

Бурмакин Владислав Михайлович**Burmakin Vladislav Mikhailovich**

ведущий специалист-эксперт
Федеральной службы по финансовому мониторингу
(Росфинмониторинга)

Leading Expert Specialist,
Federal Financial Monitoring Service
(Rosfinmonitoring)

«ПУБЛИЧНЫЕ ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА» И «ПОЛИТИЧЕСКИ ЗНАЧИМЫЕ ЛИЦА»: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

PUBLIC OFFICIALS AND POLITICALLY EXPOSED PERSONS: A COMPARATIVE TERMINOLOGICAL ANALYSIS

Аннотация:

В работе рассмотрена проблема единого нераздельного определения «политически значимых лиц» и «публичных должностных лиц». Автором изучены трудности, обусловленные одновременным использованием в российском понятийно-терминологическом аппарате терминов «публичные должностные лица» и «политически значимые лица» для обозначения одной и той же сущности. В исследовании проводится сравнительный анализ российских и зарубежных текстов наиболее распространенных источников, на основании чего объясняются характер и причины противоречий в практике употребления данных терминов. Проведенный анализ позволяет сделать вывод о наиболее приемлемом термине с точки зрения практического применения. Автором показано, что, несмотря на устоявшуюся номинальную синонимичность выражений, термины «публичные должностные лица» и «политически значимые лица» являются юридически разными. Поэтому нормативное закрепление единого понятия «политически значимые лица» в административном праве будет иметь практическую значимость: оптимизирует систему противодействия коррупции и позволит разработать единые правовые антикоррупционные стандарты.

Ключевые слова:

политически значимые лица, публичные должностные лица, должностное лицо, противодействие коррупции, терминологический анализ, международно-правовые нормы, административное право.

Summary:

The paper considers the issue of a unified inseparable definition of politically exposed persons and public officials. The author discusses the problems caused by simultaneous use of terms 'public officials' and 'politically exposed persons' for the same concept in Russian vocabulary. The study provides a comparative analysis of the most common Russian and international texts which explains the nature and causes of a contradiction in terms. The analysis helps define the most appropriate term from the viewpoint of practical application. The author shows that, despite the long-standing nature of the synonyms under review, they are legally different. Therefore, the codification of a unified definition of politically exposed persons in administrative law will be of practical value. It will improve the anti-corruption system and allow one to develop common legal anti-corruption standards.

Keywords:

politically exposed persons, public officials, official, anti-corruption, terminological analysis, international legal rules, administrative law.

В настоящее время многие международные организации и органы государственной власти различных стран признают публичных должностных лиц (далее – ПДЛ) или, как еще их называют, политически значимых лиц (далее – ПЗЛ), в качестве одного из основных объектов анализа в области разработки и имплементации мер противодействия коррупции. Публичные должностные лица представляют собой особую категорию индивидов, обладающих весьма значимым влиянием и в результате являющихся источниками высоких коррупционных рисков. «Действия единственного коррумпированного политически значимого лица могут оказать несоразмерно огромное влияние на судьбу страны, а иногда и целого региона» [1, с. 24]. Кроме того, работа, направленная на противодействие подобным коррупционным рискам, осложнена рядом прикладных проблем, обусловленных характеристиками публичных должностных лиц.

В российской правоохранительной системе данный вопрос выражается, помимо прочего, в терминологических трудностях и противоречиях при интерпретации зарубежных официальных документов и исследований.

В российском научном и практическом понятийном аппарате существует два термина для обозначения вышеописанной категории: публичные должностные лица и политически значимые лица. Более того, понятие «публичное должностное лицо», как будет показано далее, имеет одновременно иное значение, в определенной мере противоположное сущности рассматриваемой категории лиц. Эти обстоятельства могут привести к появлению противоречий в толковании как международно-правовых норм, так и норм административного права, на которые ориентирована данная терминология.

Во избежание двусмысленной интерпретации понятий представляется целесообразным рассмотреть сущность и содержание вышеуказанных терминов, выявить и объяснить некоторые противоречия в трактовке и определении ПДЛ и ПЗЛ.

Анализ теории и практики свидетельствует, что на настоящий момент наибольшее распространение в отечественном понятийном аппарате получил термин «публичное должностное лицо», используемый в законодательных актах и ведомственных документах. Так, ПДЛ описываются в Федеральном законе № 115-ФЗ [2], а также в информационном письме Федеральной службы по финансовому мониторингу от 12 декабря 2017 г. № 53 [3]. При рассмотрении их определения в указанных документах делаются ссылки на материалы группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) [4], в которых также используется формулировка ПДЛ.

Альтернативный термин «политически значимое лицо» встречается значительно реже, например, в «Руководстве для банков по предотвращению финансовых злоупотреблений», подготовленном Всемирным банком [5]. Примечательно, что данное руководство, как и вышеуказанные источники, ссылается на данные ФАТФ. Исследования как ФАТФ, так и Всемирного банка, а также многие другие работы, в свою очередь, опираются на соответствующие положения Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (далее – КПК ООН) [6] – одного из наиболее значимых международных актов в рассматриваемой области.

Таким образом, с учетом использования терминов ПДЛ и ПЗЛ в разных источниках, ссылающихся друг на друга и описывающих идентичные совокупности индивидов, можно сделать выводы, что данные термины носят синонимичный характер и полностью взаимозаменяемы. Однако для полного понимания границ и особенностей интерпретации двух понятий представляется целесообразным рассмотреть определение категории публичных должностных лиц.

В 2013 г. ФАТФ опубликовала «Руководство по публичным должностным лицам», впоследствии использованное многими организациями как ценный источник информации. Согласно данному документу, публичное должностное лицо – это физическое лицо, которое было наделено значимыми публичными функциями [7, с. 6]. При этом ФАТФ ссылается на ст. 52 КПК ООН, в которой представлено данное определение в более подробном виде: «каждое государство-участник принимает такие меры, какие могут потребоваться, в соответствии с его внутренним законодательством, с тем чтобы потребовать от финансовых учреждений... осуществлять более жесткие меры контроля в отношении счетов, которые пытаются открыть или которые ведутся лицами, обладающими или обладавшими значительными публичными полномочиями, членами их семей и тесно связанными с ними партнерами или от имени любых вышеперечисленных лиц» [8]. Однако в статье отсутствует наименование определяемого понятия. Иными словами, в ст. 52 было приведено общее описание отдельно неназванной категории лиц, представляющих повышенный риск отмывания денег и финансирования терроризма. В дальнейшем для обозначения данной категории стали использовать термин «публичные должностные лица». В то же время данный термин отражен в ст. 2 КПК ООН, где ему дается определение в следующей редакции: «...“публичное должностное лицо” означает: i) любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе государства-участника на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица; ii) любое другое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого государства-участника» [9].

Сопоставление данных определений Конвенции указывает на ряд явных противоречий. Во-первых, в ст. 52 описываются лица, занимающие только значимые должности, в то время как определение, данное в ст. 2, включает любых должностных лиц вне зависимости от степени значимости занимаемых ими позиций. Во-вторых, согласно ст. 52 категорию ПДЛ можно расширить на иных лиц, которые имеют близкую связь с ними, но сами не являются должностными лицами, а также на лиц, которые в настоящий момент не имеют статуса ПДЛ, но имели его ранее. При этом статья 2 ограничивается только действующими должностными лицами.

Из вышесказанного видно, что в ст. 2 и 52 Конвенции рассматриваются разные совокупности лиц. Иными словами, определение сущности ПДЛ в руководстве ФАТФ основывается на ст. 52 КПК ООН и предполагает употребление наименования, используемого в этой же Конвенции для обозначения другого понятия. В результате две сущности приобретают синонимичный характер, что в ряде случаев создает почву для двоякого толкования значения ПДЛ. На практике это может привести к несоблюдению требований по выявлению и пресечению коррупционной деятельности. Так, например, банковские организации имеют обязательства по применению углубленных механизмов проверки своих клиентов, являющихся ПДЛ (ПЗЛ), в рамках антиотмывочного законодательства. Эти требования относятся к той совокупности лиц, которая описана в ст. 52 КПК ООН, т. е. к тем

лицам, которые наделены значимыми политическими полномочиями и таким образом представляют наибольший коррупционный риск. Согласно вышеприведенным исследованиям, эту же совокупность можно расширить на родственников и близких коллег данных лиц.

Однако если интерпретировать данную совокупность с позиций ст. 2 КПК ООН, то объектами проверки должны будут являться ПДЛ, должности которых не рассматриваются как значимые, а их родственники и близкие коллеги останутся вне поле зрения. Иными словами, область применения антикоррупционной политики сузится и сосредоточится на лицах, представляющих меньший коррупционный риск, что негативно отразится на ее эффективности.

В то же время, как показывает сравнительный анализ оригинальных текстов документов, данный термин не характерен для зарубежного понятийного аппарата. Так, понятие ПДЛ в ст. 2 КПК ООН на английском языке звучит как public official [10]. Вместе с тем в оригинальных текстах руководств ФАТФ [11] и Всемирного банка [12] используется термин politically exposed persons. Иначе говоря, в зарубежной правовой и научной литературе совокупности лиц, описываемых в ст. 2 и 52 КПК ООН, обозначаются наименованиями public official и politically exposed persons соответственно. Таким образом, эти понятия в зарубежной терминологии не могут расцениваться как синонимичные.

Резюмируя вышесказанное, можно сделать вывод о том, что описанная терминологическая проблема в отечественном понятийном аппарате, по всей видимости, возникла вследствие трудностей перевода (интерпретации) зарубежных научных источников.

Анализ приведенных русскоязычных источников позволяет заключить, что термин ПЗЛ используется исключительно в контексте ст. 52 КПК ООН. Таким образом, с практической точки зрения он является более удобным для обозначения совокупности лиц, рассмотренных в данной работе, несмотря на устоявшуюся номинальную синонимичность выражений ПДЛ и ПЗЛ. В свою очередь, нормативное закрепление единого понятия ПЗЛ в административном праве имеет практическую значимость, так как оптимизирует систему противодействия коррупции в структуре органов государственной власти и органов местного самоуправления. Единое определение позволит разработать единые правовые антикоррупционные стандарты, повысить эффективность мер профилактики проявлений коррупции и привлечь к юридической ответственности за все виды коррупционных правонарушений.

Ссылки и примечания:

1. Политически значимые лица. Руководство для банков по предотвращению финансовых злоупотреблений : пер. с англ. / Т. Гринберг, Л. Грей, Д. Шанц, К. Гарднер, М. Лэтэм. М., 2012. 185 с. (Библиотека Всемирного банка).
2. Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» является основополагающим законодательным актом для российской антиотмывочной системы. См.: О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма [Электронный ресурс] : федер. закон от 7 авг. 2001 г. № 115-ФЗ : ред. от 29 июля 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О Методических рекомендациях по выявлению иностранных публичных должностных лиц, должностных лиц публичных международных организаций, а также российских публичных должностных лиц при идентификации клиентов, принятию их на обслуживание и управлению рисками при работе с указанными лицами [Электронный ресурс] : информ. письмо Федеральной службы по финансовому мониторингу от 12 дек. 2017 г. № 53 // Росфинмониторинг. URL: <http://www.fedsfm.ru/news/2891> (дата обращения: 24.03.2018).
4. Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (Financial Action Task Force, ФАТФ) – межправительственная организация, созданная по решению стран «Большой семерки» в 1989 г. и являющаяся основополагающим международным институтом, занимающимся выработкой и развитием эффективных средств противодействия легализации преступного дохода и финансированию террористической деятельности. В рамках деятельности ФАТФ проведено множество научных исследований и подготовлен ряд методических пособий для представителей органов государственной власти.
5. Всемирный банк – международная финансовая организация, целью которой является финансовая, техническая и иная помощь развивающимся странам. Одним из направлений деятельности организации является проведение исследований и разработка методологических пособий для представителей государственных органов и других институтов. См.: Политически значимые лица.
6. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (КПК ООН) была принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 г. и вступила в силу 14 декабря 2005 г. Является первым и основополагающим правовым актом, принятым международным сообществом против коррупции.
7. Руководство ФАТФ. Публичные должностные лица (рекомендации 12 и 22). 2013 [Электронный ресурс] // ФАТФ. https://eurasiangroup.org/files/FATF_docs/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf (дата обращения: 24.03.2018).
8. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции [Электронный ресурс] // ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml (дата обращения: 24.03.2018).
9. Сохранена оригинальная нумерация из статьи КПК ООН. См.: Конвенция ...
10. United Nations Convention against Corruption [Электронный ресурс] // Управление ООН по наркотикам и преступности. URL: https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf (дата обращения: 24.03.2018).
11. FATF Guidance politically exposed persons (recommendations 12 and 22). 2013 [Электронный ресурс] // FATF. URL: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf> (дата обращения: 24.03.2018).
12. Politically Exposed Persons: Preventive Measures for the Banking Sector / T.S. Greenberg, L. Gray, D. Schantz, C. Gardner, M. Latham ; The World Bank. Washington, D.C., 2010. 126 p.

References:

'FATF Guidance politically exposed persons (recommendations 12 and 22)' 2013, *FATF*, viewed 24 March 2018, <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf>>.

'FATF Guidance politically exposed persons (recommendations 12 and 22)' 2013, *FATF*, viewed 24 March 2018, <https://eur-asiangroup.org/files/FATF_docs/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf>, (in Russian).

Greenberg, TS, Gray, L, Schantz, D, Gardner, C & Latham, M 2010, *Politically Exposed Persons: Preventive Measures for the Banking Sector*, The World Bank, Washington, D.C., 126 p.

Greenberg, TS, Gray, L, Schantz, D, Gardner, C & Latham, M 2012, *Politically Exposed Persons. A Guide on Preventive Measures for the Banking Sector*, The World Bank, Moscow, 185 p., (in Russian).

'Guidelines on the Identification of Foreign Public Officials, Officials of Public International Organizations, and Russian Public Officials during the Identification of Clients, Their Adoption for Service and Risk Management when Working with the Specified Persons: The Federal Service for Financial Monitoring information letter No. 53 dated December 12, 2017', *Rosfinmonitoring*, viewed 24 March 2018, <<http://www.fedsfm.ru/news/2891>>, (in Russian).

'United Nations Convention against Corruption' 2004, *United Nations Office on Drugs and Crime*, viewed 24 March 2018, <https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf>.

'United Nations Convention against Corruption' 2018, *The UN*, viewed 24 March 2018, <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml>, (in Russian).