

УДК 341.12/17:323.3-057.177
DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v2.2025.35>

П. П. Латковський

orcid.org/0000-0002-2406-766X

кандидат юридичних наук,

*доцент кафедри адміністративного і фінансового права,
Національний університет «Одеська юридична академія»*

ВИКОНАННЯ ПУБЛІЧНИХ ФУНКЦІЙ ПОЛІТИЧНО ЗНАЧУЩИМИ ОСОБАМИ В МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЯХ: ВИКЛИКИ СУЧАСНОСТІ ТА НАЦІОНАЛЬНИЙ ВИМІР

Вступ. У сучасному світі міжнародні організації відіграють ключову роль у забезпеченні глобального порядку, миру, безпеки, розвитку та захисту прав людини. Ефективне функціонування таких структур значною мірою залежить від якості публічного управління, зокрема – від діяльності осіб, які виконують публічні функції у їхньому складі. Особливу увагу при цьому заслужують політично значущі особи – лідери, керівники, представники держав-членів, чия поведінка, політичні рішення та особисті характеристики впливають не лише на авторитет організації, але й на її здатність реагувати на сучасні глобальні виклики.

У контексті геополітичної нестабільності, загроз міжнародній безпеці, зростання популізму та посилення боротьби за вплив, питання прозорості, підзвітності та ефективності виконання публічних функцій у міжнародних організаціях набуває особливої актуальності. Це зумовлює потребу в науковому аналізі ролі політично значущих осіб, особливостей їхньої діяльності та тих викликів, з якими стикаються міжнародні та національні інституції у забезпеченні належного рівня публічного управління.

Метою цієї статті є дослідження ключових викликів сучасності, що виникають у процесі виконання публічних функцій політично значущими особами в міжнародних організаціях, особливостей виконання публічних функцій політично значущими особами в межах національних інституцій та їх вплив на міжнародну співпрацю, а також окреслення напрямів вдосконалення відповідних практик з урахуванням сучасного політичного контексту з визначенням можливих підходів до їх подолання в умовах політичних трансформацій.

Завдання статті полягає в характеристиці поняття «політично значуща особа» у контексті діяльності міжнародних організацій; розгляді нормативно-правових засад виконання публічних функцій у межах міжнародних організацій; виокремленні основних викликів, що виникають у процесі реалізації публічних функцій політичними лідерами, представниками та іншими впливовими особами; розкритті вимог ЄС та

МВФ про відповідність українського законодавства стандартам FATF, серед яких однією з умов для вступу України до Європейського Союзу було визначення статусу політично значущих осіб; визначення шляхів вдосконалення механізмів прозорості, підзвітності та ефективності управління у міжнародних організаціях та удосконаленні національного законодавства.

Виклад основного матеріалу

1. Поняття політично значущих осіб у міжнародному праві та практиці

У міжнародному праві та публічному управлінні термін «політично значуща особа» (Politically Exposed Persons, PEP) традиційно використовується для позначення осіб, які займають або займали високі державні чи міжнародні посади, що пов'язані з підвищеним рівнем публічної відповідальності та ризиків зловживання владою. Спочатку це поняття було запроваджене у фінансовому секторі для боротьби з відмиванням грошей та корупцією, але з часом отримало ширше значення в контексті міжнародного публічного управління. Взагалі термін політично значущі особи застосовується у фінансовому регулюванні на позначення осіб, наділених дуже важливими державними функціями, в силу чого вони становлять вищий ризик потенційної причетності до таких фінансових злочинів, як хабарництво, відмивання грошей, корупція і незаконне збагачення через свою посаду та вплив, який вони можуть мати.

Термін «політично значуща особа» з'явився наприкінці 1990-х років, у так званій «справі Абачі». Сані Абача був нігерійським диктатором, який разом із членами своєї сім'ї та соратниками протягом кількох років організовував масштабну систематичну крадіжку активів Центрального банку Нігерії. Вважається, що було викрадено кілька мільярдів доларів, які було переказано на банківські рахунки у Великобританії та Швейцарії. У 2001 році уряд Нігерії, який прийшов на зміну режиму Абачі, спробував повернути ці гроші, звертаючись зі скаргами до кількох європейських відомств, у тому числі до Федерального управління поліції Швейцарії, яке провело розслідування у близько 60 швей-

царських банках [1]. У ході цього розслідування з'явилося поняття «політично значуща особа», навколо якого в грудні 2000 року ООН організувала комітет, що врешті-решт призвело до ухвалення в жовтні 2003 року резолюції Конвенції ООН проти корупції, яка набула чинності в грудні 2005 року, з постійними щорічними оглядами імплементації та повернення активів [2], У 2004 році вона стала законом Європейського Союзу [3].

У рамках діяльності міжнародних організацій політично значущими особами вважаються, зокрема: генеральні секретарі та їхні заступники; представники держав-членів у керівних органах; члени спеціалізованих місій, спостережних та антикризових груп; керівники департаментів, комісій та виконавчих підрозділів; спеціальні посланці та уповноважені особи на перемовинах.

Специфіка статусу цих осіб полягає у тому, що вони не лише представляють інтереси певних держав чи регіональних блоків, а й діють в інтересах міжнародної спільноти загалом. Водночас це створює складне поле балансування між національними політичними впливами, особистими переконаннями та інституційними стандартами нейтральності.

Варто зазначити, що низка міжнародних документів, зокрема рекомендації FATF, як міжнародної групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей, наголошують на важливості впровадження додаткових заходів контролю та доброчесності щодо політично значущих осіб. Це ж стосується внутрішніх кодексів етики та процедур призначення посадовців у таких організаціях, як ООН, Європейський Союз, НАТО, ОБСЄ тощо.

Тож, політично значущі особи в міжнародних організаціях мають подвійне зобов'язання: забезпечувати ефективне виконання публічних функцій та підтримувати високі стандарти підзвітності, неупередженості та прозорості.

2. Правові рамки виконання публічних функцій у міжнародних організаціях

Правове регулювання виконання публічних функцій у міжнародних організаціях є складним і багаторівневим, оскільки охоплює як внутрішні документи самих організацій, так і загальні принципи міжнародного публічного права. Ключовою метою цього регулювання є забезпечення ефективності, доброчесності та політичної нейтральності в діяльності осіб, які здійснюють управлінські чи представницькі повноваження в міжнародних інституціях.

Публічні функції в міжнародних організаціях виконуються відповідно до їх установчих актів (статутів, договорів, регламентів), які визначають: структуру органів управління; повноваження посадових осіб; процедури призначення,

звільнення та дисциплінарної відповідальності; принципи діяльності, зокрема політичну неупередженість, прозорість, ефективність і підзвітність.

Розглядаючи приклади правового регламентування, необхідно відмітити Статут ООН (ст. 100), де зазначено, що Генеральний секретар та персонал Секретаріату не повинні отримувати вказівки від жодного уряду і мають діяти винятково в інтересах Організації. Другим таким прикладом є Договір про Європейський Союз, яким передбачено незалежність інституцій ЄС і відповідальність їхніх посадових осіб перед Європейським парламентом та Судом ЄС. Наступним є Правила внутрішньої служби в таких організаціях, як ЮНЕСКО, ВООЗ чи МВФ, які містять окремі кодекси поведінки та етичні настанови для персоналу і вищих посадових осіб.

У регулюванні діяльності політично значущих осіб велику роль відіграють також міжнародні антикорупційні інструменти, такі як: Конвенція ООН проти корупції (UNCAC), Рекомендації Групи FATF, Модельні етичні кодекси ООН, ОБСЄ, Світового банку тощо.

Незважаючи на наявність нормативної бази, значною проблемою залишається її нерівномірне застосування, оскільки різні міжнародні організації мають різний рівень політичної підзвітності та незалежності. Крім того, правова регламентація часто не встигає за сучасними викликами – зокрема, цифровізацією, гібридними загрозами та глобальною поляризацією.

У цьому контексті виникає необхідність удосконалення не лише формального регулювання, але й практик контролю за діяльністю політично значущих осіб – з урахуванням міжнародних стандартів доброго врядування (good governance) і верховенства права.

3. Виконання публічних функцій політично значущими особами в межах національних інституцій та їх вплив на міжнародну співпрацю

Серед ключових позицій у вимогах ЄС та МВФ став пункт про відповідність українського законодавства стандартам FATF. Однією з умов для вступу України до Європейського Союзу було визначення статусу політично значущих осіб.

Звертаючись до українського законодавства, відмітимо, що норма щодо статусу політично значущих осіб з'явилася в законодавстві ще в 2019-му, тоді мова йшла про довічний такий статус, однак у 2022 році парламент обмежив цей строк трьома роками, тобто після завершення терміну повноважень топ-посадовцями [4].

Не дивлячись на те, що у стандартах FATF, як міжнародної групи з протидії відмиванню брудних грошей, що діє як міжурядовий орган, метою роботи якого є розвиток і впровадження на міжнародному рівні заходів і стандартів

з боротьби щодо відмивання грошей, немає прямої вказівки щодо довічного статусу РЕР, більш того у даних стандартах зазначено, що він не має обмежуватися певним часом і повинен діяти якомога довше, парламент 17 жовтня 2023 року прийняв законопроект № 9269-д про фінмоніторинг політично значущих осіб, головним наміром якого стало повернення довічного статусу РЕР для топпосадовців. Разом із тим, відновлення більш жорсткої статті викликало чималу дискусію. Головною перепорою на отримання довічного статусу РЕР стали можливі проблеми з банківським обслуговуванням та бажанням уникнути посиленого контролю. У зв'язку з цим виникло багато питань стосовно того, що означає статус РЕР, чому Європейський Суд вимагає цього від України, як саме банки перевіряють клієнтів із таким статусом?

Норма про політично значущі особи появилася в українському законодавстві після прийняття Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [5]. Даним Законом встановлено, що політично значущі особи це фізичні особи, які є національними, іноземними публічними діячами та діячами, що виконують публічні функції в міжнародних організаціях. Нормами Закону також зазначено, особи, пов'язані з політично значущими особами, це фізичні особи, які відповідають хоча б одному з таких критеріїв: 1) відомо, що такі особи мають спільне з політично значущою особою бенефіціарне володіння юридичною особою, трастом або іншим подібним правовим утворенням або мають будь-які інші тісні ділові зв'язки з політично значущими особами; 2) є кінцевими бенефіціарними власниками юридичної особи, трасту або іншого подібного правового утворення, про які відомо, що вони де-факто були утворені для вигоди політично значущих осіб. У Положенні про здійснення банками фінансового моніторингу, затверджене Постановою Правління Національного банку України у 2020 році прописано, що РЕР це фізична особа, яка є політично значущою особою, членом її сім'ї або особою, пов'язаною з політично значущою особою, або інша особа, кінцевий бенефіціарний власник якої є політично значущою особою, членом її сім'ї або особою, пов'язаною з політично значущою особою [6].

Тож, порівнюючи ці два законодавчі акти, бачимо, що Національний банк України, крім фізичних осіб, відносить до категорії РЕР ще і юридичних осіб, кінцевими бенефіціарними власниками яких є політично значущі особи, члени їхніх сімей або особи, пов'язані з політично значущою особою. Кінцевий бенефіціарний

власник відповідно до вищезазначеного Закону це будь-яка фізична особа, яка здійснює вирішальний вплив (контроль) на діяльність клієнта та/або фізичну особу, від імені якої проводиться фінансова операція.

Кінцевим бенефіціарним власником є: для юридичних осіб – будь-яка фізична особа, яка здійснює вирішальний вплив на діяльність юридичної особи (в тому числі через ланцюг контролю/володіння); для трастів, утворених відповідно до законодавства країни їх утворення, – засновник, довірчий власник, захисник (за наявності), вигодоодержувач (вигодонабувач) або група вигодоодержувачів (вигодонабувачів), а також будь-яка інша фізична особа, яка здійснює вирішальний вплив на діяльність трасту (в тому числі через ланцюг контролю/володіння); для інших подібних правових утворень – особа, яка має статус, еквівалентний або аналогічний особам, зазначеним для трастів.

Довічний статус політично значущої особи, що виконує визначні публічні функції, матимуть: президент, прем'єр-міністр, члени Кабміну та їхні заступники; керівники та заступники постійно діючого допоміжного органу, утвореного президентом (зараз – Офіс президента) та Держуправління справами; держслужбовці, керівники апаратів держорганів, що не є держслужбовцями, посади яких належать до категорії «А»; секретар та заступники секретаря РНБО; народні депутати; голова та члени правління НБУ, члени Ради НБУ; голови та судді Конституційного Суду, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів; члени Вищої ради правосуддя; генпрокурор, голови СБУ та НАЗК, директори НАБУ, ДБУ, БЕБ та їхні заступники; керівники органів прокуратури, обласних територіальних органів СБУ, голови та судді апеляційних судів тощо. Також статус РЕР отримують їхні найближчі родичі – батьки, чоловік/дружина, діти (в тому числі усиновлені), зять/невістка. Ще одна категорія – пов'язані особи, які мають спільне з РЕР (або створене задля його вигоди) бенефіціарне володіння юридичною особою, трастом тощо, а також, які мають будь-які інші тісні ділові зв'язки з РЕР.

Сучасне функціонування міжнародних організацій відбувається в умовах посилення глобальних викликів, які безпосередньо впливають на ефективність і доброчесність виконання публічних функцій політично значущими особами. Ці виклики є як системними, так і ситуативними, а також часто мають політичний, правовий, етичний та інституційний вимір.

Одним із найгостріших викликів є зовнішній політичний тиск на осіб, що обіймають високі посади в міжнародних організаціях. Представники держав-членів нерідко намагаються впли-

вати на рішення органів управління через своїх делегованих осіб, що ставить під загрозу незалежність і неупередженість останніх. Окрім того, існує ризик виникнення конфлікту інтересів, коли особа, що виконує публічні функції, водночас має тісні зв'язки з урядовими, бізнесовими чи політичними структурами на національному рівні.

У багатьох міжнародних організаціях відсутні ефективні механізми зовнішнього контролю за діяльністю керівництва. Це створює простір для кулуарних домовленостей, непрозорих кадрових призначень та ухвалення рішень, що не завжди відповідають принципам відкритого врядування. Обмежений доступ до інформації про діяльність окремих осіб чи органів також ускладнює громадський і медіа-контроль.

Слід відмітити і проблему політичної легітимності. Адже зростаюча недовіра до міжнародних інституцій з боку окремих держав або громадянського суспільства загалом ставить під сумнів легітимність рішень, прийнятих політично значущими особами. У деяких випадках призначення на високі посади осіб із суперечливою репутацією або без належної експертизи може призводити до кризи довіри як усередині організації, так і з боку зовнішніх партнерів.

Під тиском політичної доцільності керівники міжнародних організацій іноді вдаються до рішень, що суперечать принципам неупередженості та об'єктивності. Це особливо актуально у сферах безпеки, прав людини та міжнародного правосуддя, де відстороненість від політичних впливів є критично важливою. Сучасні політично значущі особи в міжнародних організаціях також стикаються з новими викликами, пов'язаними з кіберзагрозами, кампаніями дезінформації, цілеспрямованим дискредитуванням через соціальні мережі. Такі загрози можуть впливати на прийняття рішень, публічний імідж та загальну ефективність виконання функцій.

Висновки. Політично значущі особи відіграють ключову роль у діяльності міжнародних організацій, адже саме через них реалізуються публічні функції, що мають транснаціональне значення. Проте ефективність та доброчесність виконання цих функцій значною мірою залежить від здатності самих організацій забезпечити баланс між політичним впливом, інституційною незалежністю та дотриманням етичних стандартів.

Аналіз показав, що сучасні міжнародні організації стикаються з рядом викликів: політичний тиск, конфлікт інтересів, брак підзвітності, проблеми легітимності та зовнішні інформаційні загрози. Усе це ставить під сумнів здатність окремих організацій забезпечувати об'єктивність, ефективність і довіру до прийнятих рішень.

Разом з тим, існують реальні можливості для вдосконалення існуючих підходів. Запровадження прозорих процедур призначення, уніфікація етичних кодексів, розвиток внутрішніх механізмів нагляду, а також формування культури відповідального управління можуть істотно підвищити якість виконання публічних функцій на міжнародному рівні.

В умовах глобальної нестабільності міжнародні організації мають не лише реагувати на виклики, а й бути прикладом відповідального управління, яке ґрунтується на принципах права, доброчесності та служіння спільному благу.

Література

1. Switzerland provides mutual legal assistance in the Abacha case – To date, USD 645 million have been frozen in Switzerland. Federal Office of Justice Switzerland, 2000. URL: <https://www.news.admin.ch/en/nsb?id=22828>
2. United Nations Convention against Corruption. UN office of drugs and crime (UNODC). URL: https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf
3. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative a la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, y compris le financement du terrorisme. French Government, 2004.
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 Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) і вимог Директиви ЄС 2018/843 від 4.11.2022 № 2736-IX.
5. Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. Закон України від 6.12.2019 № 361-IX
6. Положення про здійснення банками фінансового моніторингу. Постанова Правління Національного банку України від 19.05.2020 № 65.

Анотація

Латковський П. П. Виконання публічних функцій політично значущими особами в міжнародних організаціях: виклики сучасності та національний вимір. – Стаття.

Розглядаючи особливості виконання публічних функцій політично значущими особами в межах національних інституцій та їх вплив на міжнародну співпрацю, потрібно підкреслити те, що політично значущі особи в межах національних інституцій мають забезпечувати баланс між захистом національних інтересів та відповідністю міжнародним зобов'язанням. В статті проаналізовано їх роль, що є ключовою особливістю у формуванні зовнішньої політики, яка має бути заснована на дипломатичних принципах, сприяючи конструктивній співпраці з міжнародними організаціями.

Аналізуючи поняття політично значущих осіб у міжнародному праві та практиці, встановлено, що

політично значущі особи в міжнародних організаціях мають подвійне зобов'язання: забезпечувати ефективне виконання публічних функцій та підтримувати високі стандарти підзвітності, неупередженості та прозорості. Досліджено правове регулювання виконання публічних функцій у міжнародних організаціях та аргументовано, що воно є складним і багаторівневим, оскільки охоплює як внутрішні документи самих організацій, так і загальні принципи міжнародного публічного права. Зазначено, що незважаючи на наявність нормативної бази, значною проблемою залишається її нерівномірне застосування, оскільки різні міжнародні організації мають різний рівень політичної підзвітності та незалежності, разом із тим, правова регламентація часто не встигає за сучасними викликами, такими як цифровізація, гібридні загрози та глобальна поляризація. Зроблені висновки та аргументовано, що запровадження прозорих процедур призначення, уніфікація етичних кодексів, розвиток внутрішніх механізмів нагляду, а також формування культури відповідального управління можуть істотно підвищити якість виконання публічних функцій на міжнародному рівні. В умовах же глобальної нестабільності міжнародні організації мають не лише реагувати на виклики, а й бути прикладом відповідального управління, яке ґрунтується на принципах права, доброчесності та служіння спільному благу.

Ключові слова: політично значущі особи, міжнародні організації, захист прав людини, міжнародна безпека, міжнародне публічне управління, публічні функції, боротьба з відмиванням грошей, корупція, національне законодавство.

Summary

Latkovskyi P. P. The performance of public functions by politically prominent individuals in international organisations: contemporary challenges and the national dimension. – Article.

Examining the specifics of public functions performed by politically significant individuals within national institutions and their impact on international

cooperation, it is essential to emphasise that politically significant individuals within national institutions must ensure a balance between safeguarding national interests and compliance with international obligations. The article analyses their role, which constitutes a key feature in shaping foreign policy, which should be founded on diplomatic principles, fostering constructive collaboration with international organisations.

Analysing the concept of politically exposed persons in international law and practice, it has been established that politically exposed persons in international organisations bear a dual obligation: to ensure the effective execution of public functions and to uphold high standards of accountability, impartiality, and transparency. The legal regulation of public function execution in international organisations has been examined, with the argument advanced that it is complex and multi-layered, as it encompasses both internal documents of the organisations themselves and general principles of international public law. It is noted that despite the existence of a regulatory framework, its uneven application remains a significant problem, as different international organisations exhibit varying levels of political accountability and independence; moreover, legal regulation often fails to keep pace with contemporary challenges such as digitalisation, hybrid threats, and global polarisation. Conclusions have been drawn with the argument made that introducing transparent appointment procedures, standardising ethical codes, developing internal oversight mechanisms, and fostering a culture of responsible governance could substantially enhance the quality of public function execution at the international level. In conditions of global instability, international organisations must not only respond to challenges but also serve as exemplars of responsible governance grounded in the principles of law, integrity, and service to the common good.

Key words: politically exposed persons, international organisations, human rights protection, international security, international public administration, public functions, anti-money laundering, corruption, national legislation.