



Заходи щодо боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму

Україна

Другий Звіт про прогрес та переоцінка
рейтингів щодо Технічної відповідності

Звіт про прогрес

Червень 2020



Комітет експертів Ради Європи з питань оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму - MONEYVAL є постійним моніторинговим органом Ради Європи, наділеним повноваженням здійснювати оцінку відповідності основним міжнародним стандартам з метою протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму та ефективності їх впровадження, а також повноваженням надавати рекомендації національним органам щодо необхідного вдосконалення їх систем. Завдяки динамічному процесу проведення взаємних оцінок, експертному огляду та регулярному спостереженню за його звітами, MONEYVAL має на меті покращувати спроможність національних органів здійснювати боротьбу з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму більш ефективно.

Усі права захищені. Відтворення дозволено, за умови, що джерело підтверджено, якщо не вказано інше. Для будь-якого комерційного використання, жодна частина цієї публікації не може бути перекладена, відтворена або передана, у будь-якій формі або будь-якими засобами, електронними (CD-Rom, Інтернет тощо) або механічними, у тому числі у формі фотокопіювання, запису або шляхом будь-якого зберігання інформації або системи виправлень без попереднього письмового дозволу Секретаріату MONEYVAL, Генерального Директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи (F-67075 Страсбург або moneyval@coe.int)

Другий Звіт про прогрес разом та переоцінка рейтингів України, затверджено MONEYVAL за результатами 2-ї Міжсесійної консультації (м. Страсбург, 22 травня – 10 липня 2020 року).

ЗМІСТ

I. ВСТУП	4
II. ВИСНОВКИ ЗВІТУ ПРО ВЗАЄМНУ ОЦІНКУ	4
III. ОГЛЯД ПРОГРЕСУ ДЛЯ ПОКРАЩЕННЯ ТЕХНІЧНОЇ ВІДПОВІДНОСТІ	5
3.1. Прогрес щодо усунення недоліків технічної відповідності, встановлений в MER.....	5
Рекомендація 5 (Спочатку оцінена як “ЧВ”, переоцінена на “ПВ”).....	5
Рекомендація 6 (Спочатку оцінена як “ЧВ”, непереоцінена)	6
Рекомендація 7 (Спочатку оцінена як “ЧВ”, непереоцінена)	6
Рекомендація 28 (Спочатку оцінена як “ЧВ”, непереоцінена).....	8
Рекомендація 33 (Спочатку оцінена як “ЧВ”, непереоцінена).....	9
Рекомендація 35 (Спочатку оцінена як “ЧВ”, переоцінена на “ПВ”)	9
3.2. Прогрес у виконанні Рекомендацій, до яких були внесені зміни з моменту затвердження MER	12
Рекомендація 15 (Спочатку оцінена як “ПВ”- переоцінена на «ЧВ»)	12
IV. ВИСНОВОК	15
СЛОВНИК АКРОНІМІВ	16

I. ВСТУП

1. Звіт про взаємну оцінку (MER) України було затверджено у грудні 2017 року. Звіт аналізує прогрес України щодо усунення недоліків технічної відповідності (ТВ), визначених у її MER. Переоцінка здійснюється тоді, коли досягнуто достатнього прогресу. Цей Звіт також аналізує прогрес, досягнутий щодо впровадження нових вимог, що стосуються Рекомендацій FATF, до яких були внесені зміни з моменту затвердження 1-го Звіту про прогрес України в рамках процедури посиленого моніторингу (далі – 1-й Звіт про прогрес). Це стосується змін до Рекомендації 15. Очікується, що країни усунуть більшість, якщо не всі недоліки ТВ до кінця третього року з моменту затвердження їх MER. Цей звіт не стосується прогресу, який Україна здійснила для покращення її ефективності. Прогрес щодо підвищення ефективності буде проаналізовано в рамках подальшої оцінки і, якщо буде встановлено достатній прогрес, він може бути підставою для здійснення переоцінки Безпосередніх результатів на той час.

II. ВИСНОВКИ ЗВІТУ ПРО ВЗАЄМНУ ОЦІНКУ

2. В рамках MER та 1-го Звіту про прогрес, Україна отримала наступні рейтинги¹:

Рейтинги щодо технічної відповідності, липень 2019 р.

Р. 1	Р. 2	Р. 3	Р. 4	Р. 5	Р. 6	Р. 7	Р. 8	Р. 9	Р. 10
ПВ	В	ПВ	ПВ	ЧВ	ЧВ	ЧВ	ПВ	В	ПВ
Р. 11	Р. 12	Р. 13	Р. 14	Р. 15	Р. 16	Р. 17	Р. 18	Р. 19	Р. 20
В	ПВ	В	ПВ	ПВ	В	-	ПВ	В	В
Р. 21	Р. 22	Р. 23	Р. 24	Р. 25	Р. 26	Р. 27	Р. 28	Р. 29	Р. 30
ПВ	ПВ	ПВ	ПВ	ЧВ	ПВ	ПВ	ЧВ	В	В
Р. 31	Р. 32	Р. 33	Р. 34	Р. 35	Р. 36	Р. 37	Р. 38	Р. 39	Р. 40
В	ПВ	ЧВ	В	ЧВ	ПВ	ПВ	ПВ	ПВ	ПВ

Джерело: Звіт про взаємну оцінку України в рамках 5-го раунду оцінок, грудень 2017, посилання (<https://rm.coe.int/fifth-round-mutual-evaluation-report-on-ukraine/1680782396>), 1-й Звіт про прогрес в рамках процедури посиленого моніторингу України 2019 року, посилання (<https://rm.coe.int/moneyval-2019-7-sr-5th-round-fur-ukraine/168097a5d7>).

3. Враховуючи результати, зазначені в MER до України була застосована процедура посиленого моніторингу². З огляду на перенесення 60-го Пленарного засідання MONEYVAL, Звіт про прогрес було обговорено в рамках засідань 2-ї Міжсесійної консультації відповідно до письмової процедури, передбаченої пунктом 9 Правила 21 Правил та Процедур MONEYVAL в рамках 5-го раунду взаємних оцінок.

4. Оцінку запиту України щодо переоцінки технічної відповідності та підготовку цього Звіту здійснили наступні групи доповідачів (разом із Секретаріатом MONEYVAL):

- Кіпр
- Острів Мен

¹ Існує чотири можливі рівні технічної відповідності: відповідає (В), переважно відповідає (ПВ), частково відповідає (ЧВ), та не відповідає (НВ).

² Процедура посиленого моніторингу базується на традиційній політиці FATF, яка стосується членів, які мають суттєві недоліки (щодо технічної відповідності чи ефективності) в їх системах ПВК/ФТ та передбачає здійснення більш інтенсивного процесу посиленого моніторингу.

5. Розділ III цього Звіту підсумовує здійснений прогрес України у покращенні технічної відповідності. Розділ IV містить висновок та таблицю, яка показує, які Рекомендації були переоцінені.

III. ОГЛЯД ПРОГРЕСУ ДЛЯ ПОКРАЩЕННЯ ТЕХНІЧНОЇ ВІДПОВІДНОСТІ

6. Цей розділ підсумовує прогрес, досягнутий Україною для покращення технічної відповідності шляхом:

- а) Усунення недоліків технічної відповідності, виявлених в MER, щодо яких органи влади здійснили запит щодо переоцінки (Р.5, Р.6, Р.7, Р.28, Р.33, Р.35); та
- б) впровадження нових вимог, що стосуються Рекомендацій FATF, які змінилися з моменту затвердження MER (Р.15).

3.1. Прогрес щодо усунення недоліків технічної відповідності, встановлених в MER

7. Україна досягла прогресу в усуненні недоліків технічної відповідності виявлених в MER. В результаті цього прогресу, Україна була переоцінена за **Рекомендаціями 5 та 35**.

Рекомендація 5 (Спочатку оцінена як "ЧВ", переоцінена на "ПВ")

8. В MER, в рамках 5-ого раунду оцінки, Україна отримала рейтинг ЧВ за Рекомендацію 5, через наступні недоліки: злочин ФТ не чітко охоплює пряме чи опосередковане надання або збір коштів; злочини ФТ відповідно до статті 2 (1) (а) Міжнародної Конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму не містить цільового елементу; деякі злочини, що містяться в конвенціях та протоколах, перелічених у додатку до Міжнародної Конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму, не чітко підлягають кримінальному переслідуванню; злочин ФТ не охоплює «пряме» чи «опосередковане» надання або збір коштів; міжнародні організації, які не є юридичними особами не охоплюються злочином ФТ; не повністю криміналізовано фінансування поїздок в терористичних цілях відповідно до Резолюції РБ ООН 2178; злочин ФТ прямо не зазначає чи фінансова або матеріальна підтримка поширюється на будь-які кошти, що походять із законних чи незаконних джерел.

9. Україна усунула основні недоліки, виявлені в MER. Зокрема, шляхом внесення змін до Кримінального кодексу України (далі – ККУ) новим Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» (далі – Закон № 361)³.

10. Змінена стаття 258-5 ККУ Пунктом 6(2)(К) Розділу X Закону № 361 розширює визначення терміну злочину ФТ, як пряме чи опосередковане надання чи збір будь-яких активів, з метою їх використання або усвідомлення ймовірності того, що вони будуть використані для будь-яких цілей, пов'язаних з ФТ. Однак, не ясно чи буде цей термін трактуватися як поширення на будь-які кошти, що походять із законного або незаконного джерела. Залишилися деякі інші не усунуті недоліки, а саме не всі злочини, що містяться в конвенціях та протоколах, перелічених у додатку до Міжнародної Конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму криміналізовані. Також, відповідно до Резолюції РБ ООН 2178,

³ Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», (далі – Закон № 361), прийнятий Верховною Радою України 6 грудня 2019 року та набрав чинності 28 квітня 2020 року. Закон розглядався для цілей цього Звіту про прогрес та наступного переоцінювання на основі виноски 21 до Правила 21, пункту 7 (а) Правил та Процедур MONEYVAL в рамках 5-го раунду взаємних оцінок.

збір та надання активів в Україні для фінансування поїздок іноземних громадян для терористичних цілей за межі України не криміналізовано згідно з Резолюцією РБ ООН 2178.

11. Загалом, критерій 5.1 оцінений як ПВ, критерій 5.2 В, критерій 5.2bis ПВ та 5.3 ЧВ. Оскільки більшість недоліків усунуто, Рекомендація 5 переоцінена на «ПВ».

Рекомендація 6 (Спочатку оцінена як “ЧВ”, непереоцінена)

12. В MER в рамках 5-го раунду оцінки, Україна отримала рейтинг ЧВ за Рекомендацію 6. Первинні недоліки, виявлені у MER стосувалися наступного: а) зобов'язання щодо заморожування не застосовуються до усіх фізичних та юридичних осіб в Україні; б) зобов'язання щодо заморожування не поширюється на всі кошти чи інші активи, зазначені в критерії 6.5 (b) (i) - (iv); с) не має заборони для громадян, або будь-яких осіб та установ (за винятком СПФМ) надавати доступ визначеним особам або установам до будь-яких коштів або інших активів, господарських ресурсів, або фінансових чи інших пов'язаних послуг.

13. Стаття 22 (1) нового Закону № 361 встановлює зобов'язання для СПФМ негайно, без попереднього повідомлення клієнта (особи), заморожувати активи, пов'язані з тероризмом та його фінансуванням, однак лише для СПФМ. Українська влада мала намір обговорити це на засіданні Міжвідомчої робочої групи, однак засідання ще не відбулось.

14. Пункт 3 частини 1 статті 1 Закону № 361 визначає, що зобов'язання щодо заморожування зараз поширюється на всі активи, які безпосередньо чи опосередковано належать визначеній особі, та активи, отримані з цих активів. Це також охоплює активи осіб, які діють від імені визначеної особи. Однак, це визначення обмежується власністю і не охоплює активи, які контролюються визначеною особою.

15. Недолік, що залишився, визначений в критерії 6.5 (с), не було усунуто, так як немає явної заборони для громадян, або будь-яких осіб та установ (за винятком СПФМ) щодо утримання від надання доступу визначеним особам або установам до будь-яких коштів або інших активів, господарських ресурсів, або фінансових чи інших пов'язаних послуг.

16. Через обмежене застосування зобов'язань щодо заморожування, які є основними для Рекомендації 6, та інших недоліків, що залишилися, рейтинг для **Рекомендації 6 залишається «ЧВ».**

Рекомендація 7 (Спочатку оцінена як “ЧВ”, непереоцінена)

17. В MER в рамках 5-ого раунду, Україна отримала рейтинг ЧВ за Рекомендацію 7. За результатами 1-го Звіту про прогрес України встановлено, що виконано лише переглянутий критерій 7.1, а недоліки у 7.4 та 7.5 не усунуті. Стосовно інших недоліків, виявлених в MER 2017, по відношенню до критеріїв 7.2, 7.3, 7.4 та 7.5, органи влади України представили проєкт Закону № 361, який був попередньо проаналізований, проте він не розглядався для цілей Звіту та визначення рейтингів. З моменту затвердження 1-го Звіту про прогрес, Україна прийняла Закон № 361, який набрав чинності 28 квітня 2020 року.

18. Недоліки, виявлені у статті 22 Закону № 361, застосовуються для обох режимів цільових фінансових санкцій стосовно фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення. Аналіз та недоліки критерію 6.5 (a)-(b) застосовуються до критерію 7.2 (a)-(с) (див. вище Рекомендацію 6). Рейтинг цими субкритеріями залишається таким самим. Що стосується недоліків критерію 7.2 (d), то на вебсайті ПФР України оприлюднено інформацію про актуальні переліки осіб та зобов'язання щодо замороження за фінансування терористичної діяльності та

фінансування зброї масового знищення в рамках застосування цільових фінансових санкцій. Однак, що стосується Ірану, вбачається, що немає ніяких особливих механізмів комунікації щодо внесення змін до переліку осіб (наприклад, інформаційний бюлетень або автоматична розсилка електронних повідомлень усім СПФМ, тощо). Посібник для СПФМ щодо відповідності міжнародним санкціям не було надано. Недоліки, виявлені в критерії 7.2 (f) щодо Ірану не усунуті, у Законі України «Про санкції» відсутні відповідні положення. Україна перебуває на етапі внесення змін до свого законодавства в частині віднесення до підзвітності НБУ тих СПФМ, відносно яких не здійснювався моніторинг на предмет дотримання цільових фінансових санкцій по відношенню до Ірану. Нові зміни в законодавстві вступають в силу з 01 липня 2020 року, тому не можуть бути враховані у цьому Звіті. Однак, досі не з'ясовано, хто здійснює моніторинг за ВНУП в частині дотримання цільових фінансових санкцій по відношенню до Ірану. Недолік, виявлений в критерії 7.3, не був повністю усунутий.

19. Стаття 31 (4) Закону № 361 встановлює вимоги та визначає органи влади, які несуть відповідальність за подання пропозицій до Комітетів Ради Безпеки ООН стосовно виключення фізичних, юридичних осіб та організацій з відповідних санкційних списків. МЗС зобов'язано розробляти процедури для подання РБ ООН клопотань щодо виключення фізичних осіб та організацій, включених до списку ООН та публікувати цей список на його офіційному веб-сайті. Деяка інформація про подання клопотання про виключення зі списку через відповідні процедури Контактного центру або через країну проживання чи громадянства особи, яка включена до списку, є доступною на офіційному вебсайті ПФР України. Однак, не було надано інформації про те, чи розроблено МЗС детальні процедури для подання клопотання про виключення фізичних осіб та організацій, що включені до відповідних списків РБ ООН, а також щодо публікації на їх вебсайті.

20. Що стосується розморожування активів осіб або організацій, які випадково зазнали впливу механізму заморожування, Статтею 11-2 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» підпунктом «с» підпункту 11 пункту 6 розділу X Закону № 361 передбачено зобов'язання СПФМ розморожувати активи після перевірки СБУ. Однак, не зрозуміло, якої процедури мають дотримуватись: (i) особи та організації, що включені до переліку; чи (ii) особи, що здійснюють заморожування коштів чи інших активів з метою ініціювання перевірки СБУ для розмороження їх активів.

21. Жодних законодавчих чи інших заходів не було вжито для усунення недоліків, що містяться в критерії 7.4 (d).

22. Стаття 22 (2) Закону № 361 дозволяє проводити усі “прибуткові фінансові операції” на рахунку клієнта та заморожувати суми коштів внесені на рахунок. Немає уточнення стосовно операцій за контрактами, угодами чи зобов'язаннями, що виникли до заморожування рахунків. В цілому, недолік виявлений в МЕР щодо критерію 7.5 (a) не був усунутий.

23. Стосовно критерія 7.5 (b), стаття 11 (2) Закону України «Про боротьбу з тероризмом» встановлює норми для отримання доступу до коштів чи інших активів, якщо країни встановили, що виняткові умови, зазначені у Резолюціях РБ ООН 1718 та 2231 виконуються. Однак в законі не міститься інформації щодо переказу або отримання коштів стосовно контрактів, угод чи зобов'язань, що виникли до заморожування рахунків.

Загалом, як було проаналізовано в 1-му Звіті про прогрес України, критерій 7.1 виконано. Недоліки, виявлені в МЕР 2017 по відношенню до критерію 7.2 (a-d та f) не було усунуто та рейтинги субкритеріїв залишаються такими самими. Критерії 7.3, 7.4(a), (b), (d) залишаються такими самими, разом з критерієм 7.5, який частково виконаний. З огляду на вищезазначене, рейтинг **Рекомендації 7 залишається ЧВ.**

Рекомендація 28 (Спочатку оцінена як “ЧВ”, непереоцінена)

24. В MER в рамках 5-го раунду оцінки, Україна отримала рейтинг ЧВ за Рекомендацію 28. У Звіті було виявлено кілька неусунутих недоліків, а саме: обмежені заходи, спрямовані на перешкоджання спільникам злочинців контролювати або управляти ВНУП; санкційний механізм не є достатньо ефективним; відсутні вимоги, які б покривали вразливі до ризику підходи для здійснення виїзного та невиїзного нагляду, а також відсутні вимоги для наглядових органів враховувати рівень обачності, дозволений для ВНУП відповідно до ризик-орієнтованого підходу.

25. Стаття 32 (5)(7) усуває недолік, що залишився за критерієм 28(4)(а) шляхом підвищення рівня штрафів за неподання, несвоєчасне подання, чи подання не в повному обсязі або подання недостовірної інформації суб'єкту державного фінансового моніторингу. Залишається незначний недолік щодо методу розрахунку суми штрафу для більш ніж одного порушення.

26. Для того, щоб усунути недоліки за критеріями 28(4)(с) та покращити наявність жорстких санкцій до ВНУП наглядовими органами, Україна внесла зміни до статті 32 Закону № 361. Відповідно до статті 32 застосовується ряд санкційних повноважень та відповідних штрафів, а також підвищено рівень штрафів, що застосовуються до ВНУП за порушення зобов'язань у сфері ПВК/ФТ (див. Таблицю 1). За одне порушення може бути застосований лише один захід впливу, що є обмежуючим фактором для застосування санкцій для ВНУП. Цей недолік може перешкоджати застосуванню ризик-орієнтованого підходу та обмежувати можливість наглядового органу застосовувати поступові санкції. Для зменшення впливу розгляньте, будь ласка, аналіз до критерія 35.1. наявність пропорційних та переконливих кримінальних та адміністративних санкцій все ще обмежена. Крім того, для ВНУП сума максимального покарання обмежена двократним розміром вигоди, отриманої СПФМ в результаті вчинення порушення, а якщо сума такої вигоди не може бути визначена, - 908,052 Євро. Не було надано інформації відносно того, яким чином буде визначено “двократний розмір вигоди, отриманий СПФМ в результаті вчинення порушення”. Тому, це все ще може бути обмежувальним фактором для застосування санкцій для ВНУП.

27. Хоча, для розділів, які містять інформацію відносно директорів та вищого керівництва не дивлячись на те, що кількість кримінальних та адміністративних санкцій зросла, наявний рівень штрафних санкцій все ще залишається низьким (для детального аналізу див. критерій 35.2.).

28. Для критерія 28(4)(b) не існує жодних законодавчих вимог, які б перешкоджали спільникам злочинців володіти або контролювати чи керувати СПФМ. Недоліки щодо торговців дорогоцінним камінням, бухгалтерів та агентів з нерухомості усунуто.

29. У MER України, в критерії 28.5 (а) описано наглядовий підхід ВНУП в Україні, як «частково ризик-орієнтований»⁴. Це означало, що існували системи для ризик-орієнтованого нагляду за суб'єктами, але було встановлено жорсткі часові рамки для здійснення відповідних виїзних та невиїзних перевірок. Тому, для суб'єкта з високим ризиком, протягом року могла здійснюватись лише одна перевірка. Заходи, впроваджені Україною, знімають обмеження на рік для перевірок і дозволяють ad-hoc перевірки відповідно до ризиків, оцінених для деяких ВНУП (ріелтори та брокери, нотаріуси, адвокати, юридичні бюро та асоціації та суб'єкти господарювання, що надають юридичні послуги). Однак для інших ВНУП, що перебувають під наглядом Міністерства фінансів

⁴ В пункті 287 MER України (2017).

України (постачальники послуг лотереї, гральних послуг, торговці дорогоцінними металами та дорогоцінним камінням, аудитори, аудиторські фірми та бухгалтери) обмеження для виїзних та невиїзних перевірок все ще залишаються.

30. Щодо недоліку в критерії 28.5 (b), то стаття 18 (2) Закону № 361 встановлює вимоги для наглядових органів враховувати рівень обачності, дозволений для ВНУП відповідно до ризик-орієнтованого підходу. Це відповідає критерію 28.5 (b).

31. Україна досягла обмеженого прогресу у виконанні Рекомендації 28. Недоліки, що залишилися за критеріями 28.4(b),(c) та 28.5(a) є суттєвими та впливають на рейтинг цієї Рекомендації. **Рекомендація 28 залишається ЧВ.**

Рекомендація 33 (Спочатку оцінена як "ЧВ", непереоцінена)

32. У MER 2017 року було встановлено, що статистика, надана групі з оцінки не була відповідною, зокрема щодо розслідування справ з ВК/ФТ, яка ведеться правоохоронними органами; реєстр досудових розслідувань, який ведеться Генеральною прокуратурою України не був надійним; конфіскація за фінансування тероризму не здійснювалася; в Генеральній прокуратурі України та Національному банку України були відсутні системи для ведення статистики щодо міжнародних запитів про співробітництво.

33. Що стосується ведення статистичних даних щодо ефективності та результативності системи ПВК/ФТ, Україна внесла відповідні зміни, відображені у Законі № 361. Стаття 19 (1) зобов'язує суб'єктів державного фінансового моніторингу, правоохоронних та судових органів влади забезпечувати формування комплексної адміністративної звітності для здійснення моніторингу ефективності усієї системи ПВК/ФТ. Відповідно до пункту 3 статті 19, Кабінет Міністрів України встановлює порядок для комплексної адміністративної звітності у сфері ПВК/ФТ відповідними установами. Термін імплементації Закону № 361 - 3 місяці до 29 липня 2020 року, також органи влади України повідомили, що було розроблено та наразі знаходиться на погодженні у відповідних державних органах проект постанови Кабінету Міністрів України про затвердження порядку формування та оприлюднення комплексної адміністративної звітності.

34. Україна запровадила нові законодавчі заходи для забезпечення ведення комплексних даних та статистики в майбутньому. Однак впровадження нової комплексної адміністративної звітності в сфері ПВК/ФТ ще не закінчено. З цієї причини, рейтинг для **Рекомендації 33 залишається "ЧВ"**.

Рекомендація 35 (Спочатку оцінена як "ЧВ", переоцінена на "ПВ")

35. В MER в рамках 5-ого раунду, Україна отримала рейтинг ЧВ за Рекомендацію 35. У Звіті було встановлено, що санкції за порушення вимог у сфері ПВК/ФТ не є пропорційними та переконливими, а також що санкції для директорів та вищого керівництва є занадто вузькими.

36. Україна усунула недолік, встановлений для критерія 35.1 для банківського сектору шляхом зняття обмеження грошового штрафу в 1% від статутного капіталу банку та збільшила максимальний штраф за порушення законодавства у сфері ПВК/ФТ до 135 150 000,00 грн. (4 540 262, 71 Євро).

37. Відносно небанківських фінансових установ та ВНУП, у MER встановлено різні недоліки. Змінена стаття 32 Закону № 361 застосовує цілий спектр санкційних повноважень та відповідних штрафів. Низькі рівні штрафів для небанківських фінансових установ та ВНУП були відмічені як недолік. Нові зміни значно збільшують

розмір грошового штрафу за різні порушення у сфері ПВК/ФТ (див. подану нижче таблицю)

Таблиця 1: зміни щодо рівня санкцій у порівнянні Законів 1702 та 361

Вид порушення	Санкція Закону 1702 ⁵ (різні санкції для СПФМ, що є юридичними особами та ін.)	Санкція Закону 361 ⁶ (та ж санкція для СПФМ, що є юридичними особами та ін.)
За порушення вимог щодо здійснення належної перевірки (Стаття 32 (3)(1))	До 285 Євро (юридичні особи) До 59 Євро (крім юридичних осіб)	До 6 853 Євро
За неподання, несвоєчасне подання, порушення порядку подання інформації до ПФР (стаття 32 (3)(6))	До 1142 Євро (юридичні особи) До 118 Євро (крім юридичних осіб)	До 11 422 Євро
За не виявлення, несвоєчасне виявлення фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу (стаття 32(3)(10))	До 456 Євро (юридичні особи) До 59 Євро (крім юридичних осіб)	До 11 422 Євро
За порушення порядку зупинення фінансових операцій (стаття 32(3)(2))	До 1170 Євро (юридичні особи) До 118 Євро (крім юридичних осіб)	До 11 422 Євро
За неподання, подання не в повному обсязі, недостовірної інформації (у тому числі повідомлень про підозрілі операції), подання копій документів, у яких неможливо прочитати всі зазначені в них відомості, на запит суб'єкта державного фінансового моніторингу (стаття 32(3)(6) та (7))	До 1170 Євро (юридичні особи) До 118 Євро (крім юридичних осіб)	До 11 422 Євро

28. Новими змінами також усунуто недолік, знявши максимальний розмір штрафних санкцій за 2 і більше порушень, які прирівнюються лише до найтяжчого виявленого порушення. Максимальна штрафна санкція за порушення у сфері ПВК/ФТ для фінансових установ становить 4 505 000 Євро (стаття 32 (6) (2)). У разі численних порушень, штрафні санкції додаються. По відношенню до ВНУП, сума максимальної штрафної санкції обмежується двократним розміром вигоди, отриманої СПФМ в результаті вчинення порушення, а якщо така сума вигоди не може бути визначена – 908,052 Євро. Не було надано інформації відносно того, яким чином буде визначено “двократний розмір вигоди, отриманий СПФМ в результаті вчинення порушення”. Тому, це все ще може бути обмежувальним фактором для застосування санкцій для ВНУП.

⁵ Розміри санкцій, зазначених у Законі № 1702 були взяті з МЕР України.

⁶ Усі санкції, зазначені у Законі № 361, Кримінальному Кодексі та Кодексі про адміністративні правопорушення вписані в “неоподатковуваних мінімумах доходів громадян”. Відповідно до Розділу XX (підрозділ 1)(5) Податкового кодексу України, “неоподатковуваний мінімум доходів громадян” становить 17 грн. Для легкого розуміння, усі суми були зазначені в гривнях та конвертовані в євро або ж безпосередньо відображені в євро. Для сум, які відображені в Законі № 361, обмінний курс гривні до євро зазначено станом на 29 травня 2020 року.

39. Стаття 32(1)(2) не встановлює обмежень для наглядових органів відкликати ліцензію за не виконання вимог законодавства у сфері ПВК/ФТ.

40. Обмежувальним фактором за застосування санкцій для небанківських фінансових установ та ВНУП є те, що за одне порушення може бути застосовано лише один захід впливу. Цей недолік може перешкоджати застосуванню ризик-орієнтованого підходу та обмежувати можливість наглядового органу застосовувати поступові санкції. Це в деякій мірі пом'якшено, оскільки наглядові органи можуть 1) застосовувати грошові санкції за повторне порушення до 57 110 євро (стаття 32(3)(9)); 2) при визначенні відповідного заходу впливу та/або розміру штрафної санкції враховують систематичні порушення (стаття 32(7)(1)); 3) укласти угоду з СПФМ для усунення порушення та застосування грошової штрафної санкції (стаття 32 (1)(5)). У випадку не виконання умов угоди наглядовий орган може повторно застосувати грошову штрафну санкцію на ту ж суму (стаття 32 (3)(8)). Органи влади зазначили, що протягом виїзної перевірки завжди виявляється більш ніж одне порушення. Тому, наглядові органи могли б застосовувати ширший спектр санкцій за той же самий тип порушень. Враховуючи пом'якшувальні фактори, неможливість застосування більше ніж одного негрошового заходу впливу, розглядається як недолік.

41. У випадку банків, недоліки відносно санкційного режиму зменшені. Для небанківських фінансових установ та ВНУП, Україна усунула більшість недоліків, виявлених у MER відносно наявності санкцій у сфері нагляду. Фінансовий сектор України є банківським, який охоплює приблизно 80% усіх активів фінансової системи. Банківський сектор був сильно переважаний як небанківськими установами, так і ВНУП. Для цілей рейтингу критерія 35.1 "ПВ".

42. Для критерія 35.2, стаття 32(1)(2) дозволяє наглядовим органам накладення на СПФМ зобов'язання відсторонення від роботи посадової особи. Ця зміна усуває недолік, визначений у MER, де призупинення було можливим лише тимчасово до вжиття виправних заходів.

43. Органи влади зазначили, що зміни, внесені до ККУ розділом X пунктом 6(2)(i) Закону № 361 збільшують розмір штрафу при притягненні до кримінальної відповідальності посадових осіб або директорів до 51 000 грн. (2 000 євро). Не зважаючи на те, що розмір було збільшено на 50% у гривнях, на момент конвертації він є нижчим за максимальний розмір штрафу, передбачений старою статтею 209-1 ККУ до внесення змін. Розділом X (6)(1)(a) Закону № 361 внесено зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення та збільшено спектр наявних адміністративних штрафних санкцій від 37-114 євро до 200-1300 євро за порушення зобов'язань у сфері ПВК/ФТ. Не зважаючи на те, що кількість кримінальних та адміністративних санкцій, наявних для наглядових органів збільшилась, рівень штрафів все ще залишається низьким.

44. Загалом, Україна продемонструвала прогрес в усуненні більшості недоліків, виявлених за критерієм 35.1 та деяких за критерієм 35.2. При визначенні рейтингу для критерія 35.1 як "ПВ", банківський сектор був сильно переважаний, у порівнянні з небанківськими фінансовими установами та ВНУП. В контексті рейтингу для Рекомендацією 35, в цілому, враховуючи істотність банківського сектору недоліки, що залишились є не значними.
Рейтинг Рекомендації 35 підвищено до «ПВ».

3.2. Прогрес у виконанні Рекомендацій, до яких були внесені зміни з моменту затвердження MER

45. З моменту затвердження MER України, FATF внесла зміни до Рекомендацій 15. У цьому розділі розглядається відповідність України новим вимогам та прогрес щодо усунення недоліків, які виявлені в MER відносно цієї Рекомендації.

Рекомендація 15 (Спочатку оцінена як «ПВ» - переоцінена на «ЧВ»)

46. В MER в рамках 5-го раунду, Україна отримала рейтинг ПВ відносно Рекомендації 15, виходячи з наступних недоліків: відсутність офіційних вимог до фінансових установ проводити оцінку ризиків до запуску нових розробок, практик чи технологій та вимог щодо вжиття відповідних заходів для управління та пом'якшення ризиків. Не зважаючи на існування вимог для фінансових установ проводити оцінку ризику щодо нових технологій та розробок, не було вимоги, що вона повинна здійснюватись до запуску нового продукту. Новий Закон № 361 вимагає від фінансових установ управляти ризиками, пов'язаним з новими технологіями, проте все ще відсутні вимоги щодо зменшення таких ризиків. Технічна відповідність України відносно цього пункту залишається незмінною з моменту затвердження MER.

47. У червні 2019 року, FATF схвалила Пояснювальну записку до Рекомендації 15 щодо зобов'язань, пов'язаних з віртуальними активами та постачальниками послуг віртуальних активів (VASP). Ці нові вимоги включають: вимоги щодо виявлення, оцінки та розуміння ризику ВК/ФТ, пов'язаного з діяльністю VA або операціями VASP; вимоги до VASP щодо отримання ліцензії або реєстрації; вимоги до країн здійснювати відповідний ризик-орієнтований нагляд у сфері ВК/ФТ (включаючи санкції) за VASP, і що такий нагляд повинен здійснювати компетентний орган; а також вимоги щодо вжиття заходів, пов'язаних із запобіжними заходами та міжнародним співробітництвом щодо VASP.

48. Україна вжила заходів щодо дотримання нових вимог Рекомендації 15. Закон № 361 визначає термін «віртуальний актив», як цифрове вираження вартості, яким можна торгувати у цифровому форматі або переказувати і, яке може використовуватися для платіжних або інвестиційних цілей. Що стосується визначення VASP, Стаття 1 (51) Закону № 361 визначає, що постачальники послуг, пов'язані з обігом віртуальних активів (VASP) це – “будь-яка фізична чи юридична особа, яка провадить один або декілька таких видів діяльності та/або операцій для іншої фізичної та/або юридичної особи або від її імені: обмін віртуальних активів; переказ віртуальних активів; зберігання та/або адміністрування віртуальних активів або інструментів, що дають змогу контролювати віртуальні активи; участь і надання фінансових послуг, пов'язаних із пропозицією емітента та/або продажем віртуальних активів”. Ці визначення є широкими та охоплюють визначення віртуальних активів та VASPs відповідно до Стандартів FATF.

49. Щодо вимог, пов'язаних із критерієм с.15.3 (а), Україна здійснила НОР у 2019 році, яка включала розділ про потенційне зловживання новими технологічними розробками, включаючи віртуальну валюту та постачальників послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів для цілей ВК/ФТ. НОР 2019 визначила цей ризик як високий, а відсутність належного законодавчого регулювання, нагляду та контролю за ринком віртуальних активів в Україні як уразливість до ризику. Не зважаючи на виявлений високий ризик, НОР не визначає, який саме тип діяльності, пов'язаної з віртуальними активами, наявний у країні (крім індивідуального права власності на віртуальні активи) та яким чином вони використовуються для цілей ВК/ФТ. Однак, органи України зазначили, що, оскільки цей сектор був новим, його більш поглиблене оцінювання буде проведено в рамках наступної НОР.

50. Україна вжила заходів з метою усунення ризиків, що виникають внаслідок використання віртуальних активів та VASP, шляхом розширення визначення СПФМ до VASP (пункт 8 частини другої статті 6 Закону № 361). Що стосується інших заходів, Держфінмоніторинг разом з іншими відповідними учасниками системи ПВК/ФТ наразі розробляє план дій щодо заходів, спрямованих на запобігання виникненню та/чи зменшення негативних наслідків ризиків, визначених за результатами другої НОР.

51. Що стосується зменшення ризику VASP, пункт 1 статті 7 Закону № 361 вимагає від СПФМ застосовувати ризик-орієнтований підхід відповідно до масштабів та характеру їх діяльності. Аналіз MER України щодо виконання критеріїв 1.10 та 1.11 застосовується до VASP, оскільки вони є СПФМ, за винятком випадків, коли вимоги імплементуються за допомогою секторального регулювання. Оскільки нещодавно Міністерство цифрової трансформації України взяло на себе відповідальність за регулювання сектору VASP, поки що жодних нормативно-правових актів не було прийнято.

52. Міністерство цифрової трансформації України визначено державним регулятором VASP (пункт 5 статті 1 Закону № 361). Відповідно до Закону № 361, СПФМ повинні стати на облік у спеціально уповноваженому органі, як СПФМ. Згідно зі статтею 8 пункту 2 підпункту 1 Закону № 361 всі СПФМ зобов'язані стати на облік у спеціально уповноваженому органі. Не дивлячись на те, що для VASP існує вимога стати на облік, не зрозуміло, чи всі VASP, які є: (i) юридичними особами, створеними в Україні та (ii) фізичними особами, які ведуть бізнес в Україні, повинні стати на облік. Як заявили органи України, Міністерство цифрової трансформації в подальшому розроблятиме нормативно-правові акти щодо конкретних видів діяльності та видів VASPs та умов, щоб стати на облік.

53. На основі частини 10 статті 18 Закону № 361, Міністерство цифрової трансформації України зобов'язане вживати заходів для недопущення до управління VASP осіб, які мають не погашену або не зняту в установленому законом порядку судимість за корисливі кримінальні злочини або тероризм, а також співучасників у таких кримінальних злочинах.

Вищезазначені положення не перешкоджають спільникам злочинців володіти або контролювати чи керувати СПФМ. Тому критерій 15.4 (b) оцінюється як ПВ.

54. Органами України не надано жодних доказів щодо відповідності критерію 15.5.

55. Міністерство цифрової трансформації України відповідає за регулювання та нагляд за VASP. Як передбачено статтею 18 (2) Закону № 361, до повноважень суб'єктів державного фінансового моніторингу належить забезпечення нагляду у сфері ПВК/ФТ за діяльністю відповідних СПФМ шляхом проведення планових або позапланових перевірок, з урахуванням ризик-орієнтованого підходу. Оскільки VASP, внесені до законодавчої бази лише нещодавно змінами до Закону № 361, Міністерство цифрової трансформації наразі розробляє конкретні секторальні нормативно-правові акти з метою імплементатії вимог Закону № 361 для ризик-орієнтованого нагляду.

56. Для Міністерства цифрової трансформації України передбачено ряд заходів щодо накладення санкцій за невиконання VASP зобов'язань в сфері ПВК/ФТ (стаття 32 (3) Закону № 361). Відповідно до пункту 2 статті 8 порядок застосування заходів впливу, передбачених Законом, а також контроль за їх виконанням визначаються суб'єктами державного фінансового моніторингу. Оскільки VASP були внесені до законодавчої бази лише нещодавно на основі змін до Закону № 361, Міністерство цифрової трансформації наразі розробляє конкретні секторальні нормативно-правові акти, які становитимуть основу для здійснення нагляду.

57. Наглядові органи повинні видати посібник для всіх СПФМ (включаючи VASP) щодо виконання зобов'язань у сфері ПВК/ФТ (Стаття 18 (8) Закону № 361). СПФМ зобов'язані враховувати типологічні дослідження у сфері ПВК/ФТ, підготовлені та оприлюднені ПФР України на своєму вебсайті, а також рекомендації суб'єктів державного фінансового моніторингу (Стаття 21(2) Закону № 361). ПФР було перекладено та опубліковано на офіційному вебсайті Керівництво FATF щодо ризик-орієнтованого підходу до віртуальних активів та VASP. Однак, жодних додаткових керівництв не було надано.

58. Що стосується наявності пропорційних та переконливих санкцій для накладення на VASP, які не виконують зобов'язань у сфері ПВК/ФТ, застосовуються ті ж самі недоліки та аналіз, що і до критерію 35.1 (див. вище). Критерій 15.8 (а) частково виконується. Санкції щодо порушень зобов'язань у сфері ПВК/ФТ можуть застосовуватися до директорів та вищого керівництва VASP (підпункт 1 (а) пункту 6 розділу X Закону № 361). Наглядовий орган також має повноваження відсторонити від роботи посадову особу (стаття 32 (3) Закону № 361). В контексті санкційного режиму аналіз і недоліки за критерієм 35.2 застосовуються до критерію 15.8(b).

59. Що стосується запобіжних заходів, враховуючи те, що VASP є СПФМ, і таким чином підпадають під дію Закону № 361, вони повинні виконувати вимоги Рекомендацій 10 - 21. Існують правові вимоги, які зобов'язують СПФМ, у тому числі VASP проводити заходи належної перевірки клієнта у випадках проведення звичайних операцій, що перевищують поріг 1150 USD/EUR.

60. Стаття 14 Закону № 361 регулює інформацію, яка супроводжує переказ коштів або віртуальних активів для всіх СПФМ (VASP та фінансових установ). Відповідно до виноски 51 Методології, усі перекази віртуальних активів повинні розглядатися, як транскордонні. Режим в Україні розрізняє перекази віртуальних активів, які ініціюються в межах України (Стаття 14 (3)) та ті, які ініціюються з метою переказу за межі України (Стаття 14 (4)). Таким чином, не в усіх випадках відправник та бенефіціар VASP та інші СПФМ отримували б, зберігали та передавали необхідну та точну інформацію щодо переказів віртуальних активів. В MER України Рекомендація 16 була оцінена як В, тому інші вимоги Рекомендації 16 застосовуються до VASP так само.

61. Для цільових фінансових санкцій, відповідно до Статті 6 пункту 2 підпункту 8 Закону № 361, VASP повинні застосовувати всі заходи щодо застосування цільових фінансових санкцій за фінансування тероризму та фінансування зброї масового знищення. Тому всі виявлені недоліки в Рекомендаціях 6 та 7 (див. вище) однаковою мірою застосовуються до критерія 15.10.

62. Відповідно до Статті 18, Міністерство цифрової трансформації зобов'язане здійснювати міжнародне співробітництво у сфері ПВК/ФТ з відповідними іноземними органами відповідно до міжнародних договорів України (стаття 31 (8) Закону № 361). Недоліки, виявлені в Рекомендаціях 37-40, застосовуються до критерію 15.11.

63. Україна вжила заходів щодо імплементації нових вимог Рекомендації 15, шляхом впровадження їх у законодавчу базу у сфері ПВК/ФТ. Загалом, критерій 15.1 оцінений як В, критерії 15.7, 15.9 та 15.11 оцінені як ПВ та критерії 15.2, 15.3, 15.4, 15.6, 15.8 та 15.10 оцінені як ЧВ та 15.5 НВ. На цій основі, **Рекомендація 15 переоцінена на ЧВ.**

IV. ВИСНОВОК

64. В цілому, Україна досягла прогресу в усуненні недоліків технічної відповідності, виявлених в MER в рамках 5-го раунду взаємних оцінок, та була переоцінена щодо виконання Рекомендацій (рейтинги відносно 2-х Рекомендацій підвищено, а відносно 1-ї знижено). Рекомендації 5 та 35 спочатку оцінені як ЧВ, переоцінені на ПВ. Рекомендація 15 спочатку оцінена як ПВ, та переоцінена на ЧВ.

65. Були вжиті подальші кроки для покращення відповідності іншим Рекомендаціям, включаючи ті Рекомендації, які були переглянуті з моменту затвердження MER, але деякі прогалини залишились. Україні рекомендується продовжувати докладати зусиль щодо усунення недоліків, які залишились.

66. В цілому, зважаючи на прогрес, досягнутий Україною після затвердження 1-го Звіту про прогрес в рамках процедури посиленого моніторингу, її технічну відповідність Рекомендаціям FATF було переоцінено таким чином:

Таблиця 2. Рейтинг технічної відповідності з переоцінками, червень-липень 2020

R 1	R 2	R 3	R 4	R 5	R 6	R 7	R 8	R 9	R 10
ПВ	В	ПВ	ПВ	ПВ	ЧВ	ЧВ	ПВ	В	ПВ
R 11	R 12	R 13	R 14	R 15	R 16	R 17	R 18	R 19	R 20
В	ПВ	В	ПВ	ЧВ	В	-	ПВ	В	В
R 21	R 22	R 23	R 24	R 25	R 26	R 27	R 28	R 29	R 30
ПВ	ПВ	ПВ	ПВ	ЧВ	ПВ	ПВ	ЧВ	В	В
R 31	R 32	R 33	R 34	R 35	R 36	R 37	R 38	R 39	R 40
В	ПВ	ЧВ	В	ПВ	ПВ	ПВ	ПВ	ПВ	ПВ

Довідково: Існують чотири можливі рівні технічної відповідності: відповідає (В), переважно відповідає (ПВ), частково відповідає (ЧВ), не відповідає (НВ).

67. До України і надалі застосовуватиметься процедура посиленого моніторингу, яка передбачає подальше звітування MONEYVAL про прогрес щодо посилення впровадження заходів у сфері ПВК/ФТ. Очікується, що Україна відзвітує на Пленарному засіданні протягом року.

СЛОВНИК АКРОНІМІВ

ПВК/ФТ – протидія відмивання коштів та фінансування тероризму

ККУ – Кримінальний кодекс України

ВНУП – визначені нефінансові установи та професії

FATF - Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей

ФТ – фінансування тероризму

ПВ – переважно відповідає

MER – звіт про взаємну оцінку

НОР – Національна оцінка ризиків

ЧВ – частково відповідає

ТВ – технічна відповідність

VASP – постачальники послуг з віртуальних активів

ПФР – Підрозділ фінансової розвідки

СПФМ – Суб'єкти первинного фінансового моніторингу

СБУ – Служба безпеки України

МЗС – Міністерство закордонних справ України

Держфінмоніторинг – Державна служба фінансового моніторингу України

© MONEYVAL

www.coe.int/MONEYVAL

Червень 2020

Заходи щодо боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму

Україна

Другий Звіт про прогрес та переоцінка рейтингів Технічної відповідності

В цьому Звіті проаналізовано прогрес України по усуненню недоліків щодо технічної відповідності виявлених в оцінці проведених в грудні 2017 року FSRB щодо ПВК/ФТ.

Цей Звіт також вказує чи Україна вжила нових заходів для покращення відповідності Рекомендаціям FATF після затвердження 1-го Звіту про прогрес в рамках процедури посиленого моніторингу в липні 2019 року.

Неофіційний переклад Звіту на українську мову здійснений Державною службою фінансового моніторингу України.