

Тбіліські принципи

Дотримання балансу між необхідністю задоволення нагальних гуманітарних потреб і необхідністю збереження цілісності фінансової системи

Рекомендації для державного, приватного секторів та громадянського суспільства

ВСТУП

У найважчі моменти люди приходять на допомогу. Війна в Україні показала, що реакція мільйонів звичайних людей, коли вони бачать гостру потребу, – це докласти всіх можливих зусиль для надання допомоги.

Громадянське суспільство – це засіб, завдяки якому ця допомога організовується та надається. В Україні, в сусідніх країнах та по всьому світу організації громадянського суспільства мобілізувалися для надання підтримки тим, хто її найбільше потребує. Збираються кошти, створюються нові організації, а наявні організації адаптуються до нових викликів.

Лише громадянське суспільство має досвід, присутність та можливості для негайного виявлення, мобілізації та надання підтримки. Воно першим надає допомогу і є незамінним та безцінним.

Наслідки таких криз можуть мати необмежений характер. Незважаючи на те, що Україна самотужки несе найбільший тягар від вторгнення, воно має вплив на весь світ, причому найбільше від нього постраждали її найближчі сусіди в регіоні Східного партнерства. Кризи мають здатність перетинати кордони.

На жаль, закони, добре продумані та розроблені з добрими намірами, для боротьби з різними ризиками (за інших обставин) можуть сповільнювати зусилля громадянського суспільства з надання допомоги або перешкоджати їм. Йдеться про правила забезпечення цілісності фінансової системи та, зокрема, запобігання відмиванню грошей, фінансуванню тероризму та іншим формам незаконного фінансування.

Ці правила, здебільшого розроблені відповідно до стандартів, встановлених Міжнародною групою з протидії відмиванню брудних грошей (ФАТФ), є необхідним і важливим інструментом у боротьбі з фінансовими злочинами. Відповідно до «ризик-орієнтованого підходу» ФАТФ, заходи мають ґрунтуватися на ризиках, бути цілеспрямованими та пропорційними та не перешкоджати законній діяльності НПО. Саме тому першою вимогою ФАТФ є проведення країнами національної оцінки ризиків для визначення власної схильності до ризиків відмивання грошей [ВГ] та фінансування тероризму [ФТ], а також забезпечення належності заходів, що вживаються ними для боротьби з ризиками.

Проте гуманітарні кризи, як спричинені людиною, так і природні, можуть в одну мить змінити ці розрахунки ризиків. Вони можуть вплинути на всі аспекти оцінки ризику: на притаманний рівень ризику можуть вплинути зміни поточного ризику або поява нових ризиків; кризи можуть підірвати ефективність заходів щодо зниження ризику; але, мабуть, найважливіше те, що криза може вимагати тимчасової зміни рівня толерантності країни чи установи до ризику.

Війна в Україні показала, що уряди та фінансові установи можуть реагувати на гуманітарні кризи швидко, креативно та зі співчуттям. Однак найчастіше необхідні зміни відбувається із затримкою в кілька тижнів або навіть місяців, що може ненавмисно перешкоджати зусиллям тих, хто намагається допомогти.

Більшість гуманітарних криз неможливо передбачити. Однак ми знаємо, що буде нова криза, навіть якщо ми не знаємо, коли і де вона настане або яку форму матиме. Тому інституції, до компетенції яких належить боротьба з кризами, готуються до них заздалегідь. Служби з надзвичайних ситуацій і відповідні міністерства мають плани готовності до стихійних лих/катастроф, як і організації громадянського суспільства, такі як Міжнародний рух Червоного

Хреста і Червоного Півмісяця або «Лікарі без кордонів», які займаються гуманітарними кризами в межах своєї основної діяльності.

Однак за таких обставин інші установи, які не займаються гуманітарними питаннями, можуть швидко опинитися в ситуації, коли їм теж доведеться докладати зусилля для надання допомоги. Багато з цих установ не є готовими до цього. Ці установи є у всіх секторах: державному секторі, приватному секторі та секторі громадянського суспільства.

Крім того, установи, які несподівано опиняються в ситуації, коли треба реагувати на кризу, не завжди мають доступ до необхідних рекомендацій чи підтримки або тому, що їх немає, або тому, що вони не знають про їхнє існування.

Задоволення гуманітарних потреб та захист цілісності фінансової системи є важливими та благородними цілями. Однак ці цілі в певному сенсі є протилежними. Навіть у нормальні часи знайти баланс нелегко. Ми маємо визнати, що під час кризи цей баланс може змінитися, хай навіть тимчасово, в бік більшого ризику для сприяння життєво важливій гуманітарній діяльності. Але якщо цей баланс і має змінитися, найкраще, щоб він змінювався швидко, планомірно й обдуманно.

Ці рекомендації мають на меті показати, як можна здійснити цю зміну.

Рекомендації ґрунтуються на таких основних принципах.

1. Беззаперечним є те, що ОГС – це безцінний та незамінний ресурс для швидкого та гнучкого задоволення нагальних гуманітарних потреб у часи кризи.
 2. У періоди гострої гуманітарної необхідності державним і фінансовим установам може знадобитися тимчасово підвищити свою толерантність до ризиків для забезпечення цілісності фінансової системи.
 3. Будь-яке коригування рівня толерантності до ризиків має проводитися обдуманно та відповідно до заздалегідь узгодженого процесу.
 4. Кризи є непередбачуваними, але неминучими, і всі учасники мають готуватися до наступної кризи, навіть якщо її точна форма невідома.
 5. Міжсекторальний діалог, до кого залучено осіб, які визначають глобальну політику, місцеві та національні органи влади, компетентні органи, фінансові установи та організації громадянського суспільства, є життєво важливим для будь-якого ефективного реагування.
-

Ці питання обговорювалися на конференції «Наслідки вторгнення в Україну для режиму БВГ/ФТ для НПО в країнах Східного партнерства», яка проходила в Тбілісі, Грузія, 7-9 червня 2022 року. У конференції взяли участь представники таких установ та організацій.

Transparency International (Трансперенсі Інтернешнл) Вірменія	Індекс демократії Грузія
Фонд Євразійського Партнерства Вірменія	Грузинський інститут європейських цінностей GIEV Грузія
MG Consulting (ЕмДжі Консалтинг) Азербайджан	Служба фінансового моніторингу Грузії Грузія
СОС Дитячі Містечка Азербайджан Азербайджан	Інститут розвитку свободи інформації Грузія
Освітньо-дослідницька організація SYMPA/VIPART Білорусь	Асоціація з питань політики розвитку і гуманітарної допомоги VENRO Німеччина
Правозахисний центр Lawtrend Білорусь	Центр правових ресурсів Молдови CRJM/LRCM Молдова
Болгарський центр некомерційного права Болгарія	НУО Promo Lex Молдова
Інститут громадянського суспільства Грузія	Юридичний центр адвокатів Молдова
Грузинський центр стратегії та розвитку Грузія	Human Security Collective (Колектив з питань людської безпеки) Нідерланди
Національний банк Грузії Грузія	Банк ABN AMRO Нідерланди
Інститут управління Схід-Захід Грузія	Європейський центр некомерційного права Нідерланди
Аналітичний центр Georgia's Reforms Associates Грузія	Фонд ім. Стефана Баторія Польща
Міжнародне товариство за справедливі вибори та демократію Грузія	Фонд третього сектору Туреччини TUSEV Туреччина
Центр соціальної справедливості Грузія	ЦЕДЕМУкраїна
Агентство громадянського розвитку Грузія	УНЦПДУкраїна
Мережа Глобального договору в Грузії Грузія	ІСАР Єднання Україна
Інститут Європа-Грузія Грузія	Ліга сильних Україна
Transparency International Грузія Грузія	Greenacre Associates Великобританія
Центр навчання та консалтингу Грузія	Партнерство «Відкритий уряд» Вашингтон, округ Колумбія
Центр досліджень економічної політики Грузія	Глобальний фонд ЄС з питань ПВК/ФТ Брюссель
Права Грузія (Rights Georgia) Грузія	

Рекомендації спрямовані на надання вказівок щодо конкретних кроків, які можна зробити для підготовки до потенційної кризи, а також щодо дій, які слід вжити, якщо та коли криза станеться.

Тбілісі, червень 2022 р.

Рекомендації для Міжнародної групи з протидії відмиванню брудних грошей:

До настання кризи ФАТФ має:

1. **Заохочувати розроблення регіональних планів міжнародної співпраці для полегшення доступу до фінансів і потоків, одночасно захищаючи фінансову цілісність у разі кризи.** Плани мають включати механізми виявлення гуманітарної кризи. Плани можуть координуватися ФАТФ, її членами чи регіональними органами по типу ФАТФ.
2. **Розробити стратегію реагування на гуманітарні кризи** на основі консультацій із багатосекторальними та багатовідомчими зацікавленими сторонами [включно з фінансовими установами та ОГС]. Стратегія має враховувати обставини, за яких компетентним органам може бути доцільно підвищити рівень толерантності до ризиків незаконного фінансування для сприяння надходженню життєво важливої гуманітарної допомоги, а також які заходи можуть бути тимчасово послаблені або призупинені за таких обставин.
3. **Переглянути та висвітлити передовий досвід та інновації у фінансовому секторі** для підвищення обізнаності компетентних органів щодо передового досвіду в полегшенні доступу до банківських послуг в умовах гуманітарних криз.
4. **Розробити загальний посібник з найкращих практик у кризових ситуаціях та оперативно адаптувати та перевидавати посібник у відповідь на конкретні кризи.** Посібник має охоплювати такі теми:
 - а. адаптація оцінки ризику та підвищення толерантності до ризику з боку компетентних органів та фінансових установ, з урахуванням нових ризиків
 - б. вказівки щодо того, як і коли безпечно спрощувати, послаблювати чи призупиняти заходи компетентних органів або фінансових установ для сприяння гуманітарній діяльності, а також щодо забезпечення того, щоб такі заходи мали тимчасовий характер
 - в. підтвердження необхідності дотримання основних прав та принципів у кризових ситуаціях та поради щодо того, як це можна зробити [ризик-орієнтований підхід; цілеспрямовані та пропорційні дії; відсутність перешкод для законної благодійної діяльності чи основних прав і свобод]
5. **Порадити регіональними органами по типу ФАТФ встановити офіційні лінії зв'язку з представниками ОГС у своїх регіонах.**
6. **Розповсюдити всі такі вказівки серед держав-членів та регіональних органів по типу ФАТФ.**

Рекомендації для Європейського Союзу:

До настання кризи Європейський Союз (у партнерстві з Європейським управлінням з питань банківського нагляду (ЕВА)) має:

1. Координувати розроблення регіональних планів міжнародної співпраці для сприяння фінансовим потокам, одночасно захищаючи фінансову цілісність у разі кризи.¹
2. Вивчити можливість та просувати гармонізовані та узгоджені правила для полегшення транскордонної діяльності ОГС та транскордонних потоків пожертввань.
3. Розробити стратегію реагування на гуманітарну кризу на основі консультацій із зацікавленими сторонами з різноманітних секторів та відомств.
4. **Забезпечити ясність у тлумаченні поняття «бенефіціарне володіння» для ОГС** та роз'яснити, які документи вони мають надавати фінансовим установам.

¹ Зважаючи на наявні рекомендації ЕВА

<https://www.eba.europa.eu/eba-calls-financial-institutions-and-supervisors-provide-access-eu-financial-system>

Рекомендації для уряду/компетентних органів влади

До початку кризи уряд/компетентні органи мають:

1. Створити надійну доказову базу, яка стане основою для регулювання сектора ОГС на основі допустимого ризику шляхом **проведення оцінки ризиків фінансування тероризму в секторі НПО**. Оцінка ризиків має здійснюватися спільно з ОГС та відповідати вимогам Рекомендації 8 ФАТФ.
2. **Публічно визнати життєво важливу та незамінну роль ОГС в умовах гуманітарної кризи** та не допускати очорнення організацій, які можуть стати ключовими партнерами в майбутньому.
3. **Розробити план надання гуманітарної допомоги** для забезпечення відсутності перешкод для негайної реакції громадянського суспільства на гуманітарну кризу в країні чи регіоні. План має:
 - a. бути розроблений заздалегідь за участю зацікавлених сторін з різноманітних секторів [державний, приватний сектор та громадські організації] та відомств [національних та місцевих органів влади та представників громадянського суспільства]
 - б. встановити механізм скликання групи з надання гуманітарної допомоги для оцінки необхідних дій; група має бути багатовідомчою та багатосекторальною
 - в. містити вказівки щодо того, коли і як проводити переоцінку толерантності до ризику та будь-які подальші коригування політики чи вказівок
4. **Розробити комунікаційну стратегію**, включно з шаблоном інструкцій для донорів, ОГС та громадськості щодо безпечного надання гуманітарної допомоги, який може бути адаптований та випущений у найкоротші терміни.
5. **Проаналізувати передову практику та інновації у фінансовому секторі**, щоб забезпечити відображення та заохочення передової практики в нормативних актах.
6. **Створити довготерміновий фонд** на випадок надзвичайних обставин, який буде задіяний під час кризи.
7. Вивчити методи **поглинання або розподілу частини ризику, який несуть ОГС чи фінансові установи**, що надають життєво важливу допомогу в умовах підвищеного ризику.
8. Забезпечити **чіткі правила та вказівки наглядових органів для фінансових установ² щодо списку основних документів, які ОГС мають надати в процесі адаптації**, та встановити принцип, згідно з яким додаткові документи зазвичай надавати не потрібно.
9. Забезпечити **чіткі правила та вказівки наглядових органів для фінансових установ щодо мінімальних стандартів доступу до банківських послуг у надзвичайних ситуаціях**.

² Зважаючи на рекомендації ЕВА, згадані вище, а також зусилля компетентних органів інших держав, наприклад, Нідерландів

<https://www.nvb.nl/english/quicker-access-to-payments-accounts-for-ukrainian-refugees/>.

В умовах кризи компетентні органи мають:

10. **Скликати групу з надання гуманітарної допомоги** [див. п. 3.а вище]. Група має:
 - а. виявляти та залучати відсутні зацікавлені сторони, приділяючи особливу увагу новим суб'єктам, створеним у відповідь на кризу.
 - б. формально оцінити, чи має криза спонукати до тимчасового коригування рівня схильності до ризику, що дозволить компетентним органам тимчасово взяти на себе більш високий ризик для сприяння терміновій гуманітарній діяльності
 - в. зусилля компетентних органів інших держав, наприклад, Нідерландів
 - г. консультуватися із зацікавленими сторонами для визначення масштабів кризи, що виходить за рамки гуманітарної
11. **Визначити нормативні акти, політику чи вказівки, які можуть бути тимчасово спрощені, послаблені або призупинені.** Ключові питання, на які слід звернути увагу:
 1. положення щодо створення ОГС
 2. вимоги до звітності для ОГС
 3. або положення про збір коштів
 4. Вимоги до комплексної перевірки клієнтів або розширеної комплексної перевірки для компетентних органів або фінансових установ щодо ОГС
12. **Умова про обмеження терміну дії має застосовуватися**, якщо є впевненість, що ситуація є тимчасовою і повернеться в «нормальне» русло. Органи влади мають переглядати заходи, щоб переконатися, що обмежувальні заходи більше не застосовуються після того, як криза минула.
13. **Переглянути заходи щодо забезпечення регулятивного комфорту для всіх секторів**, зокрема за допомогою формальних та неформальних консультацій. Ці дії мають включати більш чіткі вказівки для фінансових установ щодо підходу, що ґрунтується на оцінці ризику, і щодо використання спрощеної комплексної перевірки, коли ризик низький.
14. **Координувати гуманітарну підтримку між органами влади та ОГС.**

Спільно з фінансовими установами:

15. Створити систему блокчейну для надання грошей безпосередньо переселенцям або ОГС.

Рекомендації для фінансових установ

До настання кризи фінансові установи мають:

1. **Визнати, що профіль ризику НПО може бути різним**, і не вважати всі НПО клієнтами з високим ризиком за замовчуванням.
2. **Чітко та ясно обґрунтовувати відмови в обслуговуванні ОГС**, як-от відмову у відкритті рахунку, відмову у здійсненні платежу або скасування банківських послуг. Надавати загальні вказівки щодо причин цих дій.
3. **Встановити механізм, який дозволить платникам відстежувати платежі через банки-кореспонденти**, щоб сприяти швидкому виявленню та вирішенню випадків відмови у проведенні операцій. Забезпечити наявність контактної особи для вирішення питань, пов'язаних із відмовами у проведенні операцій.
4. **Встановити та оприлюднити часові рамки для відкриття банківського рахунку**.
5. **Встановити та оприлюднити документацію, необхідну для доступу до певних банківських послуг**, та гарантувати, що додаткові документи не вимагатимуться довільно.
6. **Забезпечити ясність у тлумаченні поняття «бенефіціарне володіння» для ОГС** та роз'яснити, які документи вони мають надавати фінансовим установам.
7. **Дозволити відкриття банківських рахунків онлайн**.
8. **Заборонити розголошення інформації державним або фінансовим установам у країнах із серйозними порушеннями прав людини**.
9. **Створити та оприлюднити спрощений механізм подання скарг на відмову у наданні фінансових послуг НПО**, що дозволить виявляти та вирішувати системні проблеми.
10. **Створити у фінансових установах посади чи групи, що забезпечують права людини**, з метою забезпечити дотримання основних прав у їхній діяльності.

У разі кризи фінансові установи мають:

11. **Формально оцінити, чи має криза спонукати до тимчасового коригування рівня схильності до ризику**, що дозволить установі тимчасово взяти на себе більш високий ризик для сприяння терміновій гуманітарній діяльності.
12. **Скасувати комісії та спростити процеси доступу до банківських послуг для тих, хто постраждав від кризи**. Такі особи мають включати переміщених осіб, зокрема тих, хто тимчасово перебуває в країні, а також нові ОГС або ОГС, які перебувають у вигнанні (в екзилі). Це правило має охоплювати такі послуги, як відкриття рахунків, доступ до коштів і переказ коштів.³

³ Див. також приклад Нідерландів:

<https://www.nvb.nl/english/quicker-access-to-payments-accounts-for-ukrainian-refugees/>

Рекомендація для донорських організацій

До настання кризи донорським організаціям слід:

1. **Розробити план гуманітарної готовності** з рекомендаціями для персоналу та одержувачів грантів, які мають враховуватися в разі гуманітарної кризи, що має вплив на одержувачів грантів або бенефіціарів. У ньому слід визначити відповідні юридичні, фінансові чи адміністративні правила та гарантії та вказати, які з них можуть бути послаблені або призупинені та за яких обставин; а також викласти організаційну політику щодо забезпечення безпеки персоналу, одержувачів грантів та бенефіціарів.

У разі кризи донорським організаціям слід:

2. **Проконсультуватися з одержувачами грантів та іншими зацікавленими сторонами, щоб визначити нову реальність.** Визначити проблемні питання, що стосуються одержувачів грантів і бенефіціарів, і розробити відповідні заходи у відповідь.

3. **Внести відповідні корективи до умов надання гранту та процесів моніторингу для наявних одержувачів грантів.** А саме:

- а. забезпечувати перерозподіл бюджету та скасувати вимоги щодо пошуку відповідності, якщо це доцільно
- б. забезпечувати переїзд персоналу та/або організації до іншої юрисдикції
- в. забезпечувати гнучкість термінів реалізації проекту, інструментів, результатів та звітності
- г. пришвидшити процеси реагування на запити та запитання

4. **Внести відповідні корективи до адміністративних процесів для наявних грантів або надання нових грантів в умовах кризи.** Зокрема, розглянути можливість запровадження спрощених процесів адміністрування грантів, подання заявок та звітності [щодо надання документів, особистих даних, обґрунтування та визначення заробітної плати персоналу, місця роботи, професії та кваліфікації працівників].

5. **Забезпечити особисту та організаційну безпеку працівників та одержувачів грантів.** Надавати експертні знання, проводити кампанії з нарощування потенціалу та проводити тренінги онлайн та на місцях, де це необхідно. Надавати одержувачам грантів ресурси для реалізації аналогічних програм та/або розроблення нових протоколів безпеки.

6. **Захищати особу одержувачів грантів, які працюють у місцях підвищеного ризику,** таких як неспроможні держави, місця, де діють терористичні групи, або держави, де систематично порушуються права людини.

7. **Інвестувати в людські ресурси.** Підтримувати ОГС в наборі персоналу та експертів для поповнення втрат. Намагатися запобігти травмам або вигоранню шляхом надання психологічної підтримки. Забезпечити захист працівників та одержувачів грантів разом із членами їхніх сімей.

8. **Підтримувати зусилля для сприяння діяльності громадянського суспільства та полегшення доступу до ресурсів.** Виступайте за скасування обмежень на іноземні, анонімні або інші джерела фінансування або обмежень щодо конкретних методів збору коштів. Просувати рекомендації, що містяться у цьому документі, серед усіх співрозмовників.

9. **Сприяти діалогу.** Організовувати зустрічі між донорськими організаціями та ключовими представниками громадянського суспільства для обговорення виявлених проблем та рішень.

Рекомендації для організацій громадянського суспільства

До настання кризи ОГС слід:

1. **Брати активну участь у процесах протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму в країні**, взаємодіючи з органами влади, банківськими установами та сприяючи оцінці ризиків.
2. **Підвищувати обізнаність у секторі ОГС** щодо передових практик фінансового контролю та банківської практики.
3. **Підвищувати поінформованість серед фінансових установ, компетентних органів і політиків про зусилля, вже були вжиті ОГС** для зменшення ризиків, що виникають і змінюються, і реагування на них.
4. Встановити та дотримуватися **високих стандартів процедур внутрішнього фінансового контролю** та інших заходів, що сприяють збереженню цілісності фінансової системи.