

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

УДК 346.6: 336.7

DOI DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.32>

**Лазур Я. В.**

доктор юридичних наук, професор,  
декан юридичного факультету,  
Ужгородський національний університет

**Шевченко М. В.**

доктор філософії у галузі права,  
докторант кафедри публічного та приватного права  
Університет митної справи та фінансів

### **ЗАСТОСУВАННЯ ПОСИЛЕНИХ ЗАХОДІВ НАЛЕЖНОЇ ПЕРЕВІРКИ ДО КОЛИШНІХ ПОЛІТИЧНО ЗНАЧУЩИХ ОСІБ ЯК СПОСІБ ЗАПОБІГАННЯ ВІДМИВАННЮ ДОХОДІВ КОРУПЦІЙНОГО ПОХОДЖЕННЯ: ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

Автори виходять з того, що для належного функціонування комплексу спеціальних заходів антикорупційного спрямування у рамках системи запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, на законодавчому рівні має закріплюватись можливість їх застосування упродовж часу, протягом якого притаманний публічним діячам ризик використання ними послуг суб'єкта первинного фінансового моніторингу для відмивання доходів корупційного походження зберігається навіть після припинення виконання ними відповідних функцій. За підсумками дослідження правового регулювання питань застосування посиленних заходів належної перевірки до колишніх політично значущих осіб за законодавством України з урахуванням відповідного зарубіжного досвіду, у статті обґрунтовано, що має бути усунена правова невизначеність, спричинена неузгодженістю законодавчих положень, які визначають категорії та окреслюють коло посад публічних діячів, встановлюючи, що ними є, у тому числі, ті фізичні особи, які виконували протягом останніх 3 років визначні публічні функції, із положеннями про обов'язок суб'єкта первинного фінансового моніторингу продовжувати вживати до колишніх політично значущих осіб посилені заходи належної перевірки протягом 12 місяців. Оптимальним законодавчим нововведенням з питання тривалості спеціального режиму обслуговування колишніх публічних діячів, яке відповідає найкращому зарубіжному досвіду та є якомога більш виваженим з урахуванням національних реалій, автори вважають встановлення того, що колишній іноземний публічний діяч завжди є високоризиковим клієнтом, діячі, які виконували публічні функції в міжнародних організаціях є звичайними клієнтами одразу після припинення виконання ним відповідних повноважень, а до колишніх національних публічних діячів застосовується посилена належна перевірка протягом 3 років з дня залишення посади із обов'язковим ризик-орієнтованим підходом до оцінки ступеня підозрливості їх подальших фінансових операцій. Особливий статус має поширюватись на членів сім'ї та пов'язаних осіб публічних діячів доти, доки він поширюється на самих осіб, що виконують або виконували важливі публічні функції.

**Ключові слова:** посилені заходи належної перевірки запобігання та протидія відмиванню доходів корупційного походження; політично значущі особи; політично значущі особи, які припинили виконання визначних публічних функцій.

**Постановка проблеми та завдання дослідження.** Система запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, є основоположним елементом національного антикорупційного механізму у його частині, що стосується посадових осіб із найбільш значним обсягом владних повноважень та неформального політичного впливу (політичних значущих осіб або публічних діячів). У рамках системи запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, відстежується рух активів, одержаних внаслідок вчинення корупційних кримінальних правопорушень, встановлюються зв'язки доходів корупційного походження із відповідними корумпованими публічними службовцями, відбувається активна інформаційна взаємодія суб'єктів фінансового моніторингу із антикорупційними правоохоронними органами. Більше того, особливе значення для запобігання корупції має превентивний ефект, що виражається у зменшенні привабливості для публічних службовців перспективи як відмивання доходів корупційного походження, так і вчинення предикатних корупційних кримінальних правопорушень, оскільки система запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, підвищує ймовірність викриття корумпованого публічного службовця, змушує його вкладати значно більше особистих зусиль, фінансових та політичних ресурсів для убезпечення себе від виявлення фінансових операцій без гарантій результативності цих заходів. Водночас, для належного функціонування комплексу спеціальних заходів антикорупційного спрямування у рамках системи запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, на законодавчому рівні має закріплюватися можливість їх застосування упродовж часу, протягом якого притаманний публічним діячам ризик використання ними послуг суб'єкта первинного фінансового моніторингу для відмивання доходів корупційного походження зберігається

навіть після припинення виконання ними відповідних функцій. Для цього у положеннях відповідного законодавства має бути відображений підхід щодо визначення тривалості спеціального режиму обслуговування колишніх публічних діячів, який відповідає найкращому зарубіжному досвіду та є якомога більш виваженим з урахуванням національних реалій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор в яких розглядають цю проблему і підходи до її розв'язання.** Спрямованість дослідження на аналіз спеціальних положень законодавства України про запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, що стосуються правил обслуговування колишніх публічних діячів, а також на порівняльно-правовий огляд з питань, пов'язаних із зазначеною тематикою, обумовлює необхідність охопити джерелознавчим аналізом Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» (далі – Закон № 361-IX), а також законодавчі положення деяких зарубіжних держав (Австралія, Канада, США, Швейцарія) із цим само предметом регулювання.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є визначення оптимального шляху правового регулювання питань застосування посиленних заходів належної перевірки до колишніх політично значущих осіб.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Розпочинаючи дослідження, ознайомимось із положеннями законодавства України, у яких визначаються категорії та окреслюється коло посад публічних діячів, а також викладаються загальні та спеціальні заходи запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, що застосовуються до публічних діячів та їх фінансових операцій.

Так, за законодавством України політично значущими особами є фізичні особи,

які є національними, іноземними публічними діячами та діячами, які виконують публічні функції в міжнародних організаціях (п. 47 ч. 1 ст. 1 Закону № 361-IX). Національними публічними діячами є фізичні особи, які виконують або виконували протягом останніх 3 років в Україні визначні публічні функції на визначених законом посадах, зокрема, народні депутати України, керівники органів прокуратури, голови та судді апеляційних судів тощо (п. 37 ч. 1 ст. 1 Закону № 361-IX). Іноземні публічні діячі – фізичні особи, які виконують або виконували протягом останніх 3 років визначні публічні функції в іноземних державах, а саме члени судових органів, рішення яких не підлягають оскарженню, крім оскарження у зв'язку з винятковими обставинами, керівники адміністративних, управлінських чи наглядових органів державних підприємств тощо (п. 28 ч. 1 ст. 1 Закону № 361-IX). Діячі, які виконують публічні функції в міжнародних організаціях, – посадові особи міжнародних організацій, які виконують чи виконували протягом останніх 3 років керівні (визначні публічні) функції на найвищому рівні (п. 20 ч. 1 ст. 1 Закону № 361-IX). Більше того, для цілей системи запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, до політично значущих осіб прирівнюються члени їх сімей, а також пов'язані із ними особи, які характеризуються тим, що вони мають тісні ділові зв'язки з політично значущими особами (зокрема, спільне бенефіціарне володіння юридичною особою) або є кінцевими бенефіціарними власниками юридичних осіб, про які відомо, що вони де-факто були утворені для вигоди політично значущих осіб (п. 42 ч. 1 ст. 1 Закону № 361-IX) [1].

Для мінімізації ризику використання політично значущими особами послуг фінансових установ та інших суб'єктів первинного фінансового моніторингу для відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, у тому числі доходів корупційного походження, законодавство України встановлює, що суб'єкт первинного фінансового моніторингу зобов'язаний додатково під час належної перевірки здійснювати стосовно клієнтів, які (кінцеві

бенефіціарні власники яких) є політично значущими особами, членами їх сімей та особами, пов'язаними з політично значущими особами, такі заходи:

мати належну систему управління ризиками з метою виявлення факту належності клієнта або кінцевого бенефіціарного власника клієнта до зазначеної категорії;

одержувати дозвіл керівника суб'єкта первинного фінансового моніторингу для встановлення (продовження) ділових відносин, проведення (без встановлення ділових відносин) порогових фінансових операцій (на суму, яка дорівнює чи перевищує 400 тисяч гривень, у тому числі у еквіваленті за офіційним курсом до іноземних валют, незалежно від того, проводиться така фінансова операція одноразово чи як кілька фінансових операцій, що можуть бути пов'язані між собою);

вживати достатніх заходів з метою встановлення джерела статків (багатства) та джерела коштів, з якими пов'язані ділові відносини чи операції з такими особами;

здійснювати на постійній основі поглиблений моніторинг ділових відносин (ч. 13 ст. 1 Закону № 361-IX) [1].

Більше того, у разі якщо політично значуща особа перестала виконувати визначні публічні функції, суб'єкт первинного фінансового моніторингу зобов'язаний продовжувати не менше ніж протягом 12 місяців враховувати її триваючі ризики та вживати вищенаведених заходів поки не переконається в тому, що такі ризики відсутні. При цьому суб'єкт первинного фінансового моніторингу повинен враховувати ризики, що залишаються властивими політично значущій особі, зокрема:

– рівень впливу, що особа може ще мати;

– обсяг повноважень, якими вона була наділена;

– зв'язок між минулими та чинними повноваженнями тощо (ч. 13 ст. 1 Закону № 361-IX) [1].

Разом з тим, взявши до уваги зарубіжний досвід та деякі інші міркування, слід наголосити на тому, що має бути змінений встановлений законодавством України строк застосування посиленних заходів запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, до

осіб, що припинили виконання важливих публічних функцій, а також членів їх сімей та пов'язаних з ними осіб. Поруч із тим, має бути усунена правова невизначеність, спричинена неузгодженістю законодавчих положень, які визначають категорії та окреслюють коло посад публічних діячів, встановлюючи, що ними є, у тому числі, ті фізичні особи, які виконували протягом останніх 3 років визначні публічні функції, із положеннями про обов'язок суб'єкта первинного фінансового моніторингу продовжувати вживати до колишніх політично значущих осіб посилені заходи належної перевірки протягом 12 місяців.

Насамперед, у цьому зв'язку звернемо увагу на те, що аналіз нормативно-правових актів Європейського Союзу та деяких зарубіжних держав свідчить про їх прихильність до таких підходів:

– з дня залишення посади, з якою пов'язується виконання важливих публічних функцій, колишній публічний діяч вважається клієнтом із високим ризиком протягом 12 місяців, або довше, якщо відповідний суб'єкт первинного фінансового моніторингу вважає, що такий клієнт все ще несе ризики, що є притаманними публічним діячам (ст. 22 Директиви ЄС 2015/849 від 20 травня 2015 р. про запобігання використанню фінансової системи для цілей відмивання грошей або фінансування тероризму, ч. 9 ст. 35 Акту Сполученого Королівства про відмивання доходів, фінансування тероризму та переказ коштів (інформацію про платника) [2; 3];

– 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 іноземний публічний діяч завжди вважається високоризиковим клієнтом (ст. 2а Федерального акту Швейцарії про боротьбу із відмиванням доходів та фінансуванням тероризму) [4];

– 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 моніто-

рингу мають застосовувати до колишніх публічних діячів ризик-орієнтований підхід для з'ясування того, чи є вони високоризиковими клієнтами (ст. 1.2, ст. 4.13 Акту Австралії про боротьбу із відмиванням злочинних доходів та фінансуванням тероризму) [5];

– колишній іноземний публічний діяч завжди вважається високоризиковим клієнтом через ймовірність того, що його фінансова операція може бути пов'язана із відмиванням корупційних доходів (ст. 1010.605, ч. «с» ст. 1010.620 Кодексу федеральних нормативно-правових актів США) [6];

– 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 Акту Канади про боротьбу із відмиванням злочинних доходів та фінансуванням тероризму) [7].

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 про те, 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 посилені належна перевірка протягом визначеного строку з дня залишення посади із обов'язковим ризик-орієнтованим підходом до їх подальших фінансових операцій.

Разом з тим, тоді як законодавства вищезазначених зарубіжних країн поруч із законодавством України докладно визначають, якими критеріями слід 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 та зрозумілий підхід до вирішення цього питання відображає лише

ч. 11 ст. 15 Акту 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 [3]. Однак, зазначений підхід не є бажаним до запровадження, оскільки вірогідність відмивання злочинних доходів самим публічним діячем та 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 вдаватись до використання членів сім'ї або пов'язаних осіб для зменшення ризику викриття ініційованих таким публічним діячем незаконних фінансових операцій, втрачає сенс сам строк, протягом якого особа, яка припинила виконання важливих публічних функцій, вважається публічним діячем.

**Висновки з дослідження.** Підбиваючи підсумки дослідження правового регулювання питань застосування посиленних заходів належної перевірки до колишніх політично значущих осіб за законодавством України з урахуванням відповідного зарубіжного досвіду, зауважимо, що має бути усунена правова невизначеність, спричинена неузгодженістю законодавчих положень, які визначають категорії та окреслюють коло посад публічних діячів, встановлюючи, що ними є, у тому числі, ті фізичні особи, які виконували протягом останніх 3 років визначні публічні функції, із положеннями про обов'язок суб'єкта первинного фінансового моніторингу продовжувати вживати до колишніх політично значущих осіб посилені заходи належної перевірки протягом 12 місяців. Оптимальним законодавчим рішенням з питання тривалості спеціального режиму обслуговування колишніх публічних діячів, яке відповідає найкращому зарубіж-

ному досвіду та є якомога більш виваженим з урахуванням національних реалій, є встановлення того, що колишній іноземний публічний діяч завжди є високоризиковим клієнтом, колишні діячі, які виконували публічні функції в міжнародних організаціях є звичайними клієнтами одразу після припинення виконання ним відповідних повноважень, а до колишніх національних публічних діячів застосовується посилена належна перевірка протягом 3 років з дня залишення посади із обов'язковим ризикорієнтованим підходом до оцінки ступеня підозрілості їх подальших фінансових операцій. Більше того, особливий статус має поширюватись на членів сім'ї та пов'язаних осіб публічних діячів доти, доки він поширюється на самих осіб, що виконують або виконували важливі публічні функції.

#### **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 6 грудня 2019 року № 361-IX. Дата оновлення: 19 листопада 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20/conv#n647>
2. Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC. Status as of: 30 June 2021. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02015L0849-20210630>
3. Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act of Canada S.C. 2000, c. 17. Status as of 29 June 2021. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-24.501/>
4. 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>
5. 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/ukxi/2017/692/pdfs/ukxi\\_20170692\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2017/692/pdfs/ukxi_20170692_en.pdf)
6. Federal Act on Combating Money Laundering and Terrorist Financing: Law of Swiss Confederation of 10 October 1997. Status as of 1 January 2022. URL: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19970427/index.html>
7. 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>

**Lazur Ya., Shevchenko M. Enhanced customer due diligence with respect to former politically exposed persons as a way of corruption-related money laundering prevention: Ukrainian legislative framework and foreign experience**

*The authors presume that for the proper functioning of the set of special anti-corruption measures within the anti-money laundering framework the law should stipulate that these measures could be taken while there is continuing risk posed by politically exposed persons relating to the use of the financial system for the purposes of money laundering, including laundering of corruption proceeds, even after they are no longer entrusted with a prominent public function. According to the results of the study of the legal regulation of the application of enhanced due diligence measures to former politically exposed persons under the law of Ukraine and in light of the relevant foreign experience, the article highlights the legal uncertainty caused by the misalignment between the legislative provisions that define categories of politically exposed persons and outline the range of positions with prominent public functions (establishing that they include natural persons who have performed important public functions during the past 3 years), with provisions on the obligation born by obliged entities to continue to take into account the continuing risk posed by that person and to apply appropriate and risk-sensitive measures for 12 months. The optimal legislative amendment on the issue of the duration of the special regime for former politically exposed persons, which corresponds to the best foreign experience and is as balanced as possible in view of Ukrainian realities, according to the authors is establishing that a former foreign politically exposed person is always a high-risk client, politically who were entrusted with a prominent public function by an international organisation are ordinary clients immediately after the termination of their respective powers, and former national politically exposed persons are subject to enhanced due diligence within 3 years from the date of leaving their position with a mandatory risk-oriented approach to assessing the degree of suspiciousness of their further financial transactions. The afore-mentioned measures should also apply to family members or persons known to be close associates of politically exposed persons as long as they are to be applied to respective politically exposed persons.*

**Key words:** enhanced customer due diligence; politically exposed persons; prevention of corruption-related money laundering; politically exposed person no longer entrusted with a prominent public function.