

УДК 346.6: 336.7

ШЕВЧЕНКО М.В.

**ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ЗАХОДІВ  
ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ВІДМИВАННЮ ПУБЛІЧНИМИ ДІЯЧАМИ ДОХОДІВ,  
ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ, ЗА ЧАСОМ І КОЛОМ ОСІБ**

У статті обґрунтовується необхідність переглянути перелік посад публічних діячів, ознак близьких осіб публічного діяча та пов'язаних осіб публічного діяча. Крім того, висловлюються міркування щодо диференціації первісного ризику, який уважається притаманним публічним діячам і прирівняним до них особам, а також строку застосування спеціальних заходів запобігання та протидії відмиванню публічними діячами доходів, одержаних злочинним шляхом, до осіб, що залишили посади публічних діячів.

***Ключові слова:** близька особа публічного діяча, первісний ризик публічного діяча, пов'язана особа публічного діяча, поглиблена належна перевірка колишніх публічних діячів, публічний діяч.*

В статті обґрунтовується необхідність переглянути перелік посад публічних діячів, ознак близьких осіб публічного діяча та пов'язаних осіб публічного діяча. Крім того, висловлюються міркування щодо диференціації первісного ризику, який уважається притаманним публічним діячам і прирівняним до них особам, а також строку застосування спеціальних заходів запобігання та протидії відмиванню публічними діячами доходів, одержаних злочинним шляхом, до осіб, що залишили посади публічних діячів.

***Ключевые слова:** близкое лицо публичного деятеля, первоначальный риск публичного деятеля, публичный деятель, связанное лицо публичного деятеля, углубленная надлежащая проверка бывших публичных деятелей.*

It is substantiated that there is a need to revise the list of positions of politically exposed persons, indicators of family members and close associates of politically exposed persons. In addition, the author outlines considerations regarding differentiation of the initial risk of politically exposed persons, their family members and close associates, as well as of the period of application of enhanced customer due diligence for former politically exposed persons.

***Key words:** close associates of politically exposed persons, enhanced customer due diligence for former politically exposed persons, family members politically exposed persons, initial money laundering risk of politically exposed persons, politically exposed person.*

**Вступ.** Відповідно до положень міжнародних стандартів, комплекс найбільш масштабних та інтенсивних заходів запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму спрямовується на декілька категорій осіб, яким притаманний більш високий, порівняно зі звичайними клієнтами фінансових установ та інших подібних суб'єктів господарювання, ризик учинення спроб відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансування тероризму. При цьому видається очевидним те, що неодмінною гарантією досягнення цілей зазначеними заходами є виважене визначення сфери їх застосування (перелік осіб, що вважаються високоризиковими й мають піддаватись посиленним заходам запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму) та максимальне пристосування меж застосування цих заходів до ризику відповідних категорій осіб.

© ШЕВЧЕНКО М.В. – аспірант кафедри адміністративного та господарського права (Запорізький національний університет)

**Постановка завдання.** Мета статті – обґрунтувати необхідність переглянути перелік посад публічних діячів, ознак близьких осіб публічного діяча та пов'язаних осіб публічного діяча.

**Результати дослідження.** Однією з найбільш примітних категорій високоризикових клієнтів є публічні діячі, їхні близькі особи й пов'язані особи публічних діячів. Оглянувши положення Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» (далі – Закон про запобігання та протидію ВД/ФТ), що визначають коло публічних діячів і прирівняних до них осіб, зазначимо, що публічними діячами визнаються фізичні особи, які виконують або виконували протягом останніх 3 років визначені публічні (політичні) функції в Україні (національні публічні діячі), в іноземних державах (іноземні публічні діячі) або в міжнародних організаціях (міжнародні публічні діячі). До посад національних публічних діячів належать, зокрема, Президент України, Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних органів виконавчої влади, їх перші заступники й заступники; народні депутати України; державні службовці, посади яких належать до категорії «А»; керівники адміністративних, управлінських чи наглядових органів державних і казенних підприємств, господарських товариств, державна частка в статутному капіталі яких перевищує 50 відсотків; керівники керівних органів політичних партій і члени їх центральних статутних органів (п. п. 13, 19, 25 ч. 1 ст. 1 Закону про запобігання та протидію ВД/ФТ). При цьому за всіма публічними діячами, за змістом абз. 4 ч. 4 ст. 6 Закону про запобігання та протидію ВД/ФТ, за визначенням закріплюється високий ризик відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансування тероризму [1].

Аналогічний із публічними діячами статус, відповідно до абз. 1 ч. 2 ст. 1 і п. 2 ч. 5 ст. 6 Закону про запобігання та протидію ВД/ФТ, мають близькі та пов'язані особи публічних діячів. Близькими особами визнаються подружжя, родичі прямої лінії споріднення й особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки з публічним діячем, тоді як пов'язаними особами публічних діячів – особи, з якими публічні діячі мають тісні ділові або особисті зв'язки, а також юридичні особи, кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є публічні діячі, члени сім'ї публічного діяча або пов'язані особи публічного діяча [1].

Разом із тим, дослідивши найбільш прогресивний зарубіжний досвід вирішення питань про склад публічних діячів, первісний ризик публічних діячів і строк дії спеціальних заходів запобігання та протидії відмиванню публічними діячами доходів, одержаних злочинним шляхом, а також узавши до уваги матеріали відповідних наукових та експертних досліджень, маємо підстави констатувати необхідність переглянути передбачений вітчизняним законодавством перелік посад публічних діячів, диференціювати первісний ризик публічних діячів і прирівняних до них осіб, а також строк застосування спеціальних заходів запобігання та протидії відмиванню публічними діячами доходів, одержаних злочинним шляхом, до осіб, що залишили посади публічних діячів.

Насамперед варто порушити питання про поширення спеціальних правил обслуговування публічних діячів на посадових осіб місцевого самоврядування з особливими повноваженнями та голів місцевих державних адміністрацій, а також на керівників адміністративних, управлінських чи наглядових органів комунальних підприємств.

Підтримка зазначеного нововведення серед учених є широкою, а їхні аргументи на його користь видаються переконливими. Зокрема, за твердженням Д. Чайкіна та Дж.К. Шармана, міжнародні визначення публічних діячів (ЄС, FATF) категорично не виключають визнання старшими публічними службовцями тих, які діють на піднаціональному рівні державного управління (та й ніколи не відображали відповідний намір). Водночас, за словами вчених, як правило, публічні функції, що виконуються на нижчих, ніж національний, рівнях управління не мають уважатись «важливими» з визнанням їх виконавців публічними діячами. Разом із тим, якщо їхній політичний вплив порівнюваний із тим, що мають публічні службовці на подібних посадах на національному рівні, виконавців важливих публічних функцій на місцевому рівні варто вважати публічними діячами, оскільки корумпованість очільників місцевих урядів, регіональних урядових міністрів і мерів великих міст є не менш згубною, ніж тих, повноваження яких поширюються на територію країни (субнаціональні політичні діячі в деяких країнах мають доступ до більших ресурсів, ніж національні лідери в інших країнах, і вони нерідко мають значні можливості для корупційних правопорушень) [2, с. 97–98].

Вищевикладених думок також дотримується міжнародне співтовариство та деякі відомі експерти. Так, за змістом Керівництва Вольфсберзької групи з публічних діячів, міські голови й очільники федеральних регіонів можуть відповідати визначенню публічних діячів, якщо ризик учинення ними корупційних діянь або інших службових зловживань є високим (особа має значні

можливості контролювати кошти та неналежно їх використовувати) [3, с. 3–4]. Привертає увагу також те, що Об'єднана керуюча група з питань боротьби з відмиванням доходів у її Керівництві для фінансового сектору Сполученого Королівства про запобігання ВД/ФТ (частина перша) фактично прирівняла регіональних публічних службовців зі здатністю впливати на укладення публічних угод або приймати інші важливі рішення до публічних діячів, назвавши їх рівною мірою високоризиковими клієнтами [4, с. 63]. Схожим чином про це висловлюються деякі укладачі аналітичних матеріалів, зазначаючи, що публічні службовці на важливих посадах регіонального або місцевого рівня мають уважатись публічними діячами [5, с. 5].

Також, розмірковуючи над цим питанням, зауважимо, що представники вітчизняного громадянського суспільства із Центру протидії корупції та Канцелярської сотні, що є розробниками Відкритого реєстру національних публічних діячів України, вжили випереджальних практичних кроків для вирішення питання про місцевих публічних діячів, включивши відомості про них як про публічних діячів до зазначеної бази даних.

Так, стосовно керівників великих комунальних підприємств наголошується на тому, що з погляду економічної важливості доступу до розпорядження бюджетними коштами окремі комунальні підприємства порівнювані з державними за своєю важливістю. Такими комунальними підприємствами автори вважають такі: 1) виконують важливі публічні функції на рівні міста Києва, що є столицею України; 2) фінансуються з бюджету міста Києва, що частково фінансується з державного бюджету; 3) розпоряджаються бюджетними коштами, що набагато більші, ніж ті, якими розпоряджаються більшість державних підприємств (Комунальне підприємство «Житло-інвестбуд-Укб» у 2017 р. уклало договорів про публічні закупівлі на суму близько 2,1 млрд. грн, серед них – договори на будівництво шкіл і дитсадків, реконструкцію об'єктів соціальної інфраструктури, будівництво соціального житла; Комунальна корпорація «Київавтодор» за 2017 р. уклала договорів про публічні закупівлі на суму близько 2,2 млрд. грн, серед яких – договори на нагляд, утримання та ремонт автомобільних шляхів і шляхово-транспортних споруд на них, мереж зовнішнього освітлення вулиць) [6].

Мерів обласних центрів, за твердженням фахівців Центру протидії корупції та Канцелярської сотні, враховуючи «значущі публічні функції» цих осіб, високі корупційні ризики, пов'язані з їхньою посадою, і їхній вплив на прийняття рішень стосовно використання місцевих бюджетних коштів, варто також уважати публічними діячами [6].

На доповнення до вищевикладеного зауважимо, що, за положеннями законодавства Канади, місцевий голова зі структури місцевого самоврядування будь-якого населеного пункту (місто, селище, село тощо) визнається національним публічним діячем, а за роз'ясненням Австралійського звітно-аналітичного центру фінансових операцій, іноземними публічними діячами мають визнаватись публічні службовці регіонального або муніципального рівня, які мають значні повноваження [7; 8].

Отже, зважаючи на корупційний ризик, пов'язаний із широким доступом до бюджетних коштів і повноваженнями щодо прийняття інших корупціогенних рішень, національними публічними діячами мають визнаватись сільські, селищні, міські голови, старости об'єднаних територіальних громад, керівники адміністративних, управлінських чи наглядових органів комунальних підприємств, а також голови місцевих державних адміністрацій.

Разом із тим є необхідність звизити коло публічних діячів, переглянувши рішення про включення до нього членів керівних органів політичних партій. Уважаємо, що, беручи до уваги загальне визначення публічних діячів і його тлумачення в доктринальних джерелах, більш наближеним до світових стандартів є визнання публічними діячами членів керівних органів лише тих політичних партій, які представлені в законодавчому органі, через вирішальне значення їхніх позицій для прийняття важливих політичних рішень, що тягне за собою високий ризик їх причетності до корупційних зловживань. Натомість сама належність до керівного складу політичних партій не свідчить про виконання відповідними особами важливих або будь-яких інших публічних функцій і наявність у них фактичного політичного впливу, настільки вагомого, щоб піддавати відповідних політичних діячів посиленню заходів перевірки під час взаємодії із суб'єктами первинного фінансового моніторингу. Такий саме підхід відображено у відповідних положеннях законодавства США та Канади (ст. 1010.605 Кодексу федеральних нормативно-правових актів США, ст. 9.3 Акту Канади про запобігання та протидію відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму) [9; 10].

Поряд зі складом публічних осіб зміненим має бути закріплений вітчизняним законодавством строк поширення положень про порядок фінансового обслуговування публічних діячів на осіб, що припинили виконання важливих публічних функцій.

Так, аналіз нормативно-правових актів ЄС і деяких зарубіжних країн свідчить про їх прихильність до таких підходів:

а) з дня залишення посади, з якою пов'язується виконання важливих державних функцій, колишній публічний діяч вважається клієнтом із високим ризиком протягом 12 місяців або довше, якщо відповідний суб'єкт ПФМ вважає, що такий клієнт усе ще несе ризики, що є притаманними публічним діячам (ст. 22 Директиви ЄС, ч. 9 ст. 35 Акта Сполученого Королівства про відмивання грошей) [11; 12];

б) з дня залишення посади, з якою пов'язується виконання важливих державних функцій, колишній національний публічний діяч вважається клієнтом із високим ризиком протягом 18 місяців, а колишній зарубіжний публічний діяч завжди вважається високоризиковим клієнтом (ст. 2а Акта Швейцарії про відмивання грошей) [13];

в) з дня залишення посади, з якою пов'язується виконання важливих державних функцій, за законом колишній публічний діяч вважається звичайним клієнтом, але за рекомендаціями спеціально уповноваженого органу фінансового моніторингу суб'єкти первинного фінансового моніторингу мають застосовувати до колишніх публічних діячів ризик-орієнтований підхід для з'ясування того, чи є вони високоризиковими клієнтами (ст. 1.2, ст. 4.13 Акта Австралії про відмивання грошей) [14];

г) колишній іноземний публічний діяч завжди вважається високоризиковим клієнтом через імовірність того, що його фінансова операція може бути пов'язана з відмиванням корупційних доходів (ст. 1010.605, ч. «с» ст. 1010.620 Кодексу федеральних нормативно-правових актів США) [10];

д) колишній іноземний публічний діяч завжди вважається високоризиковим клієнтом, тоді як цей статус зберігається за колишнім національним публічним діячем протягом 5 років, а міжнародний публічний діяч після залишення посади визнається звичайним клієнтом (ч. 3 ст. 9.3 Акта Канади про відмивання грошей) [9].

Отже, зарубіжний досвід показує різноманіття законодавчих рішень про вплив припинення виконання особою важливих публічних функцій на порядок її обслуговування. Водночас домінуючою та оптимальною є позиція, що колишній іноземний публічний діяч завжди є високоризиковим клієнтом, міжнародний публічний діяч визнається звичайним клієнтом одразу після припинення виконання ним відповідних повноважень, а до колишніх національних публічних діячів застосовується посилена належна перевірка протягом визначеного строку з дня залишення посади з обов'язковим ризик-орієнтованим підходом до їхніх подальших фінансових операцій.

Разом із тим, тоді як законодавства вищезазначених зарубіжних країн поряд із законодавством України докладно визначають, якими критеріями варто керуватись, обираючи порядок обслуговування колишнього публічного діяча, жодних положень про статус членів сім'ї та пов'язаних осіб колишніх публічних діячів за поодинокими винятками виявити не вдалось. Конкретний і зрозумілий підхід до вирішення цього питання відображає лише ч. 11 ст. 15 Акта Сполученого Королівства про відмивання доходів, фінансування тероризму та переказ коштів (інформацію про платника), за якою коли особа, яка була публічним діячем, більше не уповноважена на виконання важливих державних функцій, правила про посилену належну перевірку не застосовуються до її членів сім'ї та близьких осіб незалежно від того, чи спливає строк додаткового їх застосування до колишнього публічного діяча [12]. Однак зазначений підхід не є бажаним до запровадження, оскільки вірогідність відмивання злочинних доходів самим публічним діячем і його близькими або пов'язаними особами визнається однаковою, тоді як, за зазначеним підходом, суворість обмежувальних заходів відрізняється. Більше того, оскільки колишній публічний діяч, не очікуючи спливу строку, протягом якого він підлягає заходів посиленої належної перевірки, матиме можливість удаватись до використання членів сім'ї або пов'язаних осіб для зменшення ризику викриття ініційованих таким публічним діячем незаконних фінансових операцій, утрачає сенс сам зазначений строк (строк, протягом якого особа, яка припинила виконання важливих публічних функцій, вважається публічним службовцем). Отже, схилиємось до думки, що зазначений особливий статус має поширюватись на членів сім'ї та пов'язаних осіб публічних діячів доти, допоки він поширюється на самих осіб, що виконують або виконували важливі публічні функції.

Також варто розглянути можливість запозичення правил про первісний ризик, пов'язаний із публічним діячем, що містяться в положеннях міжнародних стандартів і діють за законодавством окремих зарубіжних країн. За цими правилами, якщо з'ясовано, що за послугами суб'єкта ПФМ звернувся національний або міжнародний публічний діяч, законодавство країн, у яких національний або міжнародний публічний діяч автоматично не визнається носієм великих

ризиків, зобов'язує суб'єкта ПФМ перед тим, як уживати до них заходів посиленого фінансового моніторингу, виміряти ризики, пов'язані з такими публічними діячами, якщо вони не виявляться високими, обслуговувати їх за загальними правилами. Іноземний публічний діяч, на протипагу до національних і міжнародних, за будь-яких обставин визнається високоризиковим клієнтом [9; 12].

**Висновки.** Осмисливши вищевикладений підхід у світлі вітчизняних реалій, уважаємо правильним лише часткове використання зазначеного зарубіжного підходу. Розумним кроком є встановлення обов'язку суб'єктів ПФМ попередньо визначати ступінь ризику лише міжнародних публічних діячів (не вважаючи їх високоризиковими клієнтами до оцінювання ризиків). Натомість послаблювати режим опрацювання фінансових операцій національних публічних діячів України натеper є недоцільним через їх украй негативну репутацію в питаннях, пов'язаних із корупцією, що підтверджується дослідженнями авторитетних міжнародних організацій.

**Список використаних джерел:**

1. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1702-VII. Дата оновлення: 24 листопада 2018 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1702-18>.
2. Chaikin D., Sharman J.C. Corruption and money laundering: a symbiotic relationship. New York: Palgrave Macmillan. 2009. 234 p.
3. Wolfsberg Group Publication Statement Guidance on Politically Exposed Persons (PEPs). 2017. URL: <https://www.wolfsberg-principles.com/sites/default/files/wb/pdfs/wolfsberg-standards/2.%20Wolfsberg-Group-Publication-Statement-ABC.pdf>.
4. Prevention of money laundering/combating terrorist financing: The Joint Money Laundering Steering Group Guidance of 13 December 2017 (revision). Part I. 212 p. URL: <http://www.jmlsg.org.uk/download/10005>.
5. Giersch C., LexisNexis. Political corruption and the assessment of politically exposed persons. 2017. URL: <http://www.globalriskaffairs.com/wp-content/uploads/2017/05/Political-corruption-and-the-assessment-of-politically-exposed-persons-rev..pdf>.
6. Громадське об'єднання «Центр протидії корупції». Хто такі публічні діячі. URL: <https://pep.org.ua/uk/hto-taki-publichni-diya/>.
7. Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (2017) Politically exposed persons and heads of international organizations – Financial entities. URL: <http://www.fintrac-canafe.gc.ca/guidance-directives/client-clientele/Guide12/12-eng.asp>.
8. Key terms used in the AML/CTF Rules definition of PEPs: Australian Transaction Reports and Analysis Centre Guidance of 21 December 2015. URL: <http://www.austrac.gov.au/key-terms-used-amlctf-rules-definition-peps>.
9. Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act of Canada S.C. 2000, c. 17. Status as of 17 October 2018. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-24.501/>.
10. 31 United States Code of Federal Regulations: Chapter X – Financial crimes enforcement network, Department of the Treasury: Part 1010 – General provisions. URL: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/31/part-1010>.
11. Про запобігання використанню фінансової системи для відмивання грошей та фінансування тероризму: Директива (ЄС) від 20 травня 2015 року 2015/849 Європейського парламенту та Ради ЄС, що вносить зміни до Регламенту (ЄС) № 648/2012 Європейського Парламенту та Ради і припиняє дію Директиви 2005/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради і Директиви Комісії 2006/70/ЄС/. URL: [http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site\\_docs/2016/20160516/DIRECTIVE%20\(EU\)%202015\\_UA.htm](http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2016/20160516/DIRECTIVE%20(EU)%202015_UA.htm).
12. The Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds (Information on the Payer) Regulations 2017: United Kingdom Statute No. 692 coming into force on 26th June 2017. URL: [http://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/692/pdfs/uksi\\_20170692\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/692/pdfs/uksi_20170692_en.pdf).
13. Federal Act on Combating Money Laundering and Terrorist Financing: Law of Swiss Confederation of 10 October 1997. Status as of 1 January 2016. URL: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19970427/index.html>.
14. Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Rules Instrument 2007: Legislative Instrument of Australia of 2007 № 1. Status as of 3 April 2018. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/F2018C00061>.