

## НАБЛИЖЕННЯ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

DOI: 10.33498/Юсп-2024-06-131



Наталія Галецька

кандидатка юридичних наук,  
старша викладачка кафедри теорії права та прав людини  
Українського католицького університету  
(Львів, Україна)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9920-6217>  
natalya.haletska@ucu.edu.ua



Варвара Янковська

студентка 2 курсу магістерської програми з права  
Українського католицького університету  
(Львів, Україна)  
yankovska.sn@ucu.edu.ua

УДК 341.6

### ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ДИРЕКТИВ У НАЦІОНАЛЬНИХ ПРАВООРЯДКАХ ДЕРЖАВ – ЧЛЕНІВ ЄС: НА ПРИКЛАДІ ДИРЕКТИВИ № 2015/849

Анотація. У цій статті досліджується питання національної імплементаційної практики держав – членів Європейського Союзу. Тож постає питання щодо існування розбіжностей між формами та методами імплементації у різних державах – членах ЄС. Своєю чергою для України постає актуальним питання, чи можна імплементувати в національний правопорядок директиву по-різному і, якщо так, то яку саме форму чи метод імплементації обрати для конкретної директиви. На прикладі Директиви № 2015/849 у цій публікації досліджено особливості національної імплементації директив у Румунії, Польщі, Швеції, Бельгії, Чехії, Німеччині, Естонії, а також в Україні. Ця стаття складається зі вступу, двох розділів та висновків. Перший розділ висвітлює практику імплементації Директиви у державах – членах ЄС, а у другому зроблено порівняльний аналіз її з українською практикою. У статті встановлено, що держави – члени ЄС по-різному імплементували Директиву № 2015/849: деякі держави (наприклад, Чехія, Швеція) розширили зміст положень згаданої Директиви, а деякі (наприклад, Естонія) звузили, натомість частина держав не конкретизували у законодавстві зміст положень Директиви (наприклад, Румунія). З огляду на відсутність зауважень інституцій ЄС можна зробити висновок про множинність результатів імплементації, які однаково відповідають праву ЄС. Порівнявши практику імплементації України та держав –

© Наталія Галецька, Варвара Янковська, 2024

членів ЄС, можна зробити висновок, що хоча й результат України відповідає праву ЄС, усе ж наявні були інші варіанти для імплементації як у бік розширення, так і звуження розуміння положень Директиви. Тому аналіз імплементаційної практики держав – членів ЄС видається важливим для розуміння широти вибору варіантів з огляду на виклики та цілі, що стоять перед державою.

Ключові слова: імплементація; право ЄС; національний правопорядок; директива.

Для виконання цілей і завдань Європейського Союзу інституції ЄС уповноважені ухвалювати такі нормативні акти, як регламенти, директиви та рішення. Усі перелічені акти мають обов'язкову силу, а тому держави – члени ЄС зобов'язані їх імплементувати у свої національні правові системи (ч. 1 ст. 291 Договору про функціонування ЄС (далі – ДФЄС))<sup>1</sup>. При цьому, якщо регламенти та рішення мають пряму дію та вже з моменту прийняття адресуються державам-членам і резидентам ЄС, то директиви для їхнього застосування потребують інкорпорації в національне законодавство держав – членів ЄС шляхом прийняття одного або декількох нормативних актів. Також важливо, що директиви обов'язкові для держав – членів ЄС, яким вони адресовані, лише в частині результату, на досягнення якого вони ухвалюються (ч. 3 ст. 288 ДФЄС). Основна функція ухвалення нормативних актів, зокрема директив, полягає в тому, щоб уніфікувати правове регулювання окремих суспільних сфер, на які поширюється виключна, спільна або координаційна компетенція інституцій ЄС (статті 3, 4, 6 ДФЄС). Тобто держави – члени ЄС вільні у виборі форм і методів імплементації кожної окремої директиви. Відтак постає питання щодо існування розбіжностей між формами та методами імплементації у різних державах – членах ЄС. Своєю чергою для України постає практичне питання, чи можна імплементувати в національний правопорядок директиву по-різному і, якщо так, то яку саме форму чи метод імплементації обрати для конкретної директиви.

Тему національної імплементації міжнародних договорів досліджували П. Рабінович, Н. Раданович, М. Антонович та багато інших, тоді як тему національної імплементації права ЄС – К. Смирнова, І. Березовська, П. Ван Елсуwege, Г. Ван Лу та ін. Однак у науковому полі досі немає комплексного та точкового дослідження проблем розмаїття варіантів національної імплементації директив ЄС. Ось чому на прикладі однієї з директив, що регулює правовий статус політично значущих осіб (politically exposed persons), пропонується проаналізувати та порівняти підходи держав – членів ЄС.

Тож мета цього дослідження полягає в аналізі форм і методів імплементації на прикладі Директиви № 2015/849 у державах – членах ЄС. Однією зі сфер, на яку поширюється спільна компетенція ЄС, є регулювання свободи, безпеки та правосуддя (п. “j” ч. 2 ст. 4 ДФЄС), що включає, серед іншого, судове співробітництво в кримінальних справах (глава 4 розділу 5 ДФЄС).

Відповідно до ст. 83 ДФЄС Європейський Парламент і Рада ЄС за допомогою директив можуть з особливою необхідністю спільно боротися проти

<sup>1</sup> Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>> (accessed: 24.05.2024).

кримінальних злочинів у сфері особливо тяжкої злочинності транскордонного змісту. До такої злочинності, зокрема, належить відмивання грошей та корупція. У межах цих сфер пропонуємо дослідити, як правове регулювання політично значущих осіб, встановлене у Директиві ЄС 2015/849 про запобігання використанню фінансової системи для цілей відмивання грошей або фінансування тероризму від 20 травня 2015 р. (далі – Директива № 2015/849, Директива)<sup>2</sup>, імплементується у національне правове поле держав – членів ЄС та України. Саме ця Директива зумовила публічний резонанс, спричинений у зв'язку з її імплементациєю в Україні дискусією щодо появи так званих довічних публічних осіб. Українські новинні ресурси неодноразово наголошували на тематиці довічності статусу політично значущих осіб. Для уникнення подвійного трактування правового статусу політично значущих осіб існує потреба в комплексному дослідженні цього питання в розрізі імплементациї вимог ЄС у національне законодавство. Перший розділ висвітлює практику імплементациї Директиви у державах – членах ЄС, а у другому зроблено порівняльний аналіз з українською практикою.

## ПРАКТИКА НАЦІОНАЛЬНОЇ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ДЕРЖАВ – ЧЛЕНІВ ЄС

### Вимоги Директиви № 2015/849

Однією зі сфер регулювання Директиви є фінансовий моніторинг політично значущих осіб (*politically exposed persons*) (далі – ПЕПи). Стаття 20 Директиви передбачає, що держави – члени ЄС повинні, додатково до загальних заходів комплексної перевірки клієнтів, застосовувати до ПЕПів більш посилені заходи контролю, серед яких: 1) мати інкорпоровані ризик-орієнтовані процедури для встановлення факту належності особи до категорії ПЕП; 2) вживати заходів у випадку ділових відносин з ПЕПами, зокрема, отримати дозвіл у вищого керівництва для встановлення або продовження відносин з такими особами. До таких осіб належать: 1) фізична особа, яка виконує або виконувала важливі публічні функції; 2) члени їхньої сім'ї; а також 3) тісно пов'язані особи (п. 9, 10, 11 ст. 3 Директиви).

Мабуть, найбільш дискусійним питанням статусу ПЕП є строк, протягом якого особа володіє цим статусом. У відкритих джерелах неодноразово висловлювалась думка про позитивний статус ПЕП. Стаття 22 Директиви дійсно не встановлює обмежений строк, протягом якого публічні особи вважаються політично значущими особами. Водночас установлено, що суб'єкти фінмоніторингу після припинення виконання публічними особами публічних функцій принаймні протягом 12 місяців зобов'язані здійснювати посилений контроль за такими особами, ураховуючи ризик, притаманний статусу ПЕП. Після закінчення цього строку органи фінмоніторингу про-

<sup>2</sup> Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC <<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2015/849/oj>> (accessed: 24.05.2024).

довжують уживати відповідних заходів, допоки публічна особа не вважатиметься такою, що більше не є джерелом ризику, притаманного статусу ПЕП.

Отже, тривалість посиленого контролю ПЕПів насамперед залежить від ризику, який становить публічна посадова особа, а не від часових рамок, у межах яких особа підпадає під цей статус. Якщо публічна посадова особа, її діяльність, фінансові трансакції та інші фактори після закінчення 12-місячного строку не будуть становити ризик, притаманний статусу ПЕП, то суб'єкти фінмоніторингу будуть зобов'язані припинити застосовувати заходи посиленого контролю. І навпаки, якщо після 12-місячного строку публічна посадова особа становитиме такий ризик, заходи посиленого контролю можуть застосовуватися протягом необмеженого проміжку часу.

Тож цікавим і актуальним видається дослідження питання імплементації у національні правопорядки держав – членів ЄС Директиви № 2015/849 та визначення, чи наявні відмінності в результаті імплементації. У цій публікації досліджено імплементацію цієї Директиви в Румунії, Польщі, Швеції, Бельгії, Чехії, Німеччині, Естонії, а також в Україні.

#### *Імплементація Директиви № 2015/849 у Румунії*

Директива в частині ПЕП імплементована у Закон Республіки Румунії “Про запобігання та протидію відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, а також щодо внесення змін і доповнень до деяких нормативних актів” від 11 липня 2019 р. (далі – Закон Румунії)<sup>3</sup>. Поняття ПЕП у Законі Румунії вказується як *persoane expuse public*, а українською перекладається так само, як в Україні, – політично значущі особи. Румунський законодавець, на відміну від України, не конкретизував категорії осіб, що мають статус ПЕП, а лише продублював положення Директиви із загальним переліком публічних посад (ч. 1 ст. 3 Закону Румунії). У Румунії визначення членів сім'ї та пов'язаних осіб аналогічне тому, що міститься у Директиві (ч. 4, 5 ст. 3 Закону Румунії).

Цікаво, що румунське законодавство встановлює часовий ліміт, протягом якого особа має статус ПЕП, а саме 1 рік від дня припинення виконання публічних функцій (ч. 6 ст. 3 Закону Румунії).

Заходи посиленого контролю стосовно ПЕП визначені у ч. 9 ст. 9 і ч. 3 ст. 11 Закону Румунії та повністю відтворюють положення ст. 20 Директиви. Румунське законодавство не накладає обмежень на суб'єктів фінмоніторингу для запобігання застосуванню ними непропорційних і необґрунтованих заходів контролю стосовно осіб зі статусом ПЕП. Також не передбачено й відповідальності за накладення таких непропорційних заходів.

#### *Імплементація Директиви № 2015/849 у Польщі*

Директива у частині ПЕП імплементована у Законі Польщі “Про запобігання відмиванню доходів та фінансуванню тероризму” від 1 березня 2018 р.

<sup>3</sup> Lege nr. 129 din 11 iulie 2019 pentru prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative <<https://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocumentAfis/216157>> (accessed: 24.05.2024).

(далі – Закон Польщі)<sup>4</sup>. Згідно з п. 11 ч. 2 ст. 2 Закону Польщі до ПЕП належать особи, які обіймають значні державні посади або виконують значні державні функції, за винятком посад середнього та нижчого рівнів. Аналогічно до Закону Румунії Закон Польщі дублює перелік посад, які підпадають під статус ПЕП, не уточнюючи, які конкретно посадові особи в межах правової системи Польщі володіють таким статусом. При цьому Генеральний інспектор (уповноважена Міністерством фінансів Польщі особа) самостійно надсилає Єврокомісії перелік національних державних посад і функцій, на які поширюється статус ПЕП. Якщо ж говорити про публічних посадових осіб у межах міжнародних організацій, то перелік таких посад аналогічно надсилається Єврокомісії, але також може оприлюднюватися на сайтах таких міжнародних організацій (статті 46а, 46б Закону Польщі). Визначення понять членів сім'ї та пов'язаних осіб було імплементовано шляхом копіювання положень Директиви (п. 3, 12 ч. 2 ст. 2 Закону Польщі).

Частина 5 ст. 46 Закону Польщі передбачає, що якщо протягом 12 місяців після звільнення з публічної посади особа зі статусом ПЕП більше не становить високого ризику, то суб'єкт моніторингу зобов'язаний вживати заходів моніторингу з урахуванням рівня ризику, що становить така особа. Тобто аналогічно до українського законодавства та ст. 22 Директиви встановлено необмежений строк віднесення особи до статусу ПЕП з можливістю коригувати заходи моніторингу залежно від рівня ризику, який становить така особа.

Заходи контролю у ч. 1, 2 ст. 46 Закону Польщі дублюють положення Директиви. Польський закон не передбачає жодних обмежень і відповідальності для суб'єктів фінмоніторингу в разі застосування непропорційних заходів до осіб зі статусом ПЕП.

#### *Імплементация Директиви № 2015/849 у Швеції*

Директива імплементована у Законі Швеції “Про заходи протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму” від 26 червня 2017 р. (далі – Закон Швеції)<sup>5</sup>. До ПЕПів віднесено фізичних осіб, які виконують або виконували важливі публічні функції в державних і міжнародних організаціях та установах (ч. 5 секції 8 Закону Швеції). Закон Швеції, так само як і в Румунії та Польщі, не конкретизує перелік публічних посад, на які поширюється статус ПЕП, дублюючи лише загальний перелік таких осіб з Директиви (секція 9 Закону Швеції). При цьому Закон Швеції відносить до ПЕП лише суддів верховних, конституційних судів або інших вищих судових інстанцій, рішення яких не підлягають оскарженню у вищій інстанції. При цьому

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu <<https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/przeciwdzialanie-praniu-pieniedzy-oraz-finansowaniu-terroryzmu-18708093>> (accessed: 24.05.2024).

<sup>5</sup> Lag (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism <[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2017630-om-atgarder-mot-penningtvatt-och\\_sfs-2017-630](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2017630-om-atgarder-mot-penningtvatt-och_sfs-2017-630)> (accessed: 24.05.2024).

Директива містить згадку про членів перелічених органів, не обмежуючись лише суддями.

Цікаво, що Швеція – одна з небагатьох країн, яка подовжила строк, протягом якого до осіб зі статусом ПЕП застосовуються посилені заходи контролю. Відповідно до положень секції 20 Закону Швеції, якщо політично значуща особа припиняє виконувати публічні функції, то заходи посиленого фінансового моніторингу застосовуються до неї протягом 18 місяців (за Директивою та практикою інших країн – 12 місяців). Після цього заходи контролю застосовуються, якщо ризик відмивання коштів або фінансування тероризму, пов'язаний з такою особою, оцінюється як високий. Це положення застосовується також і до членів сім'ї та пов'язаних з ПЕП осіб. Заходи контролю, передбачені у секціях 10, 19 Закону Швеції, збігаються з тими, що передбачені у Директиві.

#### *Імплементация Директиви № 2015/849 у Бельгії*

Директива імплементована у Законі Бельгії “Про запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму та про обмеження використання готівки” від 6 жовтня 2017 р. (далі – Закон Бельгії)<sup>6</sup>. У п. 28 ст. 4 Закону Бельгії наведено загальний перелік посадових осіб зі статусом ПЕП, продубльований з Директиви. Цей список конкретизується у ст. 1 Додатку 4 до Закону Бельгії, у якому визначено усі публічні посади, на яких поширюється посилений фінансовий моніторинг. Якщо його порівнювати із переліком осіб в українському законодавстві, то Закон Бельгії до політично значущих осіб відносить значно більше військових посад, зокрема офіцерів у званнях генералів, адміралів, генерал-лейтенантів, генерал-майорів, бригадних генералів та інших, призначених королем або міністром оборони. Тим часом в Україні, до ПЕП віднесені лише Головнокомандувач ЗСУ, командувачі Сухопутних військ ЗСУ, Повітряних Сил ЗСУ та Військово-Морських Сил ЗСУ (п. 37 ч. 1 ст. 1 Закону № 361-IX). При цьому Закон Бельгії не відносить до ПЕП низку інших публічних посад, на яких в Україні поширюється такий статус: судді і голови апеляційних судів, Генеральний прокурор, його заступники, керівники органів прокуратури, керівники антикорупційних органів (НАЗК, НАБУ, ДБР), керівники безпекових органів (СБУ, БЕБ).

Посилений фінансовий моніторинг ПЕП триває протягом 12 місяців після припинення ними виконання публічних функцій, а надалі – протягом необмеженого строку, доки така особа становить ризик, властивий ПЕП (ч. 3 ст. 41 Закону Бельгії). Тобто положення Закону Бельгії в цій частині дублює ст. 22 Директиви.

Закон Бельгії прямо не встановлює обмежень щодо здійснення суб'єктами фінмоніторингу заходів контролю, як це, наприклад, передбачено в українському законодавстві. При цьому Закон Бельгії у ч. 2 ст. 132 закрі-

<sup>6</sup> Law of Belgium on the prevention of money laundering and terrorist financing and on the restriction of the use of cash from October 6, 2017 <[https://www.nbb.be/doc/cp/eng/2023/law\\_18\\_09\\_2017\\_en\\_update\\_02\\_2023\\_bnb.pdf](https://www.nbb.be/doc/cp/eng/2023/law_18_09_2017_en_update_02_2023_bnb.pdf)> (accessed: 24.05.2024).

плює відповідальність за порушення положень цього Закону та інших актів, якими імплементовано Директиву, зокрема в частині неналежного фінансового контролю за особами зі статусом ПЕП. Для Національного банку Бельгії, кредитних установ, страхових організацій та низки інших суб'єктів установлений адміністративний штраф у розмірі 5 млн євро, або у розмірі 10 % річного чистого обороту за попередній фінансовий рік, залежно від того, яка сума є вищою; до інших суб'єктів застосовується штраф у розмірі, що не перевищує 1 250 тис. євро.

Аналогічно до низки інших європейських країн Закон Бельгії дублює положення Директиви про заходи посиленого моніторингу, які застосовуються до ПЕП.

#### *Імплементация Директиви № 2015/849 у Чехії*

Ця Директива імплементована у Законі Чехії “Про окремі заходи з протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму” від 5 липня 2008 р. (далі – Закон Чехії)<sup>7</sup>. Перелік посадових осіб, що віднесені до ПЕП, визначений у п. “а” ч. 5 секції 4 Закону Чехії. Загалом він містить аналогічні публічні посади, що й Директива. Серед новел – те, що Закон Бельгії до ПЕП також відніс провідних представників органів місцевого самоврядування, про що прямо не згадується ні в Директиві, ні в схожих законах інших держав – членів ЄС.

Окрім безпосередньо політично значущих осіб, статус ПЕП поширюється і на пов'язаних осіб. У п. “б” ч. 5 ст. 5 Закону Чехії передбачено, що до таких пов'язаних осіб належать також ділові партнери осіб зі статусом ПЕП або бенефіціарні власники юридичної особи, трасту або *іншого спільного утворення без статусу юридичної особи*, утворених разом із особою зі статусом ПЕП. Водночас Директива до цієї категорії відносить пов'язаних осіб або бенефіціарних власників, з якими особи зі статусом ПЕП спільно утворили саме юридичну особу або іншу юридичну структуру, що потребує державної реєстрації. При цьому цілком імовірно, що будь-які ділові взаємини з ПЕП, які передбачені у Директиві, уже передбачають ведення спільної діяльності без реєстрації юридичної особи. Цікаво, що чеський законодавець конкретизував і розширив дію загального положення Директиви, таким чином поширивши норму на ширше коло осіб.

Секція 54 Закону Бельгії передбачає, що посилений фінансовий контроль застосовується до осіб зі статусом ПЕП не менше ніж протягом 12 місяців з дня, коли така особа залишила свою посаду, і допоки суб'єкт фінмоніторингу не визначить, що така особа не становить ризику, притаманного статусу ПЕП (ч. 8 секції 54 Закону Чехії). Також важливо, що заходи контролю протягом цього періоду застосовуються не лише до самих ПЕП, членів їхніх сімей та пов'язаних осіб, а й представників, які діють від імені цих осіб. Таке

<sup>7</sup> Act of Czech Republic on selected measures against legitimisation of proceeds of crime and financing of terrorism from June 5, 2008 № 253/2008 <<https://fau.gov.cz/files/2325-zakon-c-2532008-sb-o-nekterych-opatrenich-proti-legalizaci-vynosu-z-trestne-cinnosti-a-financovani-ter.pdf>> (accessed: 24.05.2024).

положення не передбачено ні в Директиві, ні в аналогічних законах інших держав – членів ЄС, проаналізованих у цьому дослідженні.

Закон Чехії передбачає аналогічні заходи контролю, що й Директива. Однак, на відміну від законодавства інших країн, у Чехії ці заходи зосереджені не в одній статті, а розкидані по всьому закону. У такий спосіб чеський законодавець адаптував стандарти ЄС у частині ПЕП до окремих статей і розділів національного закону, а не просто продублював положення Директиви.

### *Імплементация Директиви № 2015/849 у Німеччині*

Директива імплементована у Законі Німеччини “Про відстеження доходів від тяжких злочинів” (Закон про відмивання грошей) від 23 червня 2017 р. (далі – Закон Німеччини)<sup>8</sup>. Цей Закон майже повністю відтворює положення Директиви в частині категорій ПЕП, родичів і пов’язаних осіб, заходів фінансового контролю тощо. Однак суперечності виникають щодо строку, протягом якого до осіб зі статусом ПЕП застосовуються заходи посиленого фінансового контролю.

З одного боку, у ч. 1–3 ст. 15 Закону Німеччини вказується, що посилений фінансовий контроль застосовується до осіб, щодо яких існує підвищений ризик відмивання грошей або фінансування тероризму. Далі конкретизується, що підвищений ризик у фінансових транзакціях існує, зокрема, якщо контрагентом за договором є політично значуща особа, член її сім’ї або пов’язана особа. У цих положеннях період, протягом якого застосовуються посилений фінконтроль, не уточнюється і тому фактично може застосовуватися довічно. З іншого боку, у абз. 2 ч. 4 ст. 15 Закону Бельгії передбачено, що суб’єкти фінмоніторингу зобов’язані враховувати ризик, характерний для ПЕП, щонайменше протягом 12 місяців з моменту залишення публічної посади та вживати необхідних заходів фінконтролю, допоки такий ризик не перестане існувати. Тобто у цьому положенні період застосування заходів посиленого фінконтролю обмежується 12 місяцями, а надалі строком, протягом якого існує підвищений ризик. Тобто, якщо в першому випадку суб’єкти фінансового моніторингу застосовують посилений контроль лише в силу факту наявності в особи статусу ПЕП, то в другому – протягом 12 місяців з моменту звільнення з посади та допоки існує підвищений ризик. Отже, з аналізу Закону Німеччини не до кінця зрозуміло, протягом якого строку до особи зі статусом ПЕП все ж можуть застосовуватися заходи посиленого фінансового контролю.

У п. 19 ч. 1 ст. 56 Закону Німеччини передбачено адміністративну відповідальність суб’єктів фінмоніторингу у формі штрафу до 100–150 тис. євро за невстановлення або неправильне встановлення факту наявності в особи статусу ПЕП, її належності до члена сім’ї ПЕП або пов’язаної особи.

<sup>8</sup> Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (Geldwäschegesetz – GwG) 23.06.2017 <[https://www.gesetze-im-internet.de/gwg\\_2017/BJNR182210017.html](https://www.gesetze-im-internet.de/gwg_2017/BJNR182210017.html)> (accessed: 24.05.2024).



*Імплементация Директиви № 2015/849 в Естонії*

Естонія імплементувала Директиву в Законі Естонії “Про запобігання відмиванню коштів та фінансуванню тероризму” від 26 жовтня 2017 р. (далі – Закон Естонії)<sup>9</sup>.

Перелік посадових осіб, що мають статус ПЕП, міститься у п. 11–12 ст. 3 Закону Естонії. У ньому перелічені ті самі категорії службовців, що й у Директиві. Однак серед суддів та інших членів судів естонський законодавець до переліку ПЕП відніс лише членів верховного суду. Водночас у Законі Естонії не згадується про членів конституційного суду та інших суддів вищих інстанцій, рішення яких не оскаржується. Отже, естонський закон передбачає вужчий перелік осіб зі статусом ПЕП порівняно з п. 9 ч. 1 ст. 3 Директиви.

Схоже до Директиви Закон Естонії у ч. 3 ст. 41 передбачає, що суб’єкти фінмоніторингу повинні принаймні протягом перших 12 місяців з моменту звільнення з посади застосовувати заходи посиленого контролю, а надалі – залежно від наявності ризику, притаманного для особи зі статусом ПЕП. На відміну від законодавчих актів більшості країн ЄС і положень Директиви Закон Естонії передбачає, що суб’єкт фінмоніторингу зобов’язаний припинити застосовувати заходи посиленого контролю щодо ПЕПів, якщо відсутні фактори, що вказують на фінансовий ризик, вищий від звичайного (ч. 4 ст. 41 Закону Естонії).

Для забезпечення виконання імплементованих положень Директиви Закон Бельгії встановлює відповідальність суб’єктів моніторингу за порушення вимог до проведення трансакцій із особами зі статусом ПЕП, зокрема в частині необґрунтованого застосування заходів посиленого фінансового контролю. У п. 1–2 ст. 87 Закону Бельгії передбачена відповідальність суб’єктів фінмоніторингу у вигляді штрафу розміром до 300 тис. євро для фізичних осіб або 400 євро для юридичних осіб.

Наступним етапом варто проаналізувати, як в Україні імплементована Директива № 2015/849 та чи можна було імплементувати її по-іншому з огляду на практику держав – членів ЄС.

**НАЦІОНАЛЬНА ІМПЛЕМЕНТАЦІЙНА ПРАКТИКА УКРАЇНИ  
ПОРІВНЯНО ІЗ ДЕРЖАВАМИ – ЧЛЕНАМИ ЄС**

*Імплементация Директиви № 2015/849 в Україні*

23 червня 2022 р. Європейський Парламент прийняв резолюцію про надання Україні статусу кандидата в члени ЄС<sup>10</sup>. Незважаючи на початок більш тісної співпраці з ЄС, Угода про асоціацію між Україною та ЄС (далі –

<sup>9</sup> Law of Estonia on money laundering and terrorist financing prevention act from October 26, 2017 <<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/509012020001/consolide>> (accessed: 24.05.2024).

<sup>10</sup> Resolution of the European Parliament on the candidate status of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia of 23 June 2022 № 2022/27 (RSP) <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022IP0249>> (accessed: 24.05.2024).

Угода про асоціацію)<sup>11</sup> продовжує свою дію, а Україна і надалі зобов'язана її виконувати. Так, ст. 133 Угоди про асоціацію передбачає, що Україна повинна забезпечити поступове узгодження чинного та майбутнього законодавства з вимогами *acquis* ЄС.

Правове регулювання статусу ПЕП охоплюється положеннями підрозділу 6 глави 6 розділу VI “Торгівля і питання, пов’язані з торгівлею” Угоди про асоціацію. Відповідно до ст. 20 цієї Угоди сторони співробітничать з метою запобігання та боротьби з легалізацією коштів і фінансування тероризму. Така співпраця передбачає імплементацію відповідних міжнародних стандартів FATF, а також стандартів, прийнятих у межах ЄС. До таких стандартів, зокрема, належить Директива № 2015/849. Тому імплементація положень Директиви є умовою виконання Угоди про асоціацію та відповідно набуття членства в ЄС.

В Україні правовий статус ПЕП урегульований у Законі України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення” (далі – Закон № 361-IX)<sup>12</sup>. Відповідно до пояснювальної записки цей Закон ухвалили у грудні 2019 р., щоб імплементувати *acquis* ЄС у частині протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму, серед яких – Директива № 2015/849. 4 листопада 2022 р. до Закону № 361-IX були внесені зміни, якими строк визнання окремих категорій політично значущих осіб (національних, іноземних публічних діячів та публічних діячів у межах міжнародних організацій) обмежили трьома роками<sup>13</sup>. Такі зміни прямо суперечили положенням ст. 22 Директиви, яка не встановлює жодних темпоральних обмежень для статусу ПЕП. Згодом, 17 жовтня 2023 р., Україна повторно внесла зміни до Закону № 361-IX, якими прибрала трирічний статус ПЕП і вдосконалила положення Закону в частині ризико-орієнтованого підходу щодо ділових відносин з політично значущими особами.

Як зазначалось, держави-члени (і Україна як держава – кандидат у члени) вільні у виборі форм імплементації директив. Директива встановлює мінімальні стандарти, які держави-члени мають інкорпорувати в національну правову систему. Водночас держави-члени можуть розширити окремі положення, деталізувати їх або ж передбачити вищі стандарти, якщо при цьому дотримані мінімальні вимоги, визначені Директивою, та відсутні колізії.

<sup>11</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text)> (дата звернення: 24.05.2024).

<sup>12</sup> Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 6 грудня 2019 р. № 361-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text>> (дата звернення: 24.05.2024).

<sup>13</sup> Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту фінансової системи України від дій держави, що здійснює збройну агресію проти України, та адаптації законодавства України до окремих стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) і вимог Директиви ЄС 2018/843: Закон України від 4 листопада 2022 р. № 2736-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2736-20#Text>> (дата звернення: 24.05.2024).

Більшість положень Директиви були імплементовані у Закон № 361-ІХ шляхом їхнього дублювання із пристосуванням до особливостей національної правової системи.

Україна адаптувала категорії ПЕПів, визначені у п. 9 ст. 3 Директиви, до національної системи органів влади, передбачивши конкретний перелік державних посад, що віднесені до ПЕП. Частково цей перелік було розширено за рахунок державних службовців категорії “А”, суддів і голів апеляційних судів, Генерального прокурора, його заступників, керівників органів прокуратури, а також голів низки центральних органів виконавчої влади (ВРП, ВККСУ, СБУ, НАБУ, БЕБУ, НАЗК, ДБР і т. д.). Також було поділено загальну категорію осіб зі статусом ПЕП на національних, іноземних публічних осіб і публічних осіб у міжнародних організаціях.

Український законодавець дещо розширив перелік членів сім’ї, які на рівні з ПЕП підлягають посиленому контролю, додавши такі категорії, як: пасинок, падчерка, усиновлена особа, особа, що перебуває під опікою або піклуванням, вітчим, мачуха, усиновлювачі, опікуни та піклувальники (п. 70 ч. 1 ст. 1 Закону № 361-ІХ). Визначення пов’язаних осіб у зазначеному Законі й Директиві збігаються.

Заходи посиленого фінансового контролю, передбачені у ст. 11 Закону № 361-ІХ, дублюють заходи, встановлені для ПЕП у ст. 20 Директиви. Законодавець конкретизував у Законі деякі загальні положення Директиви. Так, п. 33 преамбули Директиви передбачає, що положення про політично значущих осіб мають превентивний, а не кримінально-правовий характер і не повинні тлумачитися з метою стигматизувати цих осіб як таких, що беруть участь у злочинній діяльності. Відмова від ділових відносин з особами лише на підставі їхньої належності до ПЕП, суперечить букві та духу Директиви та стандартам FATF. Україна імплементувала це положення, передбачивши відповідальність суб’єктів фінмоніторингу за здійснення непропорційного контролю. Так, суб’єкти фінмоніторингу несуть відповідальність за неналежне застосування до клієнтів ризик-орієнтованого підходу, вжиття непропорційних заходів відповідно до категорії ризику та безпідставну відмову від проведення фінансових операцій (абз. 4 ч. 14 ст. 11 Закону). За порушення цього положення на суб’єкта фінмоніторингу може бути накладений штраф у розмірі до 100 нмдг, тобто до 17 тис. грн (п. 131 ч. 5 ст. 32 Закону).

#### *Порівняння із досвідом імплементції Директиви № 2015/849 у країнах – членах ЄС*

Як впливає з проведеного аналізу, держави – члени ЄС по-різному імплементували Директиву: одні (наприклад, Чехія, Швеція) розширили зміст її положень, другі (наприклад, Естонія) звузили, треті не конкретизували в законодавстві зміст її положень (наприклад, Румунія). Тобто можна говорити про звужувальну імплементацию та розширювальну імплементацию. Варто зауважити, що Європейська Комісія не висловила застережень щодо жодного із вищенаведених прикладів імплементції директиви, тож усі вони

відповідають праву ЄС. Отже, можемо зробити висновок про множинність результатів імплементації, які однаково відповідатимуть праву ЄС. Власне, це належить до розсуду держав і є частиною їх національного суверенітету.

Український законодавець імплементував Директиву № 2015/849 теж у власний спосіб. На відміну від, наприклад, Румунії український Закон № 361-IX конкретизує публічні посади, які підпадають під категорію ПЕП і встановлює строк, протягом якого до таких осіб застосовуються заходи посиленого фінансового контролю, визначений у Директиві. Далі, порівняно із Законом Польщі український Закон передбачає обмеження та відповідальність суб'єктів фінмоніторингу за застосування непропорційних заходів до осіб зі статусом ПЕП.

При цьому Директива встановлює лише мінімальні стандарти правового регулювання. Тому Україна могла б передбачити більш жорсткі вимоги фінансового контролю до політично значущих осіб. До прикладу, Швеція подовжила строк застосування заходів посиленого фінансового контролю до осіб зі статусом ПЕП на 6 місяців (у Законі Швеції – 18 місяців, у Директиві – 12 місяців). Інший приклад – Закон Чехії розширює перелік осіб зі статусом ПЕП, визначений у Директиві, та поширює цей статус також на представників органів місцевого самоврядування.

Отже, можна зробити висновок, що для України мали б бути доступні будь-які варіанти імплементації державами – членами ЄС, адже щодо жодного з цих варіантів не було висловлено заперечень від Єврокомісії.

Висновки. На прикладі імплементації Директиви № 2015/849 можна визначити загальні тенденції щодо імплементації директив у національні правові порядки держав – членів ЄС. *По-перше*, директиви закріплюють мінімальні стандарти щодо правового регулювання конкретного правового питання. Держави – члени ЄС зобов'язані імплементувати такі мінімальні вимоги, а також вільні конкретизувати, уточнити та розширити окремі положення в національному законодавстві. *По-друге*, як правило, держави – члени ЄС та Україна схильні до дублювання положень директив. Така практика є виправданою за умови, що вимоги директиви імплементовані, належним чином адаптовані до особливостей національного законодавства і відтак ефективно застосовуються на практиці. *По-третє*, імплементація директив передбачає пристосування загальних норм, сформульованих інституціями ЄС, до реалій кожної окремої правової системи держави – члена ЄС. Це відбувається, зокрема, шляхом наділення національних органів новими повноваженнями з моніторингу / контролю за виконанням нових положень законодавства, встановлення відповідальності за порушення інкорпорованих положень директив, адаптації іншої частини національного законодавства до нових імплементованих стандартів ЄС.

Український законодавець передбачив у Законі № 361-IX усі мінімальні стандарти в частині правового регулювання осіб зі статусом ПЕП, встановлені у Директиві, а саме, що стосується: категорій таких осіб, членів їхніх сімей і пов'язаних осіб, переліку заходів посиленого фінансового контролю, тривалості застосування таких заходів тощо. Отже, Україна виконала

свої зобов'язання щодо гармонізації національного законодавства в частині політично значущих осіб за Угодою про асоціацію. Проте Україна це могла зробити також і по-іншому, як це свідчить порівняння з досвідом інших держав – членів ЄС.

Потенційно Україна перед імплементацією Директиви № 2015/849 могла б проаналізувати досвід Чехії та Швеції та відповідно розширити перелік осіб, на яких поширюється статус ПЕП, а також подовжити строк, протягом якого до осіб зі статусом ПЕП застосовуються заходи посиленого контролю. Або ж Україна могла б застосувати практику Румунії і вказати чіткий часовий ліміт щодо моніторингу ПЕП або ж звузити перелік посад, які підпадають під моніторинг, як це зробила Естонія.

Отже, перед імплементацією *acquis* ЄС також важливо вивчати досвід інших країн – членів ЄС, щоб передбачити труднощі та проблеми, які можуть виникнути в процесі імплементації, та уникнути їх. Рівноцінно, щоб держава змогла розробити та обрати найбільш вдалий спосіб імплементації, який би відповідав особливостям її правової системи, а також цілям і викликам, що стоять перед конкретною державою в цей момент часу (наприклад, війна для України). Більше того, з інших країн можна почерпнути позитивні практики імплементації *acquis* ЄС у національні правові порядки.

Nataliya Haletska  
Varvara Yankovska

#### IMPLEMENTATION OF DIRECTIVES INTO NATIONAL LEGAL ORDERS OF EU MEMBER STATES: EXAMPLE OF DIRECTIVE № 2015/849

**ABSTRACT.** This article examines the issue of national implementation practices of EU member states. The question arises regarding the existence of differences between the forms and methods of implementation of directives in different EU member states. Similarly, for Ukraine, the question is, whether it is possible to implement the directive into the national legal order in different ways and, if so, which form or method of implementation to choose for a specific directive. Using Directive No. 2015/849 as an example, this publication examines the peculiarities of the national implementation of directives in Romania, Poland, Sweden, Belgium, the Czech Republic, Germany, Estonia, and Ukraine. This article consists of an introduction, two sections and conclusions. The first section highlights the practice of implementing the Directive in EU member states, and the second section provides a comparative analysis with Ukrainian practice. The article demonstrates that EU member states implemented Directive No. 2015/849 in different ways: some states (for example, the Czech Republic, Sweden) expanded the content of the provisions of the mentioned Directive, and some (for example, Estonia) narrowed it down, but some states did not specify it in legislation the content of the provisions of the Directive (for example, Romania). Given the absence of comments from EU institutions, it can be concluded that there are multiple implementation results that will be equally consistent with EU law. Comparing the implementation practice of Ukraine and the EU member states, we can conclude that although the result of Ukraine is in line with EU law, there were still other options for implementation both in the direction of expanding and narrowing the understanding of the provisions of Directive No. 2015/849. Therefore, the analysis of the implementation practice of the EU member states seems important for understanding the breadth of the choice of options in view of the challenges and goals facing the state.

**KEYWORDS:** implementation; EU law; national legal order; directive.