

**ТЕРМІНОВИЙ ВИСНОВОК ЩОДО  
ПРОЕКТУ ЗАКОНУ «ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН  
ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО  
ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЮ  
ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЮ) ДОХОДІВ,  
ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ,  
ФІНАНСУВАННЮ ТЕРОРИЗМУ ТА  
ФІНАНСУВАННЮ РОЗПОВСЮДЖЕННЯ  
ЗБРОЇ МАСОВОГО ЗНИЩЕННЯ»  
СТОСОВНО «ПОЛІТИЧНО ЗНАЧУЩИХ  
ОСІБ».**

---

## **УКРАЇНА**

---

У підготовці цього термінового висновку взяли участь **пані Барбара Джоуан-Стоунстріт**, міжнародна експертка з питань управління та фінансування політичних партій та член Основної групи експертів БДІПЛ з питань політичних партій, і **пан Драго Кос**, незалежний експерт, колишній голова Робочої групи ОЕСР з хабарництва і колишній голова Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO).

На основі неофіційного перекладу законопроекту англійською мовою, виконаного на замовлення Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (БДІПЛ).

---



---

Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ

вул. Мьодова 10, PL-00-251 Варшава

Офіс: +48 22 520 06 00, Факс: +48 22 520 0605

[www.legislationline.org](http://www.legislationline.org)

---

## РЕЗЮМЕ ТА ОСНОВНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Законопроект № 9269-д «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» (законопроект) спрямований на посилення положень, що регулюють статус і заходи належної перевірки, що застосовуються до політично значущих осіб (ПЕП). Основною метою Законопроекту є запровадження підходу, що ґрунтується на оцінці ризиків, відповідно до рекомендацій та вказівок Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF), що також є одним із структурних показників, яким має відповідати Україна за умовами Програми розширеного фінансування (EFF) Міжнародного валютного фонду (МВФ) для України.

Враховуючи обмежені часові рамки для підготовки цього правового аналізу, та визнаючи складність проблеми, а також важливість добре збалансованих та ефективних заходів із запобігання корупції, БДІПЛ вирішило підготувати терміновий проміжний висновок. Таким чином, цей юридичний висновок містить попередній аналіз положень Законопроекту, та зосереджується лише на деяких із найбільш проблемних питань, таких як ризики, пов'язані з різним ставленням, право на повагу до приватного та сімейного життя, та стандарти захисту персональних даних. Більш повний і детальний аналіз буде проведений після остаточної оцінки відповідності запропонованих заходів міжнародним стандартам і зобов'язанням ОБСЄ згідно людського виміру, включаючи пропорційність довічного статусу політично значущих осіб та членів їх сім'ї.

Запровадження ефективних заходів із запобігання корупції відповідно до встановлених міжнародних стандартів і рекомендацій має вирішальне значення для відзначення прогресу України у впровадженні реформ, що вимагаються ЄС. Тим не менше, важливо забезпечити, щоб спеціальні заходи, які застосовуються до політично значущих осіб, також відповідали міжнародним стандартам прав людини та зобов'язанням ОБСЄ згідно людського виміру.

Незважаючи на те, що відмова від встановлення конкретних обмежень щодо часу, протягом якого політично значуща особа зберігає статус ПЕП, загалом відповідає міжнародним рекомендаціям щодо протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (ПВК/ФТ), виникає питання щодо того, чи є потенційно довічне застосування до політично значущих осіб, а також до членів їхніх сімей і пов'язаних з ними осіб, посилені заходи належної перевірки суворо необхідним та пропорційним законній меті, що переслідується. Посилені заходи належної перевірки, які ведуть до збору, зберігання та обробки більшого обсягу персональних даних – порівняно зі «звичайними» клієнтами – можуть вести до отримання значного обсягу інформації про приватне та сімейне життя особи, яка захищена статтею 17 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (МПГПП) і статтею 8 Європейської конвенції з прав людини (ЕКПЛ), і її слід збирати та обробляти відповідно до чинних стандартів захисту персональних даних.

Хоча мета протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму вважатиметься легітимною, можна поставити під сумнів, чи буде

пропорційним, принаймні для деяких державних посад, які можна вважати такими, що становлять нижчий ризик, зберігати довічний статус ПЕП, який би вів до посиленої уваги за межами звичайного «знай свого клієнта» або застосування фінансовими установами посилених заходів із належної перевірки клієнта (наприклад, при зміні чи приєднанні до нової фінансової установи).

Тому важливо, щоб Законопроект чітко визначив методологію оцінки ризиків із чіткими та об'єктивними критеріями для визначення рівня ризику, який становить особа, та типів даних, які можна збирати з цією метою, що також зменшить ризик можливого дискримінаційного ставлення до політично значущих осіб, членів їх сімей та пов'язаних з ними осіб, а також порушення їх права на повагу до приватного та сімейного життя. У цьому аспекті, Законопроект має більш чітко визначати та обмежувати ситуації, у яких ризики є настільки значними, що вони можуть виправдати посилену спеціальну перевірку протягом більш тривалого періоду часу, потенційно протягом усього життя, а також містити процедурні гарантії проти зловживань.

Зокрема, до публікації вищезазначеної остаточної оцінки, рекомендується вжити наступні проміжні заходи:

- A. Додатково визначити в Законопроекті чіткі та об'єктивні критерії для проведення фінансовими установами оцінки ризику та визначення рівня ризику; типи персональних даних, пов'язаних з політично значущими особами, які можуть збиратися та оброблятися з цією метою, та процедурні гарантії проти зловживань, а також, напрацювати у підзаконних актах детальні вказівки щодо реалізації оцінки ризиків; [п. 36]
- B. Уточнити в Законопроекті категорії персональних даних, які можуть збиратися для відповідних видів діяльності чи належних перевірок, що здійснюються фінансовими установами (наприклад, звичайна належна перевірка клієнта, розширена належна перевірка, політично значущі особи), а також умови та обмеження на їх збір та обробку – з урахуванням вимог необхідності та пропорційності та стандартів захисту персональних даних; [параграфи 38-39]
- C. Переглянути питання доцільності створення Єдиного реєстру національних політично значущих осіб, водночас забезпечивши застосування подібних методів посиленої належної перевірки як до національних, так і до іноземних політично значущих осіб. [параграфи 46-47 і 50]

***У рамках свого мандату з надання допомоги державам-учасникам ОБСЄ у виконанні своїх зобов'язань перед ОБСЄ згідно людського виміру БДІПЛ переглядає, на запит, законопроекти та чинне законодавство для оцінки їх відповідності міжнародним стандартам прав людини та зобов'язанням ОБСЄ, та надає конкретні рекомендації щодо їх покращення.***

## **ЗМІСТ**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>I. ВСТУП .....</b>   | <b>5</b>  |
| <b>II. ОБСЯГ ТЕРМІНОВОГО ПРОМІЖНОГО ВИСНОВКУ .....</b>                                      | <b>6</b>  |
| <b>III. АНАЛІЗ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ .....</b>  | <b>7</b>  |
| <b>1. Відповідні міжнародні та регіональні стандарти та зобов'язання ОБСЄ .....</b>         | <b>7</b>  |
| <b>2. Передумови та загальні коментарі .....</b>  | <b>11</b> |
| <b>3. Часове обмеження статусу ПЕП .....</b>  | <b>13</b> |
| <b>4. РИЗИК-ОРІЄНТОВАНИЙ ПІДХІД ТА ПРОПОРЦІЙНІСТЬ ЗАХОДІВ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ .....</b> | <b>17</b> |
| <b>5. ЕФЕКТ ЗАКОНОПРОЕКТУ .....</b>   | <b>19</b> |
| <b>6. ЄДИНИЙ ДЕРЖАВНИЙ РЕЄСТР НАЦІОНАЛЬНИХ ПУБЛІЧНИХ ДІЯЧІВ .....</b>                       | <b>20</b> |
| <b>7. Відповідальність фінансових установ .....</b>   | <b>22</b> |
| <b>8. Рекомендації щодо законотворчого процесу .....</b>                                    | <b>23</b> |

## I. ВСТУП

---

1. 15 вересня 2023 року, Перший заступник Голови Верховної Ради (Парламенту) України звернувся до Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (надалі – БДПЛ) з проханням проаналізувати законопроект № 9269-д «Про внесення змін до Закону України про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» (надалі – Законопроект). 22 вересня 2023 року, Верховна Рада України прийняла у першому читанні Законопроект у доопрацьованій редакції, яка є предметом цього правового аналізу.
2. 22 вересня 2023 року, БДПЛ відповіло на цей запит, підтвердивши свою готовність підготувати правовий аналіз щодо відповідності Законопроекту міжнародним стандартам та зобов'язанням ОБСЄ згідно людського виміру. Враховуючи стислі терміни на підготовку цього правового аналізу з огляду на те, що Верховна Рада України має намір розглянути Законопроект найближчими днями/тижнями, БДПЛ вирішило підготувати терміновий правовий аналіз. Визнаючи складність проблеми, що розглядається, а також, важливість добре збалансованих та ефективних заходів із запобігання корупції, особливо враховуючи зусилля України щодо вступу до ЄС, цей терміновий проміжний висновок містить попередній аналіз Законопроекту, зосереджуючись лише на найбільш проблемних питаннях щодо дотримання у ньому права на повагу до приватного та сімейного життя, стандартів захисту персональних даних та недискримінації. Надалі буде проведений більш комплексний і детальний аналіз, який міститиме остаточну оцінку відповідності запропонованих заходів міжнародним стандартам у галузі прав людини та зобов'язанням ОБСЄ згідно людського виміру, та надасть відповідь на всі запитання, поставлені у листі-запиті.<sup>1</sup> Відсутність коментарів щодо певних положень Законопроекту не слід тлумачити як схвалення цих положень, і зміст цього термінового проміжного висновку не має тлумачитися як такий, що суперечить будь-якому письмовому аналізу та рекомендаціям, які БДПЛ може надати в майбутньому.
3. Цей терміновий проміжний висновок було підготовлено у відповідь на вищевказаний запит. БДПЛ провело цей правовий аналіз у рамках свого загального мандату з надання допомоги державам-учасницям ОБСЄ у виконанні їхніх зобов'язань ОБСЄ згідно людського виміру.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Серед них питання зворотної дії Законопроекту; відповідність довічного статусу «політично значущих осіб» (далі — ПЕП) та членів їх сімей міжнародним стандартам прав людини; та відповідність заходів фінансового моніторингу, передбачених Законопроектом, які здійснюються фінансовими установами, правам ПЕП та членів їхніх сімей.

<sup>2</sup> Див., наприклад, конкретні зобов'язання щодо людського виміру, що стосуються боротьби з корупцією, як нещодавно підкреслено в Декларації Ради міністрів ОБСЄ *про зміцнення належного врядування та боротьбу з корупцією, відмиванням грошей і фінансуванням тероризму*, 7 грудня 2012 р., доступна за адресою < <http://www.osce.org/cio/97968?download=true> > .

## **II. ОБСЯГ ТЕРМІНОВОГО ПРОМІЖНОГО ВИСНОВКУ**

---

4. Цей терміновий проміжний висновок є попереднім аналізом, і охоплює лише ті положення законопроекту, поданого на розгляд, що викликають найбільше занепокоєння, з особливим акцентом на вищезазначених питаннях. Таким чином, обсяг цього термінового проміжного висновку обмежений, і не є повним та всебічним переглядом законопроекту або всієї існуючої правової бази щодо запобігання та протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму в Україні.
5. Терміновий проміжний висновок порушує ключові питання та вказує на проблемні сфери. В інтересах стислості, він більшою мірою зосереджується на тих положеннях, які потребують змін або вдосконалень, аніж на позитивних аспектах законопроекту. Наведений правовий аналіз базується на міжнародних та регіональних стандартах, нормах і рекомендаціях у галузі прав людини, а також на відповідних зобов'язаннях ОБСЄ згідно людського виміру. Терміновий проміжний висновок також звертає увагу, у відповідних випадках, на передовий досвід інших держав-учасниць ОБСЄ у цій сфері. Посилаючись на національну практику, БДПЛ не підтримує якусь конкретну модель конкретної країни; воно скоріше зосереджене на наданні чіткої інформації про застосовні міжнародні стандарти, одночасно ілюструючи, яким чином вони реалізуються на практиці в певних національних законах. До прикладу будь-якої країни слід завжди підходити з обережністю, оскільки він не обов'язково може бути відтворений в іншій країні, і його завжди слід розглядати в світлі ширшої національної інституційної та правової бази, а також контексту країни та її політичної культури.
6. Відповідно до Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок<sup>3</sup> (надалі – КЛДЖ), Плану дій ОБСЄ щодо сприяння гендерній рівності 2004 року<sup>4</sup> та зобов'язань щодо включення гендерних питань у діяльність, програми та проекти ОБСЄ, у терміновому висновку розглядається, коли це доречно, аспект гендерної рівності та різноманітності.
7. Цей терміновий проміжний висновок базується на неофіційному перекладі законопроекту англійською мовою, зробленому на замовлення БДПЛ, який додається до цього документу як Додаток. У перекладі можуть бути помилки. Терміновий проміжний висновок також наданий українською мовою. У випадку розбіжностей, англійська версія має переважну силу.
8. З огляду на вищезазначене, БДПЛ хотіло б підкреслити, що цей терміновий проміжний висновок не перешкоджає БДПЛ в майбутньому готувати додаткові письмові чи усні рекомендації чи коментарі щодо відповідних питань в Україні.

---

<sup>3</sup> Див. [Конвенцію ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок](#) (далі – КЛДЖ), ухвалену резолюцією 34/180 Генеральної Асамблеї 18 грудня 1979 року. Україна приєдналася до Конвенції 12 березня 1981 року.

<sup>4</sup> Див. [План дій ОБСЄ щодо просування гендерної рівності](#), ухвалений Рішенням № 14/04, МС.DEC/14/04 (2004), п. 32.



### III. АНАЛІЗ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

#### 1. ВІДПОВІДНІ МІЖНАРОДНІ ТА РЕГІОНАЛЬНІ СТАНДАРТИ ТА ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ОБСЄ

9. Запобігання корупції та боротьба з нею є невід'ємною частиною зобов'язань, взятих на себе державами-учасницями ОБСЄ, у світлі загрози, яку корупція становить для спільних цінностей ОБСЄ, реалізації прав людини, та її потенціалу з підриву стабільності та безпеки в ОБСЄ.<sup>5</sup>
10. Основні антикорупційні стандарти на глобальному рівні випливають із Конвенції ООН проти корупції (надалі - КПК ООН).<sup>6</sup> Стаття 52 КПК ООН визначає політично значущих осіб як «осіб, яким доручено або було доручено виконувати визначні державні функції, а також членів їхніх сімей і осіб, пов'язаних з ними», і включає як національних, так і іноземних політично значущих осіб. Кримінальна конвенція Ради Європи (надалі – РЄ) про корупцію,<sup>7</sup> Цивільно-правова конвенція проти корупції<sup>8</sup>, Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом,<sup>9</sup> Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, отриманих злочинним шляхом, і фінансування тероризму<sup>10</sup> є стандартними регіональними конвенціями у сфері боротьби з корупцією, хоча вони не стосуються конкретно політично значущих осіб.
11. Як кандидат на вступ до Європейського Союзу, Україна також має привести своє національне законодавство у відповідність із *acquis* ЄС, і, таким чином, відповідні положення договору ЄС, Регламенти та Директиви також застосовуються до цього Термінового проміжного висновку. Зокрема, Директива 2015/849 Європейського Парламенту та Ради від 20 травня 2015 року про запобігання використанню фінансової системи для цілей відмивання грошей або фінансування тероризму<sup>11</sup> (надалі - Директива ЄС 2015/849) містить визначення ПЕП, їхніх «членів сім'ї» та «осіб, які, як відомо, належать до їх близького оточення» ПЕП. Стаття 22 Директиви передбачає, що «якщо держава-член або третя країна більше не доручає публічній особі обіймати визначну державну посаду, або виконувати визначну державну функцію у міжнародній організації, відповідні органи

<sup>5</sup> Див., зокрема, ОБСЄ Стамбул 1999 (Хартія європейської безпеки: III. Наша спільна відповідь), пункт 33; Декларація Ради міністрів ОБСЄ щодо зміцнення належного врядування та боротьби з корупцією, відмиванням грошей і фінансуванням тероризму (Дублін, 2012 р.); Рішення № 5/14 про запобігання корупції (Базель, 2014); Рішення Ради міністрів ОБСЄ № 4/16 щодо посилення належного врядування та сприяння зв'язку (Гамбург, 2016); Рішення Ради міністрів ОБСЄ № 6/20 щодо запобігання та боротьби з корупцією шляхом цифровізації та підвищення прозорості (Тирана, 2020) – див. < [542154.pdf \(osce.org\)](#) >.

<sup>6</sup> [Конвенція ООН проти корупції](#) (надалі КПК ООН), прийнята 31 жовтня 2003 року резолюцією 58/4 ГА ООН. КПК ООН була ратифікована Україною 2 грудня 2009 року. Україна не ратифікувала [Конвенцію ОЕСР про боротьбу з підкупом іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях](#), прийняту 17 грудня 1997 року.

<sup>7</sup> Рада Європи, [Конвенція про кримінальне право проти корупції](#), прийнята 27 січня 1999 року, ратифікована Україною 27 листопада 2009 року; див. також [Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про корупцію](#), ухвалений 15 травня 2003 року, ратифікований Україною 27 листопада 2009 року.

<sup>8</sup> [Цивільно-правова конвенція](#) Ради Європи [проти корупції](#), прийнята 4 листопада 1999 року, була ратифікована Україною 19 вересня 2005 року.

<sup>9</sup> Рада Європи, [Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом](#), прийнята 8 листопада 1990 року, ратифікована Україною 26 січня 1998 року.

<sup>10</sup> Рада Європи, [Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, і про фінансування тероризму \(СЕТС № 198\)](#), ухвалена 16 травня 2005 р., ратифікована Україною 2 лютого 2011 р.

<sup>11</sup> Про внесення змін до Регламенту (ЄС) № 648/2012 Європейського Парламенту та Ради та про скасування Директиви 2005/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради та Директиви Комісії 2006/70/ЄС та Директиви ЄС 2015/849. Директива 2018/843 Європейського Парламенту та Ради від 30 травня 2018 року про внесення змін до Директиви (ЄС) 2015/849 щодо запобігання використанню фінансової системи для цілей відмивання грошей або фінансування тероризму та внесення змін до Директив 2009/138/ЄС та 2013/36/EU не внесли жодних важливих положень щодо питання, яке розглядається.

протягом принаймні 12 місяців зобов'язані враховувати триваючий ризик, який становить така особа, і застосовувати відповідні та чутливі до ризику заходи аж допоки ця особа не буде вважатися такою, що більше не становить ризику, властивого для політично значущих осіб». Директива ЄС 2015/849 підкреслює, що хоча «певні аспекти імплементації цієї Директиви передбачають збір, аналіз, зберігання та обмін даними», така обробка персональних даних повинна бути дозволена при повній повазі до основних прав і лише для цілей, викладених у Директиві, та для діяльності, яка вимагається Директивою.<sup>12</sup>

12. Антикорупційні стандарти також містяться, повторюються та розширюються в низці документів «м'якого права», зокрема в Декларації ООН проти корупції та хабарництва в міжнародних комерційних операціях, Резолюції Генеральної Асамблеї ООН 51/59<sup>13</sup> про заходи проти корупції<sup>14</sup>, Рекомендації Комітету Міністрів ЄС (97) 24 щодо Двадцяти керівних принципів боротьби з корупцією,<sup>15</sup> а також Рекомендація СМ/Rec(2017)2 щодо правового регулювання лобістської діяльності в контексті прийняття державних рішень.<sup>16</sup> Рекомендації та керівні матеріали Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (надалі «FATF»), хоча і не є юридично зобов'язальними,<sup>17</sup> мають особливе значення для питання політично значущих осіб та відповідного фінансового моніторингу, особливо Рекомендації № 12 і 22 щодо політично значущих осіб.<sup>18</sup>
13. Згідно з Рекомендацією FATF № 12, фінансові установи повинні бути зобов'язані, по відношенню до іноземних політично значущих осіб (як клієнта, так і бенефіціарного власника), окрім виконання звичайних заходів належної перевірки клієнта: (а) мати відповідні системи управління ризиками для визначення того, чи є клієнт або бенефіціарний власник публічною особою; (б) отримати дозвіл вищого керівництва на встановлення (або продовження, для існуючих клієнтів) таких ділових відносин; (с) вжити розумних заходів для встановлення джерела багатства та джерела походження коштів; та (д) проводити посилений постійний моніторинг ділових відносин. Щодо національних політично значущих осіб і політично значущих осіб міжнародних організацій, фінансові установи повинні вживати розумних заходів, щоб визначити, чи є клієнт або бенефіціарний власник політично значущими особами національної/міжнародної організації, а потім оцінити ризик ділових відносин. Для ділових відносин із високим рівнем ризику з такими політично значущими особами фінансові установи повинні застосовувати вищезазначені заходи, перераховані в параграфах (б), (с) і (д). Вимоги до всіх типів політично значущих осіб також повинні поширюватися на членів сімей або пов'язаних з ними осіб.

<sup>12</sup> Такі як проведення належної перевірки клієнта, постійний моніторинг, розслідування та звітування про незвичайні та підозрілі операції, ідентифікація бенефіціарного власника юридичної особи або юридичної організації, ідентифікація політично відомої особи, обмін інформацією компетентними органами та обмін інформацією кредитними та фінансовими установами та іншими зобов'язаними особами; див. абз. 43 Преамбули та 41 Директиви ЄС 2015/849.

<sup>13</sup> [Декларація ООН проти корупції та хабарництва в міжнародних комерційних операціях](#), A/RES/51/191, 86-е пленарне засідання 16 грудня 1996 р.

<sup>14</sup> [Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 51/59 про боротьбу з корупцією](#), A/RES/51/59, прийнята 12 грудня 1996 року.

<sup>15</sup> Комітет міністрів Ради Європи, [Резолюція \(97\) 24 про Двадцять керівних принципів боротьби з корупцією](#) (надалі «Двадцять керівних принципів боротьби з корупцією») від 6 листопада 1997 року.

<sup>16</sup> Комітет міністрів Ради Європи, [Рекомендація СМ/Rec\(2017\)2 щодо правового регулювання лобістської діяльності в контексті прийняття публічних рішень](#) від 22 березня 2017 року.

<sup>17</sup> Незважаючи на те, що рекомендації та пов'язані з ними керівні матеріали FATF не є юридично обов'язковими, країни прагнуть дотримуватись вимог через переваги, пов'язані з членством, а також фінансові та економічні недоліки, які може спричинити недотримання.

<sup>18</sup> Див. FATF, [Міжнародні стандарти боротьби з відмиванням грошей, фінансуванням тероризму та розповсюдженням зброї масового знищення](#), оновлені в лютому 2023 р., Рекомендації FATF № 12 і 22. Див. також [Публічних осіб](#) (2013 р.). FATF вперше видала рекомендації, що стосуються іноземних публічних осіб, членів їхніх сімей і близьких партнерів у червні 2003 року. У лютому 2012 року, FATF розширила сферу дії рекомендації, щоб також охопити внутрішніх публічних осіб та публічних осіб міжнародних організацій.



14. У Керівництві FATF щодо «політично значущих осіб» (2013) наголошується, що «ці вимоги мають превентивний (а не кримінальний) характер і не повинні тлумачитися як стигматизація політично значущих осіб як таких, що беруть участь у злочинній діяльності. Відмова від ділових відносин з публічною особою просто на підставі визначення того, що клієнт відноситься до ПЕП, суперечить букві та духу Рекомендації 12». У Керівництві FATF також зазначається, що належне виконання вимог щодо публічної особи не порушує антидискримінаційні стандарти, наголошуючи, що «визначення публічної особи жодним чином не пов'язане з будь-якими особистими характеристиками, які підпадають під заборонені підстави для дискримінації за міжнародними конвенціями». Мандат FATF не містить посилань на міжнародне право прав людини, а також, Рекомендації FATF прямо не вимагають від держав-учасниць поважати права людини під час впровадження або застосування стандартів боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму (ПВК/ФТ). Однак, як підкреслив Спеціальний доповідач із питань просування та захисту прав людини та основних свобод під час боротьби з тероризмом, «наслідки для прав людини, пов'язані з розробкою та реалізацією цих [FATF] стандартів вимагають постійної та поглибленої уваги».<sup>19</sup>
15. На рівні ОБСЄ, Декларація Ради міністрів про посилення належного врядування та боротьбу з корупцією, відмиванням грошей і фінансуванням тероризму (2012) визнає необхідність покращити виконання міжнародних і національних антикорупційних зобов'язань шляхом, зокрема, залучення громадянського суспільства та бізнес-спільноти до цього процесу, та визнає «фундаментальну важливість ефективного запобігання передачі доходів, отриманих злочинним шляхом».<sup>20</sup> Крім того, Рішення Ради міністрів № 4/16 щодо зміцнення належного врядування та сприяння зв'язку конкретно заохочує держави-учасниці ОБСЄ впроваджувати та дотримуватися інших відповідних міжнародних стандартів, таких як «Міжнародні стандарти FATF щодо боротьби з відмиванням грошей, фінансуванням тероризму та розповсюдженням зброї масового знищення», а також, активізувати залучення всіх відповідних зацікавлених сторін, включаючи громадянське суспільство та бізнес-спільноту, до їх реалізації, як це передбачено цими міжнародними документами.<sup>21</sup> Водночас, зобов'язання ОБСЄ також підкреслюють визначність дотримання верховенства права та захисту прав людини в зусиллях із запобігання та боротьби з корупцією.<sup>22</sup> Посібник ОБСЄ [з боротьби з корупцією](#) (2016) також може слугувати корисним довідковим документом.
16. Заходи, спрямовані на запобігання та боротьбу з корупцією, відмиванням грошей і фінансуванням тероризму, такі як ті, що стосуються політично значущих осіб, членів їхніх сімей і пов'язаних осіб, можуть потенційно порушити низку прав людини та основних свобод, включаючи право на повагу до приватного та сімейного життя (стаття 17 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (далі – МПГПП));<sup>23</sup> стаття 8 Конвенції про захист прав людини та

<sup>19</sup> Див. [Доповідь Спеціального доповідача з питань просування та захисту прав людини та основних свобод під час боротьби з тероризмом](#), 29 серпня 2019 р., п. 33

<sup>20</sup> Див. ОБСЄ, [Декларація про посилення належного врядування та боротьбу з корупцією, відмиванням грошей і фінансуванням тероризму](#), 17 грудня 2012 р.

<sup>21</sup> Рішення Ради міністрів ОБСЄ [№ 4/16 щодо зміцнення належного врядування та сприяння зв'язку](#) (Гамбург, 2016), п. 2.

<sup>22</sup> Див., наприклад, Рішення Ради міністрів ОБСЄ [№ 6/20 про запобігання та боротьбу з корупцією шляхом цифровізації та підвищення прозорості](#) (Тирана, 2020).

<sup>23</sup> Стаття 17 МПГПП передбачає, що «ніхто не може зазнавати свавільного чи незаконного втручання в його особисте життя, сім'ю, недоторканність житла чи його кореспонденції, а також незаконного посягання на його честь і репутацію». Україна ратифікувала МПГПП 12 листопада 1973 року.

основоположних свобод (далі – ЄКПЛ);<sup>24</sup> і стаття 7 Хартії ЄС про Основні права), стандарти захисту персональних даних,<sup>25</sup> а також право на рівність перед законом і право на свободу від дискримінації (ст. 26 МПГПП; ст. 14 ЄКПЛ та ст. 1 Протоколу № 12 до ЄКПЛ).

17. Слід зазначити, що згідно з практикою Суду Європейського Союзу (СЄУ), збережені дані, які дозволяють робити дуже точні висновки щодо приватного життя людини, наприклад, про повсякденні звички, постійне чи тимчасове місце проживання, повсякденне чи інше пересування, здійснювану діяльність, соціальні стосунки цих осіб і соціальне середовище, яке вони відвідують, становлять далекосяжне втручання в право на повагу до приватного та сімейного життя.<sup>26</sup> Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) окремо постановив, що банківські документи, зібрані для розслідування, серед іншого, відмивання грошей, безсумнівно, є персональними даними, які стосуються приватного життя, незалежно від того, чи є ця інформація конфіденційною чи ні.<sup>27</sup> У цьому відношенні стаття 8 (2) ЄКПЛ дозволяє країнам запроваджувати обмеження права на повагу до приватного та сімейного життя відповідно до закону та коли це «необхідно в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі, або для захисту прав і свобод інших осіб».
18. Нарешті, щодо особливої ролі фінансових установ, на міжнародному рівні визнано, що роль комерційних підприємств як спеціалізованих органів суспільства, які виконують спеціальні функції, вимагає від них дотримання всіх чинних законів і поваги до прав людини.<sup>28</sup> Рекомендації для приватного бізнесу на міжнародному рівні підкреслюють важливість здійснення належної перевірки дотримання прав людини, щоб виявити, запобігти, пом'якшити та врахувати негативний вплив своєї діяльності, операцій або послуг на права людини.<sup>29</sup> Водночас, не можна недооцінювати важливість ролі держави в цьому процесі, яка реалізується через ефективну політику, законодавство та нормативні акти, які відповідають міжнародним стандартам прав людини. Незважаючи на те, що фінансові установи, враховуючи їх функції, відіграють важливу роль у запобіганні відмиванню грошей та фінансуванню тероризму, здійснюючи необхідний моніторинг і перевірки, вони також повинні гарантувати, що вони не порушують особисті права людини своїх клієнтів у невинуватий або непропорційний спосіб. І роль органів державної влади полягає в тому, щоб переконатися, що фінансові установи виконують це завдання належним чином, шляхом встановлення чітких критеріїв та надання вказівок.

<sup>24</sup> Стаття 8 ЄКПЛ говорить: «1. Кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, житла і кореспонденції. 2. Органи державної влади не можуть втручатися у здійснення цього права, за винятком випадків, передбачених законом і необхідних у демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб». Україна ратифікувала ЄКПЛ 11 вересня 1997 року.

<sup>25</sup> У тому числі, Конвенція Ради Європи про захист осіб щодо автоматизованої обробки персональних даних (CETS № 108), 28 січня 1981 р., ратифікована Україною 30 вересня 2010 р.; Стаття 8 Хартії ЄС про основні права; та [Загальний регламент ЄС із захисту даних \(GDPR\)](#) – офіційний юридичний текст (gdpr-info.eu). Див. також Конвенцію 108 Консультативного комітету Конвенції про захист осіб щодо автоматизованої обробки персональних даних, [Керівні принципи щодо захисту даних для обробки персональних даних для цілей боротьби з відмиванням грошей/фінансуванням тероризму](#) (16 червня 2023 р.).

<sup>26</sup> Суд Європейського Союзу (СЄУ) (Велика палата) [Tele2 Sverige AB npomu Post-och telestyrelsen i Secretary of the Home Department npomu Тома Вотсона та інших](#), об'єднані справи C-203/15 та C-698/15, 21 грудня 2016 р., пп. 99–100.

<sup>27</sup> ЄСПЛ, *C. і Марпер проти Сполученого Королівства* [ВП], №№ [30562/04](#) і [30566/04](#), 4 грудня 2008 р., п. 67.

<sup>28</sup> Див. УВКПЛ, [Керівні принципи бізнесу та прав людини](#) (2011), сторінка 3; див. також Десять принципів Глобального договору ООН.

<sup>29</sup> *Там само*. УВКПЛ, [Керівні принципи бізнесу та прав людини](#) (2011), принцип 4.

## 2. ПЕРЕДУМОВИ ТА ЗАГАЛЬНІ КОМЕНТАРІ

19. Відповідно до чинної редакції Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» (далі – Закон), прийнятого 6 грудня 2019 р. (з подальшими змінами), політично значущими особами вважаються національні<sup>30</sup> та іноземні<sup>31</sup> політично значущі особи, а також посадові особи міжнародних організацій,<sup>32</sup> які виконують або виконували визначні державні функції (обіймають або обіймали певні керівні посади) в Україні, іноземних державах, міжнародних організаціях, за *останні три роки*. Це означає, що статус ПЕП обмежений періодом у три роки після того, як особа припинила виконувати визначні публічні функції, після чого особа більше не вважається політично значущою.
20. Початкова редакція Закону, прийнята у 2019 році, не передбачала жодних часових обмежень статусу ПЕП. Чинний трирічний термін дії статусу ПЕП запроваджено в рамках змін до Закону, ухвалених 4 листопада 2022 року, щодо захисту фінансової системи України від дій держави, яка здійснює збройну агресію проти України, та наближення законодавства України до окремих стандартів FATF та вимог Директиви ЄС 2018/843. Зазначається, що до прийняття Закону у 2019 році, чинним був попередній Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» 2014 року зі змінами та доповненнями, який посилався на трирічний період у визначеннях національних та іноземних політично значущих осіб та осіб, які виконують політичні функції в міжнародних організаціях.
21. Частина 14 статті 11 Закону вимагає від фінансових установ застосовувати додатковий фінансовий контроль (заходи, визначені пунктами 2-4 частини 14 статті 11 Закону)<sup>33</sup> до політично значущих осіб, які займають посади на даний

<sup>30</sup> «Національні публічні особи» визначені в ч. 1 ст. 37 чинного Закону як «*фізичні особи, які виконують або виконували протягом останніх трьох років в Україні визначні державні функції, а саме: Президент України, Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України та їх заступники; керівник постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України, та його заступники; Керівник та заступники керівника Державного управління справами; керівники апаратів (секретаріатів) державних органів, які не є державними службовцями, посади яких відносяться до категорії "А"; Секретар та заступники Секретаря Ради національної безпеки і оборони України; народні депутати України; Голова та члени Правління Національного банку України, члени Ради Національного банку України; Голова та судді Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів; члени Вищої ради юстиції, члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, члени кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів; Генеральний прокурор та його заступники; Голова Служби безпеки України та його заступники; Директор Національного антикорупційного бюро України та його заступники; Директор Державного бюро розслідувань та його заступники; директора Бюро економічної безпеки України та його заступників*».

<sup>31</sup> Стаття 1 частина 1 абз. 28 чинного Закону визначає «іноземних політичних осіб» як «*осіб, які виконують або виступали протягом останніх трьох років визначні державні функції в іноземних державах, а саме: глава держави, уряд, міністри (депутати); члени парламенту чи інших органів, які здійснюють функції законодавчого органу держави; голови та члени правлінь центральних банків або рахункових палат; члени Верховного Суду, Конституційного Суду чи інших судових органів, рішення яких не підлягають оскарженню, за винятком апеляцій у зв'язку з винятковими обставинами; надзвичайних і повноважних послів, повірених у справах і керівників центральних органів військового управління; керівники органів управління, управління чи нагляду державних підприємств; члени керівних органів політичних партій*».

<sup>32</sup> Стаття 1 частина 1 абз. 20 чинного Закону визначає їх як «*посадових осіб міжнародних організацій, які обіймають або обіймали протягом останніх трьох років посади керівника (директора, голови правління чи іншої) чи заступника керівника в таких організаціях, або виконують чи виконували протягом протягом останніх трьох років будь-які інші управлінські (визначні державні) функції на найвищому рівні, у тому числі в міжнародних міждержавних організаціях, члени міжнародних парламентських асамблей, судді та старші посадові особи міжнародних судів*».

<sup>33</sup> Частиною 14 статті 11 Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» передбачено такі додаткові заходи: мати розроблену систему управління ризиками для ідентифікації факту віднесення клієнта або кінцевого бенефіціарного власника клієнта до визначеної категорії; отримати дозвіл керівника суб'єкта первинного фінансового моніторингу на встановлення (продовження) ділових відносин, проведення (без встановлення ділових відносин) фінансових операцій на суму, що дорівнює або перевищує 400 000 гривень (незалежно від того, чи є така фінансова

момент або обіймали посади протягом останніх трьох років, щонайменше протягом 12 місяців після припинення повноважень, а потім, доки фінансові установи не переконаються, що підвищені ризики щодо цих осіб більше не існують. З цього положення зрозуміло, що цей посилений контроль у будь-якому випадку припиняється через три роки після того, як політично значуща особа припинила виконувати свої визначні державні функції. Частина 14 статті 11 Закону також визначає, що під час оцінки ризиків, притаманних ПЕП, фінансові установи повинні враховувати, зокрема, рівень впливу, який особа все ще може мати; обсяг повноважень, якими вона наділена; взаємовідносини між попередньою та нинішньою владою тощо.

22. Заявленою метою проекту змін до Закону є відновлення посилених заходів належної перевірки політично значущих осіб відповідно до підходу, що ґрунтується на оцінці ризику, згідно рекомендацій FATF, що є одним із структурних контрольних показників, які Україна повинна була виконати до вересня 2023 року згідно з Програмою розширеного фінансування (EFF) Міжнародного валютного фонду (МВФ) для України.<sup>34</sup> Крім того, Національний банк України має внести зміни до нормативно-правових актів щодо уточнення застосування ризик-орієнтованого підходу до політично значущих осіб та провести тематичну перевірку системи дотримання фінансовими установами комплаєнсу та практики посиленої належної перевірки клієнтів щодо політично значущих осіб.<sup>35</sup> Комітет експертів Ради Європи з оцінки заходів протидії відмиванню грошей і фінансуванню тероризму (MONEYVAL) у минулому дійшов висновку, що трирічний термін давності для статусу публічної особи не відповідає підходу FATF, заснованому на оцінці ризику, особливо відзначивши, що вказівки FATF не встановлюють часових обмежень щодо статусу ПЕП.<sup>36</sup>
23. Законопроект №9269-д, ініційований групою народних депутатів, зареєстровано у Верховній Раді України 4 вересня 2023 року<sup>37</sup> з метою виконання рекомендацій FATF та забезпечення відповідності законодавства України Директиві ЄС 2015/849.
24. Законопроект передбачає внесення до статей 1, 11 та 32 чинного Закону змін, які скасують трирічне обмеження статусу публічної особи та розширять вимоги до «суб'єктів первинного фінансового моніторингу» (фінансових установ) щодо застосування ризик-орієнтованого підходу при наданні послуг клієнтам ПЕП, членам їхніх сімей та пов'язаним з ними особам. Законопроект також має на меті запровадити санкції за порушення фінансовими установами вимог під час визначення того, чи є конкретний клієнт публічною особою, членом сім'ї публічної особи або належить до її близького оточення, а також за невідповідне застосування підходу, що ґрунтується на оцінці ризику, у тому числі шляхом визначення необґрунтованого рівня ризику публічної особи та застосування непропорційних заходів фінансового моніторингу відповідно до категорії ризику (див. частину 7 нижче).

---

операція здійснюються одноразово або як кілька фінансових операцій, які можуть бути взаємопов'язані); вжити достатніх заходів для встановлення джерела майна та джерела коштів, з якими пов'язані ділові відносини чи операції з такими особами; здійснювати поглиблений моніторинг ділових відносин на постійній основі.

<sup>34</sup> Див. Міжнародний валютний фонд (МВФ), [Перший огляд у рамках розширеної угоди в рамках механізму розширеного фінансування](#), липень 2023 р., стор. 33 і 42.

<sup>35</sup> Там само, стор. 33.

<sup>36</sup> Рада Європи, Комітет експертів з оцінки заходів протидії відмиванню грошей і фінансуванню тероризму (MONEYVAL), [Звіт п'ятого раунду взаємної оцінки щодо України](#) (грудень 2017 р.), Додаток щодо технічної відповідності до Звіту, пп. 136 і 140.

<sup>37</sup> Дивіться < [Картка законопроекту - Законотворчість \( rada . gov . ua \)](#) >.



25. 20 вересня 2023 року, до Законопроекту було внесено деякі зміни, які передбачають створення Єдиного державного реєстру національних політично значущих осіб (тобто вітчизняних політично значущих осіб), який повинен вести державний орган, відповідальний за фінансовий моніторинг. 22 вересня 2023 року, доопрацьовану редакцію законопроекту було прийнято Верховною Радою України в першому читанні.

### 3. ЧАСОВЕ ОБМЕЖЕННЯ СТАТУСУ ПЕП

26. Зміни, передбачені Законопроектом, скасують трирічне обмеження статусу публічної особи. Це означає, що кваліфікація ПЕП поширюватиметься на будь-кого, хто коли-небудь виконував визначні державні функції в Україні чи інших країнах або обіймав певні керівні посади в міжнародних організаціях, а не лише протягом останніх трьох років, як зараз передбачено Законом. Скасування трирічного обмеження так само вплине на членів сімей політично значущих осіб та їхніх пов'язаних осіб. Проектом змін також пропонується додати до Закону норму (новий пункт 14 частини 14 статті 11), згідно з якою через 12 місяців фінансова установа більше не повинна застосовувати заходи спеціального фінансового моніторингу до політично значущих осіб, якщо під час належної перевірки, вона робить висновок, що особа більше не несе ризиків, властивих публічним особам.
27. Рекомендація FATF № 12 визначає ПЕП як особу, якій доручено або було в минулому (але може більше не бути) доручено визначну державну функцію, і не встановлює конкретних обмежень щодо тривалості часу, протягом якого особа, члени її сім'ї чи особи з її близького оточення повинні продовжувати вважатися політично значущими особами. Відповідно до Керівництва FATF щодо політично значущих осіб (рекомендації 12 і 22), «формулювання *Рекомендації 12 узгоджується з можливим відкритим підходом (тобто «один раз ПЕП – можеш назавжди залишатися ПЕП»)*».<sup>38</sup> У Керівництві FATF щодо політично значущих осіб надалі зазначено, що «робота з клієнтом, якому більше не доручено виконувати визначну державну функцію, має ґрунтуватися на оцінці ризику, а не на встановлених часових обмеженнях». Основні рекомендації Ініціативи з повернення вкрадених активів Світового банку та UNODC (StAR) щодо політично значущих осіб прямо рекомендують уникати встановлення обмежень на час, протягом якого публічна особа зберігає цей статус.<sup>39</sup>
28. Влада та вплив осіб, яким доручено виконувати визначні державні функції, дуже сильно залежать від контексту країни та сукупності історичних, правових, політичних і культурних факторів. У багатьох випадках, вплив відомих державних посадовців і пов'язаних з ними осіб перевищує термін їх перебування на посаді на роки, навіть десятиліття, і ризик потенційної корупції та неправомірного впливу все ще існує навіть після припинення функцій ПЕП. Таким чином, скасування трирічного обмеження статусу ПЕП відображатиме таку реальність і також вважатиметься таким, що відповідає рекомендаціям FATF,<sup>40</sup> а також рекомендаціям MONEYVAL і Світового банку (див. пункти 22 і 27 вище).

<sup>38</sup> Див. [Керівництво FATF щодо «політично відомих осіб»](#) (2013), п. 44

<sup>39</sup> Див., наприклад, Світовий банк, [Політично відомі особи: превентивні заходи для банківського сектора \(2010\)](#), Основна рекомендація 5.

<sup>40</sup> Див., наприклад, Світовий банк, [Політично відомі особи: превентивні заходи для банківського сектора \(2010\)](#), Основна рекомендація 5.



29. У той же час, раніше FATF також визнавала розумними певні часові обмеження статусу публічної особи за умови, що підхід, що ґрунтується на оцінці ризику, продовжує застосовуватися, та що посилена належна перевірка клієнта продовжує проводитися на основі ризику.<sup>41</sup> У випадку однорічного обмеження статусу публічної особи, FATF також вважала, що простого включення стосунків із колишнім ПЕП як показника потенційно вищого ризику, що викликає заходи посиленої належної перевірки (ПНП), недостатньо, підкреслюючи, що слід вимагати застосування заходів ПНП до колишніх політично значущих осіб, навіть які продовжують становити стандартний або нижчий ризик ПЕП, якщо ризик ПЕП ще не повністю усунено.<sup>42</sup> Таким чином, поза межами розглянутого терміну статусу ПЕП, визначальним фактором є продовження використання фінансовими установами підходу, що ґрунтується на оцінці ризику, у кожному конкретному випадку, а не стільки збереження необмеженого статусу політично значущої особи, за умови, що заходи ПНП продовжують застосовуватися навіть у разі стандартного або нижчого ризику ПЕП.
30. Закон вже передбачає термін (12 місяців) з моменту припинення клієнтом виконання визначних публічних функцій, протягом якого фінансова установа має продовжувати врахування ризиків, властивих попереднім функціям, а після закінчення 12 місяців, цей період триватиме допоки вона не переконається, що такого ризику більше немає. Законопроектом також пропонується визначити, що основні наслідки статусу публічної особи (тобто додаткова фінансова перевірка публічної особи, зазначена в пунктах 2-4 частини 14 статті 11 Закону) можуть бути скасовані за результатами оцінки ризиків. Якщо фінансова установа вважає, що ризик, притаманний політично значущим особам, більше не існує, а фінансові операції, здійснені такою особою протягом 12 місяців після припинення виконання визначних державних функцій, мали низький рівень ризику, заходи з посиленої належної перевірки зазначеної особи більше не повинні застосовуватися. Цей підхід загалом відповідає статті 22 Директиви ЄС 2015/849 (див. пункт 11 *вище*) і ґрунтується на визнанні того, що ризик відмивання грошей, який становлять політично значущі особи, поступово зменшуватиметься з моменту їх звільнення з посади.<sup>43</sup> Водночас, із запропонованого положення Законопроекту не зовсім зрозуміло, який рівень належної перевірки продовжуватиме застосовуватися після 12 місяців. Передбачається, що у випадку, якщо оцінка не виявить жодних ознак ризику, буде застосовано звичайну процедуру перевірки клієнта. Однак у проекті закону може знадобитися визначити тип перевірки, який продовжуватиме застосовуватися через 12 місяців до політично значущих осіб, які продовжують становити навіть стандартний або нижчий ризик ПЕП, доки цей ризик не буде повністю вичерпано.
31. Хоча в Керівництві FATF щодо політично значущих осіб підкреслюється, що вимоги до політично значущих осіб мають превентивний (а не кримінальний)

<sup>41</sup> Див., наприклад, [Заходи FATF щодо боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму – Звіт про взаємну оцінку Італії](#) (2016), с. 157.

<sup>42</sup> Див., наприклад, [Заходи FATF щодо боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму – Звіт про взаємну оцінку для Румунії](#) (травень 2023 р.), с. 150. Див. також [заходи FATF щодо боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму – Звіт про взаємну оцінку Франції](#) (травень 2022 р.), с. 261, де існує обмеження в один рік статусу публічного діяча після припинення видатних державних функцій, після чого фінансові установи можуть застосовувати посилені заходи належної перевірки, якщо ділові відносини становлять високі ризики ВК/ФТ, але FATF дійшла висновку, що ці заходи не були еквівалентними вимогам згідно з критерієм 12.1 FATF.

<sup>43</sup> [Рекомендації FATF щодо «політично відомих осіб»](#) (2013) дозволяє застосувати підхід, що ґрунтується на оцінці ризику, для осіб, які більше не займають помітну державну посаду. Слід зазначити, що будь-яке рішення щодо розсекречення не повинно покладатися виключно на тривалість часу, протягом якого публічний діяч був відсутній на посаді, а має враховувати всі відповідні фактори ризику. Див. також Комісія з фінансових послуг Гернеї (GFSC), [Тематичний огляд «Управління ризиками, спричиненими політично відомими особами»](#) – 2023, сторінка 13.

характер і не повинні тлумачитися як стигматизація політично значущих осіб, не можна<sup>44</sup> виключити потенційну стигму, пов'язану зі статусом політично значущих осіб. Крім того, у Керівництві FATF зазначається, що відмова від ділових відносин з публічною особою просто на основі визначення того, що клієнт відноситься до цієї категорії, суперечить букві та духу Рекомендації 12. У той же час, особи, класифіковані як ПЕП, можуть піддаватися диференційованому ставленню, коли йдеться про встановлення або продовження ділових відносин з фінансовими установами та проведення фінансових операцій. Певні фінансові установи можуть надати перевагу тому, щоб не відкривати рахунок або не продовжувати ділові або клієнтські відносини з певними категоріями клієнтів, такими як ПЕП, члени їхніх сімей і пов'язані з ними особи, через час і ресурси, необхідні для забезпечення дотримання відповідних зобов'язань щодо ПВК/ФТ застосованих до політично значущих осіб, в рамках практики з так званого «зменшення ризику». Це означає, що на практиці фінансові установи, ймовірно, можуть по-різному ставитися до осіб, які кваліфікуються як ПЕП (члени сім'ї та пов'язані з ними особи), статус яких тісно пов'язаний із політичною діяльністю та/або політичною приналежністю/зв'язками, що потенційно може призвести до дискримінації за «іншим статусом», як зазначено у статті 1 Протоколу 12 до ЄКПЛ та статті 26 МПГПП, якщо таке диференційоване ставлення є невиправданим або має непропорційний характер.

32. Принцип недискримінації забороняє як пряму, так і непряму дискримінацію, вимагаючи, щоб усі особи зазнавали однакового поводження згідно із законом і не зазнавали дискримінації в результаті практичного застосування будь-яких заходів чи дій.<sup>45</sup> Диференційоване ставлення може бути дискримінаційним, якщо воно не має об'єктивного та розумного виправдання, тобто якщо воно не переслідує законної мети або якщо немає розумного співвідношення пропорційності між використаними засобами та наміченою метою. Відповідно, відмінності у ставленні, які ґрунтуються на об'єктивній оцінці суттєво різних фактичних обставин і які, будучи заснованими на суспільних інтересах, встановлюють справедливий баланс між захистом інтересів суспільства та повагою до прав і свобод, гарантованих міжнародними стандартами прав людини,<sup>46</sup> не вважатимуться дискримінаційними.
33. Забезпечення відповідності вимогам протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, як правило, вважається законною метою.<sup>47</sup> Однак, щоб виправдати відмінність у ставленні, має бути розумне співвідношення пропорційності між використаними засобами та очікуваною метою. Якщо фінансові установи потребують застосування належного ризикового підходу, з вимогою посиленого контролю протягом принаймні одного року після припинення виконання визначених державних функцій, а надалі - на основі фактичної оцінки триваючого ризику, виникає питання чи може вважатися пропорційним, принаймні для деяких державних посад, які можна вважати такими, що становлять менший ризик, підтримувати довічний статус публічної особи, що спричинятиме посилений контроль поза межами звичайної ідентифікації свого клієнта або його/її перевірки (наприклад, при зміні або приєднанні до нової фінансової установи). Зазначається, що Законопроект намагається пом'якшити цей ризик потенційного

<sup>44</sup> Див. *Керівництво FATF щодо «політично відомих осіб»* (2013), п. 2.

<sup>45</sup> Див. статтю 26 МПГПП; Стаття 14 ЄКПЛ та стаття 1 Протоколу 12 до ЄКПЛ.

<sup>46</sup> Див. , наприклад, ЄСПЛ, *ГМВ і КМ проти Швейцарії* (дс.), №. [36797/97](#), 27 вересня 2001 р.; *Зарб Адамі проти Мальти*, №. 17209/02, 20 червня 2006 р., п. 73.

<sup>47</sup> Див. ЄСПЛ, *Молла Салі проти Греції* [ВП], №. [20452/14](#), 19 грудня 2018 р., п. 135; *Фабріс проти Франції* [ВП], №. [16574/08](#), 28 червня 2013 р., п. 56.

дискримінаційного ставлення шляхом запровадження санкцій, які можуть бути накладені на фінансові установи за надмірно суворе застосування заходів проти політично значущих осіб (див. частину 7 нижче). Однак, покладання зобов'язань на фінансові установи без надання чітких вказівок щодо виконання таких зобов'язань (наприклад, таких як критерії, які слід враховувати, та частота оцінки рівня ризику, який все ще становить колишня публічна особа), може не призвести до запобігання або зменшення ризику невинного та непропорційного ставлення. Крім того, це потенційно може призвести до запровадження неоднорідних практик у фінансових установах.

34. Зазначається, що частина 5 статті 7 чинної редакції Закону містить досить детальні положення щодо впровадження фінансовими установами ризик-орієнтованого підходу до всіх клієнтів, а не лише до політично значущих осіб, і щодо фінансових операцій. Він вимагає, серед іншого, від фінансових установ встановити високий ризик відносин або фінансових операцій з певними категоріями клієнтів, включаючи, серед іншого, іноземних політично значущих осіб, членів їхніх сімей та пов'язаних осіб, а також інші групи клієнтів, які становлять високий ризик на основі їх місця проживання та інших факторів.
35. Однак, ці положення потребуватимуть подальшого уточнення щодо конкретної оцінки рівня ризику колишніх політично значущих осіб, членів їх родини та пов'язаних з ними осіб. Таким чином, зокрема, важливо, щоб Закон визначив методологію оцінки ризиків із чіткими та об'єктивними критеріями для визначення рівня ризику, який становить особа, та типів даних, які можна збирати з цією метою, що також зменшить ризик потенційного дискримінаційного ставлення до політично значущих осіб (див. частину 4 нижче).
36. У Прикінцевих положеннях Законопроекту зазначено, що Національний банк України та НКЦПФР розробляють рекомендації фінансовим установам щодо належного застосування ризик-орієнтованого підходу при обслуговуванні клієнтів, які є політично значущими особами, членами їх сімей та пов'язаними з ними особами, протягом трьох місяців з дня набрання чинності Законопроектом. Як уже зазначалося вище, БДПЛ має намір підготувати остаточну оцінку відповідності запропонованих положень міжнародним стандартам і зобов'язанням ОБСЄ згідно людського виміру, включаючи пропорційність довічного статусу політично значущих осіб та членів їхніх сімей, особливо щодо ПЕП з нижчим ризиком. Проте, проміжний терміновий висновок рекомендує запровадити ефективні гарантії, щоб уникнути потенційного зловживання або непропорційного застосування закону. Таким чином, для посилення правової визначеності та з огляду на потенційний вплив на право на приватність політично значущих осіб та членів їх сімей, а також осіб, пов'язаних з політично значущими особами, було б доцільно, щоб основні критерії оцінки ризиків були визначені та уточнені в самому Законі, а не у підзаконних актах.<sup>48</sup> У цьому відношенні, Законопроект має більш чітко визначати та обмежувати ситуації, за яких ризики є настільки значними – політично значущі особи з дуже високим рівнем ризику – щоб вони могли виправдати посилену належну перевірку протягом більш

<sup>48</sup> Дивіться для порівняння Європейський інспектор із захисту даних (EDPS) у [Висновку EDPS щодо пакету законодавчих пропозицій щодо боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму \(ПВК/ФТ\)](#) (24 вересня 2021 р.), пп. 47-49 щодо запропонованих вказівок Управління з боротьби з відмиванням грошей (AMLA) щодо класифікації ризику, пов'язаного з різними категоріями публічних осіб.

тривалого періоду часу, і потенційно протягом усього життя, включаючи при цьому процедурні гарантії проти зловживань.<sup>49</sup>

#### РЕКОМЕНДАЦІЯ А.

Додатково визначити в Законопроекті чіткі та об'єктивні критерії для проведення фінансовими установами оцінки ризику та визначення рівня ризику; типи персональних даних, пов'язаних з політично значущими особами, які можуть збиратися та оброблятися з цією метою, та процедурні гарантії проти зловживань, а також, напрацювати у підзаконних актах детальні вказівки щодо реалізації оцінки ризиків

#### 4. РИЗИК-ОРІЄНТОВАНИЙ ПІДХІД ТА ПРОПОРЦІЙНІСТЬ ЗАХОДІВ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ

37. Наслідки статусу ПЕП включають посилену належну перевірку, а отже, збір, зберігання та обробку більшої кількості персональних даних – порівняно зі «звичайними» клієнтами – які можуть містити значний обсяг інформації про приватне життя людини, яка є захищеною за статтею 17 МПГПП та статтею 8 ЄКПЛ. Цей статус також веде до ретельної перевірки ділової та фінансової діяльності членів родини або пов'язаних осіб. Стаття 8(2) ЄКПЛ визначає, що будь-яке втручання у право на повагу до приватного та сімейного життя має здійснюватися згідно із законом, і бути необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, громадської безпеки чи економічного добробуту держави, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших.
38. У той час як мета щодо запобігання відмиванню грошей і фінансуванню тероризму вважатиметься законною, виникає питання про те, чи вимоги, що застосовуються до політично значущих осіб, членів їхніх сімей і пов'язаних з ними осіб протягом усього життя, є суворо необхідними та пропорційними. Як зазначено вище (див. пункт 27 вище), FATF погодилася із можливістю застосування часових обмежень статусу ПЕП, за умови, що посилені належна перевірка клієнта може продовжувати проводитися на основі оцінки ризику аж до того моменту, коли ризик буде вважатися таким, що більше не існує. **Застосування належного підходу, що ґрунтується на оцінці ризику, на перший погляд здавалося б менш обтяжливим, аніж можливість довічного збереження статусу публічної особи, оскільки це обмежило б часовий проміжок, протягом якого буде збиратися більш широкий спектр персональних даних, та зменшило б ризик потенційної дискримінації, при цьому все ще досягаючи запланованої мети, за умови що це супроводжується застосуванням відповідного підходу, який ґрунтується на оцінці ризику.** Щоб обмежити ризик можливого довільного застосування цих положень фінансовими установами, **також важливо, щоб сам Закон містив інформацію про категорії персональних даних, які можуть збиратися в рамках того чи іншого виду діяльності або належної перевірки, що здійснюється фінансовими установами (наприклад, належна перевірка клієнта,**

<sup>49</sup> Див., наприклад, [Висновок Європейського інспектора із захисту даних щодо пропозиції щодо Директиви Європейського парламенту та Ради щодо запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання грошей та фінансування тероризму \(2013\)](#).



посилена належна перевірка, політично значущі особи), а також умови та межі їх обробки – з урахуванням вимог необхідності та пропорційності.<sup>50</sup> Обробка даних фінансовими установами повинна обмежуватися тим обсягом, що безпосередньо стосується конкретної мети, з огляду на ризики, властиві відносинам з клієнтом.<sup>51</sup> **Обсяг і категорії даних, які потрібно зібрати, а також кількість і типологія джерел/баз даних, до яких необхідно звернутись для проведення належної перевірки клієнта щодо звичайних клієнтів, мають бути більш обмеженими, ніж для належної перевірки, що виконується щодо політично значущих осіб, які становлять, як правило, вищий ризик відмивання грошей.**<sup>52</sup>

39. Слід зазначити, що, як підкреслює сама FATF, фінансові дані можуть включати деякі з найбільш конфіденційних даних про широке коло осіб, розкриваючи їх фінансовий стан, сімейні взаємодії, поведінку та звички, стан їхнього здоров'я тощо.<sup>53</sup> Зокрема, певні дані, зібрані в контексті посиленої перевірки політично значущих осіб, можуть включати особливо конфіденційні дані (наприклад, дані, які можуть виявити політичну приналежність чи погляди, або дані про сексуальне життя чи сексуальну орієнтацію у випадку, наприклад, одностатевого партнерства, щодо політично значущих осіб, членів їхніх сімей та пов'язаних з ними осіб).<sup>54</sup> Як зазначено у статті 6 Конвенції Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних (ETS № 108), учасницею якої є Україна,<sup>55</sup> «Персональні дані, що розкривають расове походження, політичні погляди, релігійні чи інші переконання, а також персональні дані, що стосуються здоров'я чи статевого життя, не можуть оброблятися автоматично, якщо національне законодавство не передбачає відповідних гарантій». Отже, **обробка таких особливих категорій персональних даних має супроводжуватися запобіжними заходами, що відповідають актуальним ризикам, а також захищеним інтересам, правам і свободам.**<sup>56</sup> Протокол (CETS: 223), який вносить зміни до Конвенції, хоча ще не ратифікований Україною, надалі визначає, що автоматизована обробка таких конфіденційних даних «дозволяється лише тоді, коли в законі закріплено відповідні гарантії, що доповнюють ті, що передбачені Конвенцією», які повинні «убезпечувати від ризиків, які може становити обробка конфіденційних даних для інтересів, прав і основних свобод суб'єкта даних, зокрема ризику дискримінації» (пропонована нова стаття 6(1) і (2) Конвенції). У Пояснювальній доповіді до Протоколу також наводяться приклади типів додаткових гарантій, які можна розглядати окремо або в поєднанні щодо обробки таких конфіденційних даних, включаючи чітку згоду суб'єкта даних, закон, що

<sup>50</sup> Див. коментарі щодо цього Європейського інспектора із захисту даних (EDPS) у Висновку [EDPS щодо пакету законодавчих пропозицій щодо боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму \(ПВК/ФТ\)](#) (24 вересня 2021 р.).

<sup>51</sup> Див. також Консультативний комітет Конвенції про захист осіб щодо автоматизованої обробки персональних даних, Конвенція 108, [Керівні принципи щодо захисту даних для обробки персональних даних для цілей боротьби з відмиванням грошей/фінансуванням тероризму](#) (16 червня 2023 р.), стор. 12.

<sup>52</sup> Див. коментарі щодо цього Європейського інспектора із захисту даних (EDPS) у Висновку [EDPS щодо пакету законодавчих пропозицій щодо боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму \(ПВК/ФТ\)](#) (24 вересня 2021 р.), пункт. 42.

<sup>53</sup> Див. FATF, [Аналіз об'єднання даних, спільної аналітики та захисту даних](#) (2021), п. 53.

<sup>54</sup> Див., наприклад, БДПІЛ та Венеціанська комісія, [Спільний висновок щодо проекту Закону України «Про політичні партії»](#), CDL-AD(2021)003, п. 77, де зазначено, що «[i]нформація про членство в політичній партії також захищена правом на приватність, оскільки така інформація дає пряме розуміння політичних поглядів окремих осіб», і посилається в цьому контексті на ЄСПЛ, *Satt v Сполучене Королівство*, № 43514/15, 24 січня 2019 р., п. 112, підкреслюючи, що персональні дані, які розкривають політичні погляди, належать до спеціальних категорій конфіденційних даних, які потребують підвищеного рівня захисту.

<sup>55</sup> Див. Конвенцію Ради Європи про захист осіб щодо автоматизованої обробки персональних даних (CETS № 108) від 28 січня 1981 р., яка набула чинності в Україні 1 січня 2011 р. Україна ще не ратифікувала [Протокол про внесення змін до Конвенції про захист фізичних осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних](#), яка спрямована на подальше вдосконалення механізмів захисту персональних даних.

<sup>56</sup> Там само.



охоплює передбачувану мету та засоби обробки, або зазначення виняткових випадків, коли обробка таких даних буде дозволена, зобов'язання зберігати професійну таємницю, заходи, застосовні після аналізу ризиків;<sup>57</sup> конкретний і кваліфікований організаційний або технічний захід безпеки.<sup>58</sup>

#### **РЕКОМЕНДАЦІЯ Б.**

Уточнити в Законопроекті категорії персональних даних, які можуть збиратися для відповідних видів діяльності чи належних перевірок, що здійснюються фінансовими установами (наприклад, звичайна належна перевірка клієнта, розширена належна перевірка, політично значущі особи), а також умови та обмеження на їх збір та обробку – з урахуванням вимог необхідності та пропорційності та стандартів захисту персональних даних

### **5. ЕФЕКТ ЗАКОНОПРОЕКТУ**

40. Якщо проект змін набуде чинності, заходи фінансового моніторингу, передбачені для політично значущих осіб, будуть автоматично застосовані до всіх осіб, незалежно від того, коли вони обіймали визначні державні посади, аж доки через 12 місяців після припинення таких функцій посилена належна перевірка не дійде висновку, що ризики, притаманні політично значущим особам, більше не існують. Це означає, що фінансовим установам буде дозволено та їх буде зобов'язано збирати ширший обсяг даних про осіб, які вважаються публічно значущими особами відповідно до Законопроекту, щоб початково оцінити ризик, який становлять зазначені особи. Таким чином, проект змін, у разі його затвердження, може вплинути на тих осіб, які перестали вважатися політично значущими особами згідно з чинним Законом, але які знову вважатимуться політично значущими особами, а також членів їхніх сімей і пов'язаних з ними осіб, з конкретними правовими наслідками для особистих прав, які передбачає статус публічної особи, особливо з точки зору втручання в право на повагу до приватного та сімейного життя та захист персональних даних, як підкреслено вище (див. пункт 38 вище).
41. Для того, аби вважатися сумісним з міжнародними стандартами прав людини, будь-яке втручання в права політично значущих осіб передусім повинне передбачатися законом, тобто воно має бути достатньо чітким і передбачуваним. Принцип передбачуваності означає, що звичайна людина повинна мати можливість усвідомлювати та передбачати в будь-який час і в розумній мірі наслідки своїх дій, щоб відповідно регулювати свою поведінку.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> Оцінка ризику перед обробкою повинна оцінити, чи дані захищені від несанкціонованого доступу, модифікації та видалення/знищення, і повинна прагнути до впровадження високих стандартів безпеки протягом обробки; така оцінка повинна ґрунтуватися на міркуваннях необхідності та пропорційності, а також на фундаментальних принципах захисту даних у діапазоні ризиків, включаючи фізичну доступність, мережевий доступ до пристроїв і даних, а також резервне копіювання та архівування даних; див. Конвенцію 108), [Керівні принципи щодо захисту осіб щодо обробки персональних даних політичними кампаніями та для них](#) (2021), п. 4.3.5.

<sup>58</sup> Див. [Пояснювальний звіт – CETS 223 – Автоматична обробка персональних даних \(Протокол про внесення змін\)](#), 10 жовтня 2018 р., п. 56.

<sup>59</sup> ЄСПЛ, *The Sunday Times проти Сполученого Королівства* (№ 1), №. [6538/74](#), 26 квітня 1979 р., п. 49. Див. також Венеціанську комісію, [CDL- AD\(2016\)007](#), контрольний список верховенства права, п. 58.

42. Хоча необхідність забезпечити кращу відповідність нормам ЄС у сфері запобігання та протидії відмиванню грошей і фінансуванню тероризму, зокрема з огляду на особливий контекст України та її орієнтований на реформи порядок денний, пов'язаний із статусом кандидата в ЄС, можна розглядати як законну суспільно-політичну мету, на практиці прийняття Законопроекту вплине на значну кількість людей, які виконували визначні державні функції з моменту набуття Україною незалежності, або в певний момент в своєму житті були іноземними/міжнародними політично значущими особами, а також членів їхніх сімей та пов'язаних з ними осіб. Усі вони підлягатимуть суворішій фінансовій перевірці, щоб оцінити їхній рівень ризику, що може здатися непропорційним заявленій меті цієї політики.
43. Дійсно, як уже зазначалося вище, Законопроект передбачає, що посилений контроль припиняється, коли фінансова установа визначить, що ризик, притаманний політично значущим особам, більше не існує (див. пункт 30 вище). Такий підхід, якщо він буде належним чином реалізований фінансовими установами на практиці, повинен обмежити практичні наслідки змін, хоча розуміється, що оцінку ризиків все одно потрібно буде провести. У той же час, враховуючи відсутність ясності щодо критеріїв, які повинні використовуватися фінансовими установами для оцінки ризиків, і типів даних, які збираються в рамках різних типів оцінки ризиків (спрощена, звичайна та розширена належна перевірка клієнта у випадку ПЕП), як підкреслено в частині 4 *вище*, вплив Законопроекту на всіх тих осіб, які припинили обіймати визначні посади багато років тому (членів їхніх сімей і пов'язаних з ними осіб), буде досить непередбачуваним і не буде відповідати вимогам принципу правової визначеності та законних очікувань. Остаточна оцінка, яку підготує БДПЛ, детально розгляне це питання, зокрема щодо правових наслідків для осіб, які перестали вважатися політично значущими особами відповідно до чинного Закону, а також членів їхніх сімей і пов'язаних з ними осіб.

## **6. ЄДИНИЙ ДЕРЖАВНИЙ РЕЄСТР НАЦІОНАЛЬНИХ ПУБЛІЧНИХ ДІЯЧІВ**

44. У доопрацьованій редакції Законопроекту (прийнятій у першому читанні 22 вересня 2023 року) передбачено, що зазначені додаткові заходи фінансового моніторингу мають застосовуватися до національних політично значущих осіб у разі їх включення до Єдиного реєстру, який має створити та вести урядовий орган згідно з порядком, визначеним Кабінетом Міністрів України. Завдяки цій нормі, Законопроект фактично дозволяє фінансовим установам приймати рішення про необхідність застосування до національних політично значущих осіб спеціальних заходів фінансового моніторингу не на основі підходу, що ґрунтується на оцінці ризику та оцінки кожного конкретного випадку, а переважно на основі факту внесення чи не внесення конкретної особи до Єдиного реєстру.
45. Зазначається, що рекомендації FATF не вимагають створення будь-якого реєстру чи списку національних політично значущих осіб. Як підкреслюється в Керівництві FATF щодо політично значущих осіб, підготовка урядом списків політично значущих осіб має потенційні недоліки та може створювати потенційні проблеми для ефективного впровадження.<sup>60</sup> Зокрема, вести та актуалізувати поіменні списки політично значущих осіб складно, оскільки вони можуть швидко застаріти, ними важко керувати, їх дорого підтримувати, та вони не містять

<sup>60</sup> Див. Керівництво FATF щодо політично вразливих осіб (рекомендації 12 і 22) (2013), п. 64.

інформації про членів родини чи пов'язаних з ними осіб, тому FATF не підтримує цей підхід.<sup>61</sup> Загалом, хоча включення до списку може підтверджувати факт того, що особа є політично значущою, відсутність її у списку не виключає можливості того, що вона все ж є такою. Таким чином, існує ризик того, що фінансові установи, покладаючись виключно на список, не звернуть увагу на інших клієнтів, які можуть бути політично значущими особами, і, отже, не зможуть повністю оцінити ризик ділових відносин, всупереч ризик-орієнтованому підходу.<sup>62</sup>

46. Окрім того, через створення списку/реєстру національних політично значущих осіб, Законопроект запровадить розрізнення між вітчизняними та іноземними політично значущими особами, оскільки застосування посиленого контролю, пов'язаного з публічною діяльністю, залежатиме від простого включення особи до цього списку, а не від застосування ризик-орієнтованого підходу. У той же час, стандарти, прийняті FATF, вимагають аналогічної посиленої належної перевірки як для іноземних, так і для вітчизняних політично значущих осіб.<sup>63</sup> Підхід, заснований на оцінці ризику, передбачає, що ділові відносини з національними/міжнародними публічними діячами можуть становити такий самий високий ризик, як і відносини з іноземними публічними діячами. Таким чином, не слід вважати, що ризик щодо внутрішніх/міжнародних політично значущих осіб завжди більш низький. Таке розмежування, яке не має належного обґрунтування, може дозволити деяким визначним державним службовцям країни та їхнім сім'ям і близькому оточенню уникнути належного моніторингу, що значно вплине на ефективність заходів і випустить з поля зору важливу сферу ризику.
47. Крім того, враховуючи те, що Єдиний реєстр, згідно із Законопроектом, має створювати та вести центральний орган державної влади (Державна служба фінансового моніторингу України) у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, може існувати високий ризик використання реєстру в політичних цілях. Більше того, Законопроект не визначає, як має формуватися та вестися Реєстр; якими є критерії включення до Реєстру; як часто його слід переглядати та оновлювати; і яка для цього має застосовуватись процедура. Важливо, що Законопроект не передбачає для зацікавленої особи можливості оскаржити рішення уряду про визнання її ПЕП та включення до зазначеного Реєстру, що суперечить міжнародним стандартам і належній практиці.<sup>64</sup> Хоча деякі з цих питань можуть бути додатково визначені Кабінетом Міністрів України у підзаконних актах, відсутність чіткості щодо вищезазначених питань у самому Законопроекті потенційно може призвести до неправомірного використання Єдиного реєстру проти політичних опонентів шляхом включення їх до Реєстру та піддання більш суворій фінансовій перевірці.
48. Слід також враховувати, що згідно із Законом України «Про запобігання корупції» в Україні з 2016 року існує публічно доступний Єдиний державний реєстр

<sup>61</sup> Там само. пункт 65.

<sup>62</sup> Там само. пункти 64-65.

<sup>63</sup> Див., наприклад, Світовий банк, [Політично значущі особи: превентивні заходи для банківського сектора \(2010\)](#), Основна рекомендація 1.

<sup>64</sup> Стаття 8 [Загальної декларації прав людини](#): «Кожен має право на ефективний засіб правового захисту компетентними національними судами у разі порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом». [Копенгагенський документ ОБСЄ 1990 року](#), пункт 5.10, говорить, що «кожен матиме ефективні засоби правового захисту проти адміністративних рішень, щоб гарантувати дотримання основних прав і забезпечити юридичну недоторканість». У параграфі 5.11 зазначається, що «адміністративні рішення проти особи повинні бути повністю виправданими і, як правило, повинні вказувати звичайні доступні засоби правового захисту». Згідно зі статтею 2.3(а) МПГПП, [держави](#) зобов'язалися «забезпечити, щоб будь-яка особа, чії права чи свободи, визнані в цьому документі, були порушені, мала ефективний засіб правового захисту, незважаючи на те, що порушення було вчинене особами, які діяли в офіційному статусі.» Стаття 15 [Зауваження загального порядку № 31 Комітету з прав людини](#). Крім того, стаття 13 ЄКПЛ [гарантує](#) ефективний засіб юридичного захисту в національному органі кожному, чії права та свободи порушені, навіть якщо порушення було вчинене особами, які діяли в офіційному статусі.

декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.<sup>65</sup> У деклараціях за цим реєстром фігурують також члени сімей зазначених осіб, і їх необхідно подавати навіть через рік після звільнення з посади. Інформація, що міститься в цьому Реєстрі, може бути використана з метою проведення належної перевірки.

49. Для фінансових установ є звичайною практикою мати власні («незалежні») списки клієнтів ПЕП. Зазвичай рекомендується, щоб такі списки переглядалися вищим керівництвом або комітетом, до складу якого входить принаймні один старший керівник, використовуючи підхід, що ґрунтується на оцінці ризику, принаймні раз на рік, а результати цього перегляду мають бути задокументовані.<sup>66</sup>
50. У світлі вищевикладеного, **рекомендується переглянути питання доцільності створення Єдиного реєстру національних політично значущих осіб, одночасно забезпечивши застосування подібних методів посиленої належної перевірки як до вітчизняних, так і до іноземних політично значущих осіб.**

#### РЕКОМЕНДАЦІЯ С.

Переглянути питання доцільності створення Єдиного реєстру національних політично значущих осіб, водночас забезпечивши застосування подібних методів посиленої належної перевірки як до національних, так і до іноземних політично значущих осіб.

### 7. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ

51. Законопроект передбачає відповідальність фінансових установ за порушення вимог щодо визначення того, чи є конкретний клієнт політично значущою особою, членом її сім'ї чи пов'язаною особою; неналежне застосування ризик-орієнтованого підходу в частині встановлення необґрунтованого рівня ризику для таких осіб; вжиття до них невідповідних заходів відповідно до категорії ризику, необґрунтовану відмову в проведенні фінансових операцій та/або встановленні (продовженні) ділових відносин з такою особою (пропонований новий абзац 14<sup>1</sup> частини 5 статті 32). У випадку такого порушення, з фінансової установи буде стягнуто штраф у розмірі до 100 тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (близько 1 700 000 грн., тобто 43 925 євро).
52. Впроваджуючи це положення, Законопроект намагається зменшити ризик потенційного дискримінаційного ставлення до політично значущих осіб (див. частину 3 *вище*), але також запроваджує санкції проти фінансових установ, які не вживають достатніх заходів для визначення того, чи є клієнт політично значущою особою, членом родини або пов'язаною з нею особою. Водночас у положенні прямо не йдеться про непроведення поглибленого моніторингу ділових відносин політично значущих осіб на постійній основі. У таких випадках, загальне положення частини 14 статті 32 (накладення відповідальності за «порушення інших вимог законодавства у сфері запобігання та протидії») все одно буде

<sup>65</sup> Електронне декларування було призупинено Верховною Радою після початку війни через ризик розголошення персональних даних і нещодавно поновлено на підставі закону від 5 вересня 2023 року. Відповідно до цього закону, реєстр не буде доступним для громадськості ще на один рік.

<sup>66</sup> Див. Світовий банк, [Політично відомі особи: превентивні заходи для банківського сектора \(2010\)](#), Основна рекомендація 4.

застосовуватися. Проте рекомендується прямо зазначити в положенні інші форми бездіяльності фінансових установ при роботі з політично значущими особами.

53. Враховуючи потенційний ризик дискримінаційного поводження, наприклад, на основі національного чи етнічного походження, релігії чи переконань, чи політичних переконань особи під час збору додаткової інформації та матеріалів в рамках посиленої належної перевірки політично значущих осіб, важливо вказати, що дискримінаційна практика в цій сфері буде каратися відповідно до чинного антидискримінаційного законодавства шляхом накладення пропорційних і стримуючих санкцій.

## 8. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ

54. Законопроект був зареєстрований у Верховній Раді 4 вересня 2023 року і вже проголосований у першому читанні 22 вересня 2023 року, і, як відомо, незабаром очікується його друге читання. Проте з наявної інформації не ясно, чи відбулися консультації або громадські слухання.
55. Визнаючи, що в Україні було запроваджено воєнний стан у зв'язку з війною, спричиненою вторгненням Російської Федерації, що може суттєво обмежити можливість проведення ширших публічних консультацій, у тому випадку, коли започатковуються визначні законодавчі реформи, навіть під час надзвичайного стану, органи державної влади повинні прагнути застосовувати звичайні законодавчі процеси, наскільки це можливо, і забезпечувати проведення всеосяжних публічних слухань та консультацій, наскільки це можливо за даних обставин, у тому числі за допомогою використання онлайн-платформ, якщо це необхідно.<sup>67</sup> Визнаючи, що через конкретні обставини може бути практично неможливо організувати інклюзивні та змістовні консультації, слід вивчити вплив законодавства, прийнятого в цей період, як тільки це дозволить ситуація,<sup>68</sup> зокрема, щоб оцінити, чи воно мало непропорційний вплив на окремі групи населення.
56. Держави-учасниці ОБСЄ взяли на себе зобов'язання забезпечити, щоб законодавство було «*прийнято в результаті публічної процедури, і [що] нормативні акти будуть опубліковані, що є умовою їх застосування*» (Копенгагенський документ 1990 року, пункт 5.8).<sup>69</sup> Крім того, у цих зобов'язаннях зазначено, що «*законодавство буде сформульовано та прийнято в результаті відкритого процесу, який відображає волю народу, безпосередньо або через обраних ним представників*» (Московський документ 1991 року, пункт 18.1).<sup>70</sup> Контрольний список Венеціанської комісії щодо верховенства права також наголошує на тому, що громадськість повинна мати значущу можливість зробити свій внесок.<sup>71</sup> Як підкреслюється в Посібнику ОБСЄ з боротьби з корупцією, дуже важливо залучати та консультуватися з організаціями громадянського суспільства, приватним сектором і тими, на кого ці заходи можуть вплинути.<sup>72</sup>

<sup>67</sup> Див., наприклад, БДППЛ, [Зобов'язання ОБСЄ щодо людського виміру та реагування держави на пандемію Covid-19](#) (2020), стор. 65-74.

<sup>68</sup> Див. БДППЛ, [Керівні принципи демократичного законотворення та краєвих законів](#) (9 жовтня 2023 р.), принцип 11.

<sup>69</sup> Див. [Копенгагенський документ ОБСЄ 1990 року](#).

<sup>70</sup> Див. [Московський документ ОБСЄ 1991 року](#).

<sup>71</sup> Див. Венеціанську комісію, [контрольний список верховенства права](#), частина II.A.5.

<sup>72</sup> [Посібник ОБСЄ з боротьби з корупцією](#) (2016), розділи 12 і 13.



57. Громадські консультації є засобом відкритого та демократичного врядування, оскільки вони сприяють підвищенню прозорості та підзвітності державних інституцій, а також допомагають забезпечити виявлення потенційних суперечностей до ухвалення закону. Для того, щоб консультації щодо проектів законів та політик були ефективними, вони повинні бути інклюзивними та надавати відповідним зацікавленим сторонам достатньо часу для підготовки та подання рекомендацій щодо законопроектів.<sup>73</sup> Щоб гарантувати ефективну участь, механізми консультацій повинні передбачати внесення змін на ранній стадії та протягом усього процесу, тобто не лише під час підготовки проекту відповідними міністерствами, але й під час його обговорення в парламенті.<sup>74</sup>
58. У світлі вищевикладеного, беручи до уваги триваючий воєнний стан, **органам влади пропонується забезпечити, щоб законодавчі та незаконодавчі пропозиції, що стосуються протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, продовжували підлягати прозорому та інклюзивному процесу, який передбачає змістовні консультації з усіма відповідними зацікавленими сторонами, у тому числі з представниками громадянського суспільства, фінансових інституцій, політичної опозиції, що має забезпечити рівні можливості для участі жінок і чоловіків. Відповідно до принципів, викладених вище, такі консультації мають відбуватися своєчасно, на всіх етапах процесу розробки політики та законодавчого процесу, у тому числі в парламенті. Як важливу складову якісного законотворчого процесу, слід також запровадити послідовну систему моніторингу та оцінки виконання Закону та його впливу, яка б ефективно оцінювала дію та ефективність проекту змін після його ухвалення.<sup>75</sup> У разі неможливості організувати інклюзивні та змістовні консультації з такого делікатного питання через поточний воєнний стан, Законопроект (якщо він буде прийнятий) слід переглянути пізніше, оцінивши його вплив, як тільки це дозволить ситуація.**

*[КІНЕЦЬ ТЕКСТУ]*

<sup>73</sup> Зобов'язання ОБСЄ підкреслюють, зокрема, важливість забезпечення повної та рівноправної участі жінок і чоловіків для надання жінкам можливості брати активну участь у формуванні політики та зусиллях у сфері запобігання та боротьби з корупцією, відмиванням грошей і фінансуванням тероризму (див., наприклад, ОБСЄ в Дубліні, 2012 р., Декларація про посилення належного врядування та боротьбу з корупцією, відмиванням грошей і фінансуванням тероризму). Згідно з рекомендаціями міжнародних і регіональних органів і передовою практикою в регіоні ОБСЄ, публічні консультації зазвичай тривають від мінімуму 15 днів до двох-трьох місяців, хоча цей термін слід подовжити за необхідності, беручи до уваги, зокрема, характер, складність та обсяг запропонованого проекту акта та підтверджуючих даних/інформації. Див., наприклад, БДПІЛ, [Висновок щодо проекту Закону України «Про публічні консультації»](#) (1 вересня 2016 р.), п. 40-41.

<sup>74</sup> Див. БДПІЛ, [Оцінка законодавчого процесу в Грузії](#) (30 січня 2015 р.), пп. 33-34. Див. також БДПІЛ, [Рекомендації щодо захисту захисників прав людини](#) (2014), Розділ II, Підрозділ G щодо права на участь у громадських справах.

<sup>75</sup> Див. ОЕСР, [Міжнародні практики з пост-оцінки законодавства](#) (2010).