

КОЛПАКОВ В. К.,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного
та адміністративного права
(Запорізький національний університет)

КУРІННИЙ Є. В.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного
та адміністративного права
(Запорізький національний університет)

ШАРАЯ А. А.,

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного
та адміністративного права
(Запорізький національний університет)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.3.58>**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПОЛІТИЧНО ЗНАЧУЩИХ ОСІБ
У СИСТЕМІ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ**

У статті проведено дослідження поняття та характеристики адміністративно-правового статусу політично значущих осіб, що обумовлено їх роллю і значенням у системі фінансового моніторингу. Проаналізовано зміст та сутність поняття «адміністративно-правовий статус», його належність до більш широкого визначення «правовий статус», а також зауважено, що у наукових та доктринальних джерелах застосовуються такі категорії як «правовий статус», «правове положення», «правове становище», «адміністративно-правовий статус». Звернуто увагу, на те, що для всебічного розуміння сутності та змісту адміністративно-правового статусу політично значущих осіб у системі фінансового моніторингу досить важливим є визначення не тільки його елементного складу, а й ресурсу кожного елемента. З'ясовано, що адміністративно-правовий статус політично значущих осіб у системі фінансового моніторингу є конкретизованим, персоналізованим та індивідуалізованим з огляду на сферу нормативного регулювання (адміністративно-правова), на суб'єкта (політично значущі особи) та систему відносин, за якої формується (система фінансового моніторингу). З урахуванням положень чинного законодавства про фінансовий моніторинг, охарактеризовано поняття «політично значуща особа». Запропоновано поняття «адміністративно-правовий статус політично значущих осіб у системі фінансового моніторингу» та визначено його складові елементи.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, політично значуща особа, правовий статус, статус, фінансовий моніторинг.



Kolpakov V. K., Kurinnyi Ye. V., Sharaia A. A. Administrative law status of politically exposed persons in the financial monitoring system

The article examines the concept and characteristics of the administrative-legal status of politically significant persons, which is determined by their role and importance in the financial monitoring system. The content and essence of the concept of “administrative-legal status”, its belonging to the wider “legal status” were analyzed, and it was noted that such categories as “legal status”, “legal position”, “legal position” are used in scientific and doctrinal sources, “administrative and legal status”. Attention is drawn to the fact that for a comprehensive understanding of the essence and content of the administrative-legal status of politically significant persons in the financial monitoring system, it is quite important to determine not only its elemental composition, but also the resource of each element. It has been found that the administrative-legal status of politically significant persons in the financial monitoring system is specified, personalized and individualized with regard to the sphere of regulatory regulation (administrative-legal), the subject (politically significant persons) and the system of relations under which it is formed (financial monitoring system). Taking into account the provisions of the current legislation on financial monitoring, the concept of “politically significant person” has been characterized. The concept of “administrative-legal status of politically significant persons in the financial monitoring system” is proposed and its constituent elements are defined.

Key words: *administrative and legal status, politically significant person, legal status, status, financial monitoring.*

Зміст адміністративно-правового статусу політично значущих осіб обумовлений їх роллю і значенням у системі фінансового моніторингу, що створює необхідність проведення дослідження такого поняття та його характеристики. Водночас, такий правовий аналіз є необхідним для забезпечення ефективності та легітимності управлінських процесів, зміцнення правопорядку та захисту прав громадян і може мати значний внесок у розвиток науки адміністративного права, зокрема щодо специфіки правового регулювання адміністративно-правового статусу політично значущих осіб. Реальне уявлення про особливості адміністративно-правового статусу політично значущих осіб дозволяє вести мову про його права і обов'язки, відповідальність, гарантії, законні інтереси, їх відмінність від аналогів у статусі інших суб'єктів, а також визначати характер відносин політично значущих осіб у системі фінансового моніторингу, що має важливе значення для забезпечення ефективного функціонування такої системи.

Цілком закономірним є те, що питання, пов'язані із визначенням сутності та змісту адміністративно-правового статусу (абсолютно різних суб'єктів та в різноманітних сферах) постійно перебуває у фокусі уваги вчених-адміністративістів. Логічно, що поняття «адміністративно-правовий статус» є похідним від «правовий статус», його окремим спрямуванням, різновидом. Загалом, «status» означає положення, стан чого-небудь або будь-кого, статус, правове становище (сукупність прав та обов'язків) фізичної або юридичної особи [1, с. 626]. У підручниках з адміністративного права одночасно зустрічаються такі терміни, як «правовий статус», «правове положення», «правове становище», «адміністративно-правовий статус».

Аналізуючи положення нормативно-правових актів, навчальної та наукової літератури, можна помітити, що «статус», «правовий статус», «адміністративно-правовий статус» застосовується до різних категорій осіб:

- фізичних осіб (громадянин, державний службовець, народний депутат, іноземець, особа, зникла безвісти тощо);
- юридичних осіб (підприємства, установи, організації, громадські об'єднання тощо);
- суб'єктів публічного адміністрування (органи державної влади, місцевого самоврядування).



Щодо визначення поняття «адміністративно-правовий статус», слід звернутись до фахових наукових джерел, що спеціалізуються на дослідженні такої категорії. Так, наприклад, О.І. Миколенко, О.М. Миколенко вважають, що «адміністративно-правовий статус особи це, в першу чергу, стан особи, який розкриває специфіку її положення в суспільстві (матеріальний правовий статус), особливості її участі в різних адміністративних правовідносинах (процедурний та процесуальний правовий статус)» [2, с. 68]. Т.О. Коломоєць зауважує, що адміністративно-правовий статус – це «сукупність суб'єктивних прав і обов'язків закріплених нормами адміністративного права за певним органом. Водночас обов'язковою ознакою набуття суб'єктом адміністративно-правового статусу є наявність у нього конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, що реалізуються у рамках як адміністративних правовідносин, так і поза ними» [3, с. 64]. На думку Є.Є. Додіної, це «правове положення у відносинах із суб'єктами виконавчої влади, врегульоване нормами державного і адміністративного права» [4, с. 54]. Тобто, узагальнюючи, можна вести мову про те, що адміністративно-правовий статус – це правове положення суб'єкта у сфері публічного адміністрування, врегульоване нормами адміністративного права. З урахуванням сучасних досліджень концепту «адміністративно-правовий статус», створюється коректна і достатньою мірою окреслена платформа його існування і розуміння, що свідчить: «1) про глобальність та універсальність цього феномену; 2) про тотожність генези понять і дефініцій, які застосовуються для тлумачення його змісту, характеристик, ознак, сутності, особливостей, якостей тощо; 3) дозволяють розглядати «правовий статус» системним продуктом розроблених та сконцентрованих в адміністративному праві понять, положень, інтерпретацій, які набули сталого змісту у сфері розуміння правових концептів» [5, с. 64]. Водночас варто зауважити, що серед науковців, у тому числі й вчених-адміністративістів, відсутня єдина загальноприйнята позиція щодо визначення правового статусу та його елементів. І саме віднесення тих чи інших елементів до структури правового статусу (правового положення, правового становища) зумовлює розмаїття варіантів його тлумачення.

Для всебічного розуміння сутності та змісту адміністративно-правового статусу політично значущих осіб у системі фінансового моніторингу досить важливим є визначення не тільки його елементного складу, а й ресурсу кожного елемента. Н.В. Лебідь зазначає, що складовими частинами правового статусу органу держави і посади є чотири елементи: цільовий блок; компетенція; організаційний блок; відповідальність. У цільовий блок включено такі категорії, як «мета», «завдання», «функції» [6, с. 39-40]. А.А. Стародубцев також пропонує розглядати правовий статус за наступними блоками: а) цільовий; б) структурно-організаційний; в) функції та повноваження; г) функціональний; д) відповідальність [7, с. 86]. На думку Н.М. Крестовської і Л.Г. Матвеевої, структурними елементами правового статусу є: правові норми та принципи, що встановлюють цей статус; правосуб'єктність; основні права та обов'язки; законні інтереси; громадянство; юридична відповідальність [8, с. 133]. Всі елементи статусу є взаємопов'язаними, взаємодіючими та взаємодоповнюючими. Для з'ясування реального змісту кожного елемента адміністративно-правового статусу політично значущих осіб у системі фінансового моніторингу варто виходити із того, що такими елементами є: права, обов'язки, відповідальність, законні інтереси, свободи і гарантії. При цьому сукупність перших трьох визначає адміністративно-правовий статус політично значущих осіб у вузькому, а у поєднанні із рештою, – у широкому розумінні.

Адміністративно-правовий статус політично значущих осіб у системі фінансового моніторингу є конкретизованим, персоналізованим та індивідуалізованим з огляду на сферу нормативного регулювання (адміністративно-правова), на суб'єкта (політично значущі особи) та систему відносин, за якої формується (система фінансового моніторингу). У цьому контексті «конкретизований» означає, що законодавство чітко визначає, які саме особи вважаються політично значущими, а також які специфічні дії потрібно вжити для моніторингу їхніх фінансових операцій. Це може включати визначення критеріїв для виявлення таких осіб, а також типовий набір процедур для їхнього контролю. «Персоналізований» свідчить про те, що деякі заходи контролю є специфічними для кожної окремої особи і орієнтовані



на конкретних осіб, а не на групи або категорії. Це передбачає, що у разі виявлення особи як політично значущої, моніторинг може бути адаптований під її конкретну ситуацію, тип діяльності, особисті фінансові ризики тощо. «Індивідуалізований» вказує на те, що підхід до фінансового моніторингу повинен бути адаптований до специфіки кожного окремого випадку. Це може включати врахування унікальних обставин, ризиків або характеру фінансових операцій особи. Наприклад, певні особи можуть підлягати більш ретельному контролю на основі їхніх фінансових звичок або історії. Такий підхід до адміністративно-правового статусу політично значущих осіб вказує на важливість індивідуального підходу в системі фінансового моніторингу, що дозволяє забезпечити більш ефективний контроль і запобігання можливим зловживанням.

Відповідно до положень чинного законодавства, політично значущі особи – це «фізичні особи, які є національними, іноземними публічними діячами та діячами, які виконують публічні функції в міжнародних організаціях» [9]. Окрім того, Законом України від 06.12.2019 р. «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» визначено поняття «особи, пов'язані з політично значущими особами» тобто фізичні особи, які відповідають хоча б одному з таких критеріїв: 1) відомо, що такі особи мають спільне з політично значущою особою бенефіціарне володіння юридичною особою, трастом або іншим подібним правовим утворенням або мають будь-які інші тісні ділові зв'язки з політично значущими особами; 2) є кінцевими бенефіціарними власниками юридичної особи, трасту або іншого подібного правового утворення, про які відомо, що вони де-факто були утворені для вигоди політично значущих осіб.

Варто зауважити, що Законом України від 04.11.2022 р. «Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту фінансової системи України від дій держави, що здійснює збройну агресію проти України, та адаптації законодавства України до окремих стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) і вимог Директиви ЄС 2018/843» [10] до законодавства про фінансовий моніторинг були внесені зміни. Цими змінами по суті було обмежено термін визнання політично значущих осіб трьома роками (стосовно термінів «діячі, які виконують публічні функції в міжнародних організаціях», «іноземні публічні діячі» та «національні публічні діячі», їх визначення доповнено словами «протягом останніх трьох років»). Тобто, після спливу трирічного строку з дня припинення виконання визначених публічних функцій всі такі політично значущі особи втрачають цей статус. Відповідно суб'єкти первинного фінансового моніторингу стосовно цих осіб не зобов'язані здійснювати певні заходи щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Такі норми не відповідали міжнародним зобов'язанням, яких взяла Україна на шляху інтеграції до Європейського союзу. А саме, щодо імплементації стандартів у сфері запобігання та боротьби з легалізацією (відмиванням) коштів та фінансуванням тероризму, зокрема стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму (FATF) і стандартів, рівнозначних тим, які були прийняті Європейським Союзом. Такі зобов'язання закріплені в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікованої Законом України від 16.09.2014 р. «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [11].

З метою приведення норм законодавства України у сфері запобігання та боротьби з легалізацією (відмиванням) коштів та фінансуванням тероризму в частині визначення термінів публічно значущих осіб до міжнародних стандартів було запропоновано зміни на законодавчому рівні (а по суті, повернути норми, що існували щодо визначення термінів політично значущих осіб). Це знайшло відображення у Законі України від 17.10.2023 р. «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню



розповсюдження зброї масового знищення» щодо політично значущих осіб» [12], що забезпечило відповідність норм законодавства про фінансовий моніторинг стандартам FATF та вимогам Директиви (ЄС) 2015/849 з одночасним забезпеченням суб'єктами первинного та державного фінансового моніторингу застосування щодо політично значущих осіб додаткових заходів належної перевірки на основі ризик-орієнтованого підходу; а також, крім іншого, забезпечило визнання певних публічно значущих осіб такими, що не несуть ризику, притаманного політично значущим особам, що дозволить суб'єктам первинного фінансового моніторингу оптимізувати проведення моніторингу.

Вимогою законодавства про фінансовий моніторинг є те, що для визначення належності клієнта або кінцевого бенефіціарного власника клієнта до політично значущих осіб, членів їх сімей або пов'язаних з ними осіб, суб'єкт первинного фінансового моніторингу використовує декілька надійних джерел інформації та вживає заходів для перевірки отриманої інформації.

Окрім того, 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:

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

2) одержувати дозвіл керівника суб'єкта первинного фінансового моніторингу для встановлення (продовження) ділових відносин, проведення (без встановлення ділових відносин) фінансових операцій на суму, що дорівнює чи перевищує суму, визначену ч. 1 ст. 20 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» щодо політично значущих осіб» (незалежно від того, проводиться така фінансова операція одноразово чи як кілька фінансових операцій, що можуть бути пов'язані між собою);

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

4) здійснювати на постійній основі поглиблений моніторинг ділових відносин.

Обсяг дій суб'єкта первинного фінансового моніторингу щодо зазначених заходів, має бути пропорційним ризику ділових відносин (фінансової операції без встановлення ділових відносин) з клієнтом.

Суб'єкт первинного фінансового моніторингу повинен забезпечити належне застосування ризик-орієнтованого підходу під час обслуговування клієнтів, які є політично значущими особами, членами їх сімей, особами, пов'язаними з політично значущими особами, з метою встановлення обґрунтованого рівня ризику діловим відносинам (проведенню фінансової операції без встановлення ділових відносин), унеможливлення безпідставної відмови від здійснення фінансових операцій та/або встановлення (продовження) ділових відносин.

Суб'єкт первинного фінансового моніторингу несе відповідальність за неналежне застосування до клієнтів, які є політично значущими особами, членами їх сімей, особами, пов'язаними з політично значущими особами, ризик-орієнтованого підходу, включаючи встановлення необґрунтованого рівня ризику діловим відносинам (проведенню фінансової операції без встановлення ділових відносин) та/або вжиття щодо них непропорційних заходів відповідно до категорії ризику, безпідставну відмову від встановлення (підтримання) ділових відносин та/або проведення фінансової операції.

У разі відмови клієнту, який (бенефіціарний власник якого) є політично значущою особою, членом її сім'ї, особою, пов'язаною з політично значущою особою, від встановлення (підтримання) ділових відносин та/або проведення фінансової операції суб'єкт первинного фінансового моніторингу зобов'язаний протягом п'яти робочих днів надати такому клієнту пояснення з обґрунтуванням причини такої відмови у письмовій формі.

У разі якщо політично значуща особа перестала виконувати визначні публічні функції, суб'єкт первинного фінансового моніторингу зобов'язаний продовжувати не менше ніж протягом дванадцяти місяців враховувати її триваючі ризики та вживати 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: 1) рівень впливу, що особа може ще мати; 2) обсяг повноважень, якими вона була наділена; 3) зв'язок між минулими та чинними повноваженнями тощо.

У разі якщо з дня припинення виконання політично значущою особою визначних публічних функцій минуло більше дванадцяти місяців і фінансові операції, що проводилися такою особою протягом цього часу, становили низький ризик, а також суб'єктом первинного фінансового моніторингу не виявлено ознак, що ділові відносини з такою особою становлять ризики, властиві політично значущим особам, такий суб'єкт первинного фінансового моніторингу не вживає (припиняє вживати) щодо неї заходів, визначених законодавством.

Отже, адміністративно-правовий статус політично значущих осіб у системі фінансового моніторингу – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами сукупність наданих і гарантованих державою їх прав, свобод, законних інтересів, обов'язків, гарантій та відповідальності під час проведення фінансового моніторингу. З огляду на поняття, структурними елементами такого статусу є комплекс прав, свобод, законних інтересів, обов'язків, гарантій та відповідальності, що перебувають у нерозривному взаємозв'язку і формують унікальність ресурсу правового становища політично значущих осіб.

Список використаних джерел:

1. Юридична енциклопедія: у 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (гол. ред.) та ін. К.: Українська енциклопедія, 2003. Т. 5: П-С. 2003. 736 с.
2. Миколенко О.І., Миколенко О.М. Адміністративно-правовий статус як категорія адміністративного права. *Правова держава*. 2023. № 52. С.65-73. URL: <http://pd.onu.edu.ua/issue/view/17295/10063>
3. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
4. Додіна Є.Є. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. О., 2002. 174 с.
5. Адміністративне право України: підручник / П. Діхтієвський та ін. Київ: «Видавництво Людмила», 2023. 772 с.
6. Лебідь Н.В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2004. 202 с.
7. Стародубцев А.А. Організаційно-правові питання діяльності інспекції особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 1999. 185 с.
8. Крестовська Н.М., Матвєєва Л.Г. Теорія держави і права: елементарний курс. 2-е вид. Харків: Одісей, 2008. 432 с.
9. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 06.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text>
10. Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту фінансової системи України від дій держави, що здійснює збройну агресію проти України, та адаптації законодавства України до окремих стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) і вимог Директиви ЄС 2018/843: Закон України від 04.11.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2736-20#Text>
11. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#Text>
12. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» щодо політично значущих осіб: Закон України від 17.10.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3419-20#n2>

