

Предотвращение отмыывания денег и финансирования терроризма

Практическое руководство
для банковских специалистов

Preventing Money Laundering and Terrorist Financing

A Practical Guide
for Bank Supervisors

Pierre-Laurent Chatain
John McDowell
Cédric Mousset
Paul Allan Schott
Emile van der Does de Willebois



THE WORLD BANK
Washington, DC

Предотвращение отмывания денег и финансирования терроризма

Практическое руководство
для банковских специалистов

Пьер-Лоран Шатен
Джон Макдауэл
Седрик Муссе
Пол Аллан Шотт
Эмиль ван дер Дус де Вильбуа

Перевод с английского



альпина
ПАБЛИШЕРЗ

Москва
2011

УДК 347.73
ББК 67.911.221.3
Ш28

Переводчик Анна Портянкина
Редактор Полина Суворова

Шатен П.-Л.

Ш28 Предотвращение отмывания денег и финансирования терроризма: Практическое руководство для банковских специалистов / Пьер-Лоран Шатен и др. ; Пер. с англ. — М.: Альпина Паблшерз, 2011. — 316 с. — (Библиотека Всемирного банка).

ISBN 978-5-9614-1466-0

Отмывание денег и финансирование терроризма — основные проблемы, с которыми приходится бороться множеству государств мира. Основную роль в этой борьбе играет эффективный надзор за финансовыми учреждениями, которые не должны попасть под контроль криминальных кругов. Книга описывает основные аспекты эффективного надзора за банковской деятельностью: начиная с целей и задач контроля над банковскими учреждениями, сотрудничества с национальными и международными органами, занимающимися борьбой с отмыванием денег/финансированием терроризма, и заканчивая проведением выездных и документарных проверок, наложением санкций и принудительным правоприменением.

Книга адресована банковским работникам и специалистам в области финансового контроля.

УДК 347.73
ББК 67.911.221.3

Данное произведение впервые издано Всемирным банком на английском языке под названием «Preventing Money Laundering and Terrorist Financing: A Practical Guide for Bank Supervisors» в 2009 г. Перевод на русский язык создан при содействии «Альпина Паблшерз». Ответственность за качество перевода несет «Альпина Паблшерз». В случае расхождений по тексту верить оригиналу.

This work was originally published by The World Bank in English as Preventing Money Laundering and Terrorist Financing: A Practical Guide for Bank Supervisors in 2009. This Russian translation was arranged by Alpina Publishers. Alpina Publishers 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 касательно правового статуса какой-либо территории или утверждения или принятия таких границ.

Preventing Money Laundering and Terrorist Financing: A Practical Guide for Bank Supervisors

© The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2009

Предотвращение отмывания денег и финансирования терроризма: Практическое руководство для банковских специалистов

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

ISBN 978-5-9614-1466-0 (рус.)
ISBN 978-5-9614-1105-8 (серия)
ISBN: 978-0-8213-7912-7 (англ.)

Содержание

Благодарности	9
Об авторах	11
Предисловие	15
Введение	19
Предпосылки.....	19
Цель и задачи.....	21
Предметный охват.....	21
Методология составления.....	22
Примечания.....	23
Глава 1. Создание эффективной системы банковского надзора с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма	25
1. Общие положения.....	25
2. Важность борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма для руководства страны и органов банковского надзора.....	27
3. Политическая воля — ключ к успеху.....	31
4. Важность сотрудничества и взаимодействия.....	31
5. Организационные подходы к эффективному банковскому надзору с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.....	34
6. Принципы эффективной системы банковского надзора с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.....	39
Примечания.....	46
Глава 2. Риск-менеджмент в борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма	49
1. Основные положения.....	49
2. Введение в управление рисками, связанными с отмыванием денег/финансированием терроризма.....	51

3. Риски, связанные с отмыванием денег и финансированием терроризма. Соблюдение соответствующего законодательства.....	52
4. Процесс оценки риска отмывания денег и финансирования терроризма с точки зрения банка.....	55
5. Ожидаемые результаты оценки риска отмывания денег и финансирования терроризма.....	61
Примечания.....	66

Глава 3. Лицензирование и надлежащая проверка в целях борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.....	69
1. Общие положения.....	69
2. Требования, предъявляемые к банкам при лицензировании.....	71
3. Составляющие эффективной процедуры лицензирования.....	74
Примечания.....	80

Глава 4. Документарные проверки банков в целях борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.....	81
1. Общие положения.....	81
2. Основные принципы документарной проверки.....	82
3. Основные задачи инспектора в ходе документарной проверки.....	86
4. Другие задачи текущего банковского надзора.....	93
Примечания.....	102

Глава 5. Выездные проверки банков.....	105
1. Общие положения.....	105
2. Различные подходы к проведению выездной проверки.....	106
3. Планирование выездной проверки и подготовка к ней в рамках борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.....	115
4. Ключевые области, подлежащие оценке.....	125
5. Подготовка отчета о проверке.....	141
Примечания.....	144

Глава 6. Санкции и корректирующие меры со стороны компетентных органов	149
1. Общие положения	149
2. Основные положения	150
3. Краткий перечень возможных требований и оздоровительных мер.....	154
4. Примеры применения санкций и принудительного исполнения обязательств в некоторых странах	159
5. Общий обзор основных требований к эффективным процедурам применения санкций	170
Примечания.....	177
Глава 7. Национальное и международное сотрудничество	181
1. Общие положения	181
2. Важность сотрудничества	182
3. Сотрудничество на национальном уровне.....	183
4. Международное сотрудничество.....	197
Примечания.....	203
Приложение 1	
Разработка эффективной структуры борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, поддерживающей инициативы по расширению доступа малоимущих граждан к финансовым услугам.....	207
Приложение 2	
Управление рисками отмывания денег/финансирования терроризма для продуктов с низким уровнем риска: примеры дистанционного банковского обслуживания.....	215
Приложение 3	
Принципы управления рисками для продуктов с низким уровнем риска: некоторые руководства	219
Приложение 4	
Подготовка и проведение выездной проверки выполнения требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма.....	223
Приложение 5	
Основные документы, которые необходимо получить в начале инспекции.....	261

Приложение 6

Список областей, представляющих повышенный риск.....263

Приложение 7

Пример анкеты по борьбе с отмыыванием денег/финансированием терроризма, используемой французской Банковской комиссией267

Приложение 8

Примеры санкций, примененных французской Банковской комиссией277

Приложение 9

Рекомендации FATF 40 + 9285

Предметный указатель.....309

Благодарности

Авторами настоящего издания являются Пьер-Лоран Шатен (руководитель авторского коллектива), Джон Макдауэл, Седрик Муссе, Пол Аллан Шотт и Эмиль ван дер Дус де Вильбуа, при участии Камиля Боровика. Особую благодарность авторы выражают Латифе Мерижан-Чонг, директору программ подразделения по борьбе с нелегальными финансовыми операциями Всемирного банка, за ее комментарии и участие в подготовке книги.

Авторы хотели бы выразить свою благодарность Эдуарду Фернандезу-Боллю и Эрролу Кругеру, сопредседателям экспертной группы по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма (AMLEG) Базельского комитета, а также Стефану Майе, члену секретариата Базельского комитета, за его огромный вклад и бесценные комментарии. Кроме того, мы благодарим за плодотворную работу всех членов экспертной группы.

Неоценимым оказался труд наших редакторов — Питера Мейтланда и Дона Амотта, равно как и помощь Сеунга Беома Коха (FPDFI) и административно-технического персонала: Телмы Айамел, Орианы Болваран, Николаса де ла Рива, Марии Ореллано и Сюзанны Кока.

Авторы также хотели бы выразить свою признательность Тиму Лиману из Консультативной группы по оказанию помощи беднейшим слоям населения (CGAP) за его сотрудничество в вопросе внедрения методики, основанной на оценке риска, в бедных странах. В связи с этим авторы также благодарят профессора Луи де Кокера, который дополнил справочник своим взглядом на проблему введения банковского надзора в целях борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма без создания дополнительных барьеров для участников финансового рынка.

Практические исследования, результаты которых легли в основу этой книги, проводились на нескольких рынках: в Гонконге (Китай), Малайзии, Южной Корее, Сингапуре, Италии, Бельгии, Нидерландах, Испании и Джерси. Время, потраченное нашими партнерами из перечисленных стран, бесценно. Хотя нижеприведенный список далеко не исчерпывающий, мы хотели бы назвать некоторые организации и людей, без которых настоящий справочник не увидел бы свет.

Бельгия: Комиссия по банкам, финансам и страхованию; Национальный банк Бельгии; Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI — бельгийский

орган финансовой разведки); Бельгийская ассоциация банков; Бельгийская финансовая федерация, ING, CPN Vanque, Petercam.

Гонконг, Китай: правительство Специального административного района Гонконг; Гонконгская денежно-кредитная администрация; Полицейское управление Гонконга, Объединенный орган финансовой разведки; Гонконгская ассоциация банков; Standard Chartered Bank; HSBC; Банк Китая; DBS.

Италия: Ufficio Italiano dei Cambi*, Банк Италии.

Джерси: Комиссия по финансовым услугам Джерси; Подразделение по борьбе с финансовыми преступлениями полиции Джерсийских штатов; Джерсийская ассоциация банкиров; BNP-Paribas, Capita Fiduciary Group.

Малайзия: Государственный банк Малайзии и Дато Замани Абдул Гхани, заместитель управляющего Государственным банком Малайзии; Malayan Banking Berhad (Maybank); CIMB Group; Ассоциация банков в Малайзии (AMB); Citigroup; HSBC; Standard Chartered.

Малайзия, офшорный центр Лабуан: LOFSA (Управление офшорных финансовых услуг Лабуана), Public Bank Ltd, Standard Chartered, Bank of Tokyo — Mitsubishi UFJ, CALYON.

Нидерланды: De Nederlandsche Bank, Орган финансовой разведки Нидерландов, GarantiBank, ABN Amro.

Сингапур: Управление по монетарной политике Сингапура, Ассоциация банков Сингапура (ABS); Полицейское управление Сингапура, Институт оборонных и стратегических исследований; Deutsche Bank, BNP-Paribas.

Испания: Комиссия по борьбе с отмыванием денег и финансовыми преступлениями (SEPBLAC), Банк Испании, BBVA, Grupo Santander, La Caixa, Caja Laboral, Caja Madrid.

Южная Корея: Министерство стратегического планирования и финансов (бывшее Министерство финансов и экономики); Банк Кореи; Управление по финансовому надзору; Корейский орган финансовой разведки; Korea Exchange Bank; Shinhan Bank, Kookmin Bank; Корейская федерация банков. Авторы также выражают признательность исполнительному директору и сотрудникам представительства Всемирного банка в Корею за активную помощь в подготовке справочника.

Авторский коллектив
Вашингтон, округ Колумбия
Март 2009 г.

* Ufficio Italiano dei Cambi в настоящее время является частью Банка Италии и носит название Banca d'Italia — Unita di Informazione Finanziaria (UIF).

Пьер-Лоран Шатен — ведущий специалист по финансовому сектору подразделения по борьбе с нелегальными финансовыми операциями Всемирного банка. С момента начала работы в банке в сентябре 2002 г. участвовал в нескольких проектах в рамках Программы оценки финансового сектора в англо-, франко- и испаноязычных странах, а также разработал и принимал непосредственное участие в реализации множества программ технического содействия и информационно-разъяснительных мероприятий в Африке, на Ближнем Востоке, в Латинской Америке и Юго-Восточной Азии. До прихода во Всемирный банк г-н Шатен 15 лет работал в Банке Франции, занимая различные должности в юридическом и контрольно-ревизионном отделах. С 1992 по 1996 г. был аудитором, после чего переведен на пост инспектора. Также занимал должность главы миссии в Банковской комиссии Франции, где руководил работой многопрофильных инспекторских групп, осуществлявших выездные проверки коммерческих банков во Франции и за ее пределами. Осуществлял руководство департаментом выездных проверок Банка Франции в качестве заместителя директора. Г-н Шатен является автором множества публикаций по вопросам посредничества, разрешения конфликтов и банкротства в гражданско-правовом порядке. Имеет степень магистра права Парижского университета 1 Пантеон-Сорбонна и является выпускником Французского института политических наук.

Джон Макдауэл — ведущий специалист по финансовому сектору подразделения по борьбе с нелегальными финансовыми операциями Всемирного банка. Принимал активное участие в разработке и внедрении стратегии Всемирного банка по оказанию содействия в борьбе с отмыванием денег странам-клиентам и способствовал введению высоких стандартов надзора и управления риском в финансовых учреждениях. В его обязанности, помимо прочего, входят консультирование подразделений Всемирного банка, отвечающих за реализацию разнообразных программ в определенных странах; ведение диалога с международными регулирующими органами и другими организациями; распространение позитивного международного опыта; оказание технического содействия в ответ на запросы клиентов; участие в проектах по оценке финансового сектора. До прихода во Всемирный банк г-н Макдауэл более четырех лет проработал старшим советником по политике

в Государственном департаменте США, где отвечал за разработку и внедрение глобальной стратегии борьбы с отмыыванием денег, финансированием терроризма и финансовыми преступлениями.

Большую часть карьеры г-н Макдауэл проработал в Управлении контролера денежного обращения США (ОСС), где занимал несколько должностей, связанных с надзором за банковской деятельностью. В этот же период разработал принципы и процедуры проведения банковских проверок, а также сформулировал правила и положения, касающиеся отмыывания денег и финансовых преступлений, для системы национальных банков. Г-н Макдауэл имеет степень магистра по государственному управлению и коммерческой деятельности Гарвардского, Кембриджского и Массачусетского университетов, а также степень бакалавра наук в деловом администрировании Университета штата Флорида.

Седрик Муссе начал работать во Всемирном банке в 2005 г. в качестве старшего специалиста по финансовому сектору. Принимал участие в программах оценки финансового сектора в Азии, на Ближнем Востоке и в Африке, где проверял надежность национальных финансовых систем и соответствие оцениваемых стран рекомендациям Международной группы по борьбе с финансовыми злоупотреблениями (FATF) и Базельским «Основным принципам эффективного банковского надзора». Также способствовал разработке и внедрению систем надзора, основанных на оценке существующих рисков, в нескольких странах Азии, Латинской Америки и Африки путем проведения тренингов, оказания технического содействия и помощи в составлении регулирующего законодательства. Кроме того, участвовал в исследованиях по вопросам реализации соглашения «Базель II» и создания резервов на покрытие убытков по ссудам, а также рыночной дисциплины. Принимал участие в исследовании последствий кризиса субстандартного кредитования для европейской банковской системы, которое проводилось Комитетом европейских органов банковского надзора в конце 2007 г. До прихода во Всемирный банк г-н Муссе работал в отделах выездных и документарных проверок Банка Франции и непосредственно отвечал за надзор за деятельностью ряда крупнейших финансовых групп страны. Является выпускником Руанской высшей коммерческой школы (бизнес-школы) и Парижского института политических исследований.

Пол Аллан Шотт — адвокат частной практики в Вашингтоне, а также консультант Всемирного банка. Является признанным экспертом в области банковского регулирования и в разное время был главным советником Управления контролера денежного обращения, помощником генерального

юрисконсульта Министерства финансов США, а также старшим юристом совета управляющих Федеральной резервной системы. Является автором книг и множества статей по борьбе с отмыванием денег и государственному регулированию банковских холдинговых компаний; выступал с докладами на многих профессиональных семинарах. В настоящее время сотрудничает с правительствами иностранных государств по вопросам совершенствования программ в области борьбы с отмыванием денег и банковского надзора; оказывает услуги частным клиентам в сфере борьбы с отмыванием денег, деятельности банков и холдинговых компаний, капитала и по различным вопросам соответствия нормативным требованиям. Кроме того, выступает в качестве эксперта на судебных заседаниях, касающихся банковского регулирования и надзора. Г-н Шотт имеет степень бакалавра искусств Университета штата Кент, доктора права юридического факультета Бостонского университета и магистра прав юридического центра Джорджтаунского университета.

Эмиль ван дер Дус де Вильбуа имеет ученые степени в области права и философии. Начал свою карьеру в 1997 г. в управлении генерального прокурора Международного трибунала по бывшей Югославии в Гааге, а затем в течение нескольких месяцев выступал на стороне защиты в деле Тадика (1996 г.). Впоследствии занялся частной практикой в юридической фирме, специализирующейся на банковском праве и законодательстве в области ценных бумаг. В середине 2002 г. г-н ван дер Дус де Вильбуа начал работать в Министерстве финансов Нидерландов, где отвечал за разработку нормативно-правовой документации в области борьбы с отмыванием денег и интеграцию 40 рекомендаций FATF в голландское законодательство. В декабре 2004 г. присоединился к команде Всемирного банка и с тех пор оказывает активное содействие странам Восточной Европы, а с недавнего времени — Азиатско-Тихоокеанского региона в составлении законодательства, проведении информационно-разъяснительных мероприятий и других сферах, касающихся борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.

Предисловие

Нынешний финансовый кризис ставит множество проблем перед всеми странами. Сегодня как никогда большое значение приобретают прозрачность и легальность операций в национальных финансовых системах. По этой причине крайне важно создать действенные механизмы противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма, чтобы не только защитить работоспособность финансовой системы страны, но и обеспечить должное использование государственных средств в целях борьбы с последствиями финансового кризиса.

Отмывание денег — это тяжкое преступление, которое затрагивает экономику в целом и тормозит социальное, экономическое, политическое и культурное развитие стран по всему миру. На протяжении последних десятилетий глобализация сопровождалась ростом международных и внутригосударственных теневых экономик, которому способствует противозаконная деятельность. Торговля наркотиками, людьми, человеческими органами и оружием, пособничество незаконной миграции, проституция и рэкет — все эти преступления приносят колоссальную прибыль, что не могло не привести к всплеску спроса на легализацию криминальных доходов. Противодействие отмыванию денег включает в себя борьбу с последующим использованием доходов, полученных в результате совершения преступлений, и создание дополнительных механизмов для выявления этих преступлений и наказания лиц, которые их совершили.

Террористическая деятельность и финансирование терроризма также затрагивают и национальную, и международную экономику*. Как и лица, занимающиеся отмыванием денег, террористы получают свои огромные доходы разнообразными, преимущественно криминальными, путями: в результате похищения людей, вымогательства, крупномасштабной контрабанды товаров, торговли наркотиками, грабежей и воровства. Для распределения и использования полученных средств им также необходима финансовая инфраструктура.

Одной из центральных задач надзорных и регулирующих органов является обеспечение надежности финансовой системы. Используя все имеющиеся

* Международная группа по борьбе с финансовыми злоупотреблениями, 2002 г. См. также R. Barry Johnston, and Oana M. Nedelescu, "The Impact of Terrorism on Financial Markets", *Journal of Financial Crime*, vol. 13, 2006.

инструменты, они следят за тем, чтобы финансовые учреждения не попали под контроль криминальных кругов и не использовались в преступных целях.

Все больше стран по всему миру принимают законодательство, направленное на борьбу с отмыванием денег/финансированием терроризма, и ключевую роль в его успехе играет эффективный надзор за банковской деятельностью. С этой точки зрения разработка методов надзора за соблюдением требований регулирующих органов в банковском секторе занимает центральное место в любой программе борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Каждый банк обязан собрать исчерпывающую информацию о своих клиентах и сообщать о подозрительной деятельности с их стороны. Хотя эти требования сформулированы достаточно четко, на практике их бывает сложно выполнить. Что следует делать банкам, чтобы получить ту или иную информацию о своих клиентах? Как эту информацию документировать? Когда банк должен сообщать о подозрительной операции? Именно в решении этих вопросов надзорный орган может существенно помочь финансовым учреждениям, во-первых, разъяснив в полной мере суть обязанностей по надлежащей проверке клиентов и сообщению о подозрительных операциях, а во-вторых, проследив за тем, чтобы эти обязанности не остались лишь словами на бумаге, а исполнялись на практике под угрозой наложения санкций.

Практические исследования как в развитых, так и в развивающихся странах показали в целом низкий уровень соответствия финансовых систем рекомендациям Международной группы по борьбе с финансовыми злоупотреблениями (FATF) в области банковского надзора. Чаще всего эти рекомендации соблюдаются в меньшей степени, чем остальные рекомендации FATF. Собрав в настоящем издании лучшие примеры методов надзора за банковским сектором, авторы стремились помочь странам привести свои финансовые системы в соответствие с международными стандартами.

Эта книга предназначена в основном для надзорных органов. Некоторые из них, возможно, только планируют разработку программы мероприятий по надзору в целях борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, а другие уже столкнулись с определенными трудностями в надзоре за банками и ищут альтернативные варианты. Таким образом, цель настоящего издания — дать практические рекомендации специалистам, непосредственно занимающимся финансовым регулированием и надзором.

Авторы попытались составить *практическое* руководство, в котором бы разъяснялись теоретические и практические вопросы банковского надзора. Издание охватывает все аспекты этой деятельности: начиная с целей и задач

надзора за банковскими учреждениями, сотрудничества с национальными и международными органами, занимающимися борьбой с отмыванием денег/финансированием терроризма, и заканчивая разработкой и проведением выездных и документарных проверок, наложением санкций и принудительным правоприменением.

В международном сообществе согласны, что недостаточное регулирование и надзор могут привести к подрыву доверия к финансовым рынкам и препятствовать восстановлению экономики. Прозрачность финансовых систем, усиление надзора за банковской деятельностью и укрепление международного сотрудничества между регулируемыми и надзорными органами во всех сферах, включая борьбу с отмыванием денег/финансированием терроризма, являются обязательными мерами для того, чтобы обеспечить работоспособность, надежность и благополучие финансовых учреждений. В сложные времена эти задачи приобретают еще бóльшую важность.

Мы надеемся, что настоящее издание будет способствовать достижению этой общей благородной цели.

Майкл Клейн,
вице-президент Всемирного банка,
главный экономист и вице-президент
Международной финансовой корпорации

Предпосылки

Отмывание денег наносит огромный ущерб экономике любой страны, поскольку тормозит ее экономический рост. И отмывание денег, и финансирование терроризма могут ослабить отдельные банки, и оба явления представляют угрозу для репутации всего финансового сектора той или иной страны¹. Таким образом, борьба с отмыванием денег /финансированием терроризма (antimoney laundering/combating the financing of terrorism, или AML/CFT) является ключевым инструментом для поддержания работоспособности и стабильности финансового сектора.

Негативные последствия, с которыми могут столкнуться финансовые учреждения, тем или иным образом задействованные в незаконных операциях, в целом подразделяются на:

- репутационные, когда клиенты, обеспечивающие учреждению стабильную депозитную базу и составляющие костяк надежных заемщиков, теряют к нему доверие и переходят на обслуживание в другие банки;
- операционные, когда отмывание денег и финансирование терроризма отрицательным образом сказывается на внутренних процессах в финансовом учреждении и его отношениях с другими банками, а также ведет к увеличению операционных расходов и затрат на привлечение средств;
- правовые, когда возникает риск судебных разбирательств, вынесения неблагоприятных судебных решений, невозможности предъявить в судебном порядке претензии по некоторым контрактам, наложения штрафов и применения других санкций, включая отзыв лицензии и отстранение от работы руководства финансового учреждения (в некоторых случаях с пожизненным запретом на работу в банковском секторе).

Ключевая задача правительства любой страны — сделать все необходимое, чтобы банковская система не могла быть использована для отмывания денег и финансирования терроризма. Эта цель может быть достигнута лишь при активном участии органов банковского надзора. Преодоление трудно-

стей, связанных с внедрением, контролем и реализацией политики борьбы с отмыwанием денег /финансированием терроризма, стало центральной задачей как развитых, так и развивающихся стран. Это подтверждают отчеты по Программе оценки финансового сектора и результаты взаимной оценки финансовых систем региональными структурами типа FATF² (FSRBs³) за 2002–2008 гг.: в подавляющем большинстве случаев надзор за соблюдением принципов борьбы с отмыwанием денег /финансированием терроризма является самым слабым звеном национальных программ (см. рис. 1).

В то же время развивающиеся страны все чаще обращаются во Всемирный банк, МВФ, Межамериканский банк развития (МБР), Азиатский банк развития (АБР) и другие международные и региональные структуры за техническим содействием в вопросах создания эффективной системы финансового надзора, соответствующей международным стандартам в области борьбы с отмыwанием денег /финансированием терроризма. Это является ключевой задачей и на внутригосударственном, и на международном уровне.

Всемирный банк изучил около 56 докладов, подготовленных FATF (Международной группой по борьбе с финансовыми злоупотреблениями), FSRBs (региональными структурами типа FATF) и международными финансовыми учреждениями, чтобы создать базу для внедрения международных стандартов борьбы с отмыwанием денег /финансированием терроризма в развитых и развивающихся странах. Анализ этих документов позволил сделать ряд важных выводов. Так,



на рис. 1 видно, что в большинстве стран уровень соответствия финансовой системы рекомендациям FATF, касающимся надзора в банковском секторе, несколько ниже уровня соответствия всем рекомендациям в целом. Исключение составляет рекомендация 29 (список рекомендаций FATF см. в приложении 9).

Цель и задачи

Цель этого руководства — содействовать распространению международных стандартов в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, разработанных FATF, Базельским комитетом по банковскому надзору (BCBS) и другими организациями. А также:

- привести примеры систем надзора в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, действующих в развитых и развивающихся странах;
- описать передовой опыт в данной области;
- дать практические рекомендации относительно того, как конкретное государство может реализовать предложенные принципы в своей системе надзора (одна система не может подходить всем странам).

В настоящем издании вниманию читателя также предлагаются ключевые принципы эффективной системы надзора в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, а также инструменты и методы, которые в связи с этим могут быть использованы.

Важно отметить, что примеры, приводимые в книге, отражают опыт, который, с точки зрения авторов, полезно изучить. Их не следует рассматривать как единственно верные пути решения проблемы. Кроме того, ошибочным был бы вывод о том, что страны, в которых эти примеры взяты, полностью соответствуют применимым стандартам в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.

Предметный охват

Предметом справочника является банковский сектор. В книге не рассматриваются ценные бумаги, страхование и сектор микрофинансирования. Таким образом, в издании охвачены следующие темы:

- международные стандарты в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма применительно к банковскому надзору;

- задачи, которые должна решать система банковского надзора;
- типы рисков, с которыми сталкиваются банки, когда речь идет об отмывании денег и финансировании терроризма; в соответствии с ними разрабатываются предупредительные меры;
- виды высокорискованных операций и секторы, которые требуют более тщательной проверки и мониторинга;
- подходы к банковскому надзору (например, в США, Европе, Азии);
- лицензирование банковской деятельности и соответствующие критерии;
- проведение выездных проверок (определение цели, объема, составление списка задач и т. д.);
- примеры методов и инструментов, используемых надзорными органами при выездных проверках на предмет соответствия стандартам борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма;
- проведение документарных проверок (составление списка задач, сведений, подлежащих сбору, и т. д.);
- примеры методов и инструментов, используемых надзорными органами при документарных проверках на соответствие стандартам борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма;
- обмен информацией с банками, за которыми осуществляется надзор;
- примеры санкций, которые должны применяться в отношении банков, нарушающих требования в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма;
- наложение санкций (действия надзорного органа путем наложением санкций на банк, роль юридического департамента, публикация сведений о санкциях);
- взаимодействие надзорных органов с другими регулирующими и правоприменительными органами.

Методология составления

В команду составителей вошли шесть экспертов Всемирного банка: Пьер-Лоран Шатен — ведущий специалист по финансовому сектору и руководитель авторского коллектива; Седрик Муссе и Эмиль ван дер Дус де Вильбуа — старшие специалисты по финансовому сектору; а также консультанты Джон Макдауэл и Пол Аллан Шотт. Кроме того, в составлении справочника участвовал Камиль Боровик — специалист по финансовому анализу.

На первом этапе работы авторы составили список ключевых вопросов, которые планировалось задать в ходе совещаний и встреч с представителями

органов власти каждой страны, с тем обеспечить единообразие используемых в ходе исследования методов сбора информации. Затем члены команды посетили США, четыре европейских (Бельгия, Италия, Нидерланды, Испания) и четыре азиатских государства (Малайзия, Южная Корея, Сингапур, китайский Гонконг), а также такие офшорные центры, как Джерси и Лабуан.

Понятие «банк» используется в справочнике в соответствии с определением, которое было дано Базельским комитетом. Однако это не означает, что предложенные авторами принципы нельзя применять к другим финансовым учреждениям и структурам, которые обязаны соблюдать требования в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Термин «инспекторы по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма» относится (если не указано иное) к лицам, контролирующим соблюдение банками требований в части противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма. Обязанность по выполнению этих функций не всегда возложена на основной надзорный орган. Другие термины используются в справочнике в соответствии с определениями, которые содержатся в глоссарии к Методологии FATF по оценке соответствия 40 рекомендациям (с изменениями, внесенными в феврале 2008 г.).

Примечания

1. См. Brent L. Bartlett, International Development group: Dewey Ballantine, LLP, *The Negative Effects of Money Laundering on Economic Development* (Asian Development Bank, 2002).
2. Международная группа по борьбе с финансовыми злоупотреблениями (FATF) — это межправительственная структура, в задачу которой входит разработка и внедрение внутригосударственных и международных механизмов по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма. Таким образом, FATF, созданная в 1989 г., является директивным органом, стимулирующим законодательные и регуляторные реформы в данной области. Чтобы решить поставленную задачу, FATF были опубликованы 40 + 9 рекомендаций в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.
3. Региональные структуры типа FATF (FSRB) имеют схожие с последней форму и функции, хотя работают на региональном уровне. В отличие от FATF, FSRB не устанавливают международные стандарты. Некоторые члены FATF также входят в соответствующие региональные структуры. К FSRB относятся: Группа по борьбе с отмыванием денег в странах Азиатско-Тихоокеанского региона (APG, <http://apgml.org/>); Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег в странах Южной Америки (GAFISUD, <http://www.esaamlg.org/>); Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег в странах Карибского бассейна (CFATF, <http://www.cfatf.org/>); Комитет экспертов Совета Европы

Предотвращение отмывания денег и финансирования терроризма

по оценке мер борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма (EAG, <http://www.eurasiangroup.org/>); Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег в Восточной и Южной Африке (ESAAMLG, <http://www.esaamlg.org/>); Межправительственная группа по борьбе с отмыванием денег в Западной Африке (GIABA, <http://www.giabasn.org/>), Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег на Ближнем Востоке и в Северной Африке (MENAFATF, <http://www.menafatf.org/>).

Создание эффективной системы банковского надзора с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма

1. Общие положения

Система борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма любой страны¹ нацелена на решение трех основных задач. Во-первых, помешать преступной деятельности по отмыванию денег/финансированию терроризма. Во-вторых, обнаружить место и время совершения подобных преступлений и, в-третьих, преследовать в уголовном порядке и наказывать лиц, причастных к деяниям такого рода.

Система борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма очень важна для любой страны по нескольким причинам. Заинтересованные государственные структуры в большинстве своем несколько по-разному видят приоритеты при решении данного вопроса, так как в их число входят органы законодательной и исполнительной власти, судебные органы, представители правоохранительных структур, подразделение финансовой разведки², а также представители органов финансового регулирования и надзора. Однако в общий перечень стоящих перед ними задач, помимо прочего, входят необходимость реализации внутренней государственной политики в сфере борьбы с преступностью, повышение надежности и устойчивости банковской системы и исключение отрицательных международных последствий. Политическая воля является главной предпосылкой выполнения этих трех задач. О приверженности страны борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма свидетельствуют наличие соответствующих законов и постанов-

лений, предоставление необходимых полномочий органам власти, выделение министерствам и ведомствам требуемых ресурсов, а также уголовное преследование за подобные преступления.

Эффективная система борьбы с отмыwанием денег/финансированием терроризма, несомненно, требует тесного взаимодействия между всеми государственными структурами. Кроме того, для успешного функционирования системы значимым является участие в ней частного сектора, в первую очередь финансовых учреждений, а также определенных нефинансовых организаций и специалистов, к которым применимы требования регулирующих органов. Все это должно использоваться в процессе взаимодействия.

Основные обязанности любого надзорного органа по борьбе с отмыwанием денег/финансированием терроризма:

- контролировать соблюдение требований регулирующих органов в части борьбы с отмыwанием денег/финансированием терроризма в банковском секторе;
- обеспечить соблюдение законов и нормативно-правовых актов в области борьбы с отмыwанием денег/финансированием терроризма;
- обеспечить равные условия конкуренции в финансовом секторе;
- сотрудничать с банковским сектором с целью создания эффективной системы борьбы с отмыwанием денег/финансированием терроризма.

Прежде всего банковский надзор с целью борьбы с отмыwанием денег/финансированием терроризма должен обеспечить общую безопасность и устойчивость банковской системы и предупреждать преступную деятельность по отмыwанию денег и финансированию терроризма. В обязанности органа банковского надзора по борьбе с отмыwанием денег/финансированием терроризма обычно не входит заведение уголовных дел и расследование частных случаев отмыwания денег и финансирования терроризма, но его задачей может стать проверка деятельности банка в ходе надзора. Так, органы банковского надзора выясняют, является ли банковская операция сомнительной и причастен ли тот или иной банковский служащий к отмыwанию денег. Органы банковского надзора также наделяются полномочиями для проведения проверок (включая выездные проверки) финансовых учреждений, чтобы обеспечить выполнение ими требований действующего законодательства. Проверки должны включать в себя изучение картотеки клиентов, учетной политики банка, процедур, бухгалтерских книг и отчетности, а также осуществление выборочного контроля.

Существует три основных организационных подхода к банковскому надзору с целью борьбы с отмыwанием денег/финансированием терроризма:

банковский надзор, осуществляемый специальным органом; надзор, проводимый подразделением финансовой разведки или иным органом; и надзор, выполняемый как подразделением финансовой разведки, так и органом банковского надзора. Кроме того, существует по крайней мере восемь основных принципов, которых должны придерживаться разработчики, с тем чтобы созданная ими система надзора была эффективной. Органы банковского надзора должны располагать соответствующими ресурсами, достаточной независимостью, доступом к информации и полномочиями как для установления правил, так и для наложения санкций; они также должны нести ответственность за свою деятельность. Целесообразно использовать либо стандартный подход, либо подход, основанный на оценке риска, а также предусмотреть возможность проведения выездных и документальных проверок. Глава 1 разделена на пять основных частей, посвященных обсуждению ключевых факторов, которые должны учитываться при создании и реализации эффективной программы банковского надзора с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. В разделе 1.2 рассматриваются причины, по которым борьба с отмыванием денег/финансированием терроризма должна стать первоочередной задачей органов банковского надзора и руководства страны. В разделе 1.3 обсуждается значимость политической воли при принятии решений по данному вопросу. В разделе 1.4 подчеркивается важность сотрудничества и координации действий всех заинтересованных сторон в процессе создания системы борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. В разделе 1.5 описываются три основные организационные модели банковского надзора. И наконец, в разделе 1.6 обсуждаются различные принципы, которые должны приниматься во внимание при создании эффективной системы борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.

2. Важность борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма для руководства страны и органов банковского надзора

В данном разделе обсуждаются основные банковские проблемы, связанные с отмыванием денег и финансированием терроризма. Несмотря на то что значимость разных аспектов варьируется от государства к государству, руководство той или иной страны и ее органы банковского надзора должны учитывать каждый из них в процессе создания структуры надзора для ведения борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.

2.1. Международные последствия

Обязанности банков по соблюдению тех или иных правил и норм носят в основном внутрисударственный характер, вследствие чего может показаться, что неблагоприятные последствия противозаконной деятельности не выходят за пределы той или иной юрисдикции. Однако это не так. Когда страна приобретает репутацию государства, чьи меры борьбы с отмыванием денег / финансированием терроризма не соответствуют международным стандартам или являются недостаточно строгими, то результатом может стать по крайней мере удорожание коммерческой деятельности. Международные учреждения обычно рассматривают сделки с такими странами с особой скрупулезностью и даже могут разорвать деловые отношения со своими партнерами из этих государств. Таким образом, использование неэффективной системы борьбы с отмыванием денег / финансированием терроризма, которая не соответствует международным стандартам, может привести к нежелательным убыткам как для национальных финансовых учреждений, так и для сектора международной торговли.

2.2. Обеспечение реализации внутренней политики

Борьба с отмыванием денег / финансированием терроризма способствует реализации государственной внутренней политики. Благодаря тому что отмывание денег и финансирование терроризма являются составляющей других преступлений (так называемых основных правонарушений), власти располагают отдельным дополнительным средством для проведения расследования и уголовного преследования. В данных случаях, когда механизм отмывания денежных средств запущен, что в соответствии с законодательством определяется как основное правонарушение, последующее их расследование приводит к выдвигению обвинения за отмывание денег. Так, например, в случае коррупции, торговли наркотиками или людьми, подделки медицинских препаратов, незаконных лесозаготовок, которые, согласно законодательству, являются основными правонарушениями, может применяться, где это возможно, система борьбы с отмыванием денег для пресечения такого рода или даже более серьезных преступлений. Кроме этого, в странах, где террористические акты являются актуальной проблемой, факт финансирования такого рода деятельности позволяет применить систему борьбы с финансированием терроризма в качестве дополнительной меры пресечения подобных преступлений.

2.3. Уголовные последствия

Кроме введения для банков различных обязанностей в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, таких как обязанность устанавливать личность клиента, сообщать о подозрительных операциях, соблюдать правила ведения учета, международные стандарты также требуют признания деятельности, связанной с отмыванием денег и финансированием терроризма, преступлением в законодательном порядке⁴. Таким образом, в каждом отдельно взятом банке его руководство и сотрудники могут быть подвергнуты уголовному преследованию и наказанию за соучастие в отмывании денег и финансировании терроризма. Это значит, что банки должны заботиться не только о соблюдении действующих в банковском секторе норм и правил, но также проверять свое руководство и сотрудников на предмет причастности к криминальной деятельности, случайной или умышленной. Такой подход увеличивает сложность и разноплановость проблем, касающихся борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.

2.4. Повышение безопасности и прозрачности банковской деятельности

Определенные аспекты обязательств, связанные с борьбой с отмыванием денег, способствуют снижению сферы распространения преступной деятельности в банках. Базельский комитет по банковскому надзору (Базельский комитет)⁵ разработал совокупность принципов надзора, которая называется «Основные принципы эффективного банковского надзора», а также вспомогательный документ «Методология основных принципов эффективного банковского надзора»⁶. Согласно первому документу, банк обязан иметь соответствующую политику и процедуры, включающие в себя строгое правило «Знай своего клиента», соблюдение которого способствует развитию высоких этических и профессиональных стандартов в финансовом секторе и препятствует использованию банка в преступных целях⁷ — как в национальном масштабе, так и на международной арене. С этой точки зрения международные стандарты борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, связанные с установлением личности клиента и его надлежащей проверкой⁸, предусматривают ведение банками картотеки клиентов, что снижает риск преступной деятельности, например мошенничества.

Кроме того, рекомендация 10 FATF (согласно которой банки обязаны вести детальный учет деятельности в течение по крайней мере пяти лет) разрешает банкам использовать свои записи в случае возникновения споров с клиентами.

Наконец, рекомендация 15 FATF требует от банка надлежащего кадрового отбора, что исключает возможность найма и повторного трудоустройства