

Политически значимые лица

Руководство для банков по предотвращению
финансовых злоупотреблений

Politically Exposed Persons

Preventive Measures
for the Banking Sector

Theodore Greenberg
Larissa Gray
Delphine Schantz
Carolyn Gardner
Michael Latham



THE WORLD BANK
Washington, DC

Политически значимые лица

Руководство для банков по предотвращению
финансовых злоупотреблений

Теодор Гринберг
Ларисса Грей
Делфин Шанц
Каролин Гарднер
Майкл Лэтэм

Перевод с английского



МОСКВА
2012

УДК 343.9.024:336.7

ББК 67.518.1

Г85

Редактор М. Савина

Гринберг Т.

Г85 Политически значимые лица: Руководство для банков по предотвращению финансовых злоупотреблений / Теодор Гринберг, Ларисса Грей при участии Делфин Шанц, Каролин Гарднер и Майкла Лэтэма; Пер. с англ. — М.: Альпина Паблишер, 2012. — 185 с. — (Серия «Библиотека Всемирного банка»).

ISBN 978-5-9614-1497-4

За последние четверть века мир пережил не один скандал, связанный с хищением государственных средств лицами, стоящими у власти, и их ближайшим окружением.

Большая коррупция, вымогательство, хищения, злоупотребление служебным положением и отмывание денег оказывают разрушительное влияние на экономический рост, ослабляют и подрывают веру в общественные институты, разлагают и дестабилизируют финансовые системы. В связи с этим действия и операции публичных политиков требуют особого внимания и соответствующих мер контроля со стороны банковских структур и надзорных органов большинства стран мира. Авторы рассматривают положение дел в этой сфере и дают практические рекомендации по борьбе с преступлениями такого характера.

Книга адресована банковским работникам, специалистам органов надзора и подразделений финансовой разведки, а также студентам и преподавателям экономических вузов.

УДК 343.9.024:336.7

ББК 67.518.1

Данное произведение впервые издано Всемирным банком на английском языке под названием «Politically Exposed Persons Preventive Measures for the Banking Sector» в 2010 г. Перевод на русский язык создан при содействии ООО «Альпина Паблишер». Ответственность за качество перевода несет ООО «Альпина Паблишер». В случае расхождений по тексту верить оригиналу.

This work was originally published by The World Bank in English as Politically Exposed Persons Preventive Measures for the Banking Sector in 2010. This Russian translation was arranged by Alpina. Alpina is responsible for the quality of the translation. In case of any discrepancies, the original language will govern.

Информация, толкование и выводы, приведенные в книге, являются позицией авторов и необязательно совпадают с мнением директоров Всемирного банка или правительств стран, которых они представляют. Всемирный банк не гарантирует точность данных, приводимых в произведении. Границы, цвета, названия и другая информация, приводимая на картах, используемых в данном произведении, не подразумевает какого-либо суждения со стороны Всемирного банка касаясь правового статуса какой-либо территории или утверждения или принятия таких границ.

Все права защищены. Никакая часть этой книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме и какими бы то ни было средствами, включая размещение в сети Интернет и в корпоративных сетях, а также запись в память ЭВМ для частного или публичного использования, без письменного разрешения владельца авторских прав. По вопросу организации доступа к электронной библиотеке издательства обращайтесь по адресу lib@alpinabook.ru.

Politically Exposed Persons Preventive Measures for the Banking Sector

© The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2010

Политически значимые лица: Руководство для банков по предотвращению финансовых злоупотреблений

© The International Bank for Reconstruction and Development/TheWorld Bank, 2011

ISBN 978-5-9614-1497-4 (рус.)

ISBN 978-5-9614-1105-8 (серия)

ISBN: 978-0-8213-8249-3 (англ.)

Содержание

Благодарности	7
Сокращения	9
Краткое содержание и основные рекомендации	11
Часть 1. Введение и общие наблюдения	21
Глава 1. Введение	23
Глава 2. Общие наблюдения и проблемы	37
Часть 2. Практическая реализация банками и надзорными органами международных стандартов по политически значимым лицам	51
Глава 3. Использование подхода, основанного на оценке риска	53
Глава 4. Кто является политически значимым лицом?	57
Глава 5. Как долго политически значимое лицо сохраняет свой статус?	67
Глава 6. Выявление политически значимых лиц: кого проверять и когда	71
Глава 7. Выявление политически значимых лиц: как проверять	75
Глава 8. Выявление политически значимых лиц: коммерческие и внутренние базы данных	91
Глава 9. Выявление и проверка источника благополучия и источника средств	95
Глава 10. Получение разрешения высшего руководства при работе с политически значимыми лицами	101
Глава 11. Усиленный текущий контроль	105

Часть 3. Роль надзорных органов и подразделений финансовой разведки	111
Глава 12. Надзорные органы	113
Глава 13. Сообщения о подозрительных операциях и подразделения финансовой разведки	119
Часть 4. Национальное сотрудничество, обучение и ресурсы	125
Глава 14. Национальное сотрудничество: структуры и отрасль	127
Глава 15. Обучение и ресурсы	131
Приложение 1	
Обзор рекомендаций — общий список	135
Приложение 2	
Примеры действий — общий список	141
Приложение 3	
Сравнение определений политически значимых лиц и требований к более жестким процедурам проверки	145
Приложение 4	
Конвенция ООН против коррупции (КООНПК) и Примечания для толкования.....	153
Приложение 5	
Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (FATF) — рекомендации, комментарии и методология.....	157
Приложение 6	
Директивы Европейского парламента и Совета.....	161
Приложение 7	
Опросный лист выездной комиссии — вопросы для банков, надзорных органов и подразделений финансовой разведки	165
Предметно-именной указатель	177

Благодарности

Этот программный документ по политически значимым лицам представляет собой результат объединенных усилий коллег со всего мира, которые потратили свое время и великодушно поделились с нами знаниями в сфере борьбы с отмыванием денег. Мы особенно благодарны представителям надзорных органов и банков, а также подразделений финансовой разведки и правоохранительных органов, с которыми встречались в Аргентине, Великобритании, Гонконге, Джерси, Китае, Лихтенштейне, Соединенных Штатах, Франции и Швейцарии во время наших рабочих визитов.

Эта работа была написана Теодором Гринбергом (Подразделение целостности финансового рынка, Всемирный банк, руководитель группы по политически значимым лицам) и Лариссой Грей (Подразделение целостности финансового рынка, Всемирный банк) при участии Делфин Шанц (Глобальная программа против отмывания доходов от преступности и финансирования терроризма, контроль за исполнением, Подразделение организованной преступности и борьбы с отмыванием денег, Управление ООН по наркотикам и преступности), Нины Гидвэйни (Подразделение целостности финансового рынка, Всемирный банк), Майкла Лэтэма и Каролин Гарднер (Служба финансового надзора Великобритании, Подразделение финансовых преступлений и разведки). Особая благодарность Лариссе Грей за ее неутомимый труд и поддержку.

Группа по политически значимым лицам особенно признательна Жану Песме (менеджер по развитию финансового и частного сектора) за его поддержку и консультации в этом проекте, а также Адриану Фоззарду (координатор StAR) и Джеймсу Ландону (Служба финансового надзора Великобритании) за их консультации и предложения.

Группа по политически значимым лицам глубоко благодарна за ценные комментарии и замечания во время экспертизы, которые помогли придать книге окончательный вид. Экспертами были Элис Бин (директор по персоналу и главный советник, сенат США, Постоянный подкомитет по расследованиям), Андрэ Кортерье (Федеральное управление финансового надзора Германии), Антеа Лоусон и Роберт Палмер (Глобальный свидетель), Джозеф Майерс (заместитель главного советника, Юридический отдел, Международный валютный фонд), Сэмюэл Мунцеле Мэймбо (главный специалист по финансовому сектору), Рик Макдонелл (исполнительный секретарь, Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег) и Даниэль Телесклаф (содиректор, Международный центр по возвращению активов). Нам очень помогли комментарии к черновому варианту, которые были предоставлены многими из тех, с кем мы встречались в ходе рабочих визитов.

Мы хотели бы поблагодарить за помощь, которую нам оказали, Пьер-Лорана Шатэ (Подразделение целостности финансовых рынков) и Яна Мэтьюс (Служба финансового надзора Великобритании), за участие — Руксандру Бурдеску (Управление государственным сектором, Всемирный банк) и Элену Гасол Рамос (Прозрачность и отчетность в использовании средств, Всемирный банк).

Особенная благодарность Мигелю Николасу де ла Рива, Бьярне Хансену и Марии Ореллано (Подразделение целостности финансовых рынков) и Келли Макнаб (Служба финансового надзора Великобритании) за их поддержку.

*Теодор Гринберг,
руководитель группы по политически значимым лицам,
Всемирный банк*

Сокращения

40+9 Рекомендаций FATF	40 Рекомендаций FATF по отмыванию денег и 9 Специальных Рекомендаций по финансированию терроризма
FATF	Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег
G20	Группа 20 министров финансов и управляющих центральными банками (Австралия, Аргентина, Бразилия, Великобритания, Германия, Европейский союз, Индия, Канада, Китай, Мексика, Республика Корея, Российская Федерация, Франция, Саудовская Аравия, Соединенные Штаты, Турция, Южная Африка и Япония)
StAR	Инициатива Всемирного банка и Управления ООН по наркотикам и преступности по возвращению украденных активов
UNODC	Управление ООН по наркотикам и преступности
ВВП	Внутренний валовый продукт
ЕС	Европейский союз
КООНПК	Конвенция ООН против коррупции
МВФ	Международный валютный фонд
ПОД/ФТ	Противодействие отмыванию денег и финансированию терроризма
ПФР	Подразделение финансовой разведки

Третья директива ЕС Общее наименование для Директивы 2005/60/ЕС Европейского парламента и Совета Европы от 26 октября 2005 г. о предотвращении использования финансовой системы для отмывания денежных средств и финансирования терроризма; Директивы Комиссии ЕС 2006/70/ЕС от 1 августа 2006 г. о мерах по реализации Директивы 2005/60/ЕС в отношении определения «политически значимого лица» и технические критерии для процедур надлежащей проверки клиента и исключения по причине финансовой деятельности, осуществляемой на непостоянной или ограниченной основе

Краткое содержание и основные рекомендации

За последние 25 лет мир многое узнал о серьезных злоупотреблениях коррумпированных «политически значимых лиц» и возмутительных случаях расхищения государственной собственности, вымогательства и взяточничества, а также об использовании финансовых структур для отмывания украденных активов. В нашей работе к «политически значимым лицам» мы относим тех, кто выполняет важные общественные функции, а также членов их семей и лиц из ближайшего окружения.

Мы не знаем точно, сколько было украдено или получено в качестве взяток влиятельными политиками (то, что называется *большой коррупцией*) и сколько проходит через финансовые организации, в частности через банки.

Суммы отмываемых денег плохо поддаются подсчету из-за того, что в массе своей это преступление тайное, так что точные статистические данные получить невозможно. Однако приблизительные подсчеты, основанные на материалах расследования преступлений, связанных с коррупцией и взяточничеством, дают общее представление о порядке величин: по оценкам Всемирного банка, в виде взяток ежегодно выплачивается более \$1 трлн.¹ Объемы незаконно заработанных средств, которые получают публичные должностные лица развивающихся стран и стран с переходной экономикой, достигают \$20–40 млрд в год, что примерно равно общему ВВП двенадцати беднейших стран мира с населением свыше 240 млн².

¹ \$1 000 000 000 000... и эта сумма продолжает расти/Группа Всемирного банка. Новости/СМИ. 8 апреля 2004 г., цит. Дэниела Кауфмана, директора Института по вопросам управления. См.: <http://go.worldbank.org/LJA29GHA80>.

² UNODC and World Bank. Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan (World Bank, Washington, DC, 2007), p. 9.

Большая коррупция, расхищение собственности и международные потоки украденных и отмываемых денег оказывают разрушительное влияние на экономический рост, ослабляют и подрывают веру в общественные институты, разлагают и дестабилизируют финансовые системы, ухудшают инвестиционный климат и перспективы макроэкономической стабильности для страны-жертвы. Действия коррупционеров способствуют оттоку капитала, препятствуют экономическому росту и борьбе с бедностью, обостряют неравенство. И чем дольше существует коррупционный режим, тем серьезнее последствия¹. Без политической воли на самом высшем уровне в любых юрисдикциях невозможны борьба с коррупцией ни на уровне права, ни на уровне финансовой системы.

Способы, посредством которых коррумпированные политики отмывают незаконные доходы, с годами развиваются. Изначально коррумпированные главы государств и влиятельные должностные лица пользовались услугами иностранных банков, открывая счета на свое имя или имя родственников. Сейчас многое изменилось. Современные технологии отмывания доходов включают покупку недвижимости, приобретение и вывоз за рубеж ценных металлов, ювелирных изделий и произведений искусства; а также вывод активов за пределы государства². Использование услуг третьих лиц и корпоративных механизмов было и остается серьезной проблемой. По большей части для отмывания незаконно полученных средств коррумпированные политически значимые лица прибегают к услугам финансовых институтов, главным образом банков.

В поддержку мер борьбы с коррупцией, принятых некоторыми государствами, выступило международное сообщество. Так, в 2003 г. была принята Конвенция ООН против коррупции (КООНПК). В тот же год FATF пересмотрела свои 40 рекомендаций, включив в них стандарты, направленные на борьбу с отмыванием

¹ UNODC and World Bank. Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan (World Bank, Washington, DC, 2007), p. 9.

² Отмывание денег не ограничивается сектором финансовых услуг. 40+9 Рекомендаций FATF относятся также к другим секторам, определяемым как нефинансовые.

доходов от коррупции. Мы одобряем эту деятельность и приветствуем меры, предпринятые рядом общественных организаций (в том числе следственными и судебными структурами), контролирующими органами и банками по воплощению в жизнь этих решений. Реальность, однако, такова, что разрыв между документами, принятыми на международном уровне, и практическими результатами остается большим. Меры пока не сопоставимы по масштабам со сложностью задачи.

Базельский комитет по банковскому надзору, международный орган по надзору за банковской деятельностью, который формулирует общие стандарты надзора и рекомендации к исполнению, еще в 2001 г. четко указал на несоответствие мер противодействия коррупции, предусмотренных международной финансовой системой:

Очевидно, что начало или поддержание деловых отношений является нежелательным, незачинным и несовместимым с кодексом правильной и добросовестной банковской практики, если банк знает или предполагает, что источником средств является коррупция или злоупотребление общественными активами. Банк, рассматривающий сотрудничество с лицом, предположительно относящимся к политически значимым, обязан идентифицировать это лицо, а также выявить лица и компании, явно с ним связанные¹.

Прием средств у коррумпированных политически значимых лиц и работа с ними сильно вредит репутации банка и подрывает веру общества в этические стандарты финансового центра, поскольку такие случаи обычно находятся под пристальным вниманием СМИ и вызывают острую политическую реакцию².

Что же в реальности? Налицо полная неудача практической реализации международной стандартизации политически значимых лиц. Уровень соблюдения рекомендаций FATF удивительно низок,

¹ Базельский комитет по банковскому надзору. Надлежащая проверка клиентов банков (Банк международных расчетов, октябрь 2001 г.), п. 43.

² Там же.

особенно среди стран — членов FATF. Из 124 стран, ситуацию в которых изучали FATF или региональные группы по типу FATF, 61% не придерживались рекомендаций вообще, а 23% — частично. Иными словами, более 80% юрисдикций отставали в решении этих вопросов.

В нашей работе мы останавливаемся на трех главных условиях, без которых невозможно изменить ситуацию:

- 1) *Сильная политическая воля и мобилизация ресурсов.* Политическая воля необходима для того, чтобы изменить законы и нормативы, создать импульс, который помог бы властям сделать борьбу с коррупцией своим приоритетом, обеспечить выделение ресурсов и поддержать более агрессивную политику по реализации нужных мер. Политическая воля важна и в практическом аспекте: в отсутствие ее часть банков не будет заинтересована в том, чтобы серьезно отнестись к внедрению процедур по надлежащей проверке клиентов с целью обнаружения коррупционных доходов.
- 2) *Уточнение и согласование требований к политически значимым лицам на международном уровне.* Существующие различия в подходах служат хорошим оправданием бездействия властей и одновременно выступают помехой для разработки и использования эффективных механизмов контроля доходов политически значимых лиц. Согласование требований ляжет в основу эффективного руководства к действию, которое должно быть создано на международном или национальном уровне. Органы власти и банки получают четкие основания для более последовательных действий.
- 3) *Анализ типологий с определением факторов, препятствующих выявлению бенефициарных собственников — политически значимых лиц.* Выявление нарушений законодательства политически значимыми лицами усложняется тем, что они прибегают к услугам посредников, в том числе и юридиче-

ских лиц, и другим способам скрыть факт бенефициарной собственности или контроля со стороны чиновников высокого уровня.

С учетом ситуации в документе StAR предлагается ряд рекомендаций и примеров действий, которые помогут усилить эффективность мер в отношении политически значимых лиц, инициируемых властями и банками. Помимо этого, в работе даны рекомендации, которые, как мы надеемся, будут интересны органам по стандартизации.

Ниже приводятся основные рекомендации.

Основная рекомендация 1

Выполнять надлежащую проверку всех политически значимых лиц, как иностранных, так и местных

Законы и нормативы не должны делать различий между иностранными и местными политически значимыми лицами. Стандарты, принятые FATF, а также региональными и национальными органами по стандартизации, должны требовать одинаково жестких процедур надлежащей проверки как для иностранных, так и для местных политически значимых лиц. Различия в подходе к иностранным и местным политически значимым лицам в существующих стандартах позволяет крупным отечественным политикам, их семьям и лицам из ближайшего окружения «сорваться с крючка». Для таких различий нет веских оснований. Перед всеми политически значимыми лицами возникает соблазн использовать выгоды своего положения в личных целях, и, следовательно, различия в подходах упускают важную зону риска. Большинство международных банков применяют процедуры надлежащей проверки как к иностранным, так и к местным политически значимым лицам. Таким образом, на банки, применяющие этот стандарт, ляжет незначительное дополнительное бремя (если вообще ляжет).

Основная рекомендация 2

Требовать декларацию бенефициарного собственника

При открытии счета и затем по мере необходимости банки должны требовать от клиентов заполнения письменной декларации, удостоверяющую личность физического лица (лиц) — конечного бенефициарного собственника деловых отношений или операции, в качестве первого этапа надлежащей проверки клиентов (см. образец формы в примере 2.2). Важной проблемой, признаваемой в равной степени банками, надзорными органами и структурами правопорядка, является такая трудноразрешимая проблема, как распутывание клубка юридических лиц, созданных с целью скрыть физическое лицо — бенефициарного собственника. Требование подачи письменной декларации должно стать первым шагом банка в выявлении личности собственника. Мера эта не единственная и не самодостаточная: банки должны принять дополнительные шаги по проверке деклараций, в том числе и процедуру надлежащей проверки, а контролирующие органы — обеспечить выполнение соответствующих мер. Декларация должна предусматривать, чтобы намеренное искажение информации влекло за собой уголовное наказание. И хотя некоторых эта мера вряд ли остановит, многие должностные лица, члены их семьи и лица из ближайшего окружения не станут обманывать банк, если за предоставление ложных сведений придется нести личную уголовную ответственность. Кроме того, декларация может служить доказательством преступного намерения при подозрении в отмывании денег или мошенничестве; поводом для закрытия счета или важным оправдательным документом при возбуждении уголовного дела, аресте или конфискации имущества, инициированном государством.

Основная рекомендация 3

Требовать декларации о доходах и имуществе

Необходимо требовать от общественного должностного лица копию любой декларации о доходах и имуществе, которую он

заполняет по указанию вышестоящего начальства, а также последующие версии этих документов. Если клиент отказывается их предоставить, банк должен проанализировать причины отказа и с учетом всех рисков принять решение о продолжении деловых отношений. Более 110 стран требуют от общественных должностных лиц подавать декларации о доходах и имуществе. Однако в ходе исследования мы обнаружили только один банк, который запрашивает у клиентов копию этих документов, хотя все банки соглашаются, что это нужный дополнительный инструмент, и отмечают, что эти и такие сведения они требуют предоставлять при открытии счета. Декларации дают возможность получить картину текущего положения дел, так называемый «моментальный снимок», который можно соотнести со сведениями, представленными клиентом ранее, или с движением средств на счете. Могут существовать обоснованные причины, почему клиент отказывается предоставить копию декларации или заполнить аналогичную форму. И узнав о причине отказа, банк должен с помощью подхода, основанного на оценке риска, определить, стоит ли открывать счет клиенту или продолжать с ним отношения. В разных юрисдикциях надежность подтверждения сведений местными властями и точность информации будут различными, поэтому банки должны с осторожностью относиться к предоставленным сведениям, но такие документы будут полезны при составлении клиентского досье.

Основная рекомендация 4

Регулярно проверять статус клиентов — политически значимых лиц

Клиенты — политически значимые лица по меньшей мере раз в год должны проходить проверку, которую проводит высшее руководство банка или комиссия, включающая как минимум одного менеджера высшего звена, с использованием подхода, основанного на оценке риска. Результаты проверки должны документироваться. Процедуры текущего контроля могут вы-

явить изменения в клиентском досье или характере деятельности политически значимого лица. Не исключено, что изменился его статус: возможно, человек получил повышение или выиграл выборы, участвует в судебном процессе или его операции отклонились от нормы. Каждого из этих действий, транзакций или изменений досье, рассматриваемых по отдельности, недостаточно, чтобы посчитать их «показателями риска». Однако «полная картина» может выявить увеличение общего риска, в связи с чем могут возникнуть подозрения в коррупции. Проведение хотя бы раз в год проверки счетов политически значимых лиц с использованием методики, основанной на оценке риска, помогает получить общее представление о действиях клиента и преодолеть ограниченный подход, при котором решения принимаются по каждой операции отдельно. Подобные проверки — обычная практика для большинства банков, в которых мы побывали, поскольку дают возможность понять текущее положение дел. Это способствует улучшению надзора за политически значимыми лицами. Информацию, которую банк получает на регулярной основе, анализирует и рассматривает высшее руководство или комиссия, включающая как минимум одного менеджера высшего звена. По результатам проверок руководство банка принимает решение о продолжении или прекращении деловых отношений с политически значимым лицом.

Основная рекомендация 5

Не стоит устанавливать сроки давности:
политически значимое лицо долго остается таковым

В тех случаях, когда человек оставляет государственный пост или прекращает выполнять руководящие функции, не следует устанавливать сроки, в течение которых он, члены его семьи или лица из ближайшего окружения считаются политически значимыми лицами. Многочисленные географические, культурные и политические факторы определяют, как долго сохраняется власть и влияние публичного должностного лица, членов его семьи

и лиц из ближайшего окружения, после того как человек оставил свой пост. Во многих случаях влияние, которым обладают политические деятели и их окружение, сохраняется дольше, чем время их нахождения на официальном посту, причем в течение нескольких лет, если не десятилетий, и деньги, полученные нечестным путем, остаются таковыми и по прошествии времени. Прежде чем устанавливать временные рамки, банкам необходимо определить статус политической значимости своих клиентов в каждом отдельном случае, используя подход, основанный на оценке рисков, а надзорные органы должны оказать им соответствующую методологическую поддержку. Если риск низкий, банки могут принять решение об изменении статуса политически значимого лица, но только с одобрения высшего руководства и после тщательного анализа, с тем чтобы максимально исключить риск отмывания денег.

Часть

1

Введение и общие наблюдения

ВВЕДЕНИЕ

Ваши двери открыты для самых разных людей, однако вы должны возвести стену перед мошенничеством. Не открывайте депозитный счет незнакомому человеку, если он не представится должным образом, иначе может оказаться, что вы невольно поддерживаете негодяя, который использует чекovou книжку, полученную от вас, чтобы мучить десяток невинных людей.

*Джордж Рэй. Сельский банкир:
его клиенты, заботы и работа.
Из сорокалетнего опыта (1886)¹*

Выявленные случаи большой коррупции², масштаб расхищения государственных средств и их влияние на доверие к финансовым

¹ George Rae. The Country Banker: His Clients, Cares, and Work from an Experience of Forty Years (New York: Charles Scribner's Sons, 1886).

² Термин «коррупция» относится к преступлениям, описанным в ст. 15–22 КООНПК: активный подкуп публичных должностных лиц; пассивный подкуп публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций; пассивный подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций; вымогательство, присвоение или другое противоправное отвлечение собственности публичным должностным лицом; использование служебного положения в корыстных целях; злоупотребление функциями или положением публичным

институтам стали причиной более пристального внимания к деловым отношениям с участием политически значимых лиц с целью уменьшить потенциальные риски коррупции и отмывания денег, ассоциирующиеся с такими клиентами. Риск, связанный с отмыванием денег, для политически значимых лиц — людей, выполняющих или выполнявших важные публичные функции, а также членов их семей и лиц из ближайшего окружения — считается более высоким из-за того, что эти лица могут, злоупотребляя своим положением и влиянием, совершать преступные деяния: брать и вымогать взятки, присваивать государственное имущество, а затем легализовать доходы с помощью внутригосударственных или иностранных финансовых структур¹. Безусловно, большинство политически значимых лиц не занимаются незаконной деятельностью; однако все политически значимые лица — вне зависимости от страны происхождения, природы деловой деятельности или статуса — потенциально имеют возможность злоупотребить своим положением.

И хотя коррумпированные политически значимые лица составляют небольшую долю политиков, действия единственного коррумпированного политически значимого лица могут оказать несоизмерно огромное влияние на судьбу страны, а иногда и целого региона. Подсчет сумм, украденных и отмытых коррумпированными политически значимыми лицами, задача сложная². Имеющиеся данные дают приблизительное представление о порядке величин. По данным Всемирного банка, ежегодно в виде взяток выплачива-

должностным лицом в корыстных целях; незаконное обогащение публично-го должностного лица; взяточничество и хищение собственности в частном секторе. StAR планирует привести определения коррупции в соответствие с КООНПК, что должно быть отражено в документах StAR.

¹ Для целей этой работы политически значимыми мы будем называть лиц, которые выполняли или выполняют важные публичные функции, членов их семей и лиц из ближайшего окружения. Дополнительную информацию см.: глава 4 «Кто является политически значимым лицом. Кто это?» в части 2 и сравнительная таблица в приложении 3.

² UNODC and World Bank. Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan (World Bank, Washington, DC, 2007), p. 9.

ется более \$1 трлн¹. По оценкам StAR, суммы незаконно заработанных средств, которые получают публичные должностные лица развивающихся стран и стран с переходной экономикой, достигают \$20–40 млрд в год, что составляет 20–40% потока официальной поддержки экономического роста².

Такие масштабы коррупции ведут к деградации и потере доверия к общественным институтам, снижают доходы государства, ухудшают инвестиционный климат и разрушают механизмы социальной защиты. Потоки «грязных» денег наносят ущерб репутации финансовых институтов и подрывают веру в целостность финансовой системы. Действенный правовой режим взаимодействия с политически значимыми лицами является важной составляющей предотвращения большой коррупции, поскольку усложняет отмыывание доходов. Такой правовой режим помогает выявить движение доходов от коррупции, вести аудиторские проверки и в итоге облегчает процесс возвращения этих денег.

В обзоре «Надлежащая проверка клиентов банков», выпущенном в 2001 г. Базельским комитетом по банковскому надзору, концепция политически значимых лиц была введена органами банковского надзора для обозначения категории лиц, подвергающих банк значительным репутационным и юридическим рискам³. В этой работе признавалась необходимость оказания консультационной помощи при возникновении риска, который представляют политически значимые лица: «очевидно, что начало или поддержание деловых отношений является нежелательным, неэтичным и несо-

¹ \$1 000 000 000 000... и эта сумма продолжает расти/Группа Всемирного банка. Новости/СМИ. 8 апреля 2004 г., цит. Дэниела Кауфмана, директора Института по вопросам управления. См.: <http://go.worldbank.org/LJA29GHA80>.

² UNODC and World Bank. Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan (World Bank, Washington, DC, 2007), p. 9. В докладе указано, какое влияние на экономическое развитие окажет возвращение даже части этих активов. Например, каждые возвращенные \$100 млн — это 3,3–10 млн москитных пологов, обработанных репеллентами, или первоочередное лечение ВИЧ/СПИД для более чем 600 000 человек, или 250 000 подключений к водопроводу, или 240 км двухполосных асфальтированных дорог.

³ Базельский комитет по банковскому надзору. Надлежащая проверка клиентов банков (Банк международных расчетов, октябрь 2001 г.), п. 40–44.

вместимым с буквой и духом добросовестной банковской практики, если банк знает или предполагает, что источником средств служит коррупция или злоупотребление государственными активами»¹.

В конце концов международное сообщество приступило к деятельности по снижению потенциальных рисков, связанных с политически значимыми лицами. В 2003 г. FATF, международная организация по борьбе с отмыванием денег, приняла ряд превентивных мер, направленных на выявление таких лиц и более тщательное отслеживание их транзакций. Эти меры сформулированы в Рекомендации 6 из 40+9 Рекомендаций FATF, а связанные с ними требования по надлежащей проверке клиентов даны в Рекомендации 5. Также в 2003 г. Конвенция ООН против коррупции (КООНПК) призвала к более жесткой проверке счетов, принадлежащих политически значимым лицам, в ст. 52 (1) и (2) с целью предотвращения и обнаружения перевода нелегальных доходов. В 2006 г. FATF заявила, что отсутствие законов и мер по предотвращению и борьбе с коррупцией могут существенно ухудшить эффективность мер в рамках борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма². В дополнение FATF и региональные группы по типу FATF провели изучение вопроса о политически значимых лицах в контексте коррупции и отмывания денег³.

¹ Базельский комитет по банковскому надзору. Надлежащая проверка клиентов (Банк международных расчетов, октябрь 2001 г.), п. 43.

² Методология FATF, введение, п. 7.

³ Проектная группа FATF/APG (Азиатско-Тихоокеанская группа) по противодействию коррупции и отмыванию денег также изучила вопрос о политически значимых лицах: Dr. David Chaikin and Dr. Jason Sharman, "FATF/APG Anti-Corruption AML/CFT Research Paper" (September 2007). См. также: APG Annual Meeting, "IIWG Implementation Issues Report: Corruption-Related FATF Recommendations 2009"; "Politically Exposed Persons (PEPs) in relation to AML/CFT" (Middle East & North Africa Financial Action Task Force, November 11, 2008); Kwesi Aning & Samuel Atuobi, "The Nexus Between Corruption and Money Laundering in West Africa: the Case of Ghana," рукопись представлена GIABA (Межправительственная группа по борьбе с отмыванием денег в Западной Африке) в 2009 г.; "An Assessment of the Links between Corruption and the Implementation of Anti-Money Laundering Strategies and Measures in the ESAAMLG Region," (Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group [ESAAMLG], May 18, 2009).

Правовые акты по противодействию отмыванию денег (ПОД), особенно положения о политически значимых лицах, различаются по своему охвату в зависимости от установленных стандартов¹. Согласно любому из них государство должно добиться от финансовых институтов признания политически значимых лиц клиентами высокого риска и соответственно использовать для их выявления более жесткие меры проверки при открытии счета и текущем контроле за движением средств, а также информировать о подозрительных сделках. Ниже приведены выдержки из Конвенции ООН против коррупции и 40+9 Рекомендаций FATF. В приложении 3 дана сравнительная таблица определений и требований по надлежащей проверке, предусмотренных в международных стандартах и законодательстве Европейского союза.

Конвенция ООН против коррупции

Статья 52

1. [...] каждое государство-участник принимает такие меры, какие могут потребоваться, в соответствии с его внутренним законодательством, с тем чтобы потребовать от финансовых учреждений, на которые распространяется его юрисдикция, проверять личность клиентов, принимать разумные меры для установления личности собственников — бенефициаров средств, депонированных на счетах с большим объемом средств, и **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.** Такие более жесткие меры контроля в разумной степени призваны выявлять подозрительные операции для целей представления информации о них компетентным органам, и они не должны толковаться как препятствующие или запрещающие

¹ Если не указано иное, эта работа использует термин «установленные стандарты» в широком смысле, включая в него стандарты, описанные в 40+9 Рекомендациях FATF, международные инструменты (КООНПК) и национальные или региональные юридические акты.

финансовым учреждениям вести дела с любым законным клиентом (курсив наш. — Авт.).

2. [...] с целью содействия осуществлению мер, предусмотренных в пункте 1 настоящей статьи, каждое государство-участник в соответствии со своим внутренним законодательством и руководствуясь соответствующими инициативами региональных, межрегиональных и многосторонних организаций по противодействию отмыванию денежных средств:

а) издает рекомендательные указания применительно к тем категориям физических или юридических лиц, в отношении счетов которых от финансовых учреждений, на которые распространяется его юрисдикция, будет ожидать применение более жестких мер контроля, к видам счетов и операций, которым следует уделять особое внимание, и к надлежащим мерам по открытию и ведению счетов, а также ведению отчетности по счетам, которые следует принять в отношении таких счетов;

б) в надлежащих случаях уведомляет финансовые учреждения, на которые распространяется его юрисдикция, по просьбе другого государства-участника или по своей собственной инициативе, о личности конкретных физических или юридических лиц, в отношении счетов которых от таких учреждений будет ожидать применение более жестких мер контроля, в дополнение к тем лицам, личности которых финансовые учреждения могут установить в ином порядке.

Рекомендация 6 из 40 Рекомендаций FATF: В отношении политически значимых лиц в дополнение к обычным процедурам надлежащей проверки банки должны:

а) иметь соответствующие системы управления риском, чтобы определять, является ли клиент политически значимым лицом;

б) получать санкцию высшего руководства на установление деловых отношений с такими клиентами;

в) предпринимать разумные меры по установлению источника благосостояния и источника средств;

г) осуществлять более жесткий текущий контроль деловых отношений.

FATF «Глоссарий определений, используемых в методологии» определяет политически значимых лиц как «лиц, которые выполняют или на которых были возложены важные публичные функции в иностранных государствах, например главы государств или правительств, крупные политики, старшие должностные правительственные, судебные или военные должностные лица, старшие должностные лица государственных корпораций, видные деятели политических партий и др. Деловые отношения с членами семей или лицами из ближайшего окружения несут репутационные риски, аналогичные рискам, связанным с самими политически значимыми лицами. Это определение не должно распространяться на чиновников среднего и низшего ранга вышеупомянутых категорий».

В марте 2009 г. страны, входящие в Большую двадцатку, призвали к выполнению стандартов по политически значимым лицам в целях противодействия коррупции, а также выявления потоков доходов от коррупции и противодействия им на заседании Рабочей группы по усилению международного сотрудничества и содействию целостности финансовых рынков¹. В сентябре 2009 г. главы государств Большой двадцатки призвали к ратификации КООНПК и попросили FATF сосредоточиться на выявлении доходов от коррупции и противодействии отмыванию денег посредством ужесточения стандартов проверки клиентов, определении бенефициарной собственности и прозрачности операций². FATF будет рассматривать эти вопросы в процессе подготовки к четвертому раунду взаимных оценок.

Другие группы, такие как Wolfsberg Group, выпустили свои руководящие документы и рекомендации³. Частный сектор предложил продукты, которые должны помочь банкам в идентификации политически значимых лиц, такие как базы данных по политически

¹ Рабочая группа по усилению международного сотрудничества и содействию целостности финансовых рынков. Итоговый доклад, 27 марта 2009 г., п. 41.

² Заявление глав государств G20. Саммит в Питтсбурге (24–25 сентября, 2009 г.).

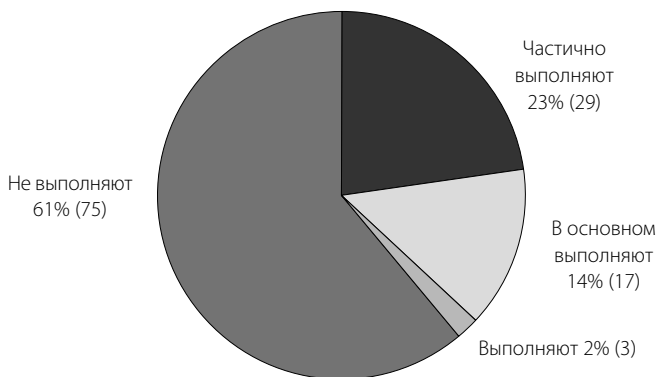
³ Wolfsberg Group, ассоциация 11 крупнейших банков мира, разработала серию стандартов для финансовой отрасли по борьбе с отмываем денег и опубликовала информацию, касающуюся политически значимых лиц.

значимым лицам и программное обеспечение по сбору информации, необходимой для оценки соответствующих рисков.

Недостаточное соблюдение международных стандартов

После того как КООНПК была ратифицирована 141 страной, а Рекомендации приняты более чем в 170 юрисдикций в качестве стандартов в борьбе с отмыванием денег, большинство юрисдикций продемонстрировали свою готовность к решительным и эффективным действиям. Однако, согласно последним отчетам о взаимных оценках FATF и региональных групп по типу FATF, более чем в 80% юрисдикций эта готовность пока не перешла в реальные действия. Из 124 юрисдикций, которые были обследованы на предмет выполнения Рекомендации 6 FATF, 61% не выполняет ее вообще, а 23% выполняют частично. Только три юрисдикции выполняли ее полностью. Такое наблюдается в юрисдикциях, входящих как в FATF, так и в региональные группы по типу FATF, причем в юрисдикциях, входящих в FATF, уровень выполнения ниже (рис. 1.1 и 1.2).

Рис. 1.1. Выполнение рекомендаций FATF: 124 юрисдикции



Источник: Выводы авторов, основанные на рейтингах соблюдения Рекомендации 6, опубликованных в отчетах о взаимных оценках FATF и региональных групп по типу FATF по 124 юрисдикциям.

Примечание: Числа в скобках относятся к количеству юрисдикций.