CZU: 343.351(477) **DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.12176958**

ФИНАНСОВЫЙ МОНИТОРИНГ «ПОЛИТИЧЕСКИ ЗНАЧИМЫХ ЛИЦ (PEPs)» КАК СРЕДСТВО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЛЕГАЛИЗАЦИИ (ОТМЫВАНИЮ) «ГРЯЗНЫХ ДЕНЕГ»: ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Коломоец Татьяна

доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент НАПрН Украины, Заслуженный юрист Украины, декан юридического факультета Запорожского национального университета (Украина)

The paper considers the state financial monitoring of "politically exposed persons" in the aspect of the priority vector of Ukraine's foreign policy in the conditions of European integration, formation of the relevant legal framework. The paper analyses the "quality" of normative fixation of the grounds for the application of state financial monitoring of "politically exposed persons" as a means of prevention and counteraction to legalization (laundering) of "dirty money". The "problematic" aspects of the "basic" legislative act (subject, time, object) are highlighted, the "defects" of law enforcement are analyzed.

Keywords: *publicly significant persons, legalization (laundering) of "dirty money", counteraction, prevention, legislation.*

В условиях активизации практической реализации евроинтеграционных стремлений Украины одним из «домашних заданий», определивших «вектор нового этапа» на тупи к членству Украины в ЕС, является усиление «качества» унормирования основ использования государственного финансового мониторинга «политически значимых лиц» как одного из эффективных инструментов предупреждения и противодействия легализации (отмыванию) «грязных денег». Необходимо отметить, что соответствующее направление как приоритетное в украинском нормотворчестве было выделено еще в 2014 году, когда был принят «базовый» законодательный акт – Закон Украины «О предупреждении и противодействии легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, финансирования терроризма и финансирования распространения оружия массового поражения» (утратил силу вследствие принятия Закона Украины № 361-IX с аналогичным названием 06 декабря 2019 года). Однако, не смотря на это, эффективным использование вышеуказанного инструмента предупреждения и противодействия противоправным явлениям не было, что и обусловило «повышенное внимание» со стороны ЕС к этому вопросу,

определение в качестве «одного из семи ключевых проблем», решение которых и определяло результативность дальнейшей реализации внешней политики Украины в аспекте евроинтеграции.

Анализ действующего законодательства Украины т практики его применения в сфере предупреждения и противодействия легализации (отмывания) «грязных денег» - «доходов, полученных преступным путем, финансирования терроризма и финансирования распространения оружия массового поражения», позволяет выделить несколько «ключевых» вопросов, которые и до настоящего времени являются «проблемными» и которые в целом влияют на эффективность использования ресурса государственного финансового мониторинга.

Во-первых, субъектный аспект. Государственный финансовый мониторинг как средство предупреждения и противодействия легализации (отмывания) «грязных денег» ориентирован не на всех субъектов общественных отношений, наделенных публичной властью, не на всех без исключения публичных служащих, не на всех субъектов публично-властных отношений, а лишь тех, которые, с учетом своего специфического правового статуса, могут быть «потенциальными» субъектами отношений, непосредственно связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, финансированием терроризма и финансированием распространения оружия массового поражения, которых законодатель определил как «политически значимых лиц (від англ. «Politically Exposed Persons», PEPs)». Таковыми являются « … физические лица - национальные, иностранные публичные деятели и деятели, которые выполняют публичные функции в международных организациях» (п. 47 ст. 1 Закона). При этом «национальными публичными деятелями» являются « … физические лица, которые выполняют или выполняли в Украине выдающиеся публичные функции …», с указанием тех должностей, я которыми указанные «выдающиеся» публичные функции связаны (п. 37 ст. 1 Закона). «Иностранными публичными деятелями» признаются также « … физические лица, которые выполняют или выполняли выдающиеся публичные функции в иностранных государствах» (п. 28 ст. 1 Закона) и также закрепляется перечень (хотя и обобщенный) таких должностей. И, наконец, «деятелями, которые выполняют публичные функции в международных организациях» законодатель определяет «…должностных лиц международных организаций, которые занимают или занимали должность руководителя (директора, главы правления или иную) или заместителя

руководителя в таких организациях или выполняют или выполняли любые руководящие (значимые публичные) функции на высшем уровне, в том числе в международных межгосударственных организациях, члены международных парламентских ассамблей, судьи и руководящие должностные лица международных судов» (п. 20 ст. 1 Закона). Использована фактически «стандартная» трёхэлементная нормативная модель определения «политически значимых лиц», которая является характерной для законодательства многих стран мира, является релевантной правовым стандартам FATF (6 Рекомендация FATF, Директива ЕС 2015/989) и согласовывается с международно-правовыми стандартами формирования терминологического аппарата в сфере противодействия и предупреждения легализации (отмывания) «грязных денег», противодействия «большой коррупции» (ст. 52 Конвенции ООН против коррупции). Не смотря на определенность субъектного элемента государственного финансового мониторинга в части унормирования положений о «политически значимых лицах», необходимо отметить, что выбранная нормативная модель не является достаточной простой, прозрачной, безукоризненной. Она предполагает закрепление:

а) «основного» субъекта, которым является «непосредственно действующее лицо» соответ-ствующих общественных отношений, то есть лицо, непосредственно занимающее (ранее занимавшее) «влиятельную», «важную», «значимую» публичную должность, предполагающая «влияние» лица (в т.ч. и после прекращения соответствующих отношений) на общество, государство; лицо, выполняющее (ранее выполнявшее) «значимые» публичные функции (распределение бюджетных финансов, определение и реализация основных направлений государственной политики и др.). «Привязка» лица к «влиятельной» («важной», «значимой») должности и «значимым» публичным функциям являются обязательными признаками «основного» субъекта, на которого ориентирован государственный финансовый мониторинг. При это важно отметить, что «уникальность» соответствующего правового статуса «основного» субъекта состоит и в том, что он «сохраняется» за лицом не только во время «активной фазы» его деятельности, но и после ее завершения. Такие лица «сохраняют» свое публичное влияние очень долго, а иногда и навсегда. их влияние может «сохраняться» даже дольше, чем сам период пребывания их на должности. При такой уникальности правового статуса лиц, к сожалению, «перенасыщение» нормативно-правовых положений оценочными поня-тиями («значимые» должности,

«значимые» публичные функции, «влиятельные» должности, «важные» должности и др.) при их опреде-лении негативно влияет на толкование и применение соответствующих положений законодательства, формирует предпосылки для вариатив-ности толкования, формирования разной практики правоприменения, создает препятствия для унификации последней.

б) фиксирует и «дополнительных» («опосредованных») субъектов, которыми являются лица, связанные с основными субъектами родственными и деловыми («иными») отношениями. К таковым относятся:

1) члены семьи – « … муж/жена или приравненные к ним лица, сын, дочь, пасынок, падчерица, усыновленные лица, лица, которые пребывают под опекой или попечительством, зять и невестка и приравненные к ним лица, отец, мать, отчим, мачеха, усыновители, опекуны и попечители» (п. 70 ст. 1 Закона). Перечень, хотя и большой, однако признать его «абсолютно определенным», таким, который охватывает всех «потенциально» возможных («связанных родством») участников отношений с возможными «репута-ционными рисками» нельзя. Важно отметить, что достаточно длительной по времени является научная дискуссия о том, является ли оправданным закрепление в этом законодательном акте определения «члены семьи» для обозначения «дополнительных» субъектов государственного финансового мониторинга, а не, скажем, определения «близкие лица» (или их одновременное закрепление по аналогии из «базовым» законодательным анти-коррупционным актом), поскольку не все «связанные родством» лица в «базовой» нормативной модели фактически попадают в «поле зрения» законодателя и это определенным образом влияет на эффективность использования указанного мониторинга.
2) лица, «связанные деловыми отношениями» («близкие сотрудники», «близкие ассистенты», «близкие соратники» и др.). При этом такие отношения являются не просто «деловыми», а «близкими деловыми» (доверительными), что требует «особой осмотрительности» при их закреплении. К сожалению, необходимо отметить, что, несмотря на то, что имеет место использование «базовых» правовых стандартов FATF, учет опыта других государств в регулировании этого вопроса, все же «абсолютной определенности», с акцентом на «базовые» признаки «близких деловых» отношений, что устраняло бы предпосылки для субъективного усмотрения в правоприменении относительно этого

вида «дополнительных» субъектов, нет. И это то же влияет на эффективность использования ресурса государственного финансового мониторинга.

Во-вторых, государственный финансовый мониторинг должен быть пожизненным (бессрочным) или же только в период выполнения лицо «значимых» публичных функций, пребывания лица на должности и определенного периода после этого? Практика нормотворчества Украины в этом вопросе является примером «маятникового подхода», а именно: «от бессрочного к лимитированному во времени и вновь к бессрочному», что вновь обусловлено «повышенным вниманием» к этому вопросу ЕС в контексте реализации евроинтеграционных стремлений Украины. Украина восприняла в первоначальный период формирования соответствующего законодательства «бессрочную» модель государственного финансового мониторинга, которая предполагает ориентированность этого инструмента на субъекта не только в период «активной фазы» его деятельности, но и после ее завершения без ограничений во времени (что является вполне логичным, с учетом того, что лицо может «сохранять» свое влияние на общество и после прекращения выполнения «значимых» публичных функций). Однако 04 ноября 2022 года согласно Закону Украины «О внесении изменений в некоторые законы Украины относительно защиты финансовой системы Украины от действий государства, которое осуществляет вооруженную агрессия против Украины, и адаптации законодательства Украины к отдельным стандартам FATF и требованиям Директивы ЕС 2018/843» модель была изменена на «лимитированную во времени» и предусматривала возможность осуществления мониторинга в период «активной фазы» и в течение трех лет после завершения, что безусловно нужно признать «шагом назад» в использовании соответствующего мониторинга и поводом для формирования «нового домашнего задания» ЕС для Украины, успешным решением которого вполне можно признать принятие 17 октября 2023 года Закона Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О предупреждении и противодействии легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, финансирования терроризма и финансирования распространения оружия массового поражения» относительно политически значимых лиц» (восстановление «бессрочного» государственного финансового мониторинга). Возврат к прежней модели является вполне логичным, обоснованным (с учетом уникального правового статуса указанных лиц), однако дискуссионным остается вопрос является ли это

положение «легализированным» основанием для «вмешательства в любое время» в «частную автономию» лица?

В-третьих, что же является объектом государственного финансового мониторинга? Является ли он «тотальным» контролем за соответствующими лицами, «рычагом влияния» на их профессиональную политическую деятельность? С учетом изменений и дополнений в «базовый» законодательный акт, можно констатировать, что, хотя и выбрана «методика россыпи» нормативных положений по «телу» законодательного акта, что усложняет его толкование и применение, тем не менее, объект все же определен (хотя и с «дефектами качества»), что устраняет основания для «тотального» мониторинга. Более того, Законом Украины от 17 октября 2023 года предусмотрены дополнительные гарантии («границы возможного вмешательства» и основания для привлечения к ответственности за нарушение указанных «границ», «красных линий») от «чрезмерного внимания» к PEPs, регламентированы алгоритмы действий по «упрощенной» и «стандартной» процедурах осуществления государственного финансового мониторинга.