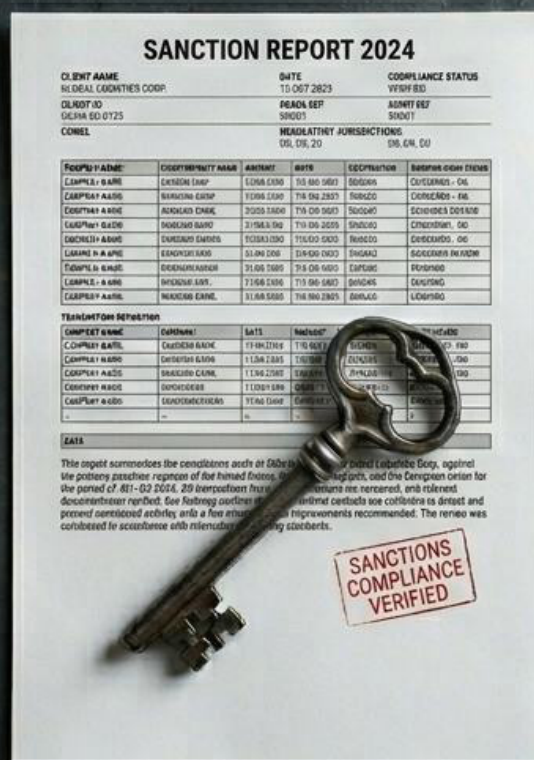


POLICY BRIEF

Звітвання як обов'язковий елемент санкційної політики в США, Великій Британії та ЄС: законодавство і практика



Звітвання як обов'язковий елемент санкційної політики в США, Великій Британії та ЄС: законодавство і практика

Видавець: Аналітичний центр «Інститут законодавчих ідей». Всі права захищені.

Автори: Андрій Климосюк, Микола Рубащенко, Оксана Гузій, Тетяна Хутор

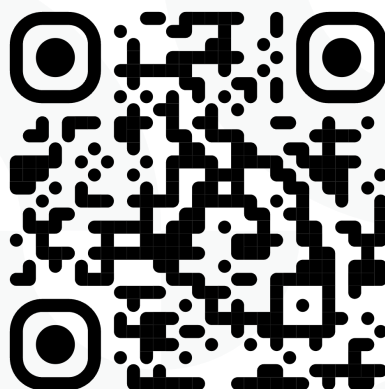
Публікація видана Інститутом законодавчих ідей за підтримки Фонду «Аскольд і Дір», що адмініструється ІСАР Єднання в межах проєкту «Сильне громадянське суспільство України – рушій реформ і демократії» за фінансування Норвегії та Швеції. Зміст публікації є відповідальністю ГО «Інституту законодавчих ідей» та не є відображенням поглядів урядів Норвегії, Швеції або ІСАР Єднання.

Анотація

Цей полісі-бриф представляє результати незалежного дослідження механізму звітування як обов'язкового елементу санкційної політики в Сполучених Штатах Америки, Великій Британії та Європейському Союзі.

Мета дослідження – проведення комплексного порівняльного аналізу нормативно-правової бази, інституційної структури та практичних механізмів санкційного звітування у США, Великій Британії та ЄС для подальшого розроблення на основі передових світових практик стратегічних і прикладних рекомендацій для України. Дослідження є частиною зусиль аналітичного центру «Інститут законодавчих ідей», спрямованих на формування «дорожньої карти» щодо вдосконалення національного санкційного механізму в умовах збройної агресії РФ, його гармонізації з правом ЄС, а також посилення інституційної спроможності держави у сфері моніторингу, виявлення й блокування активів і забезпечення ефективної протидії схемам обходу обмежувальних заходів.

Дослідження доводить, що звітування слугує сполучною ланкою між державою в особі національних компетентних органів (НКО) та фінансовими установами й приватним сектором, перетворюючи обмежувальні заходи з декларативних заборон на ефективний і контрольований механізм. Без належного звітування компетентні органи мають істотно обмежені можливості здійснювати облік активів та операцій з ними, відстежувати дії щодо підсанкційних суб'єктів, запобігати спробам порушення санкцій та розслідувати їх.



ПОВНИЙ ТЕКСТ ДОСЛІДЖЕННЯ

Зміст

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ I. НОРМАТИВНА ОСНОВА ТА ІНСТИТУЦІЙНІ МОДЕЛІ ЗВІТУВАННЯ.....	7
РОЗДІЛ II. ВИДИ ЗВІТІВ І ВИМОГИ ДО ЗВІТУВАННЯ.....	12
РОЗДІЛ III. ФОРМИ І СПОСОБИ ПОДАННЯ ЗВІТІВ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИМОГ ЗВІТУВАННЯ.....	18
РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ.....	20

Санкційна політика є складовою частиною загального механізму гарантування як національної, так і міжнародної безпеки, превенції актів агресії та протидії глобальним викликам. Цільове призначення обмежувальних заходів полягає в коригувальному впливі на держави-правопорушниці чи окремих суб'єктів міжнародного права за допомогою засобів економічного, фінансового та політичного примусу. В українських реаліях санкційний інструментарій набув виняткової ваги, виконуючи функцію немілітарного важеля протидії збройній агресії Російської Федерації, виснаження її воєнно-економічного потенціалу, забезпечення репараційних потреб.

Механізм санкційної політики базується на складній системі законодавчих і правозастосовних елементів, серед яких системотвірну роль відіграє інститут звітування (reporting). Звітування є імперативним компонентом санкційних режимів США, Великої Британії та Європейського Союзу, виконуючи функцію комунікативного та правозастосовного мосту між державою (національними компетентними органами) та фінансовими установами, економічними операторами, суб'єктами професійної діяльності та навіть приватними особами, зокрема підсанкційними суб'єктами. Завдяки механізму звітування обмежувальні заходи трансформуються з суто декларативних приписів у дієвий інструмент контролю. Надання звітності генерує емпіричну базу, необхідну для належного обліку, інвентаризації та моніторингу заблокованих активів, превенції та виявлення заборонених обмежувальними заходами дій.

Реалізація мети застосування обмежувальних заходів та їх належна імплементація НКО перебувають у прямій залежності від збору та аналізу масиву інформації щодо фактичних наслідків їх застосування, а також безперервного моніторингу дотримання встановлених обмежень. З огляду на зазначене, норми сучасного санкційного права закріплюють розгалужену систему юридичних обов'язків щодо інформаційної взаємодії. Санкційне право зобов'язує різні групи суб'єктів надавати НКО релевантну звітність та сприяти органам державної влади в процесі застосування санкційного законодавства.

РОЗДІЛ І. НОРМАТИВНА ОСНОВА ТА ІНСТИТУЦІЙНІ МОДЕЛІ ЗВІТУВАННЯ

Еволюційно звітування трансформувалося з суто технічного обов'язку в головний інструмент санкційної політики. Воно не лише слугує для моніторингу статусу заморожених активів та запобігання обходу санкцій, але й виконує глобальні геополітичні завдання, прикладом чого є запровадження звітів щодо іммобілізованих суверенних активів Росії у США, Великій Британії та ЄС з метою їх потенційного використання для відшкодування заподіяної агресією шкоди.

Цілі запровадження окремих вимог звітності та зміст повідомлюваної інформації свідчать про те, що звітування як санкційний інструмент виконує низку важливих функцій:

- a) обліково-ідентифікаційну – дає змогу виявляти, ідентифікувати та вести облік заморожених активів підсанкційних осіб, а також підтримувати бази даних в актуальному стані з урахуванням капіталізації, зміни вартості майна, реалізації винятків, дерогацій тощо;
- b) моніторингову – забезпечує нагляд за активами підсанкційних осіб, зокрема моніторинг руху коштів, дотриманням секторальних і торговельних обмежень (наприклад, лімітів ціни на нафту) та виявлення прихованих структур власності;
- c) правозастосовну – надає регуляторам доказову базу щодо правопорушень, допомагає ідентифікувати нові цілі для застосування санкцій та аналізувати підозрілі транзакції чи зв'язки, запобігати порушенню та обходу санкцій;
- d) виховну – сприяє підвищенню уважності та дотриманню закону з боку фізичних та юридичних осіб, зокрема фінансових установ, економічних операторів та професійних учасників ринків (due diligence);
- e) компенсаційну – сприяє виявленню та інвентаризації суверенних активів країни-агресора для їх можливої конфіскації.



РЕКОМЕНДАЦІЯ: звітування потрібно сприймати не як бюрократичну вимогу, а як обов'язковий інструмент санкційної політики, який забезпечує ефективність санкційних правил, сприяє запобіганню, виявленню та розслідуванню санкційних порушень.

Спостерігаються дві різні моделі адміністрування процесів звітування, які залежать від інституційної структури кожної з юрисдикцій.

США спираються на жорстко централізовану систему, у якій Управління контролю за іноземними активами (OFAC) концентрує повний спектр санкційних повноважень у сфері як фінансових, так і торговельних санкцій: нормотворчих, роз'яснювальних, ліцензійних, моніторингових, звітних, розслідувальних, притягнення до відповідальності та навіть участі у формуванні списку підсанкційних осіб. OFAC є структурним підрозділом Міністерства фінансів.

У Сполученому Королівстві застосовується частково децентралізована модель із розподілом компетенцій між Офісом з імплементації фінансових санкцій (OFSI) та Офісом з імплементації торговельних санкцій (OTSI). Перший НКО є структурним підрозділом Міністерства фінансів (Казначейства), а другий – Міністерства бізнесу та торгівлі.

З погляду нормативного регулювання підхід США та Великої Британії як країн англо-американської правової сім'ї передбачає лише загальне окреслення обов'язків звітування на рівні законів (статутів), тоді як правотворчі повноваження щодо визначення видів, форм, способів, суб'єктів, строків та змісту повідомлення належать виконавчій владі (НКО).

У ЄС діє дворівнева модель: регламенти Ради ЄС встановлюють єдині правила, але їх імплементацію, отримання звітів та притягнення до відповідальності покладено на національні компетентні органи (НКО) держав-членів за координуючої та моніторингової ролі Європейської комісії. Регламенти ЄС окреслюють види звітів, строки їх подання та інколи навіть вимоги до змісту, однак держави-члени мають широку дискрецію в частині, що не врегульована регламентами, та можуть запроваджувати вимоги звітування, не передбачені регламентом Ради ЄС. Держави-члени переважно спираються на пряму дію регламентів Ради ЄС, надаючи лише додаткові роз'яснення щодо звітності на рівні відповідальних НКО, однак можливе й спеціальне регулювання (наприклад, у ФРН правила звітування встановлено законами про зовнішньоекономічну діяльність та двома законами про реалізацію санкцій).

Як самостійний елемент санкційної політики механізм звітування нерозривно пов'язаний з іншими її структурними компонентами, а саме:

- із замороженням (блокуванням) активів – як базовим видом обмежувальних заходів, оскільки виникнення обов'язку звітування є безпосереднім юридичним наслідком виявлення та блокування відповідного майна; при цьому на утримувача активу або на саму підсанкційну особу покладено обов'язок документально зафіксувати цей юридичний факт та поінформувати уповноважений орган;
- з інститутом ліцензування та дерогацій (винятків) – з огляду на те, що надання дозволів (у формі генеральних чи спеціальних ліцензій) на правомірне відхилення від санкційних обмежень зазвичай супроводжується суворими вимогами до звітності, порушення яких призводить до трансформації дозволеної діяльності в правопорушення;
- із провадженням розслідувань і притягненням до юридичної відповідальності – оскільки звіти (зокрема щодо відхилених транзакцій, підозрілих фінансових операцій або повідомлення викривачів) слугують фактичною підставою (приводом) для ініціювання адміністративних або кримінальних проваджень із подальшим застосуванням заходів державного примусу до правопорушників;
- із процедурою формування та оновлення санкційних списків – оскільки аналітичне опрацювання звітної інформації (зокрема щодо ймовірних порушників або в межах самозвітування) сприяє ідентифікації афілійованих юридичних осіб чи номінальних власників з метою їх подальшого внесення до санкційних списків.

Компаративний аналіз досвіду США, Великої Британії та Європейського Союзу у сфері санкційного звітування становить стратегічний інтерес для України. Зазначені юрисдикції є передовими в конструюванні та реалізації санкційних режимів, оперують провідними фінансовими ринками та відображають хоча й неоднакові, проте високоефективні зразки публічного адміністрування в цій царині. Запозичення передового закордонного досвіду, що ґрунтується на аналізі нормативно-правової бази та правозастосовної практики, є неодмінною передумовою для розбудови дієвої національної санкційної політики. Крім того, імплементація стандартів звітування, передбачених санкційними регламентами ЄС, є обов'язковим етапом виконання євроінтеграційних зобов'язань на шляху до набуття повноправного членства в Європейському Союзі.

До того ж на рівні окремих держав-членів ЄС упроваджено централізований, частково чи чітко децентралізований підходи.

Наприклад, на Мальті створено унікальний окремий орган – Раду з моніторингу санкцій (SMB), статус якої визначений законом, а тому до її компетенції належить забезпечення звітування фактично про будь-який обмежувальний захід. До її складу входять керівники міністерств та інших органів влади, відповідальних за різні сфери.

У Франції підхід є частково децентралізованим, адже основним НКО з питань як економічних (секторальних), так і фінансових санкцій є Генеральне управління Казначейства (DG Trésor), що діє в складі Міністерства економіки, фінансів та промисловості, енергетики та цифрового суверенітету; однак окремі повноваження мають також Генеральне управління підприємств, Генеральне управління митних та непрямих податків та Генеральний директорат з політичних та безпекових питань, що є структурними підрозділами інших виконавчих органів влади.

У ФРН система санкційної звітності характеризується чіткою диференціацією повноважень з огляду на децентралізований підхід до адміністрування санкцій. Замість створення єдиного централізованого регулятора обов'язки розподілено між трьома основними НКО відповідно до типів активів, видів санкцій та суб'єктів звітування: Федеральний банк (фінансові санкції, моніторинг підсанкційних коштів та операцій з ними), що є незалежним органом; BAFA – Федеральне відомство з питань економіки та експортного контролю (моніторинг економічних ресурсів та операцій з ними, а також економічні санкції), підпорядковане Міністерству економіки; ZfS – Центральне управління із забезпечення виконання санкцій (звітування підсанкційних осіб, а також розшук активів, розслідування, робота з викривачами), що діє в межах Генерального митного управління, підпорядкованого Міністерству фінансів.



РЕКОМЕНДАЦІЯ: *нормативна основа санкційної політики в Україні потребує істотного перегляду. По-перше, щоб забезпечити узгодження з європейськими аналогами й уникнути дублювання та невизначеності санкцій, необхідно переглянути види обмежувальних заходів у Законі України «Про санкції». По-друге, потребує врегулювання питання про вітчизняні НКО у сфері санкційної політики залежно від того, який підхід буде обрано – централізований чи децентралізований.*

В усіх проаналізованих юрисдикціях значного розвитку набула роз'яснювальна роль НКО: вони не є пасивними регуляторами, які лише отримують інформацію та застосовують каральні заходи у разі порушень. НКО проводять активну роз'яснювальну роботу, видають керівні вказівки та посібники, ознайомлюють із найкращими практиками, відповідають на часті запитання (ведуть та оновлюють розділ FAQs на своїх вебпорталах), а також пропонують різні канали зв'язку з огляду на розуміння складнощів юридичного тлумачення санкційних правил, особливо для фізичних осіб та бізнесу. Британські статuti навіть зобов'язують компетентні органи виконавчої влади супроводжувати прийняті санкційні регламенти належними роз'ясненнями.

Керівні вказівки, найкращі практики та відповіді на поширені запитання не є нормативними актами. Ці матеріали «м'якого права» мають рекомендаційний характер, але їх дотримання сприймається як доказ добросовісної поведінки.



РЕКОМЕНДАЦІЯ: незалежно від того, яку інституційну модель санкційного адміністрування буде реалізовано в Україні, компетентний орган повинен мати повноваження надавати роз'яснення та/або методичні рекомендації у сфері звітування та активно сприяти в отриманні роз'яснювальної інформації через спеціально створені канали зв'язку.

РОЗДІЛ II. ВИДИ ЗВІТІВ І ВИМОГИ ДО ЗВІТУВАННЯ

У законодавстві порівнюваних країн вимоги звітування (reporting requirements) охоплюють подання не лише суворих шаблонних звітів (report), а й різноманітних повідомлень (notice), до того ж можуть мати різні назви (наприклад, декларації (déclaration) у Франції).

Санкційні регламенти в кожній юрисдикції створюють систему звітів, кожен з яких виконує притаманні йому завдання для адміністрування санкційних програм:

- спільні для всіх чи багатьох санкційних режимів і специфічні – лише для окремих режимів санкцій;
- більш загальні (наприклад, про будь-який випадок замороження активу) та спеціальні, які стосуються лише окремих операцій (наприклад, про вихідні перекази на суму понад 100 тис. євро);
- фактові (подієві) звіти – щодо конкретної транзакції чи іншої дії / події (наприклад, про відхилені транзакції, про замороження активів, про застосування винятку) та періодичні звіти, які подають після закінчення певного строку, зокрема щороку чи щокварталу (наприклад, щорічний звіт про заморожені та іммобілізовані активи, щоквартальні звіти про вихідні перекази);
- початкові (первинні) та оновлені звіти (внаслідок змін щодо активів);
- звіти, які подає загальний суб'єкт, якщо вимога звітності стосується будь-яких фізичних і юридичних осіб, які відповідають критеріям громадянства, територіальності, або спеціальні суб'єкти – обов'язок звітування закріплений лише за фінансовими установами та/або представниками окремих професій, або експортерами чи іншими економічними операторами, або лише за підсанкційними особами тощо;
- обов'язкові звіти (впливають із вимоги до певної групи суб'єктів подавати звіт) і добровільні (наприклад, звіти про самовикриття чи про викриття іншої особи);

- звіти ex post (після події – наприклад, після проведеної транзакції, після замороження), звіти ex ante (перед вчиненням певної дії, наприклад, перед в'їздом до ЄС для окремих категорій осіб чи перед здійсненням польоту до Росії);
- нормативні звіти, які подають відповідно до прямих норм (наприклад, регламентів), і звіти за запитом – на вимогу чи запит НКО, які наділені повноваженнями вимагати від підзвітних суб'єктів подання інформації та документів з метою перевірки виявлених підозрілих операцій, зокрема й на додаток до вже поданих звітів;
- окремий вид звітності пов'язаний із застосуванням законодавчого винятку (exemption), наприклад, коли економічний оператор звітує про початок застосування гуманітарного винятку на здійснення експортної операції, а також звітність у зв'язку з використанням генеральної чи індивідуальної ліцензії.

РЕКОМЕНДАЦІЯ: потрібно створити розгалужену систему звітування, розширивши передбачене постановою Правління Національного банку України інформування про клієнтів – санкційних осіб, їхні рахунки, фінансові операції санкційних чи підконтрольних осіб чи на їхню користь, у яких було відмовлено. Об'єктом звітування мають бути як кошти, так і економічні ресурси (рухоме, нерухоме майно), а також економічні операції (транспортні, юридичні, бухгалтерські та інші послуги, експортно-імпортні операції, інвестування тощо). Запровадження переліку винятків та інституту дозволів (загальних і спеціальних) викличе потребу в регулюванні обов'язків щодо подання ліцензійних звітів та звітів про застосування винятку.

Ядром системи звітування є звіт про замороження активів. У США та Великій Британії є також щорічні звіти про заморожені активи. Регламенти ЄС прямо такі звіти не передбачають, хоча НКО держав-членів ЄС можуть вимагати їх (наприклад, на Мальті). Для всіх юрисдикцій спільними є звіти про суверенні (імобілізовані) активи Росії, зокрема щорічні.

Також у різних юрисдикціях часто використовують такі звіти: про розблокування чи переказ активів, про відхилену транзакцію, про підозрювану (ймовірну) визначену особу, про підозру в порушенні санкцій, ліцензійні звіти та звіти про дотримання / застосування винятку.

Можна стверджувати, що за різноманіттям видів звітування лідерські позиції посідає Європейський Союз. Протягом останніх кількох років у ЄС було впроваджено не лише обов'язок самозвітування та звітування щодо суверенних активів Росії, а й низку специфічних видів звітів, а саме: про вихідні перекази за межі ЄС на суму понад 100 тис. євро; про депозити росіян понад 100 тис. євро; про виявлені, але не заморожені активи; про зміну характеристик активів за 2 тижні до внесення особи до санкційного списку; повідомлення щодо дотримання клаузули «Без Росії» та декларація про дотримання санкцій (у контексті заборони реекспорту до Росії у разі укладення контрактів експортерами), повідомлення про омонімію (якщо немає певності, чи є клієнт визначеною особою).



РЕКОМЕНДАЦІЯ: *потрібно передбачити обов'язки щодо подання звітів / повідомлень щонайменше про: 1) підозру в порушенні / обході санкцій, 2) виявлені, але не заблоковані активи, 3) зміну характеристик активів за 2 тижні до внесення особи до санкційного списку, 4) дотримання клаузули «Без Росії», 5) омонімію. Доцільно також запровадити щорічні звіти про заблоковані активи (не лише кошти, а й економічні ресурси).*

У США обов'язок звітування про підсанкційні активи покладено на фізичних і юридичних осіб (насамперед фінансові установи), які утримують майно, тоді як самі визначені особи не мають обов'язку самозвітування. Натомість Велика Британія та ЄС запровадили імперативний обов'язок самозвітування безпосередньо для підсанкційних осіб щодо всіх активів, які їм належать або контролюються ними та які перебувають у юрисдикції відповідних країн.

У ЄС визначені особи, вичерпний перелік яких наведено в Додатку I до Reg. 269, також можуть бути суб'єктами звітування. Окрім тих випадків, коли вони підпадають під ширше коло суб'єктів (наприклад, обов'язок звітувати про замороження активів, якщо вони є утримувачами активів інших визначених осіб), підсанкційні особи мають спеціальний (стосується тільки їх) обов'язок самозвітування про їхні активи, а також обов'язок надавати будь-яку інформацію на запит НКО щодо цих активів. Водночас, з огляду на територіальну та персональну дію регламентів, визначені особи зобов'язані звітувати лише у разі, якщо активи, що перебувають у їхній власності, у їхньому володінні або під їхнім контролем, перебувають під юрисдикцією держави-члена. У Великій Британії щодо підданих Її / Його Величності встановлено обов'язок звітування про активи незалежно від їхнього місцезнаходження.



РЕКОМЕНДАЦІЯ: потрібно запровадити обов'язок самозвітування – подання звіту (декларації) самою визначеною особою про активи, які їй належать, контролюються нею або щодо яких вона має право вчиняти дії, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження активами. Обов'язок варто поширити на активи, які перебувають під юрисдикцією України, а стосовно підсанкційних громадян України та юридичних осіб, зареєстрованих в Україні, – незалежно від їхнього місцезнаходження.

Залежно від виду звіту суб'єкт звітування може бути загальним – будь-яка фізична чи юридична особа (наприклад, якщо йдеться про замороження активів, про виявлені, але не заморожені активи, про іммобілізовані активи чи про надання будь-якої інформації, яка сприятиме імплементації регламенту) або ж більш конкретизованим – фінансові чи кредитні установи, учасники певної угоди, експортери, оператори ринку, центральні депозитарії тощо. Основний тягар звітування в усіх юрисдикціях лежить на фінансових і кредитних установах, які є утримувачами активів або здійснюють транзакції, а також на численних представниках нефінансових професій (адвокати, нотаріуси, аудитори, агенти з нерухомості, учасники артринку тощо).

Вимоги звітування ґрунтуються на територіальному принципі – стосуються активів, що перебувають у юрисдикції відповідних країн. Однак можлива й екстратериторіальна дія обов'язку звітування – за принципом громадянства або резидентства («U.S. Person», «UK Person»). У ЄС санкційні регламенти поширюються на будь-яких осіб, які перебувають на території ЄС; громадян держав-членів ЄС – навіть поза межами Союзу; будь-яку юридичну особу, організацію або установу на території ЄС; юридичну особу, організацію або установу, яка зареєстрована або створена відповідно до законодавства держави-члена, – навіть поза межами ЄС; будь-яку діяльність, що ведеться повністю або частково на території Союзу.



РЕКОМЕНДАЦІЯ: потрібно чітко розмежувати суб'єктів звітування, поклавши основний тягар та спеціальні обов'язки (зокрема щодо моніторингу транзакцій) на фінансові та кредитні установи, а також на представників визначених нефінансових професій (нотаріусів, адвокатів, аудиторів, реєстраторів тощо). Водночас варто запровадити загальний обов'язок звітування (наприклад, щодо факту виявлення активів підсанкційної особи, щодо підозри в порушенні санкцій) для будь-яких фізичних та юридичних осіб. Для максимальної ефективності вимоги щодо звітування повинні мати як територіальну дію (поширюватися на всіх осіб та активи в межах України), так і екстратериторіальну (поширюватися на громадян України та вітчизняні юридичні особи незалежно від їхнього місцезнаходження та місця ведення діяльності).

Строки подання звітності є диференційованими: негайно, протягом певного часу після події чи вчинення певних дій, періодично або навіть перед вчиненням певної дії (ex ante).

Негайне інформування має бути, наприклад, у разі замороження активів або про зарахування коштів, перерахованих третіми сторонами на заморожені рахунки визначених осіб, чи про надзвичайну та непередбачену втрату або пошкодження активів, або у разі певних порушень контрагентом із третьої країни договірною зобов'язання за контрактом, що передбачає реекспорт до Росії та для використання в Росії тощо.

У разі повідомлення про застосування винятку чи про ведення певної експортної діяльності здебільшого встановлено більш тривалий строк з моменту вчинення дії, що є об'єктом звітування.

Іноді встановлюють періодичні строки повідомлення: наприклад, про загальну суму заморожених або іммобілізованих активів – щорічно до певної дати, про всі перекази із ЄС коштів, що належать російському суб'єкту, на суму понад 100 тис. євро – протягом 2 тижнів після закінчення кожного кварталу. У разі періодичних строків нерідко поєднують разове (первинне) подання звіту та подальші періодичні звіти. Такі подвійні строки посилюють контроль і забезпечують спостереження за активами або діями у статичній і динамічній водночас.

Рідше встановлюють превентивні строки для повідомлення, тобто коли НКО інформують до вчинення певної дії, наприклад, у разі запланованого в'їзду на територію держави-члена ЄС дипломатичного персоналу Росії – принаймні за 24 години до запланованої дати, а у разі нерегулярного рейсу між Росією та ЄС – до початку рейсу (принаймні за 48 годин).

Зміст інформації у звіті відповідає меті конкретного виду звіту. Мінімальний стандарт змісту звіту охоплює такі відомості: ідентифікаційні дані звітувача; інформація, що ідентифікує підсанкційну особу; вичерпний опис активу чи транзакції (сума, валюта, дата, місцезнаходження, тип рахунку); нормативна підстава та копії підтверджувальних документів. Вимоги до змісту кожного конкретного звіту переважно зафіксовано у створених шаблонах та описано в керівних вказівках (рекомендаціях), тобто їх визначення належить до повноважень НКО, рідше компоненти змісту інформації, про які мають повідомляти звітувачі, розкрито в регламентах у загальний спосіб.



РЕКОМЕНДАЦІЯ: строки подання звітності мають бути диференційовані залежно від її мети: негайне інформування (наприклад, у разі блокування активів або спроби обходу санкцій); періодичне звітування (для моніторингу стану активів у динаміці); превентивне (наприклад, перед вчиненням дій, що підпадають під винятки, зокрема для дотримання клаузули «Без Росії»). Мінімальний стандарт змісту звіту повинен охоплювати такі відомості: ідентифікаційні дані звітувача та підсанкційної особи, вичерпний опис активу / операції, правову підставу звіту.

РОЗДІЛ III. ФОРМИ І СПОСОБИ ПОДАННЯ ЗВІТІВ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИМОГ ЗВІТУВАННЯ

У всіх порівнюваних юрисдикціях помітною є автоматизація процесу звітування за допомогою цифрових інструментів, проте реалізують її по-різному. У США створено уніфіковану вебсистему (ORS) з авторизацією через державні ідентифікатори, що мінімізує людський чинник, хоча окремі звіти й далі подають через електронну пошту (наприклад, звіти відповідно до Закону про РЕПО та ліцензійні звіти). У Великій Британії переважно використовують стандартизовані онлайн-форми на єдиному урядовому порталі. У ЄС рівень цифровізації варіює: від використання уніфікованих Word-, Pdf- та Excel-шаблонів, які передають захищеною електронною поштою (наприклад, частина звітності в Німеччині та звітність на Мальті), до спеціалізованих захищених порталів, як-от ELAN-K2 у Німеччині або Téléservice у Франції, – у частині звітності щодо економічних (торговельних) санкцій.

У всіх юрисдикціях розроблено шаблони звітності, доступні для перегляду та завантаження перед їх заповненням і надсиланням. У цьому контексті лідерами є США та Велика Британія. У ЄС на наднаціональному рівні розроблено лише основні звіти: про замороження активів, про іммобілізовані активи, про депозити та про вихідні перекази. Водночас НКО держав-членів ЄС пропонують шаблони й для низки інших звітів.

Визначення способу подання звітності та створення шаблонів звітів (повідомлень) здебільшого належить до компетенції НКО. Нерідко шаблонів для окремих звітів чи повідомлень немає, що свідчить про довільну форму інформування та фокусування на змісті інформації. Незалежно від способу подання звіту – через спеціально створений вебпортал чи на електронну пошту НКО – завжди є можливість подання документів-доказів (копій платіжних документів, договорів тощо).

У всіх юрисдикціях упроваджено інструмент онлайн-повідомлення для викривачів, завдяки якому про порушення можуть повідомити як треті особи, так і самі порушники, що може за певних умов передбачати пом'якшення каральних заходів для них.



РЕКОМЕНДАЦІЯ: доцільно створити уніфікований цифровий інструмент (захищений вебпортал, подібно до реєстру декларацій НАЗК) для подання всіх видів санкційної звітності з обов'язковою авторизацією користувачів через інструменти електронної ідентифікації (наприклад, КЕП або Дія.Підпис), що мінімізує людський чинник та підвищить безпеку даних. Національні компетентні органи повинні розробити та інтегрувати в систему стандартизовані електронні форми (шаблони) для основних видів звітів, передбачивши технічну можливість завантаження підтверджувальних документів-доказів. Водночас система має зберігати гнучкість для подання специфічної інформації в довільній формі. Важливим кроком є також упровадження спеціального захищеного онлайн-інструменту для конфіденційного інформування викривачами про порушення чи обхід санкцій, а також законодавче закріплення механізму добровільного саморозкриття (*self-disclosure*) власних порушень із подальшим пом'якшенням каральних заходів.

Усі досліджені юрисдикції застосовують дуалістичний підхід до відповідальності: адміністративні (цивільні) штрафи за формальні чи необережні порушення процедур звітування та (кримінальні) покарання за умисне неподання, несвоєчасне, неповне чи неправдиве подання звітності. Кримінальна відповідальність за порушення обов'язку звітування переважно передбачає альтернативу – здебільшого ув'язнення на строк до 1 року або штраф. Визначальним кроком у ЄС стало ухвалення Директиви 2024/1226, яка вимагає від держав-членів криміналізувати неподання звітності, неповне, несвоєчасне чи неправдиве подання, визначаючи це як форму обходу санкцій.



РЕКОМЕНДАЦІЯ: у разі неістотного або необережного порушення обов'язку звітування НКО варто наділити повноваженням застосовувати до порушників адміністративні заходи впливу. Умисне неподання звітності, неповне, несвоєчасне чи неправдиве подання звітності мають визнаватись обходом санкцій і тягнути за собою кримінальну відповідальність (та застосування відповідних заходів до юридичних осіб), при цьому менш сувору, ніж порушення санкцій.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

1. Звітування потрібно сприймати не як бюрократичну вимогу, а як обов'язковий інструмент санкційної політики, який забезпечує ефективність санкційних правил, сприяє запобіганню, виявленню та розслідуванню санкційних порушень. Його запровадження та регламентація в Україні є не лише потребою, продиктованою необхідністю забезпечення ефективності санкцій, а й євроінтеграційною вимогою. З огляду на це, основним орієнтиром для розроблення архітектури звітування має бути саме європейська модель.

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

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

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

Централізована модель потребує визначення статусу єдиного НКО. Це може бути Рада національної безпеки і оборони України (РНБО) як орган із конституційним статусом, який, проте, братиме участь не лише в запровадженні санкцій та веденні санкційного реєстру, а й у моніторингу виконання санкцій, забезпеченні звітування та, ймовірно, інших функцій (зокрема ліцензування, розроблення підзаконних актів, надання рекомендацій). Такий підхід охоплюватиме ознаки американської моделі (концентрація в OFAC практично всіх санкційних повноважень) і централізованих європейських моделей, зокрема мальтійської, у якій компетентний орган складається з представників різних міністерств і відомств. Це передбачає внесення змін не лише до Закону України «Про санкції», а й до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України».

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

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

Децентралізований підхід повинен передбачати чіткий розподіл повноважень між двома чи більше НКО з одночасним делегуванням повноважень розробляти підзаконні нормативні акти для забезпечення правової визначеності, зокрема у сфері звітування. Досвід країн-партнерів України показує, що ключові компетентні органи переважно представлені щодо фінансових санкцій структурним підрозділом Міністерства фінансів, рідше – Національного банку, а щодо економічних (торговельних) санкцій – структурним підрозділом Міністерства економіки.

З погляду внутрішньої інституційної структури та кадрових ресурсів, НКО повинні мати окремі відділи, відповідальні за збір та аналіз звітності, а також за розроблення рекомендацій і канали комунікації.

3. Незалежно від того, яку інституційну модель санкційного адміністрування буде реалізовано в Україні, компетентний орган повинен мати повноваження надавати роз'яснення та/або методичні рекомендації у сфері звітування та активно сприяти в отриманні роз'яснювальної інформації через спеціально створені канали зв'язку фінансовим установам, бізнесу та іншим суб'єктам. Останнім часом в Україні активно впроваджують культуру створення гайдів (керівних вказівок), методичних рекомендацій та посібників для стандартизації роботи державних органів (наприклад, методичні рекомендації та гайди Національного агентства України з питань запобігання корупції та методичні рекомендації Національного агентства України з питань державної служби).

4. Щоб посилити ефективність санкцій та виконати євроінтеграційні зобов'язання України, потрібно створити розгалужену систему звітування. Передбачене постановою Правління НБУ інформування про клієнтів – санкційних осіб, їхні рахунки, фінансові операції санкційних чи підконтрольних осіб чи на їхню користь, у яких було відмовлено, є лише одним із елементів. Об'єктом звітування мають бути як кошти, так і економічні ресурси (рухоме, нерухоме майно), а також економічні операції (транспортні, юридичні, бухгалтерські та інші послуги, експортно-імпорتنі операції, інвестування тощо). Запровадження переліку винятків та інституту дозволів (загальних і спеціальних) потребуватиме врегулювання обов'язків щодо подання ліцензійних звітів та звітів про застосування винятку.

5. Потрібно передбачити обов'язки щодо подання звітів / повідомлень щонайменше про: 1) підозру в порушенні / обході санкцій, 2) виявлені, але не заблоковані активи, 3) зміну характеристик активів за 2 тижні до внесення особи до санкційного списку, 4) дотримання клаузули «Без Росії», 5) омонімію. Доцільно також запровадити щорічні звіти про заблоковані активи (не лише кошти, а й економічні ресурси).

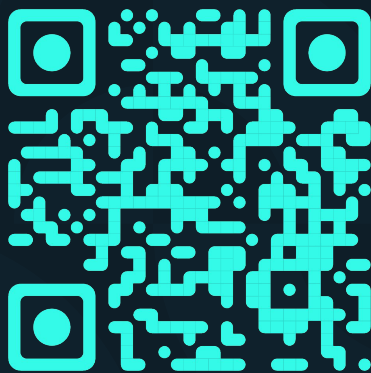
6. Потрібно запровадити обов'язок самозвітування – подання звіту (декларації) визначеною особою про активи, які їй належать, контролюються нею або щодо яких вона має право вчиняти дії, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження активами. Обов'язок варто поширити на активи, які перебувають під юрисдикцією України, а стосовно підсанкційних громадян України та юридичних осіб, зареєстрованих в Україні, – незалежно від їхнього місцезнаходження.

7. Потрібно чітко розмежувати суб'єктів звітування, поклавши основний тягар та спеціальні обов'язки (зокрема щодо моніторингу транзакцій) на фінансові та кредитні установи, а також на представників визначених нефінансових професій (нотаріусів, адвокатів, аудиторів, реєстраторів тощо). Водночас варто запровадити загальний обов'язок звітування (наприклад, щодо факту виявлення активів підсанкційної особи, щодо підозри в порушенні санкцій) для будь-яких фізичних та юридичних осіб. Для забезпечення максимальної ефективності вимоги щодо звітування повинні мати як територіальну дію (поширюватися на всіх осіб та активи в межах України), так і екстратериторіальну (поширюватися на громадян України та вітчизняні юридичні особи незалежно від їхнього місцезнаходження та місця ведення діяльності).

8. Строки подання звітності повинні бути диференційовані залежно від її мети: негайне інформування (наприклад, у разі блокування активів або спроби обходу санкцій); періодичне звітування (для моніторингу стану активів у динаміці); превентивне (наприклад, перед вчиненням дій, що підпадають під винятки, зокрема для дотримання клаузули «Без Росії»). Мінімальний стандарт змісту звіту повинен охоплювати ідентифікаційні дані звітувача та підсанкційної особи, вичерпний опис активу / операції, правову підставу звіту.

9. Доцільно створити уніфікований цифровий інструмент (захищений вебпортал, подібно до реєстру декларацій НАЗК) для подання всіх видів санкційної звітності з обов'язковою авторизацією користувачів через інструменти електронної ідентифікації (наприклад, КЕП або Дія.Підпис), що мінімізує людський чинник і підвищить безпеку даних. НКО повинні розробити та інтегрувати в систему стандартизовані електронні форми (шаблони) для основних видів звітів, передбачивши технічну можливість завантаження підтверджувальних документів-доказів. Водночас система має зберігати гнучкість, має бути можливість подання специфічної інформації в довільній формі. Важливим кроком є також упровадження спеціального захищеного онлайн-інструменту для конфіденційного інформування викривачами про порушення чи обхід санкцій, а також законодавче закріплення механізму добровільного саморозкриття (self-disclosure) власних порушень із подальшим пом'якшенням каральних заходів.

10. У разі неістотного або необережного порушення обов'язків звітування НКО слід наділити повноваженням застосовувати адміністративні заходи впливу до порушників. Умисне неподання звітності, неповне, несвоєчасне чи неправдиве подання звітності повинні визнаватися обходом санкцій і тягнути за собою кримінальну відповідальність (та застосування відповідних заходів до юридичних осіб), при цьому менш сувору, ніж порушення санкцій.



ПОВНИЙ ТЕКСТ ДОСЛІДЖЕННЯ



САЙТ КОНФІСКАЦІЙНОГО ТРЕКЕРУ



САЙТ ІНСТИТУТУ ЗАКОНОДАВЧИХ ІДЕЙ