-izpildes-kartiba>.
- [42] Ordin nr. 1.984 din 12 iulie 2019 pentru aprobarea Procedurii privind modalitatea de ducere la îndeplinire a atribuțiilor Agenției Naționale de Administrare Fiscală în domeniul sancțiunilor internaționale. <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/278651>.
- [43] Nutarimas Dėl Lietuvos Respublikos Tarptautinių sankcijų įstatymo įgyvendinimo (2022 m. gegužės 25 d. Nr. 535). <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/f4c0a550dd7911ec8d9390588bf2de65/asr?csrt=3619436493427848874>.
- [44] Įsakymas Dėl Tarptautinių Sankcijų, Priskirtų Lietuvos Respublikos Aplinkos Ministerijos Kompetencijai, Įgyvendinimo Tvarkos Aprašo Patvirtinimo (2024 m. rugpjūčio 29 d. Nr. D1-285). <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/1e0f3fd065d511efafbb8694c098bac5>.
- [45] Derogations. Central Bank of Ireland Portal. <https://www.centralbank.ie/regulation/how-we-regulate/international-financial-sanctions/derogations>.
- [46] Iesniegums atļaujas saņemšanai. <https://sankcijas.fid.gov.lv/iesniegums-atlaujas-sanemsanai>.
- [47] Ibid.
- [48] Smernice za učinkovito izvajanje omejevalnih ukrepov: Stalna koordinacijska skupina za omejevalne ukrepe (februar 2025). <https://www.gov.si/zbirke/storitve/sprostitev-zamrznitev-denarnih-sredstev-ali-gospodarskih-virov/>.
- [49] Климосюк, А. С. (2024). Децентралізований підхід у імplementації санкцій як фактор, що зменшує ефективність санкційної політики ЄС. Актуальні питання у сучасній науці, 1 (19). С. 170. [https://doi.org/10.52058/2786-6300-2024-1\(19\)-164-172](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2024-1(19)-164-172).
- [50] Ordonanță De Urgență nr. 202 din 4 decembrie 2008 privind punerea în aplicare a sancțiunilor internaționale. Portal Legislativ. <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/100041>.
- [51] Rahvusvahelise sanktsiooni seadus (lühend – RSanS), RT I, 19.03.2019, 11. <https://www.riigiteataja.ee/akt/108032022003?leiaKehtiv>.
- [52] Venemaa Föderatsiooni ja Valgevene Vabariigi tegevusega seoses kehtestatud piiravate meetmete rakendamise ja pädeva asutuse määramine: määrus, Vastu võetud 27.05.2024 nr 27. <https://www.riigiteataja.ee/akt/114012026007?leiaKehtiv>.
- [53] Zakon o mjerama ograničavanja, 133/2023 (7.11.2023). [https://www.zakon.hr/c/nn/671284/nn-133-2023-%287.11.2023.%29%2C-zakon-o-mjerama-ogranicavanja#google\\_vignette](https://www.zakon.hr/c/nn/671284/nn-133-2023-%287.11.2023.%29%2C-zakon-o-mjerama-ogranicavanja#google_vignette) ; General Guidelines On the application of the law on restrictive measures. <https://mvpe.gov.hr/UserDocImages/2024/datoteke/General%20Guidelines%20on%20the%20applicationof%20the%20Law%20on%20restrictive%20measures.pdf>.
- [54] Außenwirtschaft. [https://www.bafa.de/EN/Foreign\\_Trade/Import\\_Restrictions/import\\_restrictions\\_node](https://www.bafa.de/EN/Foreign_Trade/Import_Restrictions/import_restrictions_node).



- [55] Att tal-2025 dwar Poteri li jsiru Regolamenti fl-Interess Nazzjonali. <https://legislation.mt/eli/act/2025/35>.
- [56] Sanctions Compliance in Cyprus: Guide to the National Sanctions Implementation Unit (EMEK – NSIU). <https://www.legal500.com/developments/thought-leadership/sanctions-compliance-in-cyprus-guide-to-the-national-sanctions-implementation-unit-%CE%B5%CE%BC%CE%B5%CE%BA-nsiu/>.
- [57] Zákon o provádění mezinárodních sankcí: Zákon č. 69/2006 Sb. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-69>.
- [58] FID loma sankciju izpildē. <https://sankcijas.fid.gov.lv/loma>.
- [59] Rahvusvahelise sanktsiooni seadus (lühend - RSanS), RT I, 19.03.2019, 11. <https://www.riigiteataja.ee/akt/108032022003?leiaKehtiv>.
- [60] Ordonanță De Urgență nr. 202 din 4 decembrie 2008 privind punerea în aplicare a sancțiunilor internaționale. Portal Legislativ. <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/100041>.
- [61] Zakon o omejevalnih ukrepih, ki jih Republika Slovenija uvede ali izvaja skladno s pravnimi akti in odločitvami, sprejetimi v okviru mednarodnih organizacij (ZROUPAMO), Sprejeto: 23. 11. 2006. <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO4744>.
- [62] EU Sanctions. Ministry of foreign affairs. Republic of Bulgaria. [https://www.mfa.bg/en/EU-sanctions?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.mfa.bg/en/EU-sanctions?utm_source=chatgpt.com).
- [63] Zakon o mjerama ograničavanja, 133/2023 (7.11.2023). [https://www.zakon.hr/c/nn/671284/nn-133-2023-%287.11.2023.%29%2C-zakon-o-mjerama-ogranicavanja#google\\_vignette](https://www.zakon.hr/c/nn/671284/nn-133-2023-%287.11.2023.%29%2C-zakon-o-mjerama-ogranicavanja#google_vignette).
- [64] See: ENSZ és EU szankciós tájékoztató. <https://kormany.hu/kormanyzat/kulgaszdasagi-es-kulugyminiszterium/ensz-eu-szankcios-tajekoztato> ; 2017. évi LII. törvény az Európai Unió és az ENSZ Biztonsági Tanácsa által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1700052.TV>.
- [65] Law No. 72/2019 "On International Restrictive Measures In The Republic Of Albania" (Amended with law no.101/2023) (updated). [https://fiu.gov.al/wp-content/uploads/2024/05/Law-no.72-2019\\_-On-restrictive-measures\\_English.pdf](https://fiu.gov.al/wp-content/uploads/2024/05/Law-no.72-2019_-On-restrictive-measures_English.pdf).
- [66] Zakona o primjeni određenih privremenih mjera radi efikasnog provođenja mandata Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju, te drugih međunarodnih restriktivnih mjera. <https://www.mpr.gov.ba/biblioteka/zakoni/bs/Zakon%20o%20primjeni%20odredjenih%20privremenih%20mjera%20radi%20efikasnog%20.pdf>.
- [67] Law on Freezing of Assets with the Aim of Preventing Terrorism and Proliferation of Weapons of Mass Destruction (Official Gazette of RS, No 29/15, 113/17 and 41/18). [https://www.apml.gov.rs/english/legislation-2?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.apml.gov.rs/english/legislation-2?utm_source=chatgpt.com).
- [68] Закон о међународним мерама ограничавања: 10/2016-3. <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2016/10/1>.
- [69] Закон За Рестриктивни Мерки, Бр. 08-4809/1 22 декември 2017 г. <https://ufr.gov.mk/wp-content/uploads/2020/05/Рестриктивни-мерки.pdf>.
- [70] Iesniegums atļaujas saņemšanai. <https://sankcijas.fid.gov.lv/iesniegums-atlaujas-sanemsanai>.
- [71] Výjimky ze sankcí. <https://www.fau.gov.cz/cs/rozcestnik/mezinarodni-sankce/vyjimky-ze-sankci-173>.
- [72] Smernice za učinkovito izvajanje omejevalnih ukrepov: Stalna koordinacijska skupina za omejevalne ukrepe (februar 2025). <https://www.gov.si/zbirke/storitve/sprostitev-zamrznitev-denarnih-sredstev-ali-gospodarskih-virov/>.
- [73] Muuga, Sillamäe ports pose no explosive risk comparable to Beirut incident. <https://news.err.ee/1608849919/muuga-sillamae-ports-pose-no-explosive-risk-comparable-to-beirut-incident>.
- [74] Foreign ministry approves sanction exemption enabling Helsinki Halli deal. [https://yle.fi/a/74-20141970?utm\\_source=chatgpt.com](https://yle.fi/a/74-20141970?utm_source=chatgpt.com).
- [75] Ordonanță De Urgență nr. 202 din 4 decembrie 2008 privind punerea în aplicare a sancțiunilor internaționale. <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/100041>.
- [76] Zákon z 11. októbra 2016 o vykonávaní medzinárodných sankcií a o doplnení zákona č. 566/2001 Z. z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o cenných papieroch) v znení neskorších predpisov. <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2016/289/20250115.html>.

**[77]** Nutarimas Dėl Lietuvos Respublikos Tarptautinių sankcijų įstatymo įgyvendinimo (2022 m. gegužės 25 d. Nr. 535). <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/f4c0a550dd7911ec8d9390588bf2de65/asr?csrt=3619436493427848874>.

**[78]** Firms seeking derogation from EU sanctions on Kremlin-controlled company's interest in vessels overcome legal hurdle. The Irish Times. [https://www.irishtimes.com/business/2023/03/07/firms-seeking-derogation-from-eu-sanctions-on-kremlin-controlled-companys-interest-in-vessels/?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.irishtimes.com/business/2023/03/07/firms-seeking-derogation-from-eu-sanctions-on-kremlin-controlled-companys-interest-in-vessels/?utm_source=chatgpt.com).

**[79]** Įsakymas Dėl Tarptautinių Sankcijų, Priskirtų Lietuvos Respublikos Aplinkos Ministerijos Kompetencijai, Įgyvendinimo Tvarkos Aprašo Patvirtinimo (2024 m. rugpjūčio 29 d. Nr. D1-285). <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/1e0f3fd065d511efafbb8694c098bac5>.

**[80]** Foire aux questions - Téléservice sanctions financières internationales. <https://www.tresor.economie.gouv.fr/services-aux-entreprises/sanctions-economiques/foire-aux-questions-teleservice-sanctions-financieres-internationales>.

**[81]** Náležitosti žádosti o výjimku z mezinárodních sankcí podle správního řádu. <https://www.fau.gov.cz/assets/cs/cmsmedia/Náležitosti%20žádosti%20o%20výjimku.pdf>.

**[82]** Zákon o provádění mezinárodních sankcí: Zákon č. 69/2006 Sb. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-69>.

**[83]** Bulgaria. Eversheds Sutherland. <https://ezine.eversheds-sutherland.com/global-sanctions-guide/bulgaria>.

**[84]** Consolidated FAQs... Q 6.

**[85]** Foire aux questions - Téléservice sanctions financières internationales. <https://www.tresor.economie.gouv.fr/services-aux-entreprises/sanctions-economiques/foire-aux-questions-teleservice-sanctions-financieres-internationales>.

**[86]** Výjimky ze sankcí. <https://www.fau.gov.cz/cs/rozcestnik/mezinarodni-sankce/vyjimky-ze-sankci-173>.

**[87]** Iesniegums atļaujas saņemšanai. <https://sankcijas.fid.gov.lv/iesniegums-atlaujas-sanemsanai>.

**[88]** Consolidated FAQs... Q 14.

**[89]** Įsakymas Dėl Tarptautinių Sankcijų, Priskirtų Lietuvos Respublikos Aplinkos Ministerijos Kompetencijai, Įgyvendinimo Tvarkos Aprašo Patvirtinimo (2024 m. rugpjūčio 29 d. Nr. D1-285). <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/1e0f3fd065d511efafbb8694c098bac5>.

**[90]** Rahvusvaheline finantssanktsioon. Rahapesu Andmehüüde. <https://fiu.ee/rahvusvaheline-finantssanktsioon/rahvusvaheline-finantssanktsioon#4-teata-rahapesu-an>.

**[91]** Μονάδα Εφαρμογής Κυρώσεων (MEK). <https://www.gov.cy/mof/en/directorate-of-financial-services/monada-efarmogis-kyroseon-mek/>.

**[92]** Standard Templates. SMB. <https://smb.gov.mt/guidance-and-additional-material/standard-templates/>.

**[93]** Sanktioner och frysningar. Forsakringskassan. <https://www.forsakringskassan.se/om-forsakringskassan/sanktioner-och-frysningar>.

**[94]** Blanketter och mallar för internationella sanktioner. ISP. <https://isp.se/blanketter/blanketter-och-mallar-for-sanktioner/>.

**[95]** Náležitosti žádosti o výjimku z mezinárodních sankcí podle správního řádu. <https://www.fau.gov.cz/assets/cs/cmsmedia/N%c3%a1le%c5%beitosti%20%c5%be%c3%a1dosti%20o%20v%c3%bdjimku.pdf>.

**[96]** Smernice za učinkovito izvajanje omejevalnih ukrepov: Stalna koordinacijska skupina za omejevalne ukrepe (februar 2025). <https://www.gov.si/zbirke/storitve/sprostitev-zamrznitev-denarnih-sredstev-ali-gospodarskih-virov/>.

**[97]** Įsakymas Dėl Tarptautinių Sankcijų, Priskirtų Lietuvos Respublikos Aplinkos Ministerijos Kompetencijai, Įgyvendinimo Tvarkos Aprašo Patvirtinimo (2024 m. rugpjūčio 29 d. Nr. D1-285). <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/1e0f3fd065d511efafbb8694c098bac5>.

**[98]** Iesniegums atļaujas saņemšanai. <https://sankcijas.fid.gov.lv/iesniegums-atlaujas-sanemsanai>.

**[99]** Consolidated FAQs... P. 140.

**[100]** Ibid.

- [101]** Náležitosti žádosti o výjimku z mezinárodních sankcí podle správního řádu. <https://www.fau.gov.cz/assets/cs/cmsmedia/N%c3%a1le%c5%beitosti%20%c5%be%c3%a1dosti%20o%20v%c3%bdjimku.pdf>.
- [102]** Derogations. Feral Public Service. Finance. <https://finance.belgium.be/en/treasury/financial-sanctions/derogations>.
- [103]** Įsakymas Dėl Tarptautinių Sankcijų, Priskirtų Lietuvos Respublikos Aplinkos Ministerijos Kompetencijai, Įgyvendinimo Tvarkos Aprašo Patvirtinimo (2024 m. rugpjūčio 29 d. Nr. D1-285). <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/1e0f3fd065d511efafbb8694c098bac5>.
- [104]** Applying for export authorisation. <https://um.fi/applying-for-export-authorisation>.
- [105]** Smernice za učinkovito izvajanje omejevalnih ukrepov: Stalna koordinacijska skupina za omejevalne ukrepe (februar 2025). <https://www.gov.si/zbirke/storitve/sprostitev-zamrznitev-denarnih-sredstev-ali-gospodarskih-virov/>.
- [106]** Téléservice Sanctions. <https://www.tresor.economie.gouv.fr/services-aux-entreprises/sanctions-economiques/teleservice-sanctions>.
- [107]** Financial Security Committee (Fsc). [https://www.dt.mef.gov.it/en/attivita\\_istituzionali/prevenzione\\_reati\\_finanziari/comitato\\_sicurezza\\_finanziaria/](https://www.dt.mef.gov.it/en/attivita_istituzionali/prevenzione_reati_finanziari/comitato_sicurezza_finanziaria/)
- [108]** Applying for an authorisation specified in the EU Sanctions Regulations. <https://um.fi/applying-for-an-exemption-from-sanctions>.
- [109]** Foire aux questions - Téléservice sanctions financières internationales. <https://www.tresor.economie.gouv.fr/services-aux-entreprises/sanctions-economiques/foire-aux-questions-teleservice-sanctions-financieres-internationales>.
- [110]** Rahvusvahelise sanktsiooni seadus (lühend – RSanS), RT I, 19.03.2019, 11. <https://www.riigiteataja.ee/akt/108032022003?leiaKehtiv>.
- [111]** Foire aux questions - Téléservice sanctions financières internationales. <https://www.tresor.economie.gouv.fr/services-aux-entreprises/sanctions-economiques/foire-aux-questions-teleservice-sanctions-financieres-internationales>.
- [112]** Applying for an authorisation specified in the EU Sanctions Regulations. <https://um.fi/applying-for-an-exemption-from-sanctions>.
- [113]** Įlesniegums atļaujas saņemšanai. <https://sankcijas.fid.gov.lv/iesniegums-atlaujas-sanemsanai>.
- [114]** Dėl Tarptautinių finansinių sankcijų įgyvendinimo Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos reguliavimo srityje priežiūros nurodymų patvirtinimo: Įsakymas 2024 m. spalio 8 d. Nr. V-191. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/5f1b336085f311efabdbb4a1fc8b0b63>.
- [115]** Rahvusvahelise sanktsiooni seadus (lühend – RSanS), RT I, 19.03.2019, 11. <https://www.riigiteataja.ee/akt/108032022003?leiaKehtiv>.
- [116]** Ordonanță De Urgență nr. 202 din 4 decembrie 2008 privind punerea în aplicare a sancțiunilor internaționale. <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/100041>.
- [117]** Zákon z 11. októbra 2016 o vykonávaní medzinárodných sankcií a o doplnení zákona č. 566/2001 Z. z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o cenných papieroch) v znení neskorších predpisov. <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2016/289/20250115.html>.
- [118]** Rahvusvahelise sanktsiooni seadus (lühend – RSanS), RT I, 19.03.2019, 11. <https://www.riigiteataja.ee/akt/108032022003?leiaKehtiv>.
- [119]** Derogations. Federal Public Service. Finance. <https://finance.belgium.be/en/treasury/financial-sanctions/derogations>.
- [120]** Įsakymas Dėl Tarptautinių Sankcijų, Priskirtų Lietuvos Respublikos Aplinkos Ministerijos Kompetencijai, Įgyvendinimo Tvarkos Aprašo Patvirtinimo (2024 m. rugpjūčio 29 d. Nr. D1-285). <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/1e0f3fd065d511efafbb8694c098bac5>.
- [121]** Rahvusvahelise sanktsiooni seadus (lühend – RSanS), RT I, 19.03.2019, 11. <https://www.riigiteataja.ee/akt/108032022003?leiaKehtiv>.
- [122]** ĮNutarimas Dėl Lietuvos Respublikos Tarptautinių sankcijų įstatymo įgyvendinimo (2022 m. gegužės 25 d. Nr. 535). <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalActPrint?documentId=f4c0a550dd7911ec8d9390588bf2de65>.
- [123]** Smernice za učinkovito izvajanje omejevalnih ukrepov: Stalna koordinacijska skupina za omejevalne ukrepe (februar 2025). <https://www.gov.si/zbirke/storitve/sprostitev-zamrznitev-denarnih-sredstev-ali-gospodarskih-virov/>.



- [124] Ordonanță De Urgență nr. 202 din 4 decembrie 2008 privind punerea în aplicare a sancțiunilor internaționale. <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/100041>.
- [125] Náležitosti žádosti o výjimku z mezinárodních sankcí podle správního řádu. <https://www.fau.gov.cz/assets/cs/cmsmedia/Náležitosti%20žádosti%20o%20výjimku.pdf>.
- [126] Nutarimas Dėl Lietuvos Respublikos Tarptautinių sankcijų įstatymo įgyvendinimo (2022 m. gegužės 25 d. Nr. 535)/ <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/f4c0a550dd7911ec8d9390588bf2de65/asr?csrt=3619436493427848874>.
- [127] Derogations. Central Bank of Ireland. <https://www.centralbank.ie/regulation/how-we-regulate/international-financial-sanctions/derogations>.
- [128] Case C-314/13 Užsienio reikalų ministerija and Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba v Vladimir Peftiev and Others, Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 12 June 2014. ECLI:EU:C:2014:1645.
- [129] Case C-384/24, Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds v Belgische Staat, Judgment of the Court (Tenth Chamber) of 11 September 2025. ECLI identifier: ECLI:EU:C:2025:696.
- [130] Case T-494/22, NKO AO National Settlement Depository (NSD) v Council of the European Union, Judgment of the General Court (First Chamber, Extended Composition) of 11 September 2024. ECLI:EU:T:2024:607.
- [131] Consolidated FAQs... P. 15.
- [132] EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures (doc 11623/24). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11623-2024-INIT/en/pdf>, para 86.
- [133] Ibid., para 87.
- [134] Ibid., 88–89.
- [135] Ibid., 89.
- [136] Ibid., 84.
- [137] Consolidated FAQs... P. 459.
- [138] EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures (doc 11623/24). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11623-2024-INIT/en/pdf>, para 80.
- [139] Ibid.
- [140] Ibid.
- [141] Ibid., para 81.
- [142] Starptautisko un nacionālo sankciju ierosināšanas un izpildes kārtība: Ministru kabineta noteikumi Nr. 184. <https://likumi.lv/ta/id/350812-starptautisko-un-nacionalo-sankciju-ierosinasanas-un-izpildes-kartiba>.
- [143] Iesniegums atlaujas saņemšanai. <https://sankcijas.fid.gov.lv/iesniegums-atlaujas-sanemsanai>.
- [144] Zakon o mjerama ograničavanja, 133/2023 (7.11.2023). [https://www.zakon.hr/c/nn/671284/nn-133-2023-%287.11.2023.%29%2C-zakon-o-mjerama-ogranicavanja#google\\_vignette](https://www.zakon.hr/c/nn/671284/nn-133-2023-%287.11.2023.%29%2C-zakon-o-mjerama-ogranicavanja#google_vignette).
- [145] IMinistry for Foreign Affairs grants sanctions exemption for deal on Helsinki Halli. [https://um.fi/current-affairs/-/asset\\_publisher/gc654PySnjTX/content/ulkoministerio-myonsi-poikkeusluvan-helsinki-hallin-kaupalle](https://um.fi/current-affairs/-/asset_publisher/gc654PySnjTX/content/ulkoministerio-myonsi-poikkeusluvan-helsinki-hallin-kaupalle).
- [146] El silencio administrativo, ¿en qué consiste y cuáles son sus efectos? <https://administrativando.es/silencio-administrativo/>.
- [147] KAS przez dwa lata bezczynna wobec sankcji przeciwko Rosji. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/gospodarka/kas-sankcje-na-rosje-i-bialorus.html>.
- [148] Ordonanță De Urgență nr. 202 din 4 decembrie 2008 privind punerea în aplicare a sancțiunilor internaționale. <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/100041>.
- [149] Zákon o provádění mezinárodních sankcí: Zákon č. 69/2006 Sb. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-69>.
- [150] Foire aux questions - Téléservice sanctions financières internationales. <https://www.tresor.economie.gouv.fr/services-aux-entreprises/sanctions-economiques/foire-aux-questions-teleservice-sanctions-financieres-internationales>.
- [151] Zákon o provádění mezinárodních sankcí: Zákon č. 69/2006 Sb. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-69>.
- [152] Ibid.

- [153] General Guidelines On the application of the law on restrictive measures. <https://mvep.gov.hr/UserDocsImages/2024/datoteke/General%20Guidelines%20on%20the%20applicationof%20the%20Law%20on%20restrictive%20measures.pdf>.
- [154] Consolidated FAQs... P. 391.
- [155] Ordonanță De Urgență nr. 202 din 4 decembrie 2008 privind punerea în aplicare a sancțiunilor internaționale. <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/100041>.
- [156] Zákon o provádění mezinárodních sankcí: Zákon č. 69/2006 Sb. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-69> ; Zákon z 11. októbra 2016 o vykonávaní medzinárodných sankcií a o doplnení zákona č. 566/2001 Z. z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o cenných papieroch) v znení neskorších predpisov. <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2016/289/20250115.html>.
- [157] Zákon z 11. októbra 2016 o vykonávaní medzinárodných sankcií a o doplnení zákona č. 566/2001 Z. z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o cenných papieroch) v znení neskorších predpisov. <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2016/289/20250115.html>.
- [158] Foreign ministry approves sanction exemption enabling Helsinki Halli deal. [https://yle.fi/a/74-20141970?utm\\_source=chatgpt.com](https://yle.fi/a/74-20141970?utm_source=chatgpt.com).
- [159] Foire aux questions - Téléservice sanctions financières internationales. <https://www.tresor.economie.gouv.fr/services-aux-entreprises/sanctions-economiques/foire-aux-questions-teleservice-sanctions-financieres-internationales>.
- [160] Allgemeine Genehmigungen. Antragsarten. Ausfuhrkontrolle. Außenwirtschaft. [https://www.bafa.de/DE/Aussenwirtschaft/Ausfuhrkontrolle/Antragsarten/Allgemeine\\_Genehmigungen/allgemeine\\_genehmigungen\\_node.html](https://www.bafa.de/DE/Aussenwirtschaft/Ausfuhrkontrolle/Antragsarten/Allgemeine_Genehmigungen/allgemeine_genehmigungen_node.html).
- [161] Directive (EU) 2024/1226 of the European Parliament and of the Council of 24 April 2024 on the definition of criminal offences and penalties for the violation of Union restrictive measures and amending Directive (EU) 2018/1673.
- [162] Практики транспозиції Директиви ЄС 2024/1226 державами-членами Союзу: визначення кримінальних правопорушень і покарання за порушення обмежувальних заходів Союзу. Аналітичний центр «Інститут законодавчих ідей» [А. Климосюк, М. Рубашенко, О. Гузій, Т. Хутор]. 2025. [https://izi.institute/analysts/Transposition\\_of\\_EU\\_directive\\_2024\\_1226\\_by\\_EU\\_member\\_states\\_ILI/](https://izi.institute/analysts/Transposition_of_EU_directive_2024_1226_by_EU_member_states_ILI/).
- [163] 2025. évi XLIX. törvény indokolás. <https://njt.hu/jogszabaly/2025-49-KO-00>.
- [164] Rahvusvahelise sanktsiooni seadus (lühend – RSanS), RT I, 19.03.2019, 11. <https://www.riigiteataja.ee/akt/108032022003?leiaKehtiv>.
- [165] Iesniegums atlaugas sanemsanai. <https://sankcijas.fid.gov.lv/iesniegums-atlaujas-sanemsanai>.
- [166] Zakon o mjerama ograničavanja, 133/2023 (7.11.2023). [https://www.zakon.hr/c/nn/671284/nn-133-2023-%287.11.2023.%29%2C-zakon-o-mjerama-ogranicavanja#google\\_vignette](https://www.zakon.hr/c/nn/671284/nn-133-2023-%287.11.2023.%29%2C-zakon-o-mjerama-ogranicavanja#google_vignette).
- [167] Ordin nr. 1.984 din 12 iulie 2019 pentru aprobarea Procedurii privind modalitatea de ducere la îndeplinire a atribuțiilor Agenției Naționale de Administrare Fiscală în domeniul sancțiunilor internaționale. <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/278651>.
- [168] Zákon o provádění mezinárodních sankcí: Zákon č. 69/2006 Sb. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-69>.
- [169] Įsakymas Dėl Tarptautinių Sankcijų, Priskirtų Lietuvos Respublikos Aplinkos Ministerijos Kompetencijai, Įgyvendinimo Tvarkos Aprašo Patvirtinimo (2024 m. rugpjūčio 29 d. Nr. D1-285). <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/1e0f3fd065d511efafbb8694c098bac5>.
- [170] Foire aux questions - Téléservice sanctions financières internationales. <https://www.tresor.economie.gouv.fr/services-aux-entreprises/sanctions-economiques/foire-aux-questions-teleservice-sanctions-financieres-internationales>.
- [171] Consolidated FAQs... P. 154.
- [172] General Administrative Law Act. [https://www.acm.nl/sites/default/files/old\\_publication/publicaties/15446\\_dutch-general-administrative-law-act.pdf](https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/publicaties/15446_dutch-general-administrative-law-act.pdf).
- [173] Starptautisko un nacionālo sankciju ierosināšanas un izpildes kārtība: Ministru kabineta noteikumi Nr. 184. <https://likumi.lv/ta/id/350812-starptautisko-un-nacionalo-sankciju-ierosinasanas-un-izpildes-kartiba>.



- [174]** Sanctions Compliance in Cyprus: Guide to the National Sanctions Implementation Unit (EMEK – NSIU). <https://www.legal500.com/developments/thought-leadership/sanctions-compliance-in-cyprus-guide-to-the-national-sanctions-implementation-unit-%CE%B5%CE%BC%CE%B5%CE%BA-nsiu/>.
- [175]** Ordin nr. 1.984 din 12 iulie 2019 pentru aprobarea Procedurii privind modalitatea de ducere la îndeplinire a atribuțiilor Agenției Naționale de Administrare Fiscală în domeniul sancțiunilor internaționale. <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/278651>.
- [176]** Zakon o omejevalnih ukrepih, ki jih Republika Slovenija uvede ali izvaja skladno s pravnimi akti in odločitvami, sprejetimi v okviru mednarodnih organizacij (ZOU PAMO). <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO4744>.
- [177]** Zakon o mjerama ograničavanja, 133/2023 (7.11.2023). [https://www.zakon.hr/c/nn/671284/nn-133-2023-%287.11.2023.%29%2C-zakon-o-mjerama-ogranicavanja#google\\_vignette](https://www.zakon.hr/c/nn/671284/nn-133-2023-%287.11.2023.%29%2C-zakon-o-mjerama-ogranicavanja#google_vignette).
- [178]** National Emergencies Act, 50 USC § 1601 et seq.
- [179]** International Emergency Economic Powers Act, 50 USC § 1701 et seq.
- [180]** Trading with the Enemy Act of 1917, 50 USC § 4301 et seq.
- [181]** The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use, <https://www.congress.gov/crs-product/R45618>.
- [182]** Докладніше див.: Звітування як обов'язковий елемент санкційної політики в США, Великій Британії та ЄС: законодавство і практика. Аналітичний центр «Інститут законодавчих ідей» [А. Климосюк, М. Рубашенко, О. Гузій, Т. Хутор], 2026, [https://izi.institute/analysts/Reporting\\_as\\_a\\_Mandatory\\_Component\\_of\\_Sanctions\\_Policy\\_in\\_the\\_US\\_the\\_UK\\_and\\_the\\_EU\\_legislation\\_and\\_practice/](https://izi.institute/analysts/Reporting_as_a_Mandatory_Component_of_Sanctions_Policy_in_the_US_the_UK_and_the_EU_legislation_and_practice/)
- [183]** Exec. Order No. 14,065, 87 Fed. Reg. 10,293 (Feb. 23, 2022).
- [184]** Money and Finance: Treasury, 31 C.F.R., <https://www.ecfr.gov/current/title-31>.
- [185]** Звітування як обов'язковий елемент санкційної політики в США, Великій Британії та ЄС: законодавство і практика. Аналітичний центр «Інститут законодавчих ідей» [А. Климосюк, М. Рубашенко, О. Гузій, Т. Хутор], 2026, [https://izi.institute/analysts/Reporting\\_as\\_a\\_Mandatory\\_Component\\_of\\_Sanctions\\_Policy\\_in\\_the\\_US\\_the\\_UK\\_and\\_the\\_EU\\_legislation\\_and\\_practice/](https://izi.institute/analysts/Reporting_as_a_Mandatory_Component_of_Sanctions_Policy_in_the_US_the_UK_and_the_EU_legislation_and_practice/)
- [186]** Sanctions Programs and Country Information, <https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information>.
- [187]** Note on Frequently Asked Questions, <https://ofac.treasury.gov/frequently-asked-questions/note-on-frequently-asked-questions>.
- [188]** Basic Information on OFAC and Sanctions, <https://ofac.treasury.gov/faqs/topic/1501>.
- [189]** Are there exceptions to sanctions prohibitions? Are exceptions the same across sanctions programs? (Q.4). Basic Information on OFAC and Sanctions, <https://ofac.treasury.gov/faqs/4>.
- [190]** Ibid.
- [191]** 31 C.F.R. § 589, <https://www.ecfr.gov/current/title-31/subtitle-B/chapter-V/part-589/subpart-E#589.508>.
- [192]** What is a license? (Q. 74). OFAC Licenses, <https://ofac.treasury.gov/faqs/topic/1506>.
- [193]** Selected General Licenses Issued by OFAC, <https://ofac.treasury.gov/selected-general-licenses-issued-ofac>.
- [194]** Archive of Selected Revoked and Expired General Licenses, <https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information/venezuela-related-sanctions/archive-of-selected-revoked-and-expired-general-licenses>.
- [195]** What is a license? (Q. 74). OFAC Licenses, <https://ofac.treasury.gov/faqs/topic/1506>.
- [196]** 31 CFR § 589.323 Licenses; general and specific, <https://www.ecfr.gov/current/title-31/subtitle-B/chapter-V/part-589#589.519>.
- [197]** Guidance on the release of limited amounts of blocked funds for payment of legal fees and costs incurred in challenging the blocking of U.S. persons in administrative or civil proceedings, <https://ofac.treasury.gov/media/6191/download?inline>.
- [198]** Revised guidance on entities owned by persons whose property and interests in property are blocked, <https://ofac.treasury.gov/media/6186/download?inline>.

**[199]** How do I apply for a license to get my money unblocked? (Q. 51), <https://ofac.treasury.gov/faqs/51/>

**[200]** Instructions. The OFAC Licensing Portal, <https://ofaclicensing.ofac.treas.gov/PLGuest/Apply/Introduction.aspx>.

**[201]** Ibid.

**[202]** The OFAC Licensing Portal, <https://ofaclicensing.ofac.treas.gov/>

**[203]** Instructions. The OFAC Licensing Portal, <https://ofaclicensing.ofac.treas.gov/PLGuest/Apply/Introduction.aspx>.

**[204]** OFAC Reporting System, <https://ofac.treasury.gov/ofac-reporting-system>.

**[205]** How can I find out the status of my pending license application? (Q. 77). OFAC Licenses, <https://ofac.treasury.gov/faqs/topic/1506>.

**[206]** How do I verify the authenticity of an OFAC document? (Q. 468). Basic Information on OFAC and Sanctions, <https://ofac.treasury.gov/faqs/topic/1501>.

**[207]** Understanding an OFAC License Application Status, <https://ofac.treasury.gov/media/933741/download?inline>.

**[208]** What is a license? (Q. 74). OFAC Licenses, <https://ofac.treasury.gov/faqs/topic/1506>.

**[209]** Ibid.

**[210]** Can I appeal a denial of my license application? (Q. 76). OFAC Licenses, <https://ofac.treasury.gov/faqs/topic/1506>.

**[211]** Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/13/contents>.

**[212]** The Russia (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019, <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2019/855/regulation/contents>.

**[213]** The Republic of Belarus (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019, <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2019/600/contents>.

**[214]** The Global Human Rights Sanctions Regulations 2020, <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/680/contents>.

**[215]** Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/24/contents>.

**[216]** Counter-Terrorism Act 2008, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/28/contents>.

**[217]** New body to support financial sanctions implementation launched, <https://www.gov.uk/government/news/new-body-to-support-financial-sanctions-implementation-launched>.

**[218]** Office of Trade Sanctions Implementation, <https://www.gov.uk/government/organisations/office-of-trade-sanctions-implementation>.

**[219]** Home Office, <https://www.gov.uk/government/organisations/home-office/about>.

**[220]** Exceptions and licensing (p. 6). UK financial sanctions general guidance (Updated 12 May 2026), <https://www.gov.uk/government/publications/financial-sanctions-general-guidance/uk-financial-sanctions-general-guidance#exceptions-and-licensing>.

**[221]** Ibid.

**[222]** The Russia (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019, <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2019/855/regulation/contents>.

**[223]** Exceptions and licensing (p. 6). UK financial sanctions general guidance...

**[224]** Ibid.

**[225]** GENERAL LICENCE – Legal Services (INT/2026/9512597), [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/69eb882008ecdb5c6f34af7b/INT.2026.9512597\\_GL.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/69eb882008ecdb5c6f34af7b/INT.2026.9512597_GL.pdf).

**[226]** Exceptions and licensing (p. 6). UK financial sanctions general guidance...

**[227]** OFSI General Licences, <https://www.gov.uk/government/collections/ofsi-general-licences>.

**[228]** Ibid.

**[229]** Ibid.

**[230]** Ibid.; OFSI Licence Application Guide, <https://eldwicklaw.com/legal-updates/sanctions-a-guide-to-obtaining-an-ofsi-licence>.

**[231]** Guidance How to apply for a financial sanctions licence, <https://www.gov.uk/guidance/licences-that-allow-activity-prohibited-by-financial-sanctions>.

**[232]** Apply for a new licence. Guidance on financial sanctions, <https://submit.forms.service.gov.uk/form/4967/apply-for-a-new-licence/LzqXzjRW>.

**[233]** Exceptions and licensing (p. 6). UK financial sanctions general guidance...

**[234]** Guidance Apply for a licence to carry out sanctioned trade through OTSI, <https://www.gov.uk/guidance/apply-for-a-licence-to-carry-out-sanctioned-trade-through-otsi>.

**[235]** Guidance OFSI Designated Individuals Licensing Principles (Updated 2 February 2026), <https://www.gov.uk/government/publications/financial-sanctions-licensing/ofsi-licensing-designated-individuals-licensing-principles--2>.

**[236]** Guidance Apply for a licence to carry out sanctioned trade through OTSI, <https://www.gov.uk/guidance/apply-for-a-licence-to-carry-out-sanctioned-trade-through-otsi>.

**[237]** An update on OFSI's licensing process and policies, <https://ofsi.blog.gov.uk/2024/02/27/an-update-on-ofsis-licensing-process-and-policies/>.

**[238]** How OFSI Prioritises Licence Applications, <https://ofsi.blog.gov.uk/2026/02/27/how-ofsi-prioritises-licence-applications/>.

**[239]** Exceptions and licensing (p. 6). UK financial sanctions general guidance...

**[240]** Ibid.

**[241]** Mikhail Fridman, R (on the application of) v HM Treasury [2023] EWHC 2657 (Admin), <https://caselaw.nationalarchives.gov.uk/ewhc/admin/2023/2657>.

**[242]** Ibid.; OFSI successfully defends first Court Review, <https://ofsi.blog.gov.uk/2023/11/28/ofsi-successfully-defends-first-court-review/>.



**ПОЛІСІ-БРИФ ДОСЛІДЖЕННЯ**



**САЙТ ІНСТИТУТУ ЗАКОНОДАВЧИХ ІДЕЙ**