

Приложение VI

Пояснительная записка Группы разработки финансовых мер к «Специальным рекомендациям по борьбе с финансированием терроризма» и анкете для самооценки

Введение

1. Восемь специальных рекомендаций по борьбе с финансированием терроризма были приняты группой ГФМ (FATF) в октябре 2001 года. Вскоре после принятия этих рекомендаций ГФМ провела работу по оценке степени реализации «Специальных рекомендаций» посредством выполнения самостоятельных оценок. Разработана анкета для самостоятельной оценки мер по борьбе с финансированием терроризма (SAQTF, далее—анкета для самооценки), содержащая серию вопросов в отношении каждой специальной рекомендации. Эти вопросы рассчитаны на выяснение определенных подробностей, на основании которых можно будет определить, произведена ли в данной стране действительная реализация данной специальной рекомендации.

2. После принятия «Специальных рекомендаций» у ГФМ было мало времени для разработки интерпретации, основанных на опыте реализации этих мер. Поэтому, после завершения начального этапа программы оценки членами ГФМ было принято решение разработать и опубликовать дополнительные указания, чтобы оказать странам, не участвующим в ГФМ, содействие в понимании некоторых концепций, содержащихся в «Специальных рекомендациях по борьбе с финансированием терроризма», и в разъяснении некоторых частей анкеты для самооценки. Поэтому данный документ содержит дополнительные разъяснения в отношении восьми «Специальных рекомендаций» и анкеты для самооценки.

3. С самого начала необходимо подчеркнуть, что представленная здесь информация предназначена в первую очередь в качестве руководства для стран, пытающихся заполнить и представить анкету для самооценки. По этой причине, приведенные здесь указания не следует рассматривать как исчерпывающие или регламентирующие. Все вопросы о конкретной интерпретации или действии «Специальных рекомендаций» следует направлять в Секретариат ГФМ по адресу: contact@fatf-gafi.org.

CP I: Ратификация и реализация документов ООН

4. Данная рекомендация состоит из шести элементов:

- страны должны ратифицировать и полностью реализовать «Международную конвенцию ООН о борьбе с финансированием терроризма» 1999 года, и
- страны должны реализовать следующие резолюции Совета Безопасности ООН: S/RES/1267(1999), S/RES/1269(1999), S/RES/1333(2000), S/RES/1373(2001) и S/RES/1390(2001). (S/RES—резолюция Совета Безопасности).

5. Применительно к данной специальной рекомендации термин *ратификация* означает принятие всех требуемых мер

законодательного или административного характера для утверждения Конвенции ООН и представления соответствующих ратификационных документов в ООН. Термин *реализация* здесь означает, что страна приняла меры для придания законной силы требованиям Конвенции ООН и резолюциям Совета Безопасности ООН. *Эти меры могут быть приняты посредством издания законов, нормативных актов, постановлений, указов или иных целесообразных законодательных или административных актов, соответствующих конституции и правовой системе страны.*

б. Конвенция ООН была открыта для подписания с 10 января 2001 года по 231 декабря 2001 года, и после подписания подлежит ратификации, принятию или утверждению. Документы, подтверждающие ратификацию, принятие или утверждение, должны быть депонированы у Генерального Секретаря ООН в Нью-Йорке. Те страны, которые не подписали Конвенцию, могут присоединиться к ней (см. статью 24 Конвенции). Полный текст конвенции представлен по адресу: <http://www.un.org/russian/document/convents/terfin.htm> (на русском языке). По состоянию на 19 марта 2002 года 132 страны подписали Конвенцию, и 24 представили ратификационные грамоты. 10 марта 2002 года было достигнуто минимальное число ратификаций (22), требуемое для вступления Конвенции в силу. Датой вступления Конвенции в силу является 10 апреля 2002 года. Информация о статусе Конвенции приводится в Интернете на веб-сайте ООН по адресу: http://untreaty.un.org/English/status/chapter_xviii/treaty11.asp. Общая информация о договорах ООН приводится по адресу: <http://untreaty.un.org/English/guide.asp>, и в «Руководстве по международным договорам» Управления по правовым вопросам ООН по адресу: <http://untreaty.un.org/English/TreatyHandbookRus.pdf> (на русском языке). Тексты соответствующих резолюций Совета Безопасности ООН приводятся на веб-сайте ООН по адресу: <http://www.un.org/russian/document/scresol/> (на русском языке).

СР II: Введение уголовной ответственности за финансирование терроризма и сопутствующее отмывание денег

7. В этой рекомендации содержатся два элемента:

- страны должны ввести уголовную ответственность за «финансирование терроризма, террористических актов и террористических организаций»; и
- страны должны установить, что террористические преступления рассматриваются как правонарушения, предшествующие отмыванию денег.

8. При реализации СР II страны могут ввести новые законы, предусматривающие конкретный состав преступления для финансирования терроризма, или же продемонстрировать, что существующие нормы уголовного права могут непосредственно распространяться на такие преступления. Термины *финансирование терроризма или финансирование террористических актов* относятся к деяниям, описанным в Конвенции ООН (статья 2) и в резолюции № 1373 (2001) Совета Безопасности, пункт 1b) (текст этой резолюции приводится на веб-сайте ООН по адресу: <http://www.un.org/russian/document/scresol/> (на русском языке)). Следует отметить, что каждая страна также должна обеспечить, чтобы преступления по финансированию терроризма относились к числу правонарушений, предшествующих отмыванию денег, даже в тех случаях, если они совершались в другом государстве. Такое логически вытекающее толкование СР II обеспечивает соответствие рекомендации № 4 ГФМ.

9. В рекомендации № 4 ГФМ уже содержится призыв к государствам отнести «серьезные преступления» к числу правонарушений, предшествующих преступному отмыванию денег. СР II основывается на рекомендации № 4 и содержит требование о том, что учитывая тяжкие последствия преступлений, связанных с финансированием терроризма, такие преступления должны быть конкретно включены в число

предшествующих правонарушений, являющихся основанием для уголовного преследования за отмывание денег. Полный текст «Сорока рекомендаций ООН» с комментариями по их интерпретации приводится на веб-сайте ГФМ (FATF) по адресу: http://www.fatf-gafi.org/pdf/40Rec_ru.pdf.

10. И наконец, как и в случае других правонарушений, предшествующих отмыванию денег, страны должны обеспечить, чтобы преступное финансирование терроризма относилось к числу предшествующих правонарушений даже в том случае, если это деяние было совершено в другой стране, а не в той, где совершено преступное отмывание денег.

СР III: Замораживание и конфискация имущества террористов

11. Эта рекомендация включает три основных элемента:

- страны должны иметь право на *замораживание* «денежных средств и прочих активов: (а) террористов и (б) лиц, финансирующих терроризм и террористические организации;
- страны должны иметь право на *наложение ареста*: (а) на доходы от терроризма или террористических актов, (б) на собственность, используемую для терроризма, террористических актов или террористических организаций и (в) на собственность, предназначенную или выделяемую для использования в целях терроризма, террористических актов или террористических организаций; и
- страны должны иметь право на *конфискацию*: (а) доходов от терроризма и террористических актов, (б) собственности, используемой для терроризма, террористических актов или террористических организаций и (в) собственности, предназначенную или выделяемую для использования в целях терроризма, террористических актов или террористических организаций.

12. Термин *меры*, используемый в СР III, относится к конкретным (законодательным или административным) положениям или «исполнительным полномочиям», разрешающим эти три вида действий. Как в случае предыдущей рекомендации, не обязательно, чтобы в текстах, придающих эти полномочия, конкретно упоминалось финансирование терроризма. Однако страны с уже имеющимися законами должны иметь возможность сослаться на конкретные положения, позволяющие им заморозить, арестовать или конфисковать денежные средства и активы, связанные с терроризмом, в рамках их национальной судебной-правовой структуры.

13. Определения концепций замораживания, наложения ареста и конфискации являются различными в разных странах. В качестве общей рекомендации предлагаются следующие определения этих терминов.

14. *Замораживание* (блокирование)— применительно к данной рекомендации компетентный государственный или судебный орган должен иметь возможность заморозить, заблокировать или запретить распоряжение определенными средствами или активами (имуществом) и, тем самым, предотвратить перемещение или иную реализацию этих средств или активов. Такие средства или активы остаются в собственности их первоначального владельца, и могут по-прежнему находиться под управлением финансового учреждения или другого механизма менеджмента, выбранного владельцем.

15. *Наложение ареста*: как и в случае замораживания, компетентные государственные или судебные органы должны иметь возможность принять меры или издать постановление, позволяющее им взять указанные средства или активы под свой контроль. В этом случае, средства или активы остаются в собственности их первоначального владельца, но соответствующий компетентный орган, как правило, получает права распоряжения и административного управления этими средствами или активами.

16. *Конфискация (или изъятие)*: Конфискация или изъятие производятся на основании постановления компетентных государственных или судебных органов о том, что право собственности на определенные средства или активы переходит к государству. В таком случае первоначальный владелец утрачивает все права на эту собственность. Постановления о конфискации или изъятии обычно связаны с осуждением за уголовное преступление или с судебным решением, определяющим, что данная собственность была получена в результате нарушения закона или предназначалась для использования в нарушение закона.

17. Применительно к замораживанию активов в контексте СР III, термины *терроризм* и *лица, финансирующие терроризм и террористические организации*, относятся к физическим и юридическим лицам, определяемым в соответствии с резолюциями Совета Безопасности S/RES/1267 (1999) и S/RES/1390 (2002), а также к любым физическим и юридическим лицам, поименованным как таковые правительствами отдельных стран.

СР IV: Информирование о подозрительных финансовых операциях, связанных с терроризмом

18. Эта рекомендация состоит из двух основных элементов:

- страны должны установить требование об информировании компетентных органов в случае наличия *подозрения* о том, что данные средства связаны с финансированием терроризма; или
- страны должны установить требование об информировании компетентных органов в том случае, если у них имеются *достаточные основания* подозревать, что данные средства связаны с финансированием терроризма.

19. В рекомендации CP IV термин *финансовые учреждения* относится как к банкам, *так и* к небанковским финансовым учреждениям (НБФИ). В контексте оценки реализации рекомендаций ГФМ к категории НБФУ относятся как минимум, следующие типы финансовых услуг: обменные пункты, фондовые брокеры, страховые компании и службы денежных переводов и пересылок. Это определение *финансовых учреждений* также применяется в отношении CP IV в целях унификации с интерпретацией «Сорока рекомендаций» ГФМ. Применительно конкретно к CP IV, если обязанности по информированию об отмывании денег в данное время возлагаются на другие типы профессий, фирм или деловых операций, то страны должны распространить на такие организации или операции требования об информировании о финансировании терроризма.

20. Термин *компетентный орган* в контексте CP IV относится либо к подразделению финансовой разведки (ПФР) данной страны, либо к другому централизованному органу, которому в данной стране поручено получать раскрываемую документацию, относящуюся к отмыванию денег.

21. В отношении терминов *подозрение* и *наличие достаточных оснований подозревать* различие заключается в степени убежденности, на основании которой производится информирование об операции. Первый термин, т. е. требование об информировании компетентных органов в том случае, если финансовое учреждение подозревает, что данные средства являются результатом терроризма или предназначены для финансирования терроризма, является субъективным критерием и переносит обязательство об информировании согласно рекомендации № 15 ГФМ в рекомендацию CP IV. Требование об информировании об операциях в том случае, если имеются достаточные основания подозревать, что данные средства являются результатом терроризма или предназначены для финансирования терроризма, является объективным стандартом, соответствующим намерениям рекомендации № 15, но имеющим несколько более широкий смысл. Применительно к CP IV страны

могут ввести требование об информировании, основываясь на критерии «подозрения» или на критерии «наличия достаточных оснований подозревать».

CP V: Международное сотрудничество

22. Данная рекомендация содержит пять элементов:

- страны должны разрешать обмен информацией в отношении финансирования терроризма с другими странами с применением *механизмов правовой взаимопомощи*;
- страны должны разрешать обмен информацией в отношении финансирования терроризма с другими странами с применением средств, *отличающихся от механизмов правовой взаимопомощи*;
- страны также должны принять особые меры для предотвращения предоставления на их территории «убежища» для лиц, связанных с финансированием терроризма;
- страны должны установить порядок экстрадиции (выдачи) лиц, связанных с финансированием терроризма; и
- страны должны иметь положения или процедуры, обеспечивающие, чтобы «заявления о политических мотивах не принимались во внимание в качестве основания для отказа в экстрадиции лиц, обвиняемых в финансировании терроризма».

23. Для того чтобы обеспечить четкое отображение ситуации в каждой стране посредством применения процесса самооценки, в некоторых вопросах анкеты для самооценки вводится искусственное различие между международным сотрудничеством с применением механизмов правовой взаимопомощи, *с одной стороны, и обменом информацией с применением средств, отличающихся от правовой взаимопомощи.*

24. Применительно к СР V термин *правовая взаимопомощь* означает полномочия на представление всех видов правовой поддержки как не принудительного, так и принудительного характера, включая выемку вещественных доказательств или снятие показаний свидетелей, представление документов для расследования или в качестве вещественных доказательств, обыск и наложение ареста на документы или предметы, имеющие отношение к уголовным разбирательствам или уголовным расследованиям; а также возможность приведения в исполнение иностранных судебных постановлений о запрете пользования, наложении ареста, конфискации или изъятии по уголовному делу. В данном случае, *правовая взаимопомощь* также включает обмен информацией посредством судебных поручений (направляемых судебными органами одной страны судебным органам другой страны).

25. Обмен информацией с применением средств, *отличающихся от правовой взаимопомощи*, предусматривает любые механизмы, кроме описанных в предыдущем пункте. К этой категории относится обмен информацией между подразделениями финансовой разведки или другими ведомствами, общающимися в двухстороннем порядке на основании меморандумов о взаимопонимании (МОВ), обмена письмами и т. п.

26. Что касается последних трех элементов СР V, то эти концепции следует понимать в соответствии с их значением в соответствующих документах ООН, а именно: в резолюции S/RES/1373, пункт 2с (в отношении отказа в убежище); в Конвенции ООН, статья 11 (в отношении экстрадиции (выдачи)); и в Конвенции ООН, статья 14 (в отношении отклонения заявлений о политических мотивах при принятии решений об экстрадиции). Текст Конвенции ООН представлен по адресу: <http://www.un.org/russian/document/convents/terfin.htm> (на русском языке), текст резолюции Совета Безопасности S/RES/1373 (2001) представлен по адресу: <http://www.un.org/russian/document/scresol/> (на русском языке).

27. Термин *гражданское производство*, используемый в СР V, относится только к тем видам расследований, следственных мероприятий и процессов, которые проводятся регулирующими или административными органами, которые в некоторых странах облечены полномочиями на выполнение таких действий в отношении финансирования терроризма. В данном случае *гражданское производство не подразумевает гражданско-процессуальные процедуры и связанные с ними меры в том виде, в каком они понимаются в юрисдикциях, основанных на гражданском праве.*

СР VI: Альтернативные системы денежных переводов

28. Эта рекомендация состоит из трех основных элементов:

- страны должны ввести требование о лицензировании или регистрации физических или юридических лиц, оказывающих услуги по переводам денег или ценностей, включая переводы через неофициальные системы или сети;
- страны должны обеспечить, чтобы на службы перевода денег или ценностей, включая неофициальные системы или сети, распространялись требования рекомендаций № 10 -12 и № 15 ГФМ; и
- страны должны иметь возможность применять санкции в отношении служб перевода денег или ценностей, включая неофициальные системы или сети, которые не выполняют требования о лицензировании или регистрации и не выполняют соответствующие рекомендации ГФМ.

29. Системы перевода денег или ценностей продемонстрировали свою уязвимость для незаконного использования в целях отмывания денег или финансирования терроризма. Цель СР VI заключается в том, чтобы страны распространили финансовые меры по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма на всевозможные системы перевода денег и ценностей. Для того чтобы обеспечить четкое отображение

ситуации в каждой стране посредством выполнения самооценки, в некоторых вопросах анкеты вводится искусственное различие между официальными и неофициальными системами перевода денег.

30. Термин *служба перевода или пересылки денег* относится к виду финансового обслуживания (часто предоставляемого небанковскими финансовыми учреждениями определенной категории), обеспечивающему перемещение денежных средств по специальной сети или через регулируемую банковскую систему. Применительно к оценке соблюдения рекомендаций ГФМ, такие службы перевода или пересылки включаются в отдельную категорию НБФУ и таким образом рассматриваются как входящие в регулируемый финансовый сектор. Тем не менее, такие службы используются в некоторых операциях отмывания денег или финансирования терроризма, зачастую в рамках более крупномасштабной альтернативной системы денежных переводов или с применением подпольных банков.

31. Термин *неофициальная система перевода денег или ценностей* также относится к финансовой службе, осуществляющей перемещение денег или ценностей из одного географического пункта в другой. Однако в некоторых странах такие неофициальные системы обычно работают за рамками регулируемого финансового сектора, в отличие от «официальных» служб перевода денег и ценностей, описанных в предыдущем пункте. К числу примеров неофициальных систем относятся, например, параллельная банковская система, действующая в Северной и Центральной Америке (часто называемая «черным рынком по обмену песо»), южноазиатская система «хавала» или «хунди», а также китайские и восточноазиатские системы. Более подробная информация по этому вопросу приводится в «Докладе о типичных способах» FATF-XI (3 февраля 2000 г.), представленном на веб-сайте ГФМ (FATF) по адресу: www.fatf-gafi.org/pdf/TY2000_en.pdf, и в докладе Азиатско-Тихоокеанской группы «О подпольных банках и альтернативных системах денежных переводов» (18 октября 2001 г.), представлен-

ном на веб-сайте АТГ по адресу: www.apgml.org/content/typologies_reports.jsp.

32. Если в анкете упоминаются *лицензирование* или *регистрация*, то для удовлетворения требований данной рекомендации достаточно произвести только лицензирование *или* регистрацию. В данной рекомендации *лицензирование* означает требование о получении от уполномоченного государственного органа разрешения на работу службы перевода денег или ценностей. *Регистрация* в данной рекомендации означает требование о регистрации или декларировании существования службы перевода денег или ценностей, чтобы это заведение имело право на работу. Следует отметить, что из требований рекомендации CP VI логически вытекает требование о необходимости назначения органа для лицензирования или регистрации и органа для проверки соблюдения рекомендаций ГФМ всеми службами по переводу денег или ценностей, включая неформальные системы или сети. Такая логическая интерпретация рекомендации CP VI (т. е. необходимость назначения компетентных органов) соответствует рекомендации № 26 ГФМ.

33. Ссылка на «все рекомендации ГФМ, которые распространяются на банки и небанковские финансовые учреждения», включает, как минимум, рекомендации №№ 10, 11, 12 и 15. К другим применимым рекомендациям относятся рекомендации №№ 13, 14, 16—21 и 26—29. Полный текст этих и всех прочих рекомендаций ГФМ приводится на веб-сайте ГФМ (FATF): http://www.fatf-gafi.org/pdf/40Rec_ru.pdf (на русском языке).

CP VII: Телеграфные переводы

34. Данная рекомендация состоит из трех элементов:

- Страны должны потребовать, чтобы финансовые учреждения включали информацию об отправителе в переводы, направляемые в пределах или за пределы их юрисдикции;

- Страны должны потребовать, чтобы финансовые учреждения сохраняли информацию об отправителе денежного перевода на всех этапах процессе перевода;
- Страны должны потребовать, чтобы финансовые учреждения обращали особое внимание на подозрительные денежные переводы, не содержащие полной информации об отправителе, или взяли такие переводы под особый контроль.

35. Применительно к рекомендации СР VII речь идет о финансовых учреждениях трех типов: (банки, обменные пункты, и службы по переводу или пересылке денег, но в некоторых странах эти требования могут распространяться и на другие финансовые учреждения (например, такие как фондовые брокеры, страховые компании и т. п.).

36. Перечень типов *точной* и *достоверной* информации об отправителе, приведенный в этой специальной рекомендации (т. е. фамилия, адрес и номер счета) не является исчерпывающим. В некоторых случаях, например, в случае разового клиента, номера счета может и не быть. В некоторых странах к категории требуемой информации об отправителе также могут быть отнесены общегосударственный идентификационный номер или дата и место рождения.

37. Термин *особое внимание* применительно к рекомендации СР VII означает более детальное рассмотрение операции с целью выявления потенциальных подозрительных аспектов (например, в случае перевода из страны, которая, как известно, предоставляет убежище террористам или террористическим организациям), обуславливающих целесообразность информирования компетентных органов.

СР VIII: Некоммерческие организации

38. Цель рекомендации СР VIII заключается в том, чтобы террористы не могли пользоваться в качестве прикрытия или в

целях финансирования своей деятельности юридическими лицами, другими возможными правосубъектами и, в особенности, *некоммерческими организациями*. Эта рекомендация состоит из двух элементов:

- Страны должны рассмотреть правовой режим для юридических лиц, в частности, некоммерческих организаций, чтобы предотвратить их незаконное использование в целях финансирования терроризма; и
- в отношении некоммерческих организаций страны должны обеспечить, чтобы такие учреждения нельзя было использовать для маскировки или осуществления операций финансирования терроризма, для уклонения от мер по замораживанию активов или для сокрытия или маскирования переадресовки легитимных средств в террористические организации.

39. Как было указано выше, цель рекомендации CP VIII заключается в том, чтобы террористы не могли противозаконно пользоваться юридическими лицами, другими возможными правосубъектами и *некоммерческими организациями*. Юридические лица имеют разную форму в различных странах. Степень уязвимость определенных форм юридических лиц для незаконного использования в целях финансирования терроризма также может быть различной в разных странах. По этой причине, в целях получения более четкой картины ситуации в отдельных странах, в анкете для самооценки приводится выборочный список типов юридических лиц. В этом списке указаны те типы юридических лиц, которые на основании имеющегося опыта были замечены в ведении операций по отмыванию денег и (или) финансированию терроризма. Отдельные категории могут частично перекрываться, и в некоторых случаях в стране может не быть субъектов всех категорий, указанных в анкете для самооценки.

40. Аналогичным образом следует отметить, что некоммерческие организации, которым уделяется особое внимание в

рекомендации СР VIII, также могут иметь юридические формы, различающиеся в разных странах. И в этом случае в анкете для самооценки приводится выборочный список типов таких организаций, с тем чтобы страна смогла найти организации или схемы, соответствующие ее индивидуальной ситуации. Термин *некоммерческие организации* обычно подразумевает организации, создаваемые в благотворительных, религиозных, образовательных, социальных или иных общественных целях или в целях выполнения других «общественно полезных работ». Кроме того, доходы таких организаций или от такой деятельности обычно не поступают в пользу каких бы то ни было частных акционеров или лиц, и таким организациям может быть запрещено прямое или значительное участие в политической деятельности. Во многих странах некоммерческие организации освобождаются от налогов.

41. В анкете для самооценки термин *оффшорные компании* относится к юридическим лицам, обычно организуемым со статусом компании с ограниченной ответственностью в определенных странах, где на них зачастую распространяется особый или привилегированный режим нормативного регулирования. Такие организации могут использоваться в качестве владельцев или распорядителей деловых предприятий (например, подставная, или «оболочечная», компания или холдинговая компания), для эмиссии акций или облигаций, либо для мобилизации капитала иными способами. Как правило, такие компании освобождаются от местных налогов или платят налоги по льготным ставкам, и им может быть запрещено ведение коммерческой и хозяйственной деятельности в той стране, в которой они зарегистрированы. Примером такой организации является International Business Corporation (IBC). В анкете для самооценки страны должны отвечать на соответствующие вопросы в отношении оффшорных компаний только в том случае, если на их территории имеется оффшорный сектор.

42. В анкете для самооценки применительно к проверке соблюдения рекомендации СР VIII также предусмотрена

категория «Трасты и (или) фонды». Трасты представляют собой особые юридические образования, имеющиеся в некоторых юрисдикциях. Хотя, строго говоря, они не являются юридическими лицами, тем не менее они используются для хранения или перевода активов, и как некоторые юридические лица, могут использоваться в противозаконных целях для скрытия или маскирования истинных владельцев активов. Термин «фонд» относится к в основном к «частным фондам или учреждениям», которые существуют в некоторых странах с гражданским правом и могут заниматься коммерческой и (или) некоммерческой деятельностью. К примерам таких учреждений относятся *Stiftung, stichting, Anstalt* (учреждения, заведения, существующие в Германии и Голландии).

*Секретариат ГФМ (FATF)
27 марта 2002 года*

