

*Шевченко М. В.,
аспірант кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету*

ПЕРСПЕКТИВИ ОХОПЛЕННЯ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ БЕЗ СТАТУСУ ПУБЛІЧНОГО ДІЯЧА СПЕЦІАЛЬНИМИ ЗАХОДАМИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ВІДМИВАННЮ ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ, ЩО ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ ДО ПУБЛІЧНИХ ДІЯЧІВ

Анотація. Комплекс посиленних заходів запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, що застосовується до публічних діячів, за умови його належного пристосування шляхом виключення або послаблення факторів, якими зумовлено його первинне призначення, може використовуватись із цією самою метою відносно публічних службовців без статусу публічного діяча.

Ключові слова: запобігання та протидія відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, поглиблена належна перевірка, публічний діяч, середня та нижча ланка публічних службовців.

Постановка проблеми. Згідно з міжнародними стандартами запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, в особливих випадках, пов'язаних із підвищеним ризиком використання суб'єкта первинного фінансового моніторингу для відмивання доходів злочинним шляхом, передбачається застосування комплексу більш масштабних та інтенсивних заходів запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, порівняно з тими, яким підлягають клієнти зі звичайним ступенем ризику. Однією з категорій високоризикових клієнтів визнаються публічні діячі, члени їх сімей та пов'язані особи публічних діячів.

Виклад основного матеріалу. Ознайомившись із рекомендаціями Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) та роз'яснювальними матеріалами до них, маємо можливість констатувати, що публічним діячем прийнято вважати особу, яка є або була наділеною важливими публічними функціями (prominent public function). При цьому ключовою особливістю важливих публічних функцій є те, що з їх виконанням пов'язується закріплення за публічним службовцем повноважень та фактичних можливостей на високих рівнях приймати політичні рішення, що чинять значний вплив на реалізацію політики, програм та інших масштабних публічних владних заходів, насамперед, на збирання, розподіл та використання бюджетних коштів. Як приклади носіїв важливих публічних функцій у документах FATF наводяться національні та іноземні голови держав, очільники урядів та міністри, представники вищої ланки дипломатичного корпусу, члени правління центральних банків, політичні діячі з представницькими мандатами, вищі судові посадові особи, вищий офіцерський склад збройних сил, члени королівських сімей із владними повноваженнями, вище керівництво державних суб'єктів господарювання, керівники провідних політичних партій. Крім

того, публічними діячами визнаються представники вищого керівництва міжнародних організацій, зокрема їх голови з їх заступниками, члени колегіальних органів управління тощо [1, с. 18; 2, с. 94].

Разом із тим публічні службовці, які не уповноважуються на виконання важливих публічних функцій, залишаються поза межами поняття «публічний діяч» та сфери поширення особливого режиму користування послугами фінансових установ та інших суб'єктів первинного фінансового моніторингу [1, с. 19]. Пояснюючи причини встановлення зазначеного обмеження, Д. Чайкін та Дж. К. Шарман зауважили, що воно впливає з того, що основним завданням системи запобігання та протидії відмиванню корупційних доходів є боротьба з найбільш серйозними формами корупції, такими як «велика корупція» старших політичних діячів. Більше того, на їх погляд, виключення публічних службовців середньої та нижчої ланки з визначення поняття «публічний діяч» має практичне значення. Якщо ці особи вважались би публічними діячами, мільйони публічних службовців піддавались би посиленним заходам належної перевірки [2, с. 96].

Разом із тим аналіз наукових та аналітичних досліджень, насамперед праць Д. Чайкіна та Дж. К. Шармана, Л. де Кокера, М.М. Прошуніна, свідчить про те, що великою прихильністю наукового та експертного співтовариства користується думка про необхідність часткового або повного застосування посиленних заходів запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, відносно публічних службовців, які не мають статусу публічного діяча, що має забезпечити подальший прогресивний розвиток системи запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, шляхом створення несприятливого середовища для корупційних правопорушень середніх та молодших публічних службовців та спроб відмивання ними корупційних доходів.

Перш за все, розглянемо можливість ототожнення публічних діячів із публічними службовцями.

Розмірковуючи над цим кроком, слід мати на увазі те, що значною підтримкою користується позиція про його недоцільність. Нагадаємо, що за визначеннями FATF поняття «публічний діяч» не включає публічних службовців середньої та нижчих ланок [3]. Вольфсберзька група щодо цього наголошує на тому, що поняття «публічний діяч» не має розвиватись включенням до нього осіб, які виконують функції держави або місцевого самоврядування без можливості незаконного збагачення, оскільки це призводить до ефективного використан-

ня ресурсів, неналежного обслуговування споживачів послуг фінансових установ та, у крайніх випадках, відмови в наданні фінансових послуг усім публічним особам, членам їх сімей або пов'язаним особам [4]. Так само, на переконання Д. Чайкіна та Дж. К. Шармана, виключення з визначення FATF публічних службовців середньої ланки має практичний сенс, оскільки в іншому випадку мільйони публічних службовців будуть піддані заходам належної перевірки [2, с. 97].

На противагу до вищевикладених тверджень Л. де Кокер дотримується думки про те, що поширення поняття «публічний діяч» на всіх публічних службовців посилить антикорупційний вплив відповідних положень. На переконання вченого, для суб'єктів первинного фінансового моніторингу відносно нескладно ідентифікувати публічних службовців серед клієнтів та моніторити їх рахунки для виявлення незвичних фінансових операцій. Більше того, учасникам системи не доведеться розмежовувати старших та молодших публічних службовців. Як висновок, за словами вченого, більш широке застосування особливих правил ведення ділових відносин із публічними діячами, його вплив та вартість мають бути дослідженими [5, с. 350].

Альтернативним до вищевикладених та менш радикальним рішенням, запропонованим декількома вченими, є встановлення особливих умов обслуговування публічних службовців, що не є публічними діячами, але менш суворих, ніж ті, за якими обслуговуються публічні діячі.

Зокрема, Д. Чайкін та Дж. К. Шарман зауважили, що суб'єктам первинного фінансового моніторингу належить за певних обставин застосовувати до публічних службовців посилені заходи належної перевірки. Такими обставинами може бути внесення публічним службовцем середньої ланки на банківський рахунок великої суми коштів невідомого походження. За твердженням вчених, публічний службовець, що займає відповідальне становище, пов'язане з розпорядженням публічними коштами або укладенням договорів на користь держави, є схильним до корупції, особливо якщо розмір його заробітної плати є невеликим, а розмір хабарів є значним. Однак для цього суб'єктам первинного фінансового моніторингу має бути відоме місце роботи, а ідентифікація має забезпечуватись системою автоматизованого моніторингу рахунків [2, с. 97]. Схожими є міркування М.М. Прошуніна, який, за результатами свого дисертаційного дослідження, висловився на користь доцільності законодавчого закріплення спеціального моніторингу стосовно національних державних та муніципальних службовців [6, с. 16].

Вищевикладене цілком узгоджується з позицією Вольфсберзької групи, за якою публічні службовці, що не відповідають критерію старшинства або важливості (через що не кваліфікуються як публічні діячі), все ж несуть підвищений ризик для суб'єктів первинного фінансового моніторингу бути причетними до відмивання корупційних доходів. Вказується на те, що такі особи мають належним чином оцінюватись у рамках ризик-орієнтованого підходу [4].

Принагідно зауважимо, що з подібною ініціативою виступали народні депутати України. Так, за Пояснювальною запискою до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення моніторингу фінансових операцій осіб, уповноважених виконувати функції держави» від 16 березня 2009 р., реєстраційний номер 4204, цим законопроектом пропонувалося зобов'язати банки ідентифікувати

клієнтів – осіб, уповноважених виконувати функції держави, що здійснюють операції з готівкою без відкриття рахунку на суму, що в 1000 і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян. Також вказувалося на необхідність встановити, що рахунок клієнтам – особам, уповноваженим виконувати функції держави, відкривається, та зазначені операції здійснюються лише після проведення ідентифікації особи, надання нею відповідних документів (інформації про місце роботи) та вжиття заходів відповідно до законодавства, яке регулює відносини у сфері запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Більше того, порушувалося питання про те, щоб надавати обов'язковому фінансовому моніторингу ті самі фінансові операції, які вчинені особами, уповноваженими виконувати функції держави, якщо сума, на яку вони проводяться, перевищує в тисячу і більше разів неоподатковуваний мінімум доходів громадян [7].

Обміркувавши вищевикладене, оптимальним рішенням вважаємо поширення сфери застосування частини спеціальних заходів, що здійснюються під час надання послуг публічним діячам, на тих національних публічних службовців, які, незважаючи на менш високий статус, уповноважуються на розпорядження бюджетними коштами, вирішення питань про права та обов'язки людини за деяких обставин та виконання інших функцій, що значно підвищують ризик корупційних зловживань із їх участю (високоризикові публічні службовці).

Перелік таких посад публічних службовців має визначатись компетентним органом, яким за розподілом сфер відання в системі органів виконавчої влади є Національне агентство України з питань державної служби (НАДС). Серед іншого, це узгоджується з п. 48 Плану заходів на 2017–2019 роки з реалізації Стратегії розвитку системи запобігання та протидії ВД/ФТ на період до 2020 року (затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2017 р. № 601-р), який покладає на НАДС обов'язок підготувати пропозиції щодо формування переліку посад державної служби, у зв'язку із зайняттям однієї з яких особа автоматично буде віднесена до категорії національних публічних діячів [8], що дозволяє стверджувати про те, що цей державний орган є найбільш обізнаним із особливостями проходження служби на тих чи інших посадах, а для більш повного інформування він може одержувати від інших центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування списки посад із високим корупційним ризиком. Ці списки можуть складатись на основі звітів за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності відповідних органів, що готуються відповідно до абз. 3 ч. 2 ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції» [9].

Заходами, що застосовуватимуться під час обслуговування суб'єктами первинного фінансового моніторингу публічних службовців на зазначених посадах, мають бути: 1) ідентифікація таких публічних службовців; 2) встановлення джерела коштів, пов'язаних із фінансовою операцією. Інформаційною основою для обох заходів слугуватиме реєстр декларацій, даними з якого суб'єктів первинного фінансового моніторингу може забезпечувати Національне агентство з питань запобігання корупції, яке, отримуючи результати перевірки клієнтів певного суб'єкта первинного фінансового моніторингу на належність до високоризикових публічних службовців, направлятиме суб'єкту первинного фінансового моніторингу підтвердження того, що той чи інший клієнт

дійсно є високоризиковим публічним службовцем. Цей факт зобов'язуватиме суб'єкта первинного фінансового моніторингу повідомляти НАЗК про спроби високоризикового публічного службовця вчинити фінансову операцію та її суму, що дозволить НАЗК її зареєструвати для накопичення відомостей для перевірки фінансових операцій публічного службовця їх на відповідність фінансовим можливостям публічного службовця, відображеним у декларації. Якщо буде виявлена розбіжність сум видаткових фінансових операцій публічного службовця за певний період із його доходами, що підтверджується відомостями від НАЗК, суб'єкт первинного фінансового моніторингу буде зобов'язаний звернутись до публічного службовця за поясненнями, залежно від яких прийме рішення про проведення фінансової операції (з повідомленням про це НАЗК і з наведенням підстав для такого рішення) або про протилежне з одночасним повідомленням Держфінмоніторингу про підозрілу фінансову операцію.

Більше того, запровадивши зазначене нововведення, можливим є забезпечення виконання публічним службовцем його обов'язку повідомити НАЗК про суттєву зміну в майновому стані суб'єкта декларування (запровадивши положення про те, що фінансова операція на суму, яка перевищує 50 прожиткових мінімумів, проводиться, серед іншого, за умови, що публічний службовець повідомив НАЗК про суттєву зміну в майновому стані).

Висновки. Як наслідок, рішення про обслуговування суб'єктами первинного фінансового моніторингу публічних службовців на високоризикових посадах із їх ідентифікацію та встановленням джерела коштів, пов'язаних із фінансовою операцією, через інформаційний обмін із НАЗК забезпечить значний антикорупційний ефект, а також мінімальне адміністративне навантаження на суб'єктів первинного фінансового моніторингу, оскільки дій, що виконуються поза межами автоматизованих процесів, вкрай мало та вони не є працездатними.

Література:

1. Руководство FATF «Публичные должностные лица (рекомендации 12 и 22)». 2013. URL: https://eurasiangroup.org/files/FATF_docs/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf.
2. Chaikin D., Sharman J.C. Corruption and Money Laundering: a Symbiotic Relationship. New York: Palgrave Macmillan. 2009. 234 p.
3. The Use of the FATF Recommendations to Combat Corruption: FATF Best Practices Paper of October 2013. 31 p. URL: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/BPP-Use-of-FATF-Reccs-Corruption.pdf>.
4. 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>.

5. De Koker L. Applying anti-money laundering laws to fight corruption. Handbook of Global Research and Practice in Corruption / edited by A. Graycar, R.G. Smith. Cheltenham, 2011. Pp. 340-359.
6. Прошунин М.М. Финансовый мониторинг в системе противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма: российский и зарубежный опыт: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2010. 44 с.
7. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення моніторингу фінансових операцій осіб, уповноважених виконувати функції держави» від 16 березня 2009 р., реєстраційний № 4204. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=34747&pf35401=137377>.
8. План заходів на 2017-2019 роки з реалізації Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення на період до 2020 року: затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2017 р. № 601-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/601-2017-%D1%80>.
9. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. Дата оновлення: 31 серпня 2018 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

Шевченко М. В. Перспективы охвата публичных служащих без статуса публичного деятеля специальными средствами предотвращения и противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, применяемыми к публичным деятелям

Аннотация. Комплекс усиленных мер предупреждения и противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, применяемых к публичным деятелям, при условии его надлежащего приспособления путем исключения или ослабления факторов, которыми обусловлено его первоначальное назначение, может использоваться с этой же целью применительно к публичным служащим без статуса публичного деятеля.

Ключевые слова: предотвращение и противодействие отмыванию доходов, полученных преступным путем, публичный деятель, углубленная надлежащая проверка, среднее и низшее звено публичных служащих.

Shevchenko M. Prospects for covering public servants without a public figure status by special measures to prevent and combat money laundering, which are applicable to public figures

Summary. The package of enhanced customer due diligence measures targeting politically exposed persons could be adjusted to be used for the same anti-money laundering purpose but in relation to middle-ranking or more junior individuals.

Key words: anti-money laundering, enhanced customer due diligence, middle-ranking or more junior individuals, politically exposed person.