

Глава X

Инициативы Всемирного банка и Международного валютного фонда по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма

- | | |
|---|---|
| А. Привлечение внимания <ol style="list-style-type: none">1. Серия глобальных диалогов2. Стратегия помощи странам | В. Построение институциональной базы <ol style="list-style-type: none">1. Организация учебных конференций2. Предоставление технической помощи отдельным странам3. Координация технической помощи |
| Б. Разработка универсальной методики оценки БОД/БФТ <ol style="list-style-type: none">1. Экспериментальная 12-месячная программа2. Доклады по соблюдению норм и законов | Г. Исследования и анализ <ol style="list-style-type: none">1. Анализ системы «хавала»2. Справочное руководство |

Задачи Всемирного банка (далее—Банк) и Международного валютного фонда (далее—МВФ или Фонд) фундаментально различаются. Тем не менее, обе организации поставили перед собой идентичные цели в отношении борьбы с отмыванием денег (БОД) и борьбы с финансированием терроризма (БФТ). Более того, Банк и Фонд совместно ведут все работы по достижению этих целей.

Основная миссия Банка, в сущности, заключается в борьбе с бедностью во всем мире. Банк помогает странам усиливать меры по развитию экономики путем предоставления займов и технической помощи для построения институциональной базы, а также займов для улучшения инфраструктуры и окружающей среды в развивающихся странах. Миссия Банка включает предоставление ресурсов, распространение знаний и

формирование партнерских отношений в государственном и частном секторах.¹

Общая миссия ВМФ носит макроэкономический характер и связана с наблюдением за мировым финансовым сектором. В число целей ВМФ входят:

- содействие международному сотрудничеству в кредитно-денежной сфере;
- содействие развитию и сбалансированному росту международной торговли;
- содействие стабильности валютных курсов; и
- содействие формированию многосторонних платежных систем.

Кроме того, Фонд способствует стабильности мировых кредитно-денежных рынков посредством предоставления займов странам, что позволяет им откорректировать искажения в своем платежном балансе без необходимости в применении мер, которые могли бы нанести ущерб национальному или международному благополучию.²

В апреле 2001 года Советы исполнительных директоров Всемирного банка и ВМФ констатировали, что отмывание денег представляет собой проблему глобального масштаба, влияющую как на крупные, так и на небольшие финансовые рынки.³ Учитывая, что отмывание денег потенциально может привести к разрушительным экономическим, политическим и социальным последствиям для стран, находящихся в процессе развития своей национальной экономики, финансовых систем и финансовых институтов, Банк констатировал, что отмывание денег в потенциале может нанести значительный ущерб развивающимся

1. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,pagePK:43912~piPK:36602,00.html>.

2. Информация о ВМФ: <http://www.imf.org> (на английском языке).

3. Более подробное описание мер, принимаемых Банком и Фондом, приводится в документе: «Усиление мер по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма. Совместный отчет о работе ВМФ и Всемирного банка»: <http://www.imf.org/external/np/mac/aml/2002/eng/092502.htm> (на английском языке).

странам. ВМФ констатировал, что отмывание денег сопряжено с целым рядом макроэкономических последствий, включая непредсказуемое изменение потребности в деньгах, риск для благополучия финансовых учреждений и финансовых систем, а также увеличение масштаба колебаний международных потоков капиталов и курсов валют в результате непредвиденных международных переводов валюты.

После событий 11 сентября 2001 года Советы исполнительных директоров Всемирного банка и ВМФ приняли планы мероприятий по усилению борьбы с отмыванием денег (БОД) и борьбы с финансированием терроризма (БФТ). Кроме того, Советы директоров в июле и августе 2002 года признали «Сорок рекомендаций по борьбе с отмыванием денег» (далее—«Сорок рекомендаций») и восемь «Специальных рекомендаций по борьбе с финансированием терроризма» (далее—«Специальные рекомендации»), опубликованные группой ГФМ (FATF), в качестве соответствующих международных правовых норм по БОД и БФТ. В ноябре 2002 года Советы директоров включили БОД и БФТ в число направлений, полезных для их операционной работы, и приступили к реализации 12-месячной экспериментальной программы по использованию универсальной полномасштабной оценки мер БОД и БФТ.

А. Привлечение внимания

1. Серия глобальных диалогов

Первым шагом на пути формирования или совершенствования институциональной базы страны по БОД и БФТ является привлечение внимания руководства страны к этим вопросам и их влиянию на страну, распространение опыта, имеющегося в других странах, и информирование страны об имеющихся ресурсах и оказываемой помощи. Для достижения этой цели Всемирный банк и ВМФ проводят серию глобальных диалогов по региональной политике в отношении БОД/БФТ. Эти мероприятия представляют собой интерактивные телевизионные конференции, проводимые

для участвующих стран в определенном географическом регионе и дающие официальным государственным лицам из этих стран, сотрудникам Банка и Фонда, региональных органов типа ГФМ (РОТГФМ), региональных банков развития и других международных организаций возможность для обсуждения и обмена информацией. В центре внимания находятся следующие проблемы:

- проблемы, с которыми сталкиваются страны в борьбе с незаконными денежными потоками;
- обмен опытом успешной работы;
- идентификация особых проблем для стран данного региона; и
- выявление типов поддержки, требуемой странам для борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма.

К числу ключевых вопросов, рассматриваемых в серии глобальных диалогов, относятся следующие.

- Каким образом Всемирный банк и ВМФ могут помочь странам усилить меры по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма?
- Как отмывание денег и финансирование терроризма рассматривается в более широком контексте коррупции и неудовлетворительного управления?
- Как должны реагировать правительства? В чем заключаются проблемы для регулирующих органов на данном этапе? Какую институциональную структуру следует сформировать в каждой стране в целях осуществления эффективной программы по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма?
- Какие проблемы в отношении борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма могут возникнуть в будущем в участвующих странах?

Для ответа на эти вопросы видные политические деятели участвующих стран описывают свою точку зрения на

экономические последствия криминального противозаконного использования финансовых систем, включая, в особенности, отмывание денег и финансированием терроризма. Другие обсуждаемые вопросы относятся к практическим средствам обеспечения стабильного экономического развития и целостности финансового рынка перед лицом таких угроз. Такой диалог помогает странам учиться друг у друга, опираясь как на конкретный опыт каждой страны, так и на более широкий опыт международных экспертов.

2. Стратегия помощи странам

Банк учитывает результаты «Программы содействия финансовому сектору» (ПСФС, или FSAP) при планировании более широких мер содействия развитию, включаемых в «Стратегию помощи стране» (СПС, или CAS), в которой описываются приоритеты программы Банка, относящейся к трехлетним планам развития каждой страны, составленным по согласованию с правительством этой страны. После систематизированного анализа результатов программы ПСФС оказание содействия по БОД/БФТ уже включено в десять документов СПС, подготовленных за период с марта 2001 года. Технической помощи отводится особо приоритетная роль в тех странах, где слабость режима БОД/БФТ может привести к существенному риску для управления страной и для ее развития. В документах СПС вопросы БОД/БФТ также рассматриваются более детально для тех стран, в которых в недостаточной степени внедряются международные правовые нормы и передовой опыт.

Б. Разработка универсальной методики оценки БОД/БФТ

В течение 2002 года Банк и ВМФ тесно сотрудничали с группой ГМФ и другими международными нормотворческими органами, такими как Базельский комитет по банковскому надзору (далее — Базельский комитет), Международная организация комиссий по

ценным бумагам (МОКЦБ, или IOSCO), Международная ассоциация страховых надзоров (МАСН, или IAIS) и группа «Эгмонт», при разработке единой полномасштабной методики оценки БОД/БФТ. Эта методика была согласована и утверждена на пленарном заседании ГФМ в октябре 2002 года. В методику входят 120 критериев, охватывающих каждую из сорока рекомендаций и специальных рекомендаций ГФМ, включая введение мер уголовного преследования.⁴ Методика охватывает правовую и институциональную базу БОД/БФТ страны, включая формирование подразделений финансовой разведки (ПФР). Методика также учитывает резолюции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций (ООН), международные конвенции и другие международные правовые нормы. Методика дает возможность проведения углубленной оценки превентивных мер для финансовых учреждений.

1. Экспериментальная 12-месячная программа

Эта оценочная программа была принята в качестве эксперимента на 12-месячный период, начавшийся 15 ноября 2002 года. Советы исполнительных директоров Банка и Фонда подчеркнули критическую важность проведения таких оценок в сочетании с предоставлением соответствующей технической помощи (по просьбе страны), чтобы помочь странам в построении институциональной базы для борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма, в устранении уязвимых мест и в приведении их режима БОД/БФТ в соответствие с «Сорока рекомендациями» и «Специальными рекомендациями» ГФМ (FATF).⁵

4. Методика оценки режима БОД/БФТ: <http://www.imf.org/external/np/mae/aml/2002/eng/092502.htm> (на английском языке).

5. Там же.

2. Доклады по соблюдению норм и законов

Банк и Фонд приняли программу оценки БОД/БФТ, предназначенную для представления докладов по соблюдению норм и законов (ДСНЗ, или ROSC) в этой области. Оценка, ведущая к разработке ДСНЗ, проводится с применением двух методов— первый заключается в использовании докладов о результатах взаимной аттестации, проведенной группой ГФМ и участвующими региональными группами РОТГФМ, а второй (относящийся к странам, которые не входят в состав ГФМ или региональных РОТГФМ), заключается в использовании доклада, представленного специальной миссией, возглавляемой Банком и Фондом. Оценки БОД/БФТ, проводимые Банком и Фондом, осуществляются в рамках процесса ДСНЗ, основанного на принципах добровольности, сотрудничества и унификации, и поэтому проводятся только по запросу соответствующей страны.⁶

В. Построение институциональной базы

1. Организация учебных конференций

Банк и Фонд проводят целевые учебные конференции по конкретным вопросам БОД/БФТ, привлекая официальных лиц, участвующих в БОД/БФТ в соответствующем регионе. Например, в течение 2002 года проведены две конференции по технической помощи: одна в Монтевидео (Уругвай), и вторая в Москве (Россия). Спонсором этих конференций являлась программа «Инициатива FIRST»,⁷ а Банк и Фонд оказывали организационную поддержку.

Московская конференция является примером рассматриваемых типов информации. Основное внимание уделялось вопросу о создании оперативных подразделений финансовой разведки (ПФР). Конференция была ориентирована

6. Там же.

7. www.firstinitiative.org (на английском языке).

на те страны, которые не имеют работающих ПФР или только приступили к их использованию. Основная цель конференции заключалась в привлечении экспертов из стран Восточной Европы, которые недавно обеспечили соблюдение норм БОД/БФТ, с тем чтобы официальные лица из этих стран поделились своим опытом и оптимальными методами работы.

Конференция также представляла собой полезный механизм для оказания содействия тем странам и организациям, которые предоставляют техническую помощь по БОД/БФТ, в выявлении наиболее неотложных потребностей и в завязывании личных контактов с государственными официальными лицами из этих стран, что позволит облегчить и упростить оказание помощи в будущем.

Конференция успешно продемонстрировала всю важность уделения внимания вопросом БОД/БФТ и изложения различных требований международных норм в форме, понятной для официальных лиц из этих стран. Конференция также продемонстрировал конкретные шаги, необходимые для начала принятия мер в их соответствующих странах. Кроме того, официальные государственные лица смогли завязать личные контакты с экспертами в этой сфере, а также со своими коллегами из соседних стран, что впоследствии облегчит получение консультаций и помощи в реализации мер БОД/БФТ.

2. Предоставление технической помощи отдельным странам

Банк и Фонд оказывают различные виды технической помощи (ТП) стран, желающим построить или усовершенствовать свои режимы БОД/БФТ.⁸ С апреля 2001 года эти усилия по оказанию технической помощи существенно возросли. Банк и Фонд используют результаты «Программы содействия финансовому сектору» и отдельные обзоры БОД/БФТ. Применительно к развивающимся странам техническая помощь по БОД/БФТ включается в состав «Стратегии помощи стране» (СПС, или CAS), в

8. Усиление работы по БОД/БФТ, параграфы 39 и 40.

которой описываются приоритеты программы Банка, относящейся к трехлетним планам развития страны, составленным по согласованию с правительством этой страны. В частности, технической помощи отводится особо приоритетная роль в тех странах, где слабость режима БОД/БФТ может привести к существенному риску для управления страной и для ее развития.

Основные направления технической помощи, предоставляемой Банком и Фондом в отношении БОД/БФТ:

- формулирование законов и нормативных актов по БОД/БФТ, соответствующих оптимальной международной практике;
- реализация законов, нормативных актов, регламентов и инструкций органами финансового надзора и другими аналогичными компетентными органами, на которые возложены обязанности по исполнению мер БОД/БФТ;
- установление для подразделений финансовой разведки (ПФР) правовой базы, соответствующей оптимальной международной практике;
- разработка программ обучения и просвещения с учетом вопросов по БОД/БФТ, возникающих в государственном и частном секторах;
- сотрудничество с другими сторонами при проведении международных программ обучения; и
- разработка учебных материалов, основанных на применении компьютеров.

3. Координация технической помощи

В сотрудничестве с финансирующими агентствами и международными организациями Всемирный банк и МВФ разработали базу данных и механизм для координации запросов по оказанию технической помощи по БОД/БФТ.⁹

9. Там же, параграфы 44-50.

Стратегические цели инициативы по координации технической помощи по БОД/БФТ заключаются в выявлении особо приоритетных потребностей в технической помощи и в заполнении пробелов в предоставлении технической помощи, в усилении роли региональных органов типа ГФМ (РОТГФМ) в координации технической помощи на региональном уровне и в улучшении потока информации отношении потребностям в технической помощи.

Страны, желающие получить техническую помощь, обычно получают такую помощь по нескольким каналам: от стран, оказывающих помощь по двухсторонним соглашениям, от региональных агентств и непосредственно от Банка и Фонда. Запросы о помощи охватывают весь диапазон мер по БОД/БФТ— от построения полномасштабного режима при отсутствии какой-либо исходной законодательной базы до финансирования специализированного персонала, выполняющего специальные функции, и до организации учебных программ для частного сектора. Такой существующий нескоординированный подход может привести к задержкам, так как различным организациям, предоставляющим помощь, необходимо решить, какая из них будет оказывать помощь в данном конкретном случае. Кроме того, некоторые потребности так и остаются неудовлетворенными, поскольку один спонсор, готовый оказать помощь, будет находиться под впечатлением о том, что запрос уже удовлетворен другим таким спонсором.

Банк и Фонд организовали сеть контактов между участвующими организациями с целью повышения координации и коммуникаций между агентствами по технической помощи, назначения организаций, которые будут оказывать помощь, и изыскания потенциальных источников финансирования и других ресурсов. Достигнут консенсус по следующим вопросам.

- координация технической помощи должна быть организована на региональном уровне через региональные органы типа ГФМ (РОТГФМ, или FSRB);
- спонсоры и исполнители должны выявлять и удовлетворять первоочередные потребности страны в технической помощи по БОД/БФТ;

- спонсоры должны также рассмотреть целесообразность усиления роли секретариатов РОТГФМ в координации технической помощи в пределах их регионов.

Банк несет основную ответственность за ведение базы данных и индивидуальную работу с секретариатами РОТГФМ по достижению вышеуказанных целей. После того, как РОТГФМ определит приоритетные потребности, Банк и Фонд передадут эти запросы различным спонсорам и организациям, оказывающим техническую помощь, и будет координировать с ними выполнение этих запросов.

Г. Исследования и анализ

1. Анализ системы «хавала»

Банк и Фонд провели изучение операционных характеристик неофициальных систем денежных переводов (НСДП), обычно называемых «хавала».¹⁰ В ходе исследования изучались исторические и социально-экономические аспекты развития системы «хавала». В этом аспекте развитие таких систем было обусловлено в первую очередь целями содействия торговле между удаленными географическими районами в то время, когда обычные банковские механизмы являлись слабыми или вообще отсутствовали.

В ходе исследования также были проанализированы операционные характеристики НСДП при их использовании как в законных, так и в противозаконных целях. Этими операционными характеристиками в основном являются высокая скорость, низкая стоимость операций, удобство и известность в данной культурно-этнической среде, универсальность и возможность анонимности. Кроме того, системы НСДП процветают в тех странах, где финансовые институты являются неэффективными, а финансовая политика носит ограничительный характер. И

10. Цитируемый документ будет указан позже.

наконец, так же, как и при любой другой подпольной экономической деятельности, системы НДСП влекут за собой последствия для кредитно-денежной политики; влияют на операции по обмену валют; приводят к искажению экономических данных и, тем самым, статистической информации, на основании которой выносятся политические решения; а также приводят к снижению налогов, взимаемых с доходов и услуг.

В ходе исследования также рассматривался эффект реагирования регулирующих и надзорных органов на деятельность подобного типа. В рекомендации VI из «Специальных рекомендаций по борьбе с финансированием терроризма» ГФМ указывается, что страны должны рассматривать системы «хавала» и другие НДСП как часть регулируемой системы и распространять на них многие из тех требований по БОД/БФТ, которые относятся к финансовым учреждениям, охватываемым режимом БОД/БФТ.¹¹ Всё больше стран предъявляют подобным организациям требования по лицензированию или регистрации в соответствии с рекомендацией ГФМ.

2. Справочное руководство

Настоящее «Справочное руководство по БОД и БФТ» является результатом усилий Банка и Фонда по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма. Когда политические деятели рассмотрели материалы по БОД/БФТ, имеющиеся для стран, в особенности для развивающихся стран с ограниченным опытом в этой области, сразу же выявилось отсутствие какого-либо единого источника, в котором описывались бы все вопросы. Поэтому Банк и Фонд поручили подготовить настоящее «Справочное руководство» в качестве средства для обеспечения доступа ко всей требуемой информации с помощью единого и исчерпывающего источника.

11. http://www.fatf-gafi.org/pdf/SRecTF_ru.pdf.