

ВЗАИМНАЯ ОЦЕНКА КЫРГЫЗСТАНА

- I. Порядок обсуждения отчета о взаимной оценке Кыргызстана на Пленарном заседании ЕАГ
- II. Перечень вопросов для обсуждения на Пленарном заседании ЕАГ

I. Порядок обсуждения отчета о взаимной оценке Кыргызстана на Пленарном заседании ЕАГ:

(определен в соответствии с Процедурами взаимных оценок ЕАГ п. 30-34 ЕАГ-III/ПЛЕН/34, новый номер ЕАГ/ПЛЕН(2007)4)

На Пленарное заседание выносятся 5-8 вопросов, отобранных РГОП. Пленарное заседание по обсуждению Отчета о взаимной оценке ведет Председатель ЕАГ совместно с Исполнительным секретарем ЕАГ. Пленарное заседание имеет право вносить любые изменения в отчет взаимной оценки. Пленарное заседание должно принять решение относительно 5-8 вопросов, выделенных РГОП. Пленарное заседание должно определить рейтинги по соответствующим Рекомендациям.

1. Вступление:

- Председатель ЕАГ открывает обсуждение Отчета о взаимной оценке.
- Выступает Глава миссии экспертов-оценщиков и эксперты-оценщики.
- Выступает Глава делегации Кыргызстана с вступительным словом.

2. Регламент обсуждения вопросов на Пленарном заседании:

- Для краткого представления вопроса передается слово Секретариату ЕАГ.
- Слово по данному вопросу передается Кыргызстану.
- Слово по данному вопросу передается экспертам оценщикам.
- Слово передается государствам-членам и наблюдателям для высказывания мнения по вопросу, в том числе по необходимости повысить/понизить рейтинг, или оставить имеющийся рейтинг.
- При необходимости слово передается Кыргызстану и экспертам-оценщикам для пояснений.
- Председатель выносит окончательное решение по вопросу, в т.ч. по рейтингу.
- *После того как обсуждены все вопросы, вынесенные РГОП на Пленарное заседание государства-члены и наблюдатели могут вынести на обсуждение любые другие вопросы.*

3. Заключение

- После обсуждения всех вопросов и рейтингов Председатель ЕАГ спрашивает Кыргызстан о том, согласен ли он принять отчет о взаимной оценке и его Исполнительное резюме.
- Ответ Кыргызстана
- Председатель определяет срок, в который Кыргызстану необходимо представить отчет о выполнении рекомендаций взаимной оценки (1 год).

II. Перечень вопросов для обсуждения на Пленарном заседании

Ниже определен перечень вопросов для обсуждения на Пленарном заседании. Данный перечень отражает те вопросы, которые остались неразрешенными после встречи РГОП 13 июня 2007 г.

№	Ключевые вопросы	Комментарии
1	<p>Рейтинги Р. 5, 10, 13, 15, а также 12 и 16: правомочность издания актов СФР</p>	<p><i>Вопрос относится к рейтингам нескольких Рекомендаций</i></p> <p><u>Мнение Кыргызстана:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • СФР имеет право издавать нормативные правовые акты, обязательные для исполнения всеми лицами и организациями, предоставляющими сведения в СФР. В соответствии с п. 11 Положения № 655 «О службе финансовой разведки» (см. Приложение 3 к Отчету Кыргызстана): «Председатель... - издает приказы по вопросам, отнесенным к компетенции Службы... - утверждает положения об отделах и другие нормативные акты по вопросам, относящимся к деятельности Службы... - Издает обязательные для исполнения всеми работниками Службы приказы и распоряжения». • Акты СФР не регистрируются в Минюсте, поскольку СФР относится к «иным органам исполнительной власти». По данному вопросу Минюст направил в СФР разъяснительное письмо. Госфиннадзор, который также относится к «иным органам исполнительной власти», также не регистрирует свои Акты в Минюсте, однако они являются обязательными для поднадзорных лиц. • Представитель Министерства юстиции, который присутствовал на встрече «лицом к лицу» экспертов-оценщиков с Кыргызстаном подтвердил обязательный для финансовых учреждений характер Актов СФР. • Приказ СФР № 15/П «О системе внутреннего контроля...» должен рассматриваться как обязательный для финансовых учреждений. Рейтинги Рекомендаций, которые затрагиваются данным актом (Р.5, 10, 13, 15, и 12, 16) должны быть повышены соответственно. <p><u>Мнение оценщиков:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • СФР не имеет полномочий издавать нормативно-правовые акты, обязательные для исполнения финансовыми учреждениями (см. п. 11, 12 Отчета). В соответствии с п. 11 Положения № 655 СФР акты СФР обязательны для исполнения только сотрудниками СФР (см. Положение № 655 в Приложении 3 к Отчету). А также: «Председатель... вносит Президенту КР и в Правительство КР предложения по разработке и принятию проектов нормативных правовых актов по вопросам, входящим в компетенцию Службы». В соответствии с п. 8 Положения № 655 «Служба... участвует в установленном порядке в разработке нормативных правовых актов». • Для сравнения: в Положении «О Службе финансовой полиции» указано, что СФП «В пределах своих

		<p>полномочий издает приказы и дает указания, обязательные для исполнения органами финансовой полиции КР». Представители СФП подтвердили, что СФП имеет право издавать акты, которые распространяются только на органы СФП, и не распространяются на иные органы, лица, организации. Формулировки в Положениях об СФП и об СФР практически идентичны.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Многие ведомства Кыргызстана имеют право издавать нормативные правовые акты, распространяющиеся на другие органы власти, а также на всех юридических и физических лиц Кыргызстана. При этом данное право четко фиксируется в положении данного ведомства, например Положение об МВД (п.10) указывает что: «Министр внутренних дел - издает в установленном порядке в пределах предоставленных ему полномочий обязательные для исполнения органами исполнительной власти Кыргызской Республики, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями независимо от форм собственности, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами нормативные правовые акты, утверждает стандарты, нормы и правила по вопросам, отнесенным законодательством Кыргызской Республики к компетенции Министерства». Аналогичная норма содержится и в Положении о Министерстве иностранных дел. • Представитель Минюста в ходе миссии взаимной оценки при встрече с оценщиками подтвердил, что акты СФР не являются обязательными для финансовых учреждений. Миссия оценщиков также считает, что Минюст не обладает правом толкования законодательства Кыргызстана. • Госфиннадзор, который не регистрирует свои акты в Минюсте, в соответствии со своим Положением имеет право издавать обязательные НПА. • Разъяснительное письмо, направленное Минюстом в СФР указывает на то, что СФР «имеет право издавать акты, входящие в компетенцию Службы». При этом, в настоящий момент компетенция СФР по изданию актов конкретно не определена, следовательно, пока она не будет определена - акты СФР не имеют обязательной силы. В Законе о ПОД/ФТ указано, что СФР определяет форму предоставления информации, перечень критериев подозрительности операций и издает совместно с надзорными органами 2 перечня несотрудничающих стран и территорий. Если данные акты считать сферой компетенции СФР по изданию НПА, то в нее в любом случае не входит право устанавливать правила внутреннего контроля для финансовых учреждений. Более того, данная функция по Закону о ПОД/ФТ (п. 8, ст.3) относится к компетенции надзорных органов. В данной связи уже возникали правовые коллизии между НПА Национального банка о внутреннем контроле и Положением СФР № 15/П. Таким образом, даже если допустить правомочность издания СФР некоторых актов (о форме, о критериях подозрительности и списков стран), Положение № 15/П к таким актам не относится.
	<p>Рейтинг Р.5: верификация, бенефициарии, приоритет банковского сектора</p>	<p><i>Р.5 – Текущий рейтинг НС. Кыргызстан считает, что рейтинг должен быть ЧС</i></p> <p><u>Мнение Кыргызстана:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Требование по верификации присутствует в п. 1 ст. 3 Закона о ПОД/ФТ, которая обязывает «установить

2		<p>личности клиента физического лица» и «удостовериться в правовом статусе клиента юридического лица».</p> <ul style="list-style-type: none"> • Требования по идентификации бенефициариев также установлено в п. 1 ст. 3 Закона о ПОД/ФТ, которая обязывает получать «... в т.ч. информацию об организационно-правовой форме деятельности клиента, должностных лицах... и иных данных, относящихся к уставным документам». • Законодательство обеспечивает прозрачность аффилированных лиц акционерных обществ. • Размер банковского сектора в значительной степени превышает размеры других финансовых секторов (страхование, ценные бумаги, обмен валюты). В отношении банковского сектора значительное количество требований Р.5 выполнено; • Приказ СФР № 15/П, содержащий требования Рекомендации 5, является обязательным к исполнению финансовыми учреждениями. <i>(данный пункт рассматривается отдельным вопросом - см. Вопрос 3 ниже о правомочности издания данного Приказа).</i> • <i>Сравнительное (горизонтальное) обоснование:</i> рейтинг Исландии (отчет ФАТФ) – ЧС. В Исландии единственным требованием Р.5, которое выполнено, является идентификация клиентов (критерий 5.3). <p><u>Мнение оценщиков:</u> рейтинг НС оправдан.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Требования по верификации должны четко содержать процедуру проверки представленных документов используя «надежные, независимые источники и документы». • Требования по идентификации бенефициарного собственника лишь частично существуют для операций, подлежащих обязательному контролю (п. 251). В соответствии с Р.5 требования должны распространяться не только на изучение уставных документов и структуры клиента, но и определение физического лица, которое в конечном счете контролирует юридическое лицо. • Даже в тех случаях, когда клиент финансового учреждения – акционерное общество, отсутствует законодательное требование определять его аффилированных лиц. • Большое количество недостатков по другим составляющим Р.5 (см. рейтинг), низкая эффективность выполнения ввиду новизны мер. • Приказ № 15/П не является обязательным для исполнения <i>(данный пункт рассматривается отдельным вопросом - см. Вопрос 3 ниже о правомочности издания данного Приказа).</i>
	Рейтинг Р.10: хранение данных финансовыми учреждениями (кроме банков)	<p><i>Р.10 – Текущий рейтинг ЧС. Кыргызстан считает, что рейтинг должен быть 3С</i></p> <p><u>Мнение Кыргызстана:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • П. 313: детальные требования по хранению данных в Кыргызстане установлены <u>не только</u> для банковского сектора. Акционерные общества в своей работе руководствуются Положением о порядке и сроках хранения документов акционерных обществ, утвержденным постановлением Государственной

3		<p>комиссии по рынку ценных бумаг от 25 марта 2004 года №29. Согласно стандартам внутреннего учета операций с ценными бумагами в брокерских и дилерских компаниях, утвержденных постановлением Государственной комиссии по рынку ценных бумаг от 15 октября 2002 года №74, первичные документы и регистры внутреннего учета подлежат обязательному хранению в течение срока, установленного в соответствии с Правилами организации государственного архивного дела, но не менее 5 лет.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Статья 23 Налогового кодекса также требует хранения бухгалтерской документации и отчетности. • Правила организации государственного архивного дела устанавливают также правила по хранению отдельных видов документов. • Приказ СФР № 15/П, содержащий требования по хранению документов, является обязательным для исполнения. <p><u>Мнение оценщиков:</u> рейтинг ЧС оправдан</p> <ul style="list-style-type: none"> • П. 313: детальные требования по хранению данных в Кыргызстане установлены <u>только</u> для банковского сектора. Для других секторов отсутствуют требования по хранению видов идентификационных документов и сведений о транзакциях (см. примеры в критерии 10.1.1) • Требования Налогового кодекса относятся исключительно к налоговым вопросам и не включают все необходимые сведения для целей ПОД/ФТ. • Требования по хранению документов акционерными обществами не покрывают всех видов собственности финансовых учреждений. • Правила организации государственного архивного дела не содержат минимальных требований к информации по составляющим транзакций, которая подлежит хранению. Они устанавливают лишь общее требование по хранению данных о транзакциях. В них отсутствует критерий к видам идентификационных данных, которые подлежат хранению. • Приказ СФР № 15/П, содержащий требования по хранению документов, не является обязательным для исполнения.
4	P.15: внутренний контроль	<p><i>P.15 – Текущий рейтинг ЧС. Кыргызстан считает, что рейтинг должен быть ЗС</i></p> <p><u>Мнение Кыргызстана:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • См. п.3 данной таблицы о правомочности издания Приказа № 15/П «О системе внутреннего контроля»; • Требования по внутреннему контролю выполнены практически целиком в отношении банковских учреждений • <i>Сравнительное (горизонтальное) обоснование:</i> рейтинг США (отчет ФАТФ) – ЗС, при этом требования по внутреннему контролю отсутствуют для банков, которые не регулируются федеральными законами,

		<p>инвестиционных и торговых консультантов; еще невозможно оценить эффективность мер в отношении страхового сектора; отсутствует требование проводить процедуры проверок при найме сотрудников.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Сравнительное (горизонтальное) обоснование:</i> рейтинг Исландии (отчет ФАТФ) – ЧС. При этом в Исландии также существует лишь общее требование по организации внутреннего контроля (однако есть некоторые конкретные требования – в т.ч. по назначению комплаенс-оффисера и проведению обучения по ПОД/ФТ). • <i>Сравнительное (горизонтальное) обоснование:</i> рейтинг Швеции (отчет ФАТФ) – ЗС. При этом некоторые требования по внутреннему контролю (доступ комплаенс оффисера к информации и функция внутреннего аудита) не выполняются секторами ПДЦ, обмена валют, депозитными компаниями, также отсутствуют требования по проверке сотрудников при найме) <p>Мнение оценщиков: рейтинг оправдан</p> <ul style="list-style-type: none"> • См. п.3 данной таблицы о правомочности издания Приказа № 15/П «О системе внутреннего контроля»; • Слишком много секторов, на которые не распространяются требования внутреннего контроля. • <i>Сравнительное (горизонтальное) обоснование:</i> рейтинг Швейцарии (отчет ФАТФ) – ЗС, при этом требования по внутреннему контролю не выполняются только страховым сектором (также отсутствуют требования по проверке сотрудников при найме);
5	Р.17: санкции в отношении финансовых учреждений	<p><i>Р.17 – Текущий рейтинг НС. Кыргызстан считает, что рейтинг должен быть ЧС</i></p> <p>Мнение Кыргызстана:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Система санкций существует в отношении банковского сектора, который является доминирующим в Кыргызстане. • Санкции могут применяться Госфиннадзором за нарушение закона о ПОД/ФТ на основании общего права применения санкций за нарушение законодательства Кыргызстана. • <i>Сравнительное (горизонтальное) обоснование:</i> рейтинг Ирландии (отчет ФАТФ) – ЧС. Основания рейтинга: существуют административные санкции, но не указано, что они могут быть применены за нарушения ПОД/ФТ (др. основания рейтинга - неэффективность санкций, отсутствие пропорциональных санкций). • <i>Сравнительное (горизонтальное) обоснование:</i> рейтинг США (отчет ФАТФ) – ЗС. При этом некоторые категории финансовых учреждений не попадают под федеральный режим санкций (др. основания рейтинга: невозможно оценить эффективность санкций в секторе страхования и ПДЦ). <p>Мнение оценщиков: рейтинг НС оправдан</p>

		<ul style="list-style-type: none"> • Режим применения санкций всех секторов должен быть четко регламентирован в целях ПОД/ФТ (в настоящее время – регламентирован только для банков). На первых этапах создания системы это особенно важно для обеспечения ее эффективности.
6	Р.23: надзор, мониторинг, лицензирование/регистрация и надзор за ПДЦ	<p><i>Р.23 – Текущий рейтинг НС. Кыргызстан считает, что рейтинг должен быть ЧС</i></p> <p><u>Мнение Кыргызстана:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Повышение рейтинга за счет выполнения требований банковским сектором. • Госфиннадзор за счет общих полномочий осуществляет надзор и мониторинг за поднадзорными финансовыми учреждениями. Закон о ПОД/ФТ также наделяет его этим правом. • Кыргызстан считает, что перевод денег или ценностей за пределами банковского сектора (и почты Кыргызстана) не осуществляется, следовательно нет необходимости лицензировать или регистрировать ПДЦ. • <i>Сравнительное (горизонтальное) обоснование:</i> рейтинг Бельгии (отчет ФАТФ) – ЧС, при этом некоторые виды финансовой деятельности по законодательству вообще не попадают под надзор ПОД/ФТ. ПФР, которая имеет надзорную функцию, еще ее не использовало. • <i>Сравнительное (горизонтальное) обоснование:</i> рейтинг Исландии (отчет ФАТФ) – ЧС, при этом надзором не покрыты страховые посредники и посредники на рынке ценных бумаг, отсутствует система лицензирования/регистрации и надзора за ПДЦ, у системы практически отсутствует эффективность. • <p><u>Мнение оценщиков:</u> рейтинг НС оправдан</p> <ul style="list-style-type: none"> • Общие полномочия Госфиннадзора еще не применялись в целях ПОД/ФТ. Фактор эффективности здесь играет ключевую роль; • В соответствии с Р.23 должна существовать система лицензирования/регистрации в т.ч. альтернативных систем денежных переводов. • Существуют другие основания отрицательного рейтинга (см. Таблицу рейтингов).
7	Р.35 и СР.I: выполнение международных конвенций	<p><i>Р.35 – Текущий рейтинг ЗС. Одна из делегаций считает, что рейтинг ЗС завышен. Это также отражается на рейтинге СР.I</i></p> <p><u>Мнение делегации:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • П. 516: поскольку оценщиками уже отмечены недостатки Кыргызстана в криминализации ОД и ФТ, то, возможно, некорректно говорить о том, что Венская, Палермская, а также Конвенция о противодействии ФТ в целом выполняются. В данной связи рейтинг Р.35, возможно, завышен.

8	Р.26: Вопрос эффективности ПФР, порог доказуемости по передаче материалов в правоохрану	<p><i>Р.26 – Текущий рейтинг – ЗС, одна из делегаций в ЕАГ считает, что рейтинг завышен</i></p> <p><u>Мнение делегации:</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Завышен порог для передачи материалов в правоохранительные органы. Ст. 5, п. 2, пп.6 Закона о ПОД/ФТ требует «наличия достаточных оснований свидетельствующих об ОД/ФТ» для передачи материалов в правоохрану. Это, возможно, требует сбора доказательной базы, которую ПФР собирать не имеет возможностей. При этом требование «наличия достаточных оснований» более жесткое, нежели чем требование критерия 26.5 о наличии «оснований подозревать ОД или ФТ». Тот факт, что ПФР не передала еще материалов в правоохрану может свидетельствовать о завышенности данных требований в Законе о ПОД/ФТ.• Просьба указать о мерах физической защиты поступаемой в СФР информации.• Поскольку эффективность еще не была продемонстрирована, и СПО не переданы в правоохрану, возможно, нет оснований выставлять рейтинг ЗС, который предполагает в соответствии с Методологией только «незначительные недостатки».
----------	---	--