

Глава III

Международные нормотворческие органы

А. Организация Объединенных Наций

1. Венская Конвенция
2. Палермская Конвенция
3. Международная конвенция по борьбе с финансированием терроризма
4. Резолюция Совета Безопасности № 1373
5. Глобальная программа борьбы с отмыванием денег
6. Комитет по борьбе с терроризмом

Б. Группа по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ГФМ)

1. Сорок рекомендаций по борьбе с отмыванием денег
2. Контроль за прогрессом участников
3. Доклады о тенденциях и методах отмывания денег
4. Список НССТ

5. Специальные рекомендации по борьбе с финансированием терроризма
6. Методология оценки эффективности БОД/БФТ

В. Базельский комитет по банковскому надзору

1. Изложение принципов борьбы с отмыванием денег
2. основополагающие принципы банковского надзора
3. Должная проверка клиентов

Г. Международная ассоциация страховых надзоров

Д. Международная организация комиссий по ценным бумагам

Е. Группа «Эгмонт»

Реагируя на нарастающую озабоченность в отношении отмывания денег и террористической активности, международное сообщество развернуло действия на многих фронтах. Такая реакция мирового сообщества в существенной степени представляет собой признание того факта, что для достижения целей отмывания денег и финансирования терроризма используются существующие быстродействующие механизмы международных переводов, например, такие как телеграфные переводы. Поэтому для противодействия этим усилиям криминальных структур и террористов необходимы согласованные транснациональные меры обеспечения сотрудничества и координации действий.

Международные усилия начались с признания того факта, что незаконный оборот наркотиков представляет собой международную проблему, и эффективно бороться с этим можно

только на многосторонней основе. Поэтому в первой международной конвенции в отношении отмывания денег в качестве единственного правонарушения, предшествующего отмыванию денег, были названы именно преступления, связанные с оборотом наркотиков. (Предшествующим правонарушением называется исходное, или основное преступление, дающие криминальные доходы, которые являются предметом отмывания, или легализации) [Прим. перев.: в отношении термина «предшествующее правонарушение» см. прим. в сноске 5 в главе 1]. Поскольку в настоящее время озабоченность международного сообщества вызывают преступления и многих других видов, большинство стран теперь в качестве предшествующих правонарушений рассматривают не только торговлю наркотиками, но целый ряд других серьезных преступлений.

В этой главе описываются различные международные организации, формулирующие международные правовые нормы в этой сфере. Здесь также описываются документы и инструменты, созданные в целях борьбы с отмыванием денег (БОД) и борьбы с финансированием терроризма (БФТ).

А. Организация Объединенных Наций

Организация Объединенных Наций (ООН) явилась первой международной организацией, предпринявшей значительные меры для борьбы с отмыванием денег в поистине глобальном масштабе.¹ Участие ООН в этом процессе имеет важное значение по нескольким соображениям. Во-первых, ООН представляет собой международную организацию с наибольшим числом государств-членов. В состав ООН, которая была основана в октябре 1945 года, в настоящее время входит 191 государство со всего мира.² Во-вторых, в ООН ведется активная программа по

1. Имели место и другие международные усилия, см., например, документ «Меры борьбы с переводом и хранением средств криминального происхождения», принятый Комитетом Совета Европы 27 июня 1980 года. Однако детальное описание истории международных усилий по борьбе с отмыванием денег выходит за рамки настоящего «Справочного руководства».

БОД—«Глобальная программа по борьбе с отмыванием денег»³ со штаб-квартирой в Вене (Австрия), реализуемая под эгидой Управления ООН по наркотикам и преступности (УНП).⁴ В-третьих, и что возможно является наиболее важным, ООН обладает возможностью принимать международные договоры или конвенции, имеющие силу закона в тех странах, которые подписали, ратифицировали и применяют эту конвенцию (в зависимости от конституции и правовой структуры страны). В некоторых случаях Совет Безопасности ООН может предписать обязательные для страны меры посредством принятия Резолюции Совета Безопасности, независимо от любых других мер.

1. Венская конвенция

В результате возрастания озабоченности в отношении повышения незаконного международного оборота наркотиков и связанных с этим огромных денежных сумм, поступающих в банковскую систему, ООН, посредством Программы ООН по контролю над наркотиками (ПКН ООН) выступила с инициативой о подписании международного соглашения по борьбе с незаконным оборотом наркотиков и отмыванием полученных в результате этого денег. В 1988 году эта инициатива привела к принятию Конвенции Организации Объединенных Наций «О борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ» (1988) («Венская конвенция»)⁵ Венская конвенция (названная так по названию города, в котором она была принята), к которой присоединилось 166 государств,⁶ в

2. Список государств-членов ООН: <http://www.un.org/russian/basic/memberstates.htm>.

3. См. <http://www.imolin.org/gpml.htm> (на английском языке).

4. Программа ООН по контролю над наркотиками (ПКН ООН, или UNDCP) в 1997 году была переименована в Управление по контролю над наркотиками и предупреждению преступности (УКНПП, или ODCCP), а в октябре 2002 г. это управление было переименовано в Управление по наркотикам и преступности (УНП, или ODC).

5. http://www.narkotiki.ru/jworld_49.html.

6. По состоянию на 1 февраля 2003 года, см. http://www.odccp.org/odccp/treaty_adherence.html#1988 (на английском языке).

основном предусматривает меры по борьбе с незаконной торговлей наркотиками и соответствующие правоохранные меры. Хотя в этом документе не применяется термин «отмывание денег», в конвенции описывается концепция этого понятия и содержится призыв к странам-участникам предусмотреть уголовное преследование за совершение подобных деяний.⁷ Однако в Венской конвенции в качестве предшествующих отмыванию денег правонарушений указывается только незаконный оборот наркотиков, и, кроме того, не учитываются превентивные аспекты борьбы с отмыванием денег. Конвенция вступила в силу 11 ноября 1990 года.

2. Палермская конвенция

С целью расширения борьбы с международной организованной преступностью ООН приняла «Международную конвенцию против транснациональной организованной преступности» (2000 год) («Палермская конвенция»)⁸ В этой конвенции (также названной по названию города, в котором она была подписана) содержится целый ряд положений по борьбе с организованной преступностью, а также требование о том, чтобы страны, ратифицировавшие эту конвенцию, реализовали эти положения посредством принятия соответствующих внутренних законов. Применительно к отмыванию денег Палермская конвенция конкретно обязывает каждую ратифицировавшую страну:

- признать отмывание денег уголовно наказуемым деянием и учитывать в качестве предшествующего правонарушения все серьезные преступления, совершенные как в пределах, так и за пределами юрисдикции страны, а также разрешать выявление осознания или умысла преступного деяния на основании объективных фактических обстоятельств дела,⁹

7. Венская конвенция, статьи 3 b) и c) i).

8. http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5525r.pdf.

9. Палермская конвенция, статья 6.

- установить режим регулирования для предотвращения и обнаружения любых видов отмывания денег, предусматривающий идентификацию личности клиента, ведение отчетности и предоставление информации о подозрительных сделках,¹⁰
- обеспечить сотрудничество и обмен информацией между административными, регулирующими, правоохранительными и другими органами, как на национальном, так на и международном уровне, и рассмотреть целесообразность учреждения подразделения по финансовой разведке, предназначенного для сбора, анализа и распространения информации,¹¹
- содействовать международному сотрудничеству.¹²

Согласно информации ООН, эта конвенция еще не вступила в силу—она подписана 146 странами и ратифицирована 32 странами.¹³ Для вступления конвенции в силу необходимо ее ратификация 40 странами.¹⁴ Палермская конвенция имеет важное значение, поскольку содержащиеся в ней положения по БОД основаны на тех же принципах, которые ранее были использованы Группой по разработке меры борьбы с отмыванием денег в ее «Сорока принципах».

3. Международная конвенция по борьбе с финансированием терроризма

Финансирование терроризма беспокоило международное сообщество еще до террористического нападения на США, происшедшего 11 сентября 2001 года. Реагируя на эту озабоченность, ООН приняла «Международную конвенцию о

10. Там же, статья 7 (1) (а).

11. Там же, статья 7 (1) (b).

12. Там же, статья 7 (3) и (4).

13. По состоянию на 10 мая 2003 года, см., www.unodc.org/unodc/crime_cicp_signatures_convention.html (на английском языке).

14. Там же.

борьбе с финансированием терроризма» (1999 г.).¹⁵ Эта конвенция вступила в силу 10 апреля 2002 года, ее подписали 132 страны и ратифицировали 84 страны.¹⁶

В соответствии с конвенцией ратифицировавшие страны обязаны признать преступный характер терроризма, террористических организаций и террористических актов. Согласно конвенции нарушением закона является любой факт предоставления или сбора любым лицом денежных средств: (1) с намерением, чтобы они использовались, или (2) при осознании того, что они будут использованы, полностью или частично, для совершения актов терроризма, определение которых приводится в других конвенциях, приведенных в приложении к данной конвенции.

4. Резолюция № 1373 Совета Безопасности

В отличие от международных конвенций, которые должны быть ратифицированы и приняты государствами-членами ООН для придания им силы закона на территории этого государства, Резолюция Совета Безопасности, принятая на основании главы VII Устава ООН в качестве реакции на угрозу международному миру и безопасности, имеет обязательную силу для всех государств-членов ООН.¹⁷ 28 сентября 2001 года Совет Безопасности ООН принял Резолюцию № 1373,¹⁸ обязывающую все страны ввести уголовную ответственность за финансирование терроризма. Эта резолюция также обязывает страны:

- воздерживаться от предоставления в любой форме поддержки организациям или лицам, замешанным в террористических актах;

15. См. <http://www.un.org/russian/documen/convents/terfin.htm>.

16. По состоянию на 26 мая 2003 года. См. http://untreaty.un.org/English/status/chapter_xviii/treaty11.asp (на английском языке).

17. <http://www.un.org/russian/documen/basicdoc/charter.htm>.

18. <http://www.un.org/russian/documen/scresol/res2001/res1373.htm>.

- отказывать в убежище и поддержке террористам, включая блокирование средств или активов лиц, организаций или субъектов, связанных с террористическими актами;
- запретить активную или пассивную поддержку террористов; и
- сотрудничать с другими странами в связи с уголовными расследованиями и обмениваться информацией о планируемых террористических актах.

5. Глобальная программа борьбы с отмыванием денег

Глобальная программа ООН по борьбе с отмыванием денег (ГПОД, или GPML) реализуется под эгидой Управления ООН по наркотикам и преступности (УНП, или ОДС).¹⁹ ГПОД представляет собой программу научных исследований и оказания содействия с целью повышения эффективности международных мер борьбы с отмыванием денег посредством предоставления государствам-членам по их запросу экспертных консультаций, обучения и рекомендаций. Основные направления этой программы:

- повышение уровня осведомленности ключевых фигур в государствах-членах ООН;
- содействие созданию правовой базы с помощью типовых законов для стран с юридическими системами, основанными как на прецедентном, так и на гражданском праве;
- разработка институциональной базы, в частности, создание подразделений финансовой разведки;
- обеспечение обучения для правовых, судебных, правоохранительных и надзорных органов, а также для частного финансового сектора;
- содействие реализации регионального подхода к решению проблем; установление и поддержание стратегических отношений с другими организациями; и

¹⁹ Глобальная программа ООН по борьбе с отмыванием денег, см.: <http://www.imolin.org/gpml.htm> (на английском языке).

- ведение информационной базы данных и выполнение анализа соответствующей информации.

Таким образом, ГПОД предоставляет ресурсы для информационной, экспертной и консультационной поддержки при построении или совершенствовании инфраструктуры режима БОД в стране.

6. Контртеррористический комитет

Как упоминалось выше, 28 сентября 2001 года Совет Безопасности ООН принял Резолюцию № 1373, явившуюся прямой реакцией на события 11 сентября 2001 года.²⁰ В соответствии с этой резолюцией все государства-члены ООН обязаны принять конкретные меры по борьбе с терроризмом. Этой резолюцией, имеющей обязательную силу для всех государств-членов, также учрежден Контртеррористический комитет (КТК), цель которого состоит в наблюдении за действиями государств-членов при построении глобальной базы борьбы с терроризмом. КТК, в состав которого входят 15 государств-членов Совета Безопасности, не является правоохранительным органом или комитетом по санкциям, а также не занимается преследованием или осуждением отдельных государств. Вместо этого, цель комитета заключается в ведении диалога между Советом Безопасности и государствами-членами ООН по вопросу о способах реализации целей Резолюции № 1373.

Резолюция № 1373 призывает все государства представлять в КТК доклады о предпринятых действиях по реализации мер, предписанных резолюцией, и регулярно отчитываться о достигнутом прогрессе. В этой связи КТК предложил каждой стране провести самостоятельную оценку ее существующего законодательства и механизмов борьбы с терроризмом применительно к требованиям Резолюции № 1373. КТК выявляет направления требуемого укрепления правовой базы и

20. Резолюция № 1373 Совета безопасности ООН.

инфраструктуры страны и способствует оказанию поддержки, однако сам КТК не предоставляет прямую поддержку.

У КТК имеется веб-сайт, на котором опубликован список стран, обратившихся за помощью для укрепления их контртеррористической инфраструктуры.²¹ На этом веб-сайте также опубликованы типовые законопроекты и прочая полезная информация.

Б. Группа по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ГФМ)

Группа по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ГФМ, или FATF), созданная странами «Большой семерки» в 1989 году,²² представляет собой межправительственный орган, предназначенный для разработки и внедрения международных мер по борьбе с отмыванием денег.²³ В октябре 2001 года миссия ГФМ была расширена с целью включения борьбы с финансированием терроризма.²⁴

ГФМ является нормотворческим органом, объединяющим экспертов по правовым, финансовым и правоохранительным вопросам с целью реализации реформ национальных законодательств и нормативно-правовой базы режимов БОД и БФТ. В настоящее время в состав группы входят 29 стран и территорий и две региональные организации.²⁵ Кроме того, ГФМ ведет свою работу в сотрудничестве с рядом международных

21. <http://www.un.org/russian/documen/scdocs/committees/1373/docs.htm>.

22. Там же. В «Большую семерку» входят Канада, Франция, Германия, Италия, Япония, Великобритания и Соединенные Штаты Америки.

23. Сведения о ГФМ и финансировании терроризма приводятся на веб-сайте: <http://www1.oecd.org/fatf/> (на английском языке).

24. Финансирование терроризма, см.: www.fatf-gafi.org/TerFinance_en.htm (на английском языке).

25. К 29 государствам и территориям, участвующим в ГФМ, относятся: Австралия, Австрия, Аргентина, Бельгия, Бразилия, Великобритания, Германия, Гонконг-Китай, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Сингапур, США, Турция, Финляндия, Франция, Швейцария, Швеция, Япония. В состав группы также входят две региональные организации: Европейская Комиссия и Совет сотрудничества в районе Персидского залива. ЮАР и Россия являются наблюдателями.

органов²⁶ и организаций.²⁷ Эти организации имеют в ГФМ статус наблюдателей, не дающий им права голоса, но во всех остальных аспектах позволяющий им участвовать в пленарных сессиях и рабочих группах.

Три основные задачи ГФМ по борьбе с отмыванием денег состоят в следующем:

- 1) контроль за ходом реализации мер борьбы с отмыванием денег в государствах-участниках;
- 2) изучение тенденций и методов отмывания денег и представление докладов в отношении этих методов и требуемых контрмер; и
- 3) содействие принятию и реализации предложенных ГФМ мер по борьбе с отмыванием денег в глобальном масштабе.

1. Сорок рекомендаций

Группа ГФМ приняла серию рекомендаций, опубликованных под названием «Сорок рекомендаций», которые представляют собой

26. Международными органами являются региональные органы типа ГФМ (РОТГФМ), которые по своей форме и функциям аналогичны группе ГФМ. Некоторые члены ГФМ также участвуют в работе РОТГФМ. Такими органами являются: Азиатско-Тихоокеанская группа борьбы с отмыванием денег (АТГ, или АРГ), Карибская группа по разработке финансовых мер (КГФМ, или CFATF), Комитет MONEYVAL (ранее именовался PC-R-EV) при Совете Европы, Группа борьбы с отмыванием денег в Восточной и Южной Африке (ГБОД-ВЮА, или ESAAMLG), и Группа по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег в Южной Америке (ГФМ-ЮА, или GAFISUD). Описание этих органов приводится в главе IV: «Региональные органы и компетентные группы», «Региональные органы типа ГФМ». ГФМ также сотрудничает с группой «Эгмонт».

27. К числу международных организаций, которые среди прочего, применяют конкретные меры или функции по борьбе с отмыванием денег, относятся: Африканский банк развития, Азиатский банк развития, Секретариат Британского содружества наций, Европейский банк реконструкции и развития, Европейский центральный банк (ЕЦБ, или ECB), Европол, Панамериканский банк развития, Международный валютный фонд (МВФ, или IMF), Интерпол, Международная организация комиссий по ценным бумагам (МОКЦБ, или IOSCO), Панамериканская комиссия по контролю за злоупотреблением наркотиками при Организации Американских Государств (ККЗН/ОАГ, или OAS/CICAD), Оффшорная группа банковских надзорных органов (ОГБНО, или OGBS), Программа ООН по контролю за наркотиками (ПКН ООН, или UNDCP), Всемирный банк и Всемирная таможенная организация (ВТАМО, или WCO).

исчерпывающую правовую базу для режима БОД и предназначены для всеобщего применения всеми странами мира. В документе «Сорок рекомендаций» излагаются принципы действий, но при этом государствам разрешается применять определенную гибкость при реализации этих принципов с учетом конкретных обстоятельств и конституционных требований данного государства. Хотя «Сорок рекомендаций» не имеют силу закона в конкретных странах, тем не менее, этот документ пользуется широким признанием мирового сообщества и соответствующих организаций в качестве международной правовой нормы по борьбе с отмыванием денег.

«Сорок рекомендаций» фактически представляют собой обязательный для страны документ, если эта страна хочет, чтобы международное сообщество рассматривало ее как страну, соблюдающую международные правовые нормы. Конкретные рекомендации подробно рассматриваются в главах V, VI, VII и VIII настоящего «Справочного руководства».

2. Контроль за прогрессом участников

Контроль за прогрессом участников в реализации требований «Сорока рекомендаций» обеспечивается с помощью двухступенчатого процесса, предусматривающего самостоятельную оценку и взаимную аттестацию. На стадии самостоятельной оценки каждый участник ежегодно заполняет стандартную анкету в отношении реализации «Сорока рекомендаций» в его стране. На стадии взаимной аттестации каждый участник рассматривается и аттестуется экспертами из других государств-участников.

Если страна не желает принимать требуемые меры для реализации «Сорока рекомендаций», то ГФМ рекомендует всем финансовым учреждениям обращать особое внимание на деловые отношения и операции с лицами (в том числе юридическими лицами и финансовыми учреждениями) из таких несотрудничающих стран, и в требуемых случаях докладывать компетентным органам о сомнительных операциях, т. е.

операциях, не имеющих видимой экономической или явной правомерной цели.²⁸

3. Доклады о тенденциях и методиках отмывания денег

Одна из функций ГФМ заключается в изучении тенденций, методик и способов (также называемых методами) отмывания денег и представлении докладов об этом. Для выполнения этого аспекта своей миссии ГФМ публикует ежегодные доклады об изменении методов и способов отмывания денег в форме «Доклада о типичных способах».²⁹ Такие доклады являются весьма полезными для государств-участников, позволяя им следить за новейшими методами и тенденциями отмывания денег и за другими событиями в этой области.

4. Список НССТ

Одной из целей ГФМ является содействие внедрению международных правовых норм БОД/БФТ во всех странах. Таким образом, миссия группы распространяется за пределы участвующей в ней государств, хотя ГФМ может налагать санкции только в отношении государств и территорий, участвующих в ней. Поэтому, в качестве стимула для принятия всеми странами мер по предотвращению, обнаружению и пресечению отмывания денег, т. е. для реализации «Сорока рекомендаций», ГФМ использует процесс идентификации тех стран, которые препятствуют международному сотрудничеству в этой области. В этом процессе для выявления таких несотрудничающих стран и территорий (НССТ) используются 25 критериев, соответствующих «Сорока рекомендациям». Список таких стран публикуется.³⁰

28. «Сорок рекомендаций», рекомендация № 21, http://www.fatf-gafi.org/pdf/40Rec_ru.pdf.

29. См. документы ГФМ: «Доклад о тенденциях и методиках отмывания денег», http://www1.oecd.org/fatf/FATDocs_en.htm#Trends (на английском языке).

30. Инициатива НССТ: http://www1.oecd.org/fatf/NCCT_en.htm (на английском языке).

Странам, включенным в список НССТ, рекомендуется добиваться быстрого прогресса на пути устранения своих недостатков. Если такая страна не добивается достаточного прогресса, то против нее могут быть приняты контрмеры, представляющие собой особые меры, принимаемые государствами-участниками ГФМ против стран, входящих в список НССТ.

Помимо обращения особого внимания на деловые отношения и операции с такими странами,³¹ ГФМ также может принимать дальнейшие контрмеры, используемые постепенно, пропорционально и гибко, включая следующее:

- ужесточение требований по идентификации клиентов и повышению качества предупредительных циркуляров (включая финансовые циркуляры, рассылаемые в рамках конкретной юрисдикции), направляемых в финансовые учреждения в целях идентификации реальных собственников перед установлением деловых отношений с физическими или юридическими лицами из таких стран;
- совершенствование соответствующих механизмов разовой или систематической отчетности о финансовых операциях с учетом того, что финансовые операции с такими странами с большей вероятностью могут быть подозрительными;
- при рассмотрении заявок на выдачу разрешения на учреждение в государствах-участниках ГФМ дочерних структур, отделений или представительств банков следует обращать особое внимание на тот факт, что данный банк находится в стране, входящей в список НССТ;
- предупреждение компаний нефинансового сектора о том, что сделки с организациями из стран НССТ сопряжены с риском участия в отмывании денег.³²

31. «Сорок рекомендаций», рекомендация № 21.

32. ГФМ. Заявления и документы ГФМ по НССТ. См., например, пресс-релиз от 20 декабря 2002 года: http://www1.oecd.org/fatf/pdf/PR-20021220_en.pdf (на английском языке).

И наконец, к числу таких контрмер может относиться прекращение деловых отношений государств-участников ГФМ с финансовыми учреждениями такой страны. Большинство стран прилагают координированные усилия для их исключения из списка НССТ, так как включение в этот список приводит к значительным проблемам для их финансовых учреждений и деловых кругов при реализации международных операций, а также наносит ущерб их репутации в международном сообществе.

5. Финансирование терроризма

ГФМ также использует свой опыт в целях глобальной борьбы с финансированием терроризма. Для выполнения этой расширенной миссии ГФМ приняла восемь «Специальных рекомендаций по борьбе с финансированием терроризма» (далее—«Специальные рекомендации»)³³ В рамках этой программы члены ГФМ используют анкету³⁴ для самостоятельной оценки предпринимаемых этой страной мер по обеспечению соблюдения «Сорока рекомендаций», «Специальные рекомендации» и анкета для самооценки более подробно описываются в главе IX настоящего «Справочного руководства».

6. Методика аттестации эффективности БОД/БФТ

В течение 2002 года ГФМ, Международный валютный фонд (МВФ), Всемирный банк и другие нормотворческие органы, консультируясь с региональными органами типа ГФМ, разрабатывали методику аттестации соблюдения «Сорока рекомендаций» и «Специальных рекомендаций», в результате чего была разработана комплексная аттестационная методика. На

33. См. «Специальные рекомендации»: http://www.fatf-gafi.org/pdf/SRecTF_ru.pdf. Эти «Специальные рекомендации» также приводятся в приложении V к настоящему «Справочному руководству».

34. http://www1.oecd.org/fatf/SAQTF_en.htm (на английском языке).

своей пленарной сессии в октябре 2002 года группа ГФМ приняла эту единую комплексную методику для использования при выполнении взаимной аттестации.³⁵

Разработка комплексной методики предназначена для заполнения пробела в аттестационных процедурах. Во-первых, эта методика служит для обеспечения более унифицированного подхода при проведении аттестации на соблюдение «Сорока рекомендаций» и «Специальных рекомендаций» в разных странах мира. Во-вторых, эта методика создает основы для совместного применения при аттестации БОД/БФТ международных правовых норм, разработанных различными органами, причем в этом отношении наблюдалось беспрецедентное международное сотрудничество и согласие между этими нормотворческими органами. В-третьих, разработка этой методики позволяет принять «Сорок рекомендаций» и «Специальные рекомендации» в качестве двенадцатого стандарта, относимого ВМФ и Всемирным банком к числу правовых норм, полезных для их работы, и в отношении этих документов будут подготовлены доклады о применении стандартов и кодексов (ДПСК, или ROSC).

Эта методика ныне одобрена всеми сторонами, которые будут проводить аттестацию. Методика предусматривает 120 критериев, охватывающих каждую из «Сорока рекомендаций» и «Специальных рекомендаций». Методика учитывает имеющуюся в стране правовую и институциональную базу режимов БОД/БФТ, включая подразделения финансовой разведки. Методика также включает соответствующие элементы из резолюций Совета Безопасности ООН и международных конвенций, а также из норм надзорного регулирования банковского, страхового и инвестиционного секторов. В методике также рассматриваются вопросы реализации режима БОД/БФТ в таком финансовом секторе, в котором отсутствует служба пруденциального надзора.³⁶

35. См. документ «Методика аттестации БОД/БФТ»: <http://www.imf.org/external/np/mac/aml/2002/eng/092502.htm> (на английском языке).

36. Более подробное описание методики и порядка ее применения Всемирным банком и ВМФ приводится в главе X: «Разработка универсальной методики аттестации БОД/БФТ».

В. Базельский комитет по банковскому надзору

Базельский комитет по банковскому надзору (далее—Базельский комитет)³⁷ был учрежден в 1974 году управляющими центральными банками Группы десяти стран.³⁸ Индивидуальные страны представлены своим центральным банком и соответствующим органом, осуществляющим пруденциальный банковский надзор, если эта функция не выполняется самим центральным банком. Комитет не имеет официальных международных надзорных полномочий, и его решения не обладают силой закона. Вместо этого, комитет формулирует общие нормы и указания в отношении банковского надзора и приводит рекомендуемые описания передового опыта по решению целого ряда вопросов банковского надзора. При принятии таких норм и указаний предполагается, что соответствующие органы каждой страны предпримут все требуемые шаги для их внедрения посредством принятия требуемых конкретных мер законодательного, нормативного или иного характера, которые оптимальным образом соответствуют национальной системе данной страны.

Три документа из числа надзорных норм и указаний Базельского комитета относятся к вопросам отмывания денег.

1. Изложение принципов борьбы с отмыванием денег

В 1988 году Базельский комитет принял декларацию «О предотвращении использования банковской системы в целях отмывания денег, полученных преступным путем» (далее—«Декларация о предотвращении»)³⁹ В Декларации о предотвращении описываются основные принципы и

37. <http://www.bis.org> (на английском языке).

38. Это название в сущности является неточным, так как на самом деле в эту группу входят 13 стран. Членами Базельского комитета, а также Группы десяти стран являются: Бельгия, Великобритания, Германия, Испания, Италия, Канада, Люксембург, Нидерланды, Соединенные Штаты Америки, Франция, Швейцария, Швеция, Япония.

39. <http://www.bis.org/publ/bcbasc137.pdf> (на английском языке).

процедуры, которые администрация банков должна ввести в своих учреждениях с целью содействия борьбе с отмыванием денег в банковской системе как на внутреннем, так и на международном уровне. В декларации указывается, что банки «невольню» могут использоваться криминальными элементами в качестве посреднической структуры. Поэтому комитет считает, что первой и важнейшей мерой защиты от отмывания денег является «добропорядочность собственной администрации банков и ее активное стремление к предотвращению связей своих учреждений с криминальными элементами или их использования в качестве канала для отмывания денег».⁴⁰

В «Декларации о предотвращении» в сущности содержатся четыре принципа:

- надлежащая идентификация личности клиента;
- применение высоких этических норм и соблюдение законов;
- сотрудничество с правоохранительными органами; и
- правила и процедуры соблюдения требований декларации.

Прежде всего, банки должны принять целесообразные меры для установления реальной личности всех клиентов, обращающихся за услугами в данное учреждение.⁴¹ Политика банка должна четко предусматривать запрет на проведение значительных банковских операций с любыми клиентами, не представляющими документов, удостоверяющих их личность. Во-вторых, банки должны обеспечить ведение своей деятельности в соответствии с высокими этическими нормами и на основе строгого соблюдения законов и нормативно-правовых документов, относящихся к финансовым операциям.⁴² Это означает, что банки не должны предлагать свои услуги или оказывать активное содействие проведению операций, если у банка имеются достаточные основания полагать, что эти операции связаны с отмыванием денег.

40. Там же, преамбула, параграф б.

41. Там же, идентификация клиентов (Customers identification).

42. Там же, соблюдение законов (Compliance with laws).

В-третьих, банки должны всесторонне сотрудничать с национальными правоохранительными органами в полном объеме, допустимом по национальному законодательству или нормативно-правовым документам, относящимся к соблюдению конфиденциальности клиентов.⁴³ Запрещается оказывать помощь или поддержку клиенту, пытающемуся обмануть правоохранительные органы посредством предоставления искаженной, неполной или дезориентирующей информации. Если у банка имеются достаточные основания предполагать, что депонированные средства представляют собой доходы от преступной деятельности, или что проводимые операции предназначаются для криминальных целей, то банк обязан принять соответствующие меры, включая отказ в оказании помощи, прекращение отношений с данным клиентом, а также закрытие или блокирование («замораживание») данного счета.

В-четвертых, банки должны принять официальные регламенты, соответствующие требованиям «Декларации о предотвращении».⁴⁴ Кроме того, банки должны довести эти регламенты до сведения всех своих штатных сотрудников и проводить их надлежащий инструктаж по вопросам, охватываемым регламентами и принципами деятельности банка. В рамках таких регламентов необходимо предусмотреть специальные правила идентификации личности клиента. И наконец, в качестве эффективного способа проверки соблюдения следует предусмотреть функцию внутреннего аудиторского контроля в учреждении.

2. основополагающие принципы банковского надзора

В 1997 году Базельский комитет опубликовал свои «Основополагающие принципы эффективного банковского надзора» (далее—«Основополагающие принципы»),⁴⁵

43. *Там же*, сотрудничество с правоохранительными органами (Cooperation with law enforcement authorities).

44. *Там же*, соблюдение требований декларации (Adherence to the Statement).

45. <http://www.bis.org/publ/bcbs30.pdf> (на английском языке).

содержащие комплексный план эффективной системы банковского надзора и охватывающие широкий круг вопросов. Один из 25 основополагающих принципов, а именно принцип № 15, относится к отмыванию денег и предусматривает следующее:

Органы банковского надзора должны установить, имеются ли в банке адекватные регламенты, положения и инструкции (включая строгие правила «Знай своего клиента»), способствующие соблюдению высоких этических и профессиональных норм в финансовом секторе и предотвращению преднамеренного или непреднамеренного использования банка криминальными элементами.⁴⁶

Эти положения и процедуры, известные под названием «Знай своего клиента», или «ЗСК», являются важнейшей частью институциональной базы эффективного режима БОД/БФТ в каждой стране.

В дополнение к «Основополагающим принципам» Базельский комитет в 1999 году опубликовал «Методологию основополагающих принципов», содержащую 11 специальных критериев и 5 дополнительных критериев, способствующих оценке адекватности положений и процедур ЗСК.⁴⁷ В этих дополнительных критериях содержится прямое указание на необходимость соблюдения «Сорока рекомендаций».⁴⁸

3. Должная проверка клиента

В октябре 2001 года Базельский комитет опубликовал обширный документ по принципам ЗСК, озаглавленный «Должная проверка клиентов банками» (далее—«Должная проверка клиентов»)⁴⁹ Этот документ был издан в ответ на отмеченные в мировом масштабе

46. Там же, основополагающий принцип № 15.

47. Методология основополагающих принципов www.bis.org/publ/bcbs61.pdf (на английском языке).

48. Там же, приложение 2: выдержки из рекомендаций ГФМ.

49. Там же.

недостатки процедур ЗСК. Эти нормы ЗСК основаны на «Декларации о предотвращении» и на основополагающем принципе № 15, но содержат более конкретную информацию. В этом документе описаны основные элементы норм ЗСК.

Следует отметить, что эти нормы ЗСК, описанные в документе «Должная проверка клиентов», будут полезными для банков и в других аспектах, помимо борьбы с отмыванием денег, благодаря защите безопасности и благополучия банков и повышению надежности банковских систем. Кроме того, Базельский комитет в этом документе настоятельно рекомендует «принять и реализовать рекомендации ГФМ, в частности, те из них, которые относятся к банкам», и указывает, что нормы «Должной проверки клиентов» «должны соответствовать рекомендациям ГФМ».⁵⁰

Г. Международная ассоциация страховых надзоров

Международная ассоциация страховых надзоров (МАСН), учрежденная в 1994 году, представляет собой организацию, в состав которой входят органы страхового надзора более чем 100 различных стран и юрисдикций.⁵¹

Основные цели:

- стимулирование сотрудничества между органами регулирования страхового дела,
- установление международных норм для страхового надзора,
- обеспечение обучения для членов ассоциации, и
- координация работы с регулирующими органами других финансовых секторов и международных финансовых учреждений.⁵²

50. Там же, параграф 3.

51. Перечень участвующих стран и юрисдикций приводится в разделе «Члены» (Members) на веб-сайте: www.iaisweb.org/ (на английском языке). В перечне членов ассоциации имеются гипер-ссылки на веб-сайты индивидуальных членов.

52. www.iaisweb.org/ (на английском языке).

Помимо членов, участвующих в регулирующей деятельности, в состав МАСН входит более 60 членов-наблюдателей, представляющих отраслевые и профессиональные ассоциации, компании по страхованию и перестрахованию, консультантов и международные финансовые учреждения.⁵³

Тогда как работа МАСН охватывает широкий ряд вопросов, включая практически все направления страхового надзора, в одном из документов этой организации конкретно рассматривается вопрос об отмывании денег. В январе 2002 года ассоциация опубликовала руководящий документ № 5 «Руководящие указания для страховых надзоров и страховых организаций по борьбе с отмыванием денег» (далее «Руководящие указания по БОД»)⁵⁴. В этом документе приводится развернутое описание противодействия отмыванию денег в рамках страховой отрасли. Подобно другим международным документам такого типа, «Руководящие указания по БОД» подлежат исполнению индивидуальными странами с учетом особенностей конкретных рассматриваемых страховых компаний, типов услуг, предлагаемых в данной стране, а также с учетом собственной финансовой, экономической, конституционной и правовой системы страны.

В «Руководящих указаниях по БОД» содержатся четыре принципа, которыми должны руководствоваться страховые организации:

- соблюдение законов по борьбе с отмыванием денег,
- применение процедур «Знай своего клиента»,
- сотрудничество со всеми правоохранительными органами, и
- наличие внутренних положений, инструкций и программ обучения персонала по вопросам БОД.

Эти четыре принципа аналогичны четырем принципам «Декларации о предотвращении» Базельского комитета. «Руководящие указания по БОД» полностью соответствуют «Сорока рекоменда-

53. Там же, список организаций-наблюдателей приводится в разделе «Наблюдатели» (Observers).

54. Там же, руководящий документ № 5 «Руководящие указания для страховых надзоров и страховых организаций по борьбе с отмыванием денег», январь 2002 г. (Guidance Paper No. 5).

циям», включая требование об информировании о подозрительных операциях и другие требования. Фактически, «Сорок рекомендаций» включены в приложение к «Руководящим указаниям по БОД» МАСН.

Д. Международная организация комиссий по ценным бумагам

Международная организация комиссий по ценным бумагам (МОКЦБ, или IOSCO)⁵⁵ представляет собой организацию, в состав которой входят руководители комиссий по ценным бумагам и администраторы, несущие повседневную ответственность за регулирование ценных бумаг и применение законов о ценных бумагах в своих соответствующих странах. В настоящее время в состав МОКЦБ входят регулирующие органы из 91 страны.⁵⁶ Если в данной стране нет государственного органа, отвечающего за контроль соблюдения законов о ценных бумагах в этой стране, то голосующим членом организации может стать какой-либо саморегулируемый орган (например, такой, как фондовая биржа) из этой страны. Также имеются ассоциированные члены, в число которых входят международные организации, и аффилированные члены из числа саморегулируемых организаций, но эти члены организации не имеют права голоса.

МОКЦБ установила три основные цели регулирования ценных бумаг:

- защита инвесторов;
- обеспечение справедливости, эффективности и прозрачности рынков; и
- сокращение системного риска.⁵⁷

Применительно к борьбе с отмыванием денег МОКЦБ в 1992 году приняла резолюцию «Об отмывании денег». Подобно другим

55. www.iosco.org/ (на английском языке).

56. См. список членов: <http://www.iosco.org/lists/> (на английском языке).

57. www.iosco.org/about/about.cfm?whereami=page9 (на английском языке).

международным организациям такого типа, МОКЦБ не имеет полномочий на законодательную деятельность. Аналогично Базельской конвенции и МАСН, эта организация рассчитывает на то, что ее члены будут реализовывать ее рекомендации в своих соответствующих странах. Резолюция предусматривает следующие требования:

Каждый член МОКЦБ должен рассмотреть:

- 1) объем сбора и регистрации информации для идентификации клиентов в поднадзорных ему финансовых учреждениях с целью повышения возможностей соответствующих органов в части выявления и уголовного преследования отмывателей денег;
- 2) объем и достаточность требований по ведению делопроизводства с точки зрения наличия средств для реконструкции финансовых операций на рынках ценных бумаг и фьючерсов;
- 3) совместно с национальными регулирующими органами, отвечающими за уголовное преследование правонарушений, связанных с отмыванием денег, следует рассмотреть целесообразный порядок идентификации подозрительных сделок и информирования о таких сделках;
- 4) наличие процедур, препятствующих криминальным элементам приобретать контроль над фирмами по торговле ценными бумагами и фьючерсами, имея в виду сотрудничество с иностранными контрагентами для обмена такой информацией по мере необходимости;
- 5) соответствующие меры для обеспечения применения фирмами по торговле ценными бумагами и фьючерсами процедур мониторинга и контроля за соблюдением норм, предназначенных для предотвращения и обнаружения отмывания денег;
- 6) использование денег и денежных эквивалентов при проведении операций с ценными бумагами и фьючерсами, включая адекватность документации и возможность реконструкции любых таких операций;

7) наиболее целесообразные средства (с учетом конкретных прав и полномочий в национальном масштабе) для обмена информацией в целях борьбы с отмыванием денег.⁵⁸

Е. Группа «Эгмонт»

В рамках борьбы с отмыванием денег правительства создают агентства для анализа информации, представленной финансовыми учреждениями в соответствии с требованиями по отчетности в отношении отмывания денег. Такие агентства обычно называются «подразделениями финансовой разведки» (ПФР, или FIU). Эти подразделения находятся в центре реализации национальных программ БОД, так как они обеспечивают обмен информацией между финансовыми учреждениями и правоохранительными органами. Поскольку отмывание денег практикуется в мировом масштабе, им также необходимо обеспечить обмен информацией на международной основе.⁵⁹

В 1995 году несколько правительственных подразделений, известных теперь под названием ПФР, начали сотрудничать друг с другом и сформировали группу «Эгмонт» (названную так по месту их первой встречи в гостинице «Эгмонт-Аренберг Палас» в Брюсселе).⁶⁰ Цель группы состоит в создании для ПФР единого форума для усиления поддержки национальных программ БОД и координации инициатив по БОД в их соответствующих странах. Такая поддержка включает расширение и систематизацию обмена финансовой разведывательной информацией, повышение компетентности и развитие способностей персонала, а также содействие улучшению коммуникаций между ПФР с применением новых технологий и содействие развитию ПФР во всемирном масштабе.⁶¹

58. www.iosco.org/resolutions/pdf/IOSCORES5.pdf (на английском языке).

59. Эти подразделения подробно описываются в главе VII настоящего «Справочного руководства».

60. http://www1.oecd.org/fatf/Ctry-orgpages/org-egmont_en.htm (на английском языке).

61. См. «Декларацию о целях группы Эгмонт»: www.fatf-gafi.org/pdf/EGstat-200106_en.pdf (на английском языке).

Для включения в состав группы «Эгмонт» ПФР страны должно отвечать определению ПФР, принятому группой «Эгмонт», а именно: «централизованное национальное агентство, отвечающее за получение (и истребование в разрешенном объеме), анализ и передачу в компетентные органы раскрываемой финансовой информации: (i) относящейся к предположительным преступным доходам, или (ii) требуемой в соответствии с национальными нормативно-правовыми актами по борьбе с отмыванием денег». ⁶² Член группы также обязуется действовать в соответствии с принципами группы «Эгмонт»: «Об обмене информацией о прецедентах отмывания денег между подразделениями финансовой разведки». ⁶³ Эти принципы предусматривают условия обмена информацией, ограничения на разрешенное использование информации и требования к конфиденциальности.

В настоящее время в состав группы входят организации из 69 юрисдикций. Члены группы «Эгмонт» имеют доступ к защищенному веб-сайту для обмена информацией, который не доступен для публики.

И наконец, группа «Эгмонт» опубликовала сборник с адаптированным описанием ста операций по борьбе с отмыванием денег, проводившихся подразделениями финансовой разведки, входящими в эту группу. ⁶⁴

62. http://www1.oecd.org/fatf/pdf/Eginfo-web_en.pdf.

63. См. «Декларацию о целях группы Эгмонт»: www.fatf-gafi.org/pdf/EGstat-200106_en.pdf (на английском языке).

64. www.fincen.gov/fiuinaction.pdf (на английском языке).

