

УДК 347.73:336.71

DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2026.94.2.69>

ЕВОЛЮЦІЯ СТАТУСУ РЕР В УКРАЇНІ: ВІД СТРОКОВОГО ДО ДОВІЧНОГО МОНІТОРИНГУ

Хохлова І.В.,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
юридичного факультету ДВНЗ
«Ужгородський національний університет»
ORCID: 0000-0002-9631-712X*

Бисага Ю.Ю.,
*аспірант
кафедри господарського права ДВНЗ
«Ужгородський національний університет»
ORCID: 0000-0001-8384-6762*

Хохлова І.В., Бисага Ю.Ю. Еволюція статусу РЕР в Україні: від строкового до довічного моніторингу.

У статті здійснено комплексний правовий аналіз трансформації статусу політично значущих осіб (РЕР) в Україні в контексті розбудови національної системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, здобутих злочинним шляхом. Досліджено поступовий розвиток та динаміку законодавчих змін, що відображає пошук балансу між жорсткими міжнародними стандартами та внутрішніми правовими реаліями: від впровадження принципу довічного моніторингу в 2019 році (Закон № 361-IX) до зворотного руху щодо обмеження статусу трирічного терміну у 2022 році (Закон №3419-IX). Автор приділяє особливу увагу юридичній природі ризик-орієнтованого підходу, обґрунтовуючи його роль як запобіжника від надмірного втручання у приватної життя осіб, які припинили виконання громадських функцій понад рік тому. Висвітлено правові механізми протидії практиці необґрунтованих відмов банків у фінансовому обслуговуванні РЕР та їх близьких осіб (RCA). Проаналізовано заходи регуляторного впливу Національного банку України, зокрема систему штрафних санкцій за дискримінаційний тиск на клієнтів із громадським статусом. На основі аналізу законодавчих тенденцій та проєктів 2024–2026 років зроблено висновок, що стратегічний вектор розвитку системи моніторингу полягає в інтеграції до стандартів майбутнього європейського регулятора AMLA. Наголошено, що кінцевою метою реформи є перехід від формально-бюрократичної ідентифікації статусу до глибинного аналізу реальної фінансової поведінки, що дозволить зняти упереджене ставлення інституту РЕР та перетворити його на ефективний елемент європейської фінансової архітектури України. Цей підхід був зумовлений вимогами FATF, проте викликав значне обурення в українських політичних колах, що згодом спричинило нові законодавчі зміни. Така ситуація підкреслила складність поєднання міжнародних стандартів із реаліями національного законодавства та актуалізувала дискусію про межі контролю за фінансами політично значущих осіб. Саме тому реформа набула подвійного характеру: з одного боку, це прагнення відповідати глобальним вимогам, а з іншого – потреба враховувати внутрішні суспільно-політичні чинники.

Ключові слова: політично значущі особи (РЕР), фінансовий моніторинг, ризик-орієнтований підхід, FATF, євроінтеграція, комплаєнс, банківський нагляд.

Khohlova I.V., Bysaha Y.Y. The Evolution of the Status of Politically Exposed Persons (PEPs) in Ukraine: from fixed-term to lifetime monitoring.

This article provides a comprehensive legal analysis of the evolution of the status of politically exposed persons (PEPs) in Ukraine within the context of developing the national system for preventing and combating the laundering of proceeds of crime. It examines the gradual development and dynamics of legislative changes, reflecting the search for a balance between strict international standards and

domestic legal realities: from the introduction of the principle of lifetime monitoring in 2019 (Law No. 361-IX) to the reversal of this trend regarding the limitation of the three-year term in 2022 (Law No. 3419-IX). The author pays particular attention to the legal nature of the risk-based approach, justifying its role as a safeguard against excessive interference in the private lives of individuals who ceased to perform public functions more than a year ago. The article highlights legal mechanisms to counter the practice of banks' unjustified refusals to provide financial services to PEPs and their close associates (RCA). It analyzes the regulatory measures of the National Bank of Ukraine, in particular the system of penalties for discriminatory pressure on clients with public status. Based on an analysis of legislative trends and draft legislation for 2024–2026, it is concluded that the strategic direction for the development of the monitoring system lies in integration with the standards of the future European AMLA regulator. It was emphasized that the ultimate goal of the reform is to move from a formal, bureaucratic assessment of status to an in-depth analysis of actual financial behavior, which will help dispel the negative perception of the AML/CFT institution and transform it into an effective component of Ukraine's European financial architecture. This approach was driven by FATF requirements but sparked significant outrage in Ukrainian political circles, which subsequently led to new legislative changes. This situation highlighted the complexity of reconciling international standards with the realities of national legislation and reignited the debate over the limits of financial oversight of politically exposed persons. This is precisely why the reform took on a dual nature: on the one hand, it reflects a commitment to meeting global requirements, and on the other, the need to account for domestic socio-political factors.)

Key words: politically exposed persons (PEPs), financial monitoring, risk-based approach, FATF, European integration, AMLA, compliance, banking supervision.

Постановка проблеми. Регулювання правового становища політично значущих осіб (PEP) становить ключовий компонент національної системи запобігання легалізації (відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму. Ключова дилема полягає в комплексності узгодження суворих вимог міжнародних інституцій та внутрішньодержавних політичних пріоритетів. Незважаючи на прийняття інноваційних законодавчих актів, що встановили довічний статус PEP та впровадили концепцію ризик-орієнтованого підходу, їхня практична реалізація у період 2024–2026 років стикається з істотними перешкодами. У практичній площині виявлено тенденцію до своєрідного формалізованого опору з боку фінансових інституцій: замість належного аналізу ризиків банківські установи нерідко застосовують необґрунтовані відмови у наданні послуг політично значущим особам або обмежують їхній доступ до сучасних фінансових інструментів. Подібне блокування з боку банків, недостатність ефективних механізмів впливу за непропорційний тиск на клієнтів цієї категорії, а також обмежена спроможність у виявленні активів, здобутих злочинним шляхом, формують стабільні передумови для ризикованих ініціатив щодо регресу законодавства до тимчасового моніторингу.

Мета статті полягає у комплексному аналізі процесу еволюції правового статусу політично значущих осіб (PEP) у національній системі фінансового моніторингу України. Дослідження спрямоване на висвітлення складної траєкторії реформування цього інституту, яке відбувається в умовах постійного балансування між жорсткими вимогами міжнародних партнерів (FATF, ЄС, МВФ) та внутрішніми політичними й економічними реаліями

Вклад основного матеріалу. Процес реформування системи фінансового моніторингу в Україні в частині регулювання діяльності політично значущих осіб (Politically Exposed Persons, далі – PEP) відображає складну траєкторію державотворення, позначену балансуванням між вимогами міжнародних партнерів та внутрішніми політичними інтересами. Питання правового статусу Політично Значущих Осіб (PEP) є центральним елементом національної системи протидії відмиванню (легалізації) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. Ця тема стала особливо актуальною в контексті євро інтеграційних прагнень України та її взаємодії з Міжнародним валютним фондом, ставши одним із ключових структурних індикаторів для отримання макрофінансової допомоги. Еволюція регулювання статусу PEP в Україні пройшла шлях від первісної відсутності чіткого нормативного визначення до запровадження безстрокового статусу, який згодом був тимчасово обмежений трирічним терміном, і, врешті-решт, відновлений у форматі безстрокового моніторингу із застосуванням ризик-орієнтованої методології. Цей шлях демонструє не лише зміну за-

конодавчих парадигм, а й глибоку трансформацію розуміння ролі публічних діячів у забезпеченні прозорості фінансової системи держави.

Концепція політично значущих осіб базується на міжнародних стандартах, розроблених Групою з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF). Зокрема, Рекомендація 12 FATF встановлює, що фінансові установи повинні вживати додаткових заходів щодо перевірки осіб, які виконують визначні публічні функції [1]. Міжнародне регулювання ґрунтується на підході, згідно з яким висока посада є не лише ознакою статусу, а й фактором потенційного ризику зловживань з метою накопичення капіталу через складні фінансові схеми. Важливо наголосити, що статус публічної особи не є формою юридичної відповідальності, покаранням чи дискримінаційним обмеженням прав. Це виключно запобіжний захід (превентивний інструмент), призначений забезпечити прозорість фінансової діяльності високопосадовців та мінімізувати корупційні ризики, невід'ємно пов'язані з виконанням владних повноважень. Міжнародна практика, зокрема Директива ЄС 2015/849 та подальші її оновлення, наголошує на необхідності неперервного контролю за фінансовими операціями таких осіб навіть після завершення їхньої каденції, оскільки вплив та зв'язки колишніх високопосадовців можуть зберігатися протягом тривалої години [2].

Розвиток українського законодавства у сфері фінансового моніторингу публічно значущих осіб (ПЕР) пройшов складну еволюцію, що відображала баланс між міжнародними зобов'язаннями та внутрішніми політичними реаліями. На першому етапі, який тривав до 2019 року, нормативна база базувалася на попередніх редакціях закону про протидію відмиванню коштів, проте вона мала суттєвий недолік, а саме відсутність чіткого механізму контролю за національними діячами. У цей період моніторинг був не епізодичним та фокусувався переважно на іноземних громадських особах, залишаючи внутрішню політичну еліту поза зоною суворого фінансового нагляду.

Корінний перелом стався в період з 2019 по 2022 роки із прийняттям Закону № 361-IX «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [3]. Ця редакція ознаменувала повну імплементацію стандартів FATF та Директив ЄС, вперше офіційно запровадивши поняття «національні публічні діячі» та встановивши для них довічний статус контролю після звільнення з посади. Проте вже у 2022–2023 роках під впливом внутрішнього політичного тиску та аргументів про захист прав людини було ухвалено Закон № 2736-IX «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», який тимчасово послабив контроль, скоротивши термін статусу ПЕР до трьох років після відставки [4].

Ситуація знову змінилася у жовтні 2023 року з прийняттям Закону № 3419-IX, що став відповіддю на вимоги євроінтеграційного процесу [5]. Цим актом було відновлено довічний статус ПЕР як обов'язкову умову для майбутнього вступу України до ЄС, водночас запровадивши гнучкіший ризик-орієнтований підхід до перевірок осіб, з моменту звільнення яких минуло понад 12 місяців. Сучасний етап, що охоплює 2024–2026 роки, характеризується спробами знайти компроміс між жорстким контролем та інтересами фінансового сектору. Зокрема законопроект № 15112-1 пропонує зберегти довічний статус, але ввести мораторій на штрафи для банків за порушення в цій сфері до моменту офіційного набуття Україною членства в Європейському Союзі [6].

Знаковим етапом реформування системи фінансового нагляду стало ухвалення у 2019 році Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, здобутих злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» № 361-IX. Цей закон не лише розширив коло суб'єктів первинного фінансового моніторингу (СПФМ), до яких увійшли не лише банки, а й страховики, оператори платіжних систем, професійні учасники ринків капіталу, нотаріуси та адвокати, а й докорінно змінивши підхід до визначення статусу ПЕР. Вперше в українському полі було чітко розмежовано категорії осіб, які підлягають посиленому контролю. Головною новацією закону став перегляд концепції статусу ПЕР: було запроваджено чітку класифікацію осіб, що потребують посиленої уваги, та закріплено визначення політично значущих осіб як діячів, що реалізують чи реалізували важливі публічні повноваження в Україні чи на міжнародній арені.

Відповідно до актуальних норм законодавства та роз'яснень Національного банку України, ідентифікація публічно значущих осіб (РЕР) здійснюється за кількома стратегічними напрямками, кожний з яких відображає специфічний рівень ризику для фінансової системи. Найбільш чисельну групу складають національні публічні діячі, до яких належать особи, що виконують визначні державні функції безпосередньо в Україні, зокрема Президент, Прем'єр-міністр, члени Кабінету Міністрів, народні депутати, судді Верховного та Конституційного судів, а також керівництво НБУ, СБУ та Генеральний прокурор. Поряд із ними законодавство виділяє іноземних громадських діячів, до яких належать глави іноземних держав, урядів та вище військове керівництво інших країн, що вимагає від банків особливої уваги до транскордонних фінансових потоків. Окрему категорію утворюють діячі міжнародних організацій, а саме керівники та члени правління глобальних інституцій таких як ООН, МВФ чи Світового банку, чий вплив на світову економіку зумовлює необхідність посиленого моніторингу їх операцій.

Надзвичайно важливим елементом цієї системи є контроль за пов'язаними особами, відомими як RCA, що охоплюють членів сім'ї публічного діяча, включаючи чоловіка чи дружину, батьків та дітей, а також близьких бізнес-партнерів, з якими РЕР має спільну власність на підприємствах. Такий комплексний підхід дозволяє фінансовим установам ефективно ідентифікувати потенційні ризики незалежно від того, чи здійснює особа свої повноваження всередині країни, чи на міжнародному рівні.

Суттєвим нововведенням закону № 361-IX 2019 року було положення про постійний статус політично значущих осіб (РЕР). Це передбачало, що будь-яка особа, яка обіймала посаду категорії «А» навіть протягом одного дня, постійно підлягала посиленому моніторингу з боку фінансових установ. Запровадження такого підходу було продиктоване вимогами FATF, однак воно спричинило серйозне невдоволення серед українських політиків, що згодом стало підставою для нових змін у законодавстві

В листопаді 2022 року Верховна Рада ухвалила Закон № 2736-IX, який вніс радикальні зміни до системи моніторингу РЕР [7]. Основним нововведенням стало обмеження посиленого фінансового моніторингу на строк у три роки після звільнення особи з посади. Ця зміна була підтримана широким колом депутатів, включаючи представників різних політичних фракцій, та обґрунтовувалася необхідністю захисту від «бюрократичного свавілля» банків.

Ухвалені рішення щодо запровадження трирічного обмеження спровокувало суттєву негативну реакцію з боку міжнародних фінансових інституцій. Зокрема, Міжнародний Валютний Фонд (МВФ) та Європейська Комісія акцентували увагу на тому, що зазначений захід не відповідає міжнародним зобов'язанням України та директивам FATF. Прийняте рішення стало серйозною перешкодою для отримання наступних траншів фінансової допомоги та поставило під сумнів прогрес у переговорах стосовно членства в Європейському Союзі. Міжнародні партнери наполягали на необхідності відновлення Україною безстрокового статусу, водночас забезпечивши належне впровадження ризик-орієнтованого підходу з метою мінімізації потенційних зловживань з боку банківського сектору.

Під тиском зовнішніх факторів та усвідомленням критичної важливості міжнародної підтримки в умовах війни, 17 жовтня 2023 року Верховна Рада ухвалила Закон № 3419-IX. Цей документ повернув довічний статус політично значущих осіб, фактично скасувавши трирічний термін. Головною метою закону стало узгодження українського законодавства з Директивою ЄС 2018/843 та стандартами FATF. Закон вніс суттєві корективи до процедури фінансового моніторингу, намагаючись збалансувати потреби безпеки та права клієнтів. Замість формального контролю банки зобов'язані оцінювати рівень ризику кожної особи окремо. Якщо з моменту припинення публічних функцій пройшло більше 12 місяців і банк переконався у відсутності ризиків, заходи контролю мають бути мінімізовані.

З метою протидії формалізованому підходу, Національний банк України (НБУ) набув розширених повноважень накладати фінансові санкції на банківські установи. Це стосується не лише випадків неналежного здійснення контролю, а також проявів надмірного тиску на клієнтів, які є політично значущими особами (РЕР), включно з випадками необґрунтованої відмови у банківському обслуговуванні.

Незважаючи на прогресивне законодавство за останні роки, в Україні виникають труднощі в імplementації довічного статусу. Експерти та юристи зазначають, що система часто працює у форматі бюрократичного опору. Замість реального аналізу ризиків, багато банків вибрали шлях

найменшого опору – автоматичну відмову в обслуговуванні чи блокуванні інноваційних сервісів для PEP.

У квітні 2026 року в українському парламенті відбулася чергова спроба переглянути статус PEP. Ця ініціатива була інтегрована до законопроекту № 15112-1, який стосувався оподаткування міжнародних поштових відправлень [8]. Також це стосувалось поправки про скасування довічного статусу та її частки. На засіданні профільного комітету спочатку була підтримана поправка, яка передбачала повернення до обмеження статусу трьома роками після звільнення. Це рішення аргументувалося необхідністю захистити службовців від тиску банків та спростити роботу фінансового сектору. Однак після гострої дискусії за участю представників уряду та міжнародних експертів депутати були змушені відмовитися від цієї ідеї. Було визнано, що пряме скасування довічного статусу стане грубим порушенням зобов'язань перед ЄС та МВФ, що є неприпустимим в умовах очікування членства в Євросоюзі.

Замість скасування статусу PEP було прийнято компромісне рішення: яке полягало у впровадженні механізму зупинення штрафів, згідно з яким банки не будуть притягуватися до фінансової відповідальності за певні помилки в класифікації PEP, що має спонукати фінансові установи відмовитися від практики автоматичних відмов та почати застосовувати більш адекватний та збалансований підхід до таких клієнтів. При цьому де-юре статус публічної особи залишається довічним, що дозволяє Україні повністю виконувати міжнародні зобов'язання та відповідати нормам ЄС за умови фактичного послаблення адміністративного тиску на суб'єктів моніторингу. Цей перехідний період, розрахований на строк до офіційного вступу України до Європейського Союзу, має на меті забезпечити поступову адаптацію національної системи до суворих стандартів майбутнього європейського регулятора AMLA, формуючи прозоре середовище для всіх учасників ринку. Зазначена ініціатива спричинила неоднозначну реакцію. З одного боку, очікується, що це спонукатиме фінансові установи до перегляду практики беззастережних відмов у обслуговуванні. Натомість, з іншого боку, існує ймовірність, що відсутність загрози штрафних санкцій може призвести до послаблення ефективного нагляду за сумнівними фінансовими операціями колишніх публічних службовців.

Висновки. Еволюція статусу політично значущих осіб в Україні пройшла тернистий шлях від фрагментарного контролю до повноцінного довічного моніторингу, адаптованого до європейських вимог. Основним досягненням цього процесу стало впровадження ризик-орієнтованого підходу, який де-юре дозволяє уникнути дискримінації чесних посадовців після 12 місяців з моменту їхнього звільнення. Проте практична реалізація станом на 2026 рік залишається проблемною зоною. Перешкоджання з боку банківських установ, відсутність дієвих санкцій за надмірний тиск на клієнтів та низька результативність у виявленні реальних корупційних активів створюють підґрунтя для постійних спроб повернутись до строкового моніторингу. Майбутнє системи моніторингу PEP в Україні залежатиме від успішності імплементації стандартів майбутнього європейського регулятора AMLA. Майбутній розвиток сфери передбачає перехід від тимчасових обмежень на штрафи до створення зрілої системи оцінки банківського моніторингу. У цій системі пріоритет має надаватися реальній фінансовій поведінці клієнта, а не його формальному статусу в базі даних. Тільки завдяки досягненню **спільної взаємодії** між державою, банками та громадськими особами можливо позбутися сприйняття статусу PEP як негативного тягаря, перетворивши його на дієвий елемент фінансової системи України в рамках ЄС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Financial Action Task Force. (2012). *Recommendation 12: Politically exposed persons*. In International Standards on Combating Money Laundering та Financing of Terrorism & Proliferation (Updated November 2023). FATF. <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf>.
2. European Parliament and Council of the European Union. (2015). Directive (EU) 2015/849 European Parliament and Council 20 May 2015 на prevention of use of financial system for purposes of money laundering or terrorist financing. *Official Journal of the European Union*, L 141, 73-117. <http://data.europa.eu/eli/dir/2015/849/o>.
3. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, здобутих злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 06.12.2019 р. №361-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 25. Ст. 171. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20>.

4. 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 FATF і вимог Директиви ЄС 2018/843: Закон України від 04.11.2022 р. №2736-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 5. Ст. 16. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2736-20>.
5. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, здобутих злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення» щодо приведення термінології у відповідність із міжнародними стандартами: Закон України від 17.10.2023 р. №3419-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 93. Ст. 362. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3419-20>.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення механізмів державного моніторингу та адаптації до стандартів AMLA: проект Закону України від [дата реєстрації] нар. №15112-1. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/15112-1>.
7. 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 FATF і вимог Директиви ЄС 2018/843: Закон України від 04.11.2022 р. №2736-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 5. Ст. 16. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2736-20>.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення механізмів державного моніторингу та адаптації до стандартів AMLA: проект Закону України від [дата реєстрації] № 15112-1 (альтернативний). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/15112-1>.

Дата першого надходження рукопису до видання: 10.03.2026
Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 23.04.2026
Дата публікації: 10.05.2026

© Хохлова І.В., Бисага Ю.Ю., 2026
Стаття поширюється на умовах ліцензії СС ВУ 4.0