

КОМПЕТЕНЦИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ КОМИССИИ ПО ЦЕННЫМ БУМАГАМ И ФОНДОВОМУ РЫНКУ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЛЕГАЛИЗАЦИИ (ОТМЫВАНИЮ) ДОХОДОВ, ПОЛУЧЕННЫХ ПРЕСТУПНЫМ ПУТЕМ



*Александр З. ГЛАДУН
Начальник отдела исследований проблем уголовного производства Научно-исследовательского института Национальной академии прокуратуры Украины, кандидат юридических наук*



*Валентин Н. БОЛГОВ
Старший научный сотрудник отдела исследований проблем преступности в социально-экономической сфере Научно-исследовательского института Национальной академии прокуратуры Украины*

РЕЗЮМЕ

Статья посвящена исследованию вопросов компетенции Национальной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку Украины в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем. По результатам анализа требований действующего законодательства в сфере финансового мониторинга предложена классификация полномочий Комиссии по 3 группам, в зависимости от ее задач: предупреждение правонарушений антилегализационного законодательства, выявление таких правонарушений, а также их устранение. Кроме того, охарактеризованы порядок проведения Комиссией проверок, выделены наиболее типичные нарушения законодательства в сфере финансового мониторинга. Также подробно освещены вопросы практики применения мер реагирования на выявленные нарушения законодательства в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, в частности, наложение финансовых санкций, вынесения письменных требований, приостановления или аннулирования лицензий. Отдельно рассмотрен порядок взаимного информационного обмена Комиссии с Государственной службой финансового мониторинга Украины.

Ключевые слова: противодействия отмыванию доходов, информационный обмен, конфискация доходов, преступность, коррупция.

THE COMPETENCE OF THE NATIONAL SECURITIES AND STOCK MARKET COMMISSION IN COUNTERING THE LEGALIZATION (LAUNDERING) OF OBTAINED INCOMES BY CRIMINAL WAYS

SUMMARY

The article deals with the competence of the National Commission on Securities and Stock Market in the sphere of combating legalization (laundering) criminally obtained income. Basing on current financial monitoring legislation authors propose to classify powers of the Commission in three groups, depending on its tasks: powers to prevent violations of law, to detect such violations and to eliminate them. The procedure for Commission inspections and most common violations of the law on financial monitoring are determined in the article. Measures applied by Commission in response to violations of the law on countering the legalization (laundering) of criminally obtained income are widely highlighted. Such measures consist in the imposition of financial sanctions, passing written demands, license suspension or revocation. The procedures of mutual information exchange between Commission and the State Service for Financial Monitoring of Ukraine are also reviewed in the article.

Keywords: counteract money laundering, exchange of information, confiscation of proceeds, criminality, corruption.

Высокая степень интеграции экономических систем государств-членов Совета Европы, появление новых финансовых инструментов, развитие высоких технологий также способствуют расширению возможностей сбережения и накопления доходов, полученных в результате совершения преступлений. Вливание в экономику «грязных денег» создает благодатную почву для роста преступности и коррупции, которая, в свою очередь, неблагоприятно сказывается на общем экономическом положении и благополучии населения. «Грязные деньги» могут повлечь подрыв конкурентной среды в экономике. Отмывание денег отрицательно сказывается и на иностранных инвестициях. Инвестирование в страны, где коммерческий и финансовый сектора находятся под влиянием организованной преступности, сопровождается высокими рисками.

Процесс легализации преступных средств представляет собой сложную схему последовательных действий, направленных на запутывание истинных источников происхождения криминальных капиталов, что осуществляется благодаря их трансформации из одних активов в другие путем многочисленных и разнообразных финансовых операций.

Система финансового мониторинга является современным и достаточно эффективным средством противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, ведь она позволяет своевременно выявлять финансовые операции со средствами, законность источника происхождения

которых является «юридически сомнительной». Конвенция Совета Европы об отмытии, поиске, аресте и конфискации доходов, полученных преступным путем, и о финансировании терроризма (ст. 13) обязывает Сторон принимать такие законодательные и другие меры, которые могут потребоваться для создания всеобъемлющего национального регуляторного и надзорного или мониторингового режима с целью предотвращения отмытия денег [1].

Согласно Закону Украины «О предотвращении и противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового поражения» (далее Закон) система финансового мониторинга состоит из двух уровней – первичного и государственного [2]. Национальная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку (далее Комиссия или НКЦБФР) определена как субъект государственного финансового мониторинга, который осуществляет государственное регулирование и надзор в сфере предотвращения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового поражения, относительно профессиональных участников фондового рынка (кроме банков).

Рынок ценных бумаг выступает привлекательным объектом для использования различных схем и методов легализации преступных доходов. Правила обращения ценных бумаг зачастую достаточно либеральны, а физические параметры документарных ценных бумаг (размер и вес) незначительны в сравнении с их стоимостью, что позволяет широко использовать эти предметы в качестве платежного инструмента, особенно при необходимости фактического перемещения от одного субъекта к другому, в том числе за рубежом. Кроме этого, использование ценных бумаг на предъявителя не оставляет материальных (документальных) подтверждений, что существенно осложняет выявление цепочки финансовых операций, конечной целью которых является отмытие преступных доходов.

В 2010 году в украинское законодательство были имплементированы требования сорока рекомендаций и девяти специальных рекомендаций по борьбе с финансированием терроризма Группы по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием средств (FATF), а также Директивы Европейского Парламента и Совета Европы 2005/60/ЕС от 26 октября 2005 года о предотвращении использования финансовой системы с целью отмытия средств и финансирования терроризма. В связи с этим определенные изменения претерпела и система финансового мониторинга. Так, в частности, было ликвидировано созданную указом Президента Украины от 12 июня 1995 года № 446/95 Государственную комиссию по ценным бумагам и фондовому рынку. Вместо этого, указом Президента Украины от 23 ноября 2011 года № 1063/2011, образована Национальная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку и утверждено Положение о ней [3] (далее Положение).

Следует отметить, что проведенные украинскими учёными исследования в основном касались право-

вого статуса Комиссии как субъекта регулирования деятельности участников фондового рынка, о чем, в частности, свидетельствуют кандидатские диссертации Андрущенко И.Г., Беликовой Е.В., Драгана А.В., Масляевой К.В., Остапович А.М., Приступко А.А., Радзимовской С.Ф., Ровинского Ю.А. Правовые аспекты функционирования системы субъектов противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, освещали в своих трудах Аркуша Л.И., Беницкий А.С., Бондарева М.В., Киевец Е.В., Корястин А.Е., Музыка А.А., Пустовит О.В., Чаричанский А.А. При этом, компетенция Комиссии в данной сфере до сих пор отдельно не рассматривалась.

Понятие «компетенция» в научной правовой литературе определяется по-разному. Так, по определению одних ученых, этот термин обозначает совокупность юридически установленных полномочий, прав и обязанностей определенного государственного органа (органа местного самоуправления) или должностного лица, которые определяют его место в системе государственных органов. Другие – определяют компетенцию только как совокупность (перечень) прав и обязанностей или совокупность полномочий или прав [4, с. 84]. Взглядов на определение термина «компетенция» достаточно много, но все они указывают на то, что компетенция является элементом правового статуса (правового положения) любого государственного органа. В рамках данной статьи под «компетенцией» понимается совокупность полномочий Комиссии и её должностных лиц.

Компетенция Комиссии в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, определяется рядом нормативно-правовых актов, основными из которых являются: Закон; Положение; Порядок контроля за соблюдением профессиональными участниками фондового рынка требований законодательства в сфере предотвращения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма [5]; Правила рассмотрения дел о нарушении требований законодательства о предотвращении и противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма и применения санкций [6].

Анализ указанных нормативно-правовых актов позволяет выделить 3 группы полномочий Комиссии в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем: 1) по предотвращению нарушений антилегализационного законодательства в деятельности субъектов первичного финансового мониторинга; 2) по выявлению таких нарушений; 3) по реагированию на выявленные нарушения и их устранению.

Так, к *первой группе* полномочий относятся:

- 1) предоставление методологической, методической и другой помощи субъектам первичного финансового мониторинга;
- 2) осуществление регулирования с учетом политики, процедур и систем контроля, оценки рисков с целью определения соответствия мероприятий, осуществляемых субъектами первичного финан-

- сового мониторинга, и уменьшение рисков при деятельности таких субъектов;
- 3) право требовать от субъектов первичного финансового мониторинга исполнения законодательства, регулирующего отношения в сфере предотвращения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем;
 - 4) хранение информации, поступившей от субъектов первичного финансового мониторинга и правоохранительных органов;
 - 5) принятие мер по проверке безупречной деловой репутации лиц, осуществляющих управление и контроль субъектов первичного финансового мониторинга;
 - 6) принятие мер с целью не допустить к управлению субъектами первичного финансового мониторинга, прямого или опосредованного существенного участия в таких субъектах лиц, имеющих непогашенную или не снятую в установленном законом порядке судимость за корыстные преступления или терроризм;
 - 7) принятие мер с целью не допустить формирования уставных фондов соответствующих субъектов первичного финансового мониторинга за счет средств, источники происхождения которых невозможно подтвердить.

Следующая группа полномочий направлена на выявление нарушений закона в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем. К ним, в частности, относятся:

- 1) осуществление надзора за деятельностью субъектов первичного финансового мониторинга, в частности путем проведения плановых и внеплановых проверок, в том числе выездных;
- 2) использование информации Государственной службы финансового мониторинга Украины (далее ГСФМУ) относительно признаков нарушения субъектами первичного финансового мониторинга требований законодательства в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, для установления наличия таких нарушений.

Обязательному выяснению в ходе плановой выездной проверки подлежат вопросы соблюдения требований законодательства относительно:

- а) организации профессиональной подготовки работников и руководителей подразделений фондовых бирж, компаний по управлению активами и других профессиональных участников рынка ценных бумаг, ответственных за проведение финансового мониторинга;
- б) установления правил, разработка программ проведения финансового мониторинга;
- в) идентификации и изучения клиентов;
- г) проведения анализа и выявления финансовых операций, подлежащих финансовому мониторингу, и операций, в отношении которых имеются достаточные основания подозревать, что они связаны, касаются или предназначены для финансирования терроризма, регистрации таких финансовых операций и предоставления информации о них;

- д) остановки финансовых операций, относительно которых есть мотивированное подозрение, что они связаны с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, или финансированием терроризма.

Приведенный перечень вопросов не является исчерпывающим и может дополняться во время проведения проверки в рамках законодательства в сфере предотвращения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма.

Внеплановая проверка осуществляется по отдельным вопросам.

По информации Комиссии, во исполнение задач по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем, в 2013 году проведено 190 проверок субъектов первичного финансового мониторинга – профессиональных участников рынка ценных бумаг, из которых 102 – внеплановые и 88 – плановые [7, с. 73–74].

По результатам проверок выявлен ряд типичных нарушений законодательства в сфере финансового мониторинга, в частности:

- нарушение требований Комиссии в части назначения ответственного работника за проведение финансового мониторинга и в части установления Правил и Программ осуществления финансового мониторинга – 10% от общего количества правонарушений;
- необеспечение выявления финансовых операций, подлежащих финансовому мониторингу – 7% от общего количества правонарушений;
- нарушение требований относительно проведения анализа соответствия финансовых операций, проводимых клиентом, имеющейся информации о содержании его деятельности и финансовом состоянии – 6% от общего количества правонарушений;
- нарушение требований по идентификации клиентов – 5% от общего количества правонарушений;
- нарушение требований по управлению рисками – 5% от общего количества правонарушений;
- нарушение требований относительно предоставления ГСФМУ информации для постановки на учет или непредоставление сведений об изменениях информации, которая стала основанием для взятия субъекта на учет – 5% от общего количества правонарушений;
- нарушение требований Комиссии в части соблюдения Правил осуществления финансового мониторинга в субъекте первичного финансового мониторинга – 4% от общего количества правонарушений;
- несообщение ГСФМУ о финансовых операциях, подлежащих финансовому мониторингу, – 3% от общего количества правонарушений.

С целью *реагирования на выявленные нарушения* антилегализационного законодательства и их *устранения* Комиссия уполномочена:

- 1) применять к субъектам первичного финансового мониторинга в случае невыполнения (нена-

- длежащего выполнения) требований Закона и/или нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность в сфере предотвращения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансовые санкции, ограничение, временное прекращение действия или аннулирование лицензии;
- 2) выносить письменное требование субъектам первичного финансового мониторинга по устранению нарушений законодательства о предотвращении и противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем;
 - 3) информировать ГСФМУ с целью выполнения, возложенных на нее задач о выявленных нарушениях законодательства в сфере предотвращения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, в деятельности субъектов первичного финансового мониторинга и мерах, принятых для их устранения.

Порядок применения мер реагирования на выявленные нарушения Закона регламентировано в решении Комиссии от 11 декабря 2012 года № 1766. Уполномоченные лица Комиссии в пределах своих полномочий обязаны в каждом случае выявления правонарушения принять все необходимые меры для документального закрепления факта правонарушения, всесторонне, полно и объективно исследовать обстоятельства дела, а также своевременно применить предусмотренные законом санкции. Так, при выявлении правонарушения уполномоченное лицо выносит постановление о возбуждении дела и составляет акт о правонарушении не позднее, чем в течение 20 рабочих дней с момента вынесения постановления. Акты о правонарушениях в пределах предоставленных полномочий имеют право составлять Председатель Комиссии, её члены, уполномоченные Комиссией должностные лица.

Акт о правонарушении после его составления в течение трех рабочих дней вместе с объяснениями и другими документами дела направляется уполномоченному лицу, правомочно рассматривать дело о правонарушении, для подготовки дела к рассмотрению. Дело рассматривается в присутствии руководителя и/или представителя юридического лица, привлекаемого к ответственности. По результатам рассмотрения дела уполномоченное лицо Комиссии принимает одно из следующих решений в форме постановления: 1) о наложении санкции за правонарушение; 2) о прекращении дела. Размеры финансовых санкций (штрафа), в зависимости от характера допущенных нарушений, определены в ч. 3 ст. 24 Закона. Штраф должен быть уплачен юридическим лицом путем перечисления средств в государственный бюджет не позднее, чем через 15 дней с даты получения им постановления. В случае неуплаты штрафа в этот срок, он взыскивается в судебном порядке.

Требование об устранении нарушений законодательства субъектом первичного финансового мониторинга выносится уполномоченным лицом Комиссии по результатам рассмотрения дела о правонарушении одновременно с постановлением о наложении санкции в случае, если на момент рассмотрения дела

нарушения не устранены, и должна содержать срок устранения этих нарушений. За невыполнение требований предусмотрена ответственность по ст. 188-34 Кодекса Украины об административных правонарушениях (далее КУоАП) должностного лица юридического лица, в отношении которого оно вынесено.

За повторное аналогичное (в течение одного года) правонарушение Комиссия кроме применения финансовых санкций может ограничить, приостановить действие или аннулировать лицензию или другое специальное разрешение на право осуществления определенных видов деятельности в порядке, установленном законом.

В случае выявления административного правонарушения со стороны должностного лица субъекта первичного финансового мониторинга уполномоченным лицом Комиссии составляется протокол об административном правонарушении.

Производство по делам об административных правонарушениях, их рассмотрение, порядок наложения административных взысканий и исполнения постановлений осуществляются в соответствии с требованиями раздела 9 вышеуказанных Правил и КУоАП. Комиссия и ее должностные лица уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях в случаях нарушения законодательства о предотвращении и противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма (ст. 166-9 КУоАП), или невыполнение законных требований должностных лиц субъектов государственного финансового мониторинга (ст. 188-34 КУоАП).

Протоколы об административных правонарушениях в пределах предоставленных полномочий имеют право составлять: Председатель Комиссии, её члены или уполномоченные Комиссией должностные лица. Протокол после его составления и другие материалы, касающиеся дела, в течение трех рабочих дней направляются в суд для рассмотрения.

В случае выявления нарушений законодательства, рассмотрение которых не относится к компетенции Комиссии, уполномоченное лицо направляет материалы дела в государственные органы, в компетенцию которых входит решение данного дела.

Отдельным направлением работы Комиссии по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем, является межведомственное взаимодействие с ГСФМУ. В этой сфере Комиссия обязана:

- 1) ежегодно, но не позднее января следующего года, предоставлять ГСФМУ обобщенную информацию о соблюдении субъектами первичного финансового мониторинга требований законодательства в сфере предотвращения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, в том числе о выявленных нарушениях и мерах, принятых для их устранения;
- 2) согласовывать с ГСФМУ проекты любых нормативно-правовых актов по вопросам, связанным с выполнением требований Закона;
- 3) подавать ГСФМУ информацию, в частности документы, необходимые для выполнения возложен-

ных на неё задач (за исключением информации о личной жизни граждан), в порядке, определенном законодательством.

В свою очередь, ГСФМУ в соответствии с п. 1 раздела II Порядка обмена информацией между НКЦБФР и ГСФМУ [8] предоставляет Комиссии информацию об эффективности мер, принимаемых субъектами первичного финансового мониторинга, надзор за которыми осуществляет НКЦБФР, для предотвращения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, а именно:

- статистические данные о финансовых операциях, подлежащих финансовому мониторингу, полученные ГСФМУ от субъектов;
- статистические данные об ошибках, допущенных субъектами при предоставлении информации о финансовых операциях, подлежащих финансовому мониторингу;
- информацию о состоянии учета субъектов в ГСФМУ;
- информацию о выявленных ГСФМУ фактах, которые могут свидетельствовать о нарушении субъектами требований законодательства в сфере предотвращения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем;
- информацию о составленных ГСФМУ протоколах об административных правонарушениях, совершенных должностными лицами субъектов, и результаты их рассмотрения;
- сведения об анализе ГСФМУ методов и финансовых схем легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем.

Международное сотрудничество также является важной составляющей работы НКЦБФР. Комиссия поддерживает контакты с большинством международных организаций, работающих в области рынка капиталов и финансовых услуг, включая Международную организацию комиссий по ценным бумагам (IOSCO), Организацией экономического сотрудничества и развития (OECD), Международной финансовой корпорацией (IFC), Всемирным банком, а также с комиссиями по ценным бумагам других стран. В частности, НКЦБФР в 2012 году заключила Меморандум о сотрудничестве с Национальной комиссией по финансовому рынку Республики Молдова, одной из целей которого определено усиление надзора за международными операциями и создание среды, способствующей недопущению мошеннических и других видов деятельности, запрещенных в Украине и Республике Молдова.

Исходя из вышеизложенного, следует отметить, что задачами НКЦБФР как субъекта государственного финансового мониторинга являются предотвращение, выявление и устранение нарушений законодательства в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, в деятельности профессиональных участников фондового рынка (кроме банков). В связи с особой привлекательностью ценных бумаг в качестве инструмента отмывания доходов, полученных преступным путем, учреждение Комиссии и адекватное нормативно-правовое урегу-

лирование её компетенции является важным шагом на пути формирования национального механизма противодействия легализации преступных доходов.

Список цитированных источников

1. Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма (СДСЕ № 198) (Варшава, 16 мая 2005 года) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=198&CM=8&DF=14/08/2014&CL=RUS>
2. О предотвращении и противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового поражения: Закон Украины от 14 октября 2014 года № 1702-VII [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1702-18>
3. Положение о Национальной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку: утверждено указом Президента Украины от 23 ноября 2011 года № 1063/2011 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1063/2011>
4. Армаш Н.О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус: монографія / Надія Олексіївна Армаш. – Запоріжжя: ГУ «ЗІДМУ», 2006. – 248 с.
5. Порядок контроля над соблюдением профессиональными участниками фондового рынка требований законодательства в сфере предотвращения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма: утверждено решением Национальной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку от 19 июля 2012 года № 997 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1353-12>
6. Правила рассмотрения дел о нарушении требований законодательства о предотвращении и противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма и применения санкций: утверждено решением Национальной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку от 11 декабря 2012 года № 1766 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0009-13>
7. Годовой отчет НКЦПФР за 2013 год. Движение рынка ценных бумаг Украины к мировым стандартам для экономического роста государства: [Электронный ресурс]. – К., 2014. – Режим доступа: http://www.nssmc.gov.ua/user_files/content/58/1402491205.pdf
8. Порядок обмена информацией между Государственной службой финансового мониторинга Украины и Национальной комиссией по ценным бумагам и фондовому рынку для повышения эффективности осуществления надзора за соблюдением субъектами первичного финансового мониторинга требований законодательства по вопросам предотвращения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового поражения: утверждено приказом Министерства финансов Украины от 7 апреля 2015 года № 402 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0483-15>

