

К.Г. Сорокин, В.Е. Пономоренко,
С.Е. Ковалева, Л.К. Карпов

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ
РАЗВИТИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ
СИСТЕМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
ЛЕГАЛИЗАЦИИ ПРЕСТУПНЫХ
ДОХОДОВ
И ФИНАНСИРОВАНИЮ
ТЕРРОРИЗМА
В ГОСУДАРСТВАХ – ЧЛЕНАХ
ЕВРАЗЭС**

ЮСТИЦ  **ИНФОРМ**

Константин Сорокин

**Актуальные вопросы
развития национальных
систем противодействия
легализации преступных доходов
и финансированию терроризма
в государствах-членах ЕврАзЭС**

«Юстицинформ»

2014

Сорокин К. Г.

Актуальные вопросы развития национальных систем противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма в государствах-членах ЕврАзЭС / К. Г. Сорокин — «Юстицинформ», 2014

ISBN 978-5-7205-1215-6

Монография посвящена анализу современного состояния и перспективам гармонизации национальных систем противодействия легализации преступных доходов, финансированию терроризма и распространению оружия массового уничтожения (ПОД/ ФТ) государств-членов ЕврАзЭС. Рассматриваемая проблематика приобретает особую актуальность в связи с активизацией процессов финансовой интеграции в ЕврАзЭС, а также в свете необходимости имплементации в национальное законодательство государств-членов ЕврАзЭС обновленных международных стандартов в области ПОД/ ФТ в преддверии проведения национальной оценки рисков и процедур взаимной оценки по новой методологии Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ). Особое внимание в исследовании уделено актуальным проблемам становления системы внутреннего контроля в целях ПОД/ФТ в российской банковской системе. Исследование представляет интерес для ученых и специалистов-практиков в сфере ПОД/ ФТ, студентов и аспирантов, обучающихся по направлениям «Экономика» и «Юриспруденция».

ISBN 978-5-7205-1215-6

© Сорокин К. Г., 2014

© Юстицинформ, 2014

Содержание

Введение	7
Глава I	10
1.1. Анализ зарубежного опыта создания наднациональных правовых и институциональных основ ПОД/ФТ	10
1. Международные акты в сфере ПОД/ФТ	10
2. Правовые и институциональные основы формирования системы ПОД/ФТ в ЕС и других интеграционных образованиях	13
3. Заимствование международного опыта для создания организационно-правовых основ ПОД/ФТ в ЕврАзЭС	20
Конец ознакомительного фрагмента.	22

**Константин Геннадьевич Сорокин,
Владислав Евгеньевич Понаморенко,
Софья Евгеньевна Ковалева,
Леонид Константинович Карпов**
**Актуальные вопросы развития
национальных систем противодействия
легализации преступных доходов
и финансированию терроризма
в государствах-членах ЕврАзЭС**

Авторский коллектив:

Сорокин Константин Геннадьевич – разделы: 1.2.-1.4, выводы по главе I;

Понаморенко Владислав Евгеньевич – разделы: введение, выводы по главе I;

Ковалева Софья Евгеньевна – разделы: глава II;

Карпов Леонид Константинович – разделы: 1.1.

Ответственные редакторы:

Понаморенко Владислав Евгеньевич,

Сорокин Константин Геннадьевич

Рецензенты:

Абрамова Марина Александровна, заведующая кафедрой «Денежно-кредитные отношения и монетарная политика» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, кандидат экономических наук, профессор;

Косторниченко Владимир Николаевич, профессор кафедры «Денежно-кредитные отношения и монетарная политика» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор экономических наук, доцент;

Коровяковский Денис Геннадьевич, заведующий кафедрой «Организация и правовое регулирование таможенного дела» Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ), кандидат юридических наук, доцент;

Дронин Николай Викторович, секретарь комитета Ассоциации российских банков по вопросам ПОД/ФТ и комплаенс рискам.

Введение

Противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма (ПОД/ФТ) является важным элементом борьбы с отмыванием денег и терроризмом, а также условием повышения региональной и международной безопасности, необходимым условием снижения коррупции¹.

Актуальность совершенствования противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, основывается в первую очередь на том, что масштаб и тяжесть последствий террористических акций напрямую зависят от объема финансирования террористической организации. Поэтому проблема финансирования терроризма оказывается в центре внимания международного сообщества. Таким образом, наряду с международным сотрудничеством в области предотвращения и пресечения самих террористических актов необходимо пресечение источников его финансирования.

Режим противодействия терроризму в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, основывается на целом ряде международных соглашений, в частности Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма (10 января 2000 г.), Резолюциях Совета Безопасности ООН (№ 1373 от 2001 г. и др.).

В институциональном плане необходимо отметить, что в сфере ПОД/ФТ действует профильная международная организация – ФАТФ, устанавливающая стандарты в отношении мер, направленных на противодействие отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения. Она является межправительственной организацией, включающей 36 членов, и в ее деятельности принимают участие свыше 180 стран в рамках глобальной сети региональных групп по типу ФАТФ.

В Рекомендациях ФАТФ содержится требование ко всем странам иметь эффективные системы для предупреждения и противодействия отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения. В Рекомендациях отражены меры, которые странам следует реализовать в рамках своих систем уголовного судопроизводства и регулирования; профилактические меры, которые должны применяться финансовыми учреждениями и иными предприятиями и профессиями; меры по обеспечению прозрачности владения юридическими лицами и образованиями; вопросы, касающиеся учреждения компетентных органов, наделенных соответствующими функциями и полномочиями, а также механизма сотрудничества и взаимодействия; вопросы, касающиеся организации сотрудничества и взаимодействия с другими странами.

В феврале 2012 г. ФАТФ обновила существовавшие ранее 40+9 Рекомендаций, посвященных проблематике отмывания (легализации) преступных доходов (40 рекомендаций) и финансирования терроризма (9 специальных Рекомендаций), одновременно распространив свой мандат на противодействие финансированию распространения оружия массового уничтожения (ФРОМУ).

Новые Рекомендации направлены на противодействие новым угрозам, а также на решение приоритетных задач, таких как противодействие финансированию распространения оружия массового уничтожения и борьба с коррупцией.

Указанные Рекомендации признаны Международным валютным фондом и Всемирным банком международным стандартом в сфере противодействия отмыванию денежных средств

¹ В настоящее время аббревиатура ПОД/ФТ/ФРОМУ и ПОД/ФТ понимаются как равнозначные, а, по мнению ряда экспертов, тематика ФРОМУ является составной частью тематики ФТ. В настоящее время базовый российский Закон № 115-ФЗ в своем названии тематику ФРОМУ не включает. Здесь и далее по тексту ПОД/ФТ /ФРОМУ и ПОД/ФТ предлагается полагать равнозначными.

и финансированию терроризма. Положения указанных документов, по сути, составляют фундамент международного сотрудничества в сфере ПОД/ФТ/ФРОМУ.

В странах Евразийского экономического сообщества имеется соответствующая законодательная база противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Так, Постановлением Межпарламентской ассамблеи ЕврАзЭС от 30 мая 2007 г. № 16 утверждены *Рекомендации в сфере законодательного обеспечения противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.*

В рамках Таможенного союза ЕврАзЭС между странами – участницами ТС был заключен *Договор о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при перемещении наличных денежных средств и (или) денежных инструментов через таможенную границу Таможенного союза*².

Данные документы являются фундаментом только готовящегося к возведению здания ПОД/ФТ/ФРОМУ на уровне Евразийского экономического сообщества.

В связи с необходимостью приведения национальных законодательств государств – членов ЕврАзЭС в соответствие с новыми Рекомендациями ФАТФ возникает ряд проблем, которые необходимо решать в четкой координации между собой стран ЕврАзЭС, в частности проблемы:

- имплементации Рекомендаций в национальные законодательства государств – членов ЕврАзЭС и прохождения 4-го раунда взаимных оценок по линии ФАТФ;

- построения и правового оформления национальных и наднациональных (в рамках ЕврАзЭС) систем оценки рисков ОД/ФТ/ФРОМУ и проведения национальной оценки рисков в государствах – членах ЕврАзЭС;

- выработки евразийской (в рамках ЕврАзЭС) политики в сфере противодействия отмыванию преступных доходов, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения;

- разработки и заключения межгосударственных договоров в рамках ЕврАзЭС в сфере ПОД/ФТ/ФРОМУ;

- создания институциональных основ ПОД/ФТ/ФРОМУ в ЕврАзЭС;

- взаимодействия ЕврАзЭС с региональной организацией по типу ФАТФ – Евразийской группой по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ), в которую помимо стран ЕврАзЭС входят Туркменстан, Узбекистан, Индия и Китай, а также с группой Манивел, куда входит один из ключевых партнеров России – Украина.

Кроме того, актуальными являются вопросы: борьбы с перемещением наличных денежных средств, добытых преступным путем, через границы Таможенного союза (что особенно актуально ввиду

отмены лимита на вывоз наличной валюты физическими лицами из государств – членов Таможенного союза); взаимосвязи проблематики ПОД/ФТ/ФРОМУ с вопросами нелегальной миграции; противодействия финансированию терроризма через сектор некоммерческих организаций и многие другие; взаимодействия национальных подразделений финансовой разведки между собой, с национальными банками и наднациональными органами ЕврАзЭС, координирующими и регламентирующими деятельность государств в сфере ПОД/ФТ/ФРОМУ и др.

Учитывая, что ЕАГ, хотя и специализирована на вопросах ПОД/ФТ, не имеет статуса международной организации, именно в рамках ЕврАзЭС сегодня возможна и необходима скоординированная и целенаправленная реализация политики государств евразийского региона в такой значимой области обеспечения национальной безопасности, как противодействие отмыв-

² Утв. Решением Высшего Евразийского экономического совета от 19 декабря 2011 г. № 12.

ванию преступных доходов, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения.

Исходя из сказанного, глубокое научное исследование заявленной тематики видится сегодня более чем актуальным.

Настоящее исследование построено по следующему принципу: в первой главе в свете новой редакции рекомендаций ФАТФ исследуются актуальные вопросы гармонизации национального законодательства государств – членов ЕврАзЭС в сфере ПОД/ФТ, а также вопросы создания наднациональных организационно-правовых основ ПОД/ФТ; во второй главе – анализируются проблемы и тенденции развития национальной системы ПОД/ФТ применительно к банковскому сектору, последние изменения действующего законодательства, направленные на имплементацию новых требований ФАТФ в отношении финансовых учреждений.

По завершении каждой из глав даются выводы и формулируются предложения для национальных и наднациональных органов власти по совершенствованию организационно-правовых основ ПОД/ФТ.

Глава I

Проблемы и перспективы формирования организационно-правовых основ ПОД/ФТ в государствах – членах ЕврАзЭС

1.1. Анализ зарубежного опыта создания наднациональных правовых и институциональных основ ПОД/ФТ

1. Международные акты в сфере ПОД/ФТ

Изучение мирового опыта ПОД/ФТ³ без исследования международных актов в этой области было бы затруднительным. С этой целью нами проанализированы международные конвенции, посвященные борьбе с преступностью.

1.1. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности

Одним из основных документов, оказавших существенное влияние на правовое регулирование деятельности кредитных организаций в ЕС и во всем мире, является Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, принятая Резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 г.⁴

Согласно статье 6 указанной Конвенции (криминализация отмывания доходов от преступлений) каждое Государство-участник

принимает в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства такие законодательные и другие меры, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемых следующие деяния, когда они совершаются умышленно:

а)

i) конверсию или перевод имущества, если известно, что такое имущество представляет собой доходы от преступлений, в целях сокрытия или утаивания преступного источника этого имущества или в целях оказания помощи любому лицу, участвующему в совершении основного правонарушения, с тем чтобы оно могло уклониться от ответственности за свои деяния;

ii) сокрытие или утаивание подлинного характера, источника, местонахождения, способа распоряжения, перемещения, прав на имущество или его принадлежность, если известно, что такое имущество представляет собой доходы от преступлений;

b) при условии соблюдения основных принципов своей правовой системы:

i) приобретение, владение или использование имущества, если в момент его получения известно, что такое имущество представляет собой доходы от преступлений;

³ В настоящей монографии под аббревиатурой ПОД/ФТ понимается не только тематика противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем (ПОД) и финансированию терроризма (ФТ), но и в необходимых случаях тематика финансирования распространения оружия массового уничтожения (ФРОМУ).

⁴ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml

ii) участие, причастность или вступление в сговор с целью совершения любого из преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей статьей, покушение на его совершение, а также пособничество, подстрекательство, содействие или дача советов при его совершении.

Также Конвенцией установлено, что:

a) каждое Государство-участник стремится применять положения конвенции к самому широкому кругу основных правонарушений;

b) каждое Государство-участник включает в число основных правонарушений все серьезные преступления, как они определены в статье 2 Конвенции, и преступления, признанные таковыми в статьях 5, 8 и 23 Конвенции. В случае, когда законодательство Государств-участников содержит перечень конкретных основных правонарушений, в него включается, как минимум, всеобъемлющий круг преступлений, связанных с деятельностью организованных преступных групп;

c) для целей подпункта b основные правонарушения включают преступления, совершенные как в пределах, так и за пределами юрисдикции соответствующего Государства-участника. Однако преступления, совершенные за пределами юрисдикции какого-либо Государства-участника, представляют собой основные правонарушения только при условии, что соответствующее деяние является уголовно наказуемым согласно внутреннему законодательству государства, в котором оно совершено, и было бы уголовно наказуемым согласно внутреннему законодательству Государства-участника, в котором осуществляется или применяется настоящая статья, если бы оно было совершено в нем;

d) каждое Государство-участник представляет Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций тексты своих законов, обеспечивающих осуществление положений настоящей статьи, а также тексты любых последующих изменений к таким законам или их описание.

До принятия данной Конвенции во многих правовых системах отсутствовали понятие «легализация (отмывание) доходов от преступной деятельности», а также критерии, по которым можно распознать этот вид преступной деятельности⁵.

Состав преступления в виде отмывания денег является произвольным от другого преступного деяния, т. е. процесс отмывания логически не отделим от криминального накопления⁶.

Как правило, финансовый рынок используется для отмывания доходов, полученных преступным путем, посредством трехфазной процедуры⁷:

1. трансформация полученных преступным путем денежных средств в законные инструменты финансового рынка;

2. имущество с целью запутывания следов перемещается до тех пор, пока становится невозможным отследить его происхождение;

3. процесс отмывания денежных средств завершается их интеграцией в инструментарий финансового рынка, с помощью которого имуществу приписывается законное происхождение.

Кроме того, что отмывание денежных средств фактически является преступлением, совершаемым с целью сокрытия совершения другого преступления, в результате которого был получен доход, данный вид преступления наносит невозполнимый урон экономике.

⁵ Кернер Х.-Х., Дах Э. Отмывание денег. Путеводитель по действующему законодательству и юридической практике / пер. с нем. Т. Родионовой, Дж. Войновой. М.: 1996. С. 37–38.

⁶ Зенькович Е.В. Правовые аспекты противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма на рынке ценных бумаг/учеб. – практ. пособие. М.: Волтере Клувер, 2011. С. 2.

⁷ Нобель П. Швейцарское финансовое право и международные стандарты. М., 2007. С. 974–975.

В целях борьбы с отмыванием денежных средств статьей 7 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности предусмотрены конкретные меры борьбы с этим преступлением. В частности, каждое Государство-участник:

а) устанавливает всеобъемлющий внутренний режим регулирования и надзора в отношении банков и небанковских финансовых учреждений, а также в надлежащих случаях других органов, являющихся особо уязвимыми с точки зрения отмывания денежных средств, в пределах своей компетенции в целях недопущения и выявления всех форм отмывания денежных средств, причем такой режим основывается на требованиях в отношении идентификации личности клиента, ведения отчетности и предоставления информации о подозрительных сделках;

б) без ущерба для статей 18 и 27 Конвенции обеспечивает, чтобы административные, регулирующие, правоохранительные и другие органы, ведущие борьбу с отмыванием денежных средств (в том числе, когда это соответствует внутреннему законодательству, и судебные органы), были способны осуществлять сотрудничество и обмен информацией на национальном и международном уровнях на условиях, устанавливаемых его внутренним законодательством, и в этих целях рассматривает вопрос об учреждении подразделения по финансовой оперативной информации, которое будет действовать в качестве национального центра для сбора, анализа и распространения информации, касающейся возможных случаев отмывания денежных средств.

1. Государства-участники рассматривают вопрос о применении практически возможных мер по выявлению перемещения наличных денежных средств и соответствующих оборотных инструментов через их границы и по контролю за таким перемещением при условии соблюдения гарантий, направленных на обеспечение надлежащего использования информации, и не создавая каких-либо препятствий перемещению законного капитала. Такие меры могут включать требование о том, чтобы физические лица и коммерческие организации сообщали о трансграничных переводах значительных объемов наличных денежных средств и передачах соответствующих оборотных инструментов.

2. При установлении внутреннего режима регулирования и надзора согласно положениям настоящей статьи и без ущерба для любой другой статьи Конвенции Государствам-участникам предлагается руководствоваться соответствующими инициативами региональных, межрегиональных и многосторонних организаций, направленными против отмывания денежных средств.

3. Государства-участники стремятся к развитию и поощрению глобального, регионального, субрегионального и двустороннего сотрудничества между судебными и правоохранительными органами, а также органами финансового регулирования в целях борьбы с отмыванием денежных средств.

Конвенцией также урегулирован порядок осуществления международного сотрудничества в целях конфискации (статья 13), предусмотрена возможность проведения совместных расследований (статья 19), утверждены меры, направленные на предупреждение транснациональной организованной преступности (статья 31).

1.2. Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г. является специальной, но не первой конвенцией ООН, породившей начало борьбы с отмыванием (легализацией) преступных доходов. Первым международным договором, закрепившим международные обязательства, направленные на борьбу с этим злом, являлась Конвенция ООН о

борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, принятая конференцией 19 декабря 1988 г. в Вене⁸.

Согласно статье 3 указанной Конвенции каждая Сторона принимает такие меры, которые могут потребоваться, с тем чтобы признать уголовными преступлениями согласно своему законодательству следующие действия, когда они совершаются преднамеренно:

а) производство, изготовление, экстрагирование, приготовление, предложение, предложение с целью продажи, распространение, продажу, поставку на любых условиях, посредничество, переправку, транзитную переправку, транспортировку, импорт или экспорт любого наркотического средства или любого психотропного вещества в нарушение положений Конвенции 1961 г, этой Конвенции с поправками или Конвенции 1971 г.;

б)

i) конверсию или перевод собственности, если известно, что такая собственность получена в результате любого правонарушения или правонарушений, признанных таковыми в соответствии с подпунктом «а» настоящего пункта, или в результате участия в таком правонарушении или правонарушениях, в целях сокрытия или утаивания незаконного источника собственности или в целях оказания помощи любому лицу, участвующему в совершении такого правонарушения или правонарушений, с тем чтобы он мог уклониться от ответственности за свои действия;

ii) сокрытие или утаивание подлинного характера, источника, местонахождения, способа распоряжения, перемещения, подлинных прав в отношении собственности или ее принадлежности, если известно, что такая собственность получена в результате правонарушения или правонарушений, признанных таковыми в соответствии с подпунктом «а», или в результате участия в таком правонарушении или правонарушениях;

с) с учетом своих конституционных положений и основных принципов своей правовой системы:

i) приобретение, владение или использование собственности, если в момент ее получения было известно, что такая собственность получена в результате правонарушения или правонарушений, признанных таковыми в соответствии с подпунктом «а» настоящего пункта, или в результате участия в таком правонарушении или правонарушениях.

Необходимо отметить, что Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (Страсбург, 8 ноября 1990 г.), принятая после Конвенции ООН 1988 г, содержит аналогичные положения.

2. Правовые и институциональные основы формирования системы ПОД/ФТ в ЕС и других интеграционных образованиях

Вышеуказанные Конвенции ООН повлияли на развитие правового регулирования деятельности кредитных организаций в ЕС. Не последнее место в системе законодательства ЕС о деятельности кредитных организаций занимают нормативные акты о борьбе ст.н. отмыванием денег и финансированием терроризма. Первым документом на наднациональном уровне была Директива ЕЭС 91/308/ ЕЭС от 10 июня 1991 г. о предотвращении использования финансовой системы в целях отмывания денег, которая как раз и была принята с учетом положений Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г., а также рекомендаций группы FATF⁹. Директива 1991 г. стала поистине революционной, поскольку впервые установила на общеевропейском уровне определение отмывания денег – умышленные действия лица в отношении имущества, добытого преступным путем.

⁸ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/illicit_drugs.pdf

⁹ Европейское право: учебник для вузов/ под ред. Л.М. Энтина. М.: Инфра-М, 2001. С.704.

При этом был установлен перечень операций, подлежащих обязательному контролю, сформулированы признаки подозрительных операций, закреплены правила контроля за такими операциями (сбор информации о клиентах кредитных организаций, передача такой информации компетентным органам государств), установлены требования к руководителям и сотрудникам организаций, осуществляющих банковские операции.

После принятия Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г. в ЕС была принята т. н. вторая Директива ЕС по борьбе с отмыванием денег 2001 г. Был расширен круг лиц, подпадающих под действие контрольных процедур, и установлена обязанность кредитных организаций взаимодействовать с компетентными органами государств – членом ЕС. На сегодняшний день основным документом в данной сфере является

Директива Европейского парламента и Совета Европейского союза 2005/60/ЕС от 26 октября 2005 г.¹⁰ о предотвращении использования финансовой системы для отмывания денежных средств и финансирования терроризма, заменившая собой директиву 2001 г. по борьбе с отмыванием денег.

2.1. Рекомендации ФАТФ как международный стандарт по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения. Опыт применения в ЕС

Рекомендации ФАТФ не заменяют соответствующие положения иных международных актов, а при необходимости, дополняя их, сводят в единую систему организационных принципов и правовых норм, играя при этом важную роль в процессе кодификации норм и правил в сфере ПОД/ФТ. В соответствии с Резолюцией Совета Безопасности ООН № 1617 (2005)¹¹ Рекомендации ФАТФ являются обязательными международными стандартами для выполнения государствами – членами ООН. Так, согласно пункту 7 Резолюции Совет Безопасности настоятельно призывает все государства-члены соблюдать всеобъемлющие международные стандарты, воплощенные в Рекомендациях ФАТФ. Труппа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) (англ. Financial Action Task Force on Money Laundering – FATF)¹² – межправительственная организация, которая занимается выработкой мировых стандартов в сфере противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма (ПОД/ФТ), а также осуществляет оценки соответствия национальных систем ПОД/ФТ этим стандартам.

В настоящее время она включает 36 членом: 34 страны и две международные организации, а также более 20 наблюдателей: пять региональных структур по типу ФАТФ и более 15 других международных организаций или органов.

Основным документом в деятельности ФАТФ являются 40 Рекомендаций, которые в настоящее время, по утверждению самих разработчиков, представляют собой новый всеобъемлющий комплекс мер по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма¹³. Первоначальные 40 рекомендаций ФАТФ были разработаны в 1990 г. в качестве инициативы по противодействию использованию финансовых систем лицами, отмывающими доходы от незаконного оборота наркотиков. В 1996 г. Рекомендации были пересмотрены первый раз для отражения развивающихся технологий отмывания денег. 40 Рекомендаций 1996 г. были одобрены

¹⁰ Официальный журнал Европейского союза. 2005. L 309/15.

¹¹ <http://www.un.org/russian/document/scresol/res2005/res1617.htm>

¹² Такой перевод названия организации и аббревиатура на русском языке закреплены статьей 12 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ / СПС «Гарант».

¹³ С официальным текстом сорока Рекомендаций можно ознакомиться в сети Интернет по адресу: <http://www.fatf-gafi.org>

более чем 130 странами мира и в настоящее время представляют собой международный стандарт по противодействию отмыванию денежных средств, добытых преступным путем, имплементированный в национальное законодательство многими государствами.

В октябре 2001 г. ФАТФ разработала восемь специальных рекомендаций по вопросам финансирования терроризма. Эти Рекомендации содержали набор мер, направленных на борьбу с финансированием террористических актов и террористических организаций, и дополнили сорок Рекомендаций.

В октябре 2004 года была принята еще одна – специальная Рекомендация, о контроле над перемещением наличных денежных средств физическими лицами¹⁴.

В феврале 2012 года ФАТФ пересмотрела ранее изданные рекомендации¹⁵. Пересмотренные 40 Рекомендаций охватывают не только отмывание доходов и финансирование терроризма, но и тематику финансирования распространения оружия массового уничтожения. Также необходимо отметить, что был расширен перечень предикатных преступлений, который пополнился налоговыми преступлениями.

Рекомендации создают всеобъемлющий и согласованный комплекс мер по борьбе с отмыванием доходов и финансированием терроризма. ФАТФ признает, что страны имеют различные правовые и финансовые системы и поэтому все не могут принимать идентичные меры для достижения общей цели, особенно в конкретных вопросах. Вследствие этого Рекомендации устанавливают минимальные стандарты действий для стран по применению этих конкретных аспектов в соответствии со своими конкретными условиями и конституциональными структурами. Рекомендации охватывают все меры, которые следует иметь в национальных системах уголовного правосудия и регулирования; превентивные меры, которые необходимо предпринять финансовым учреждениям и другим определенным предприятиям и профессиям, а также международное сотрудничество.

Ключевым элементом в борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма является необходимость мониторинга и оценки национальных систем по отношению к этим международным стандартам. Устанавливается, что взаимные оценки, проводимые ФАТФ и региональными структурами по типу ФАТФ, а также оценки, проводимые МВФ и Всемирным банком, являются жизненно важным механизмом обеспечения того, чтобы Рекомендации ФАТФ эффективно применялись всеми странами.

С момента своего создания ФАТФ возглавила усилия по принятию и осуществлению мер, направленных на противодействие использованию финансовой системы в противоправных целях. Ведущая роль в формировании общепризнанных принципов и стандартов в этой области принадлежит именно ФАТФ. Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег была создана G-7 (Большой семеркой) на саммите, который состоялся в Париже в 1989 г., в ответ на растущую озабоченность по отмыванию денег.

В сфере борьбы с отмыванием денежных средств, добытых преступным путем, и финансированием терроризма ЕС также ориентируется на общепризнанные международные стандарты. В частности, стандартами определяется, что не следует вести анонимных счетов или счетов, открытых на явно вымышленные имена.

Кроме того, устанавливаются основные требования к идентификации клиентов. Финансовым организациям следует принимать меры по надлежащей проверке клиентов, включая установление и проверку личности их клиентов, при следующих действиях:

- установлении деловых отношений;

¹⁴ С официальным текстом девяти специальных Рекомендаций можно ознакомиться в сети Интернет по адресу: <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/8/17/34849466.pdf>

¹⁵ С официальным текстом пересмотренных Рекомендаций можно ознакомиться по адресу: [http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF% 20 Recormmnendations%20\(app roved %20 February%202012\)%20reprint%20May %202012%20web%20version.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%20(approved%20February%202012)%20reprint%20May%202012%20web%20version.pdf)

- осуществлении разовых операций свыше установленного максимального размера или являющихся денежными переводами в обстоятельствах, отраженных в Пояснительной записке к Специальной рекомендации VII;

- наличия подозрения на отмыwanie денег или финансирование терроризма;
- наличия у финансовой организации сомнений относительно достоверности или адекватности ранее полученных данных по идентификации клиента.

Меры по надлежащей проверке клиента, которые должны быть приняты, включают:

- идентификацию клиента и проверку личности клиента с использованием надежных, полученных из независимых источников документов, данных или информации (идентификационные данные);

- идентификацию бенефициарного собственника и принятие таких разумных мер по проверке личности бенефициарного собственника, которые позволят финансовой организации считать, что ей известно, кем является бенефициарный собственник. Для юридических лиц и образований это должно включать принятие финансовыми организациями разумных мер по выяснению структуры собственности и контроля клиента;

- получение информации о цели и предполагаемом характере деловых отношений;

- проведение на постоянной основе проверки деловых отношений и тщательного изучения операций, осуществляемых в ходе таких отношений для обеспечения того, чтобы осуществляемые операции соответствовали сведениям организации об этом клиенте, его бизнесе и характере рисков, включая, где необходимо, источник средств.

Финансовым организациям обеспечивается необходимая гибкость в определении мер идентификации в зависимости от типа клиента, деловых отношений или вида сделки на основе применения принципа оценки риска. Меры, подлежащие применению, должны соответствовать указаниям, изданным уполномоченными органами власти. В отношении категорий повышенного риска финансовым организациям следует применять усиленные меры надлежащей проверки. Также устанавливается, что страны могут предоставить финансовым организациям право применять меры надлежащей проверки в сокращенном или упрощенном виде в определенных ситуациях при низком риске.

Финансовым организациям следует проверять личность клиента и бенефициарного собственника до или в ходе установления деловых отношений или проведения операций для разовых клиентов. Страны могут разрешить финансовым организациям завершать проверку клиентов в разумно осуществимые сроки после установления деловых отношений в тех случаях, когда существует эффективное управление рисками отмыwania денег и когда это необходимо для обеспечения непрерывности нормальной предпринимательской деятельности.

В тех случаях, когда финансовая организация не может выполнить положения требований по идентификации, не следует открывать счет, устанавливать деловые отношения, осуществлять операцию. Следует прекратить деловые отношения и рассмотреть вопрос о направлении сообщения о подозрительной сделке в отношении этого клиента.

Устанавливается обязанность применять данные требования ко всем новым клиентам, хотя финансовым организациям следует также распространять эти условия по возможности и на существующих клиентов, основываясь на учете фактических обстоятельств и риска, и проводить надлежащие проверки таких существующих отношений в подходящие сроки (Рекомендация 10 ФАТФ)¹⁶.

Ряд дополнительных требований фиксируется в отношении трансграничных банковских отношений и иных аналогичных отношений (Рекомендация 13 ФАТФ)¹⁷. В случае возникновения таких отношений устанавливается обязанность собирать информацию об организа-

¹⁶ Ранее Рекомендация 5 ФАТФ.

¹⁷ Ранее Рекомендация 7 ФАТФ.

ции-респонденте, достаточную для того, чтобы получить полное представление о характере ее деятельности; установить на основании доступной из открытых источников информации репутацию организации и качество надзора, в том числе выяснить, проводились ли в отношении нее расследования по поводу отмыwania денег или финансирования терроризма, а также предпринимались ли действия со стороны контролирующих органов.

Финансовые организации должны уделять особое внимание любым угрозам отмыwania денежных средств, которые могут исходить от новых или разрабатываемых технологий, способствующих анонимности, и применять меры, если потребуется, для предотвращения их использования в схемах отмыwania денег. В том числе финансовым организациям требуется иметь действующие программы и процедуры для противодействия любым специфическим рискам, связанным с деловыми отношениями или сделками, где отсутствует непосредственный контакт между контрагентами.

В отношении хранения информации о совершенных операциях устанавливается правило: хранить, по меньшей мере, в течение пяти лет все необходимые записи об операциях как на внутреннем, так и на международном рынке, которые позволили бы оперативно отвечать на запросы компетентных органов о предоставлении информации. Такие записи должны быть достаточными для восстановления отдельных операций (включая суммы и типы валют, если они были задействованы), чтобы предоставить, если необходимо, доказательства для судебного преследования преступной деятельности. Устанавливается обязанность хранить данные по идентификации, полученные в ходе проведения надлежащей проверки клиентов (например, копии или данные официальных идентификационных документов, таких как паспорта, идентификационные карточки, водительские удостоверения или аналогичные документы, клиентские досье по счетам и деловую переписку), как минимум, в течение пяти лет после окончания деловых отношений.

Идентификационные данные и записи об операциях должны предоставляться в распоряжение национальных компетентных органов в соответствии с их полномочиями.

Финансовым организациям необходимо уделять особое внимание всем сложным, необычно крупным операциям, а также всем нестандартным схемам операций, не имеющим явной экономической или видимой законной цели. Следует, насколько это возможно, изучать основания и цели таких операций, фиксировать обнаруженное в письменной форме и быть готовыми оказать содействие компетентным органам и аудиторам.

Влияние деятельности ФАТФ на правовое регулирование деятельности кредитных организаций в ЕС заключается в том, что рекомендации ФАТФ реципируются в наднациональное законодательство ЕС. Так, Директива Европейского парламента и Совета № 2005/60/ ЕС от 26 октября 2005 г. о предотвращении использования финансовой системы для целей отмыwania денег и финансирования терроризма отражает рекомендации, выработанные Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыwанием денег ФАТФ. Например, согласно статье 6 Директивы 2005/60/ЕС, государства-члены должны запретить кредитным и финансовым учреждениям открывать анонимные счета или анонимные банковские расчетные книжки (Рекомендация 10 ФАТФ¹⁸).

В соответствии со статьей 20 Директивы 2005/60/ЕС государства-члены должны требовать от учреждений и лиц, охватываемых этой Директивой, обращать особое внимание на виды деятельности, которые могут быть связаны с отмыwанием денег или финансированием терроризма, в частности на комплексные или необычно крупные сделки, а также на необычную динамику операций, которые не имеют явной экономической или видимой законной цели (Рекомендация 11 ФАТФ в предыдущей редакции)¹⁹.

¹⁸ Ранее Рекомендация 5 ФАТФ.

¹⁹ Действующая редакция Рекомендации 11 незначительно видоизменена и больше уделяет внимание хранению докумен-

В рамках Директивы 2005/60/ЕС были отражены изменения стандартов ФАТФ. Статья 1 Директивы содержит определение отмывания денежных средств, к которому относятся такие виды деятельности, как:

- обмен и/или передача имущества, когда известно, что такое имущество было получено в результате преступной деятельности или от участия в такой деятельности, с целью устранения либо утаивания источников такого имущества, либо оказания содействия лицу, которое получает доходы от подобной деятельности, чтобы избежать юридических последствий своих действий;
- сокрытие источников, местонахождения, перемещения, права собственности или сопутствующих прав на имущество, приобретенное в результате криминальной деятельности;
- приобретение, владение, использование имущества, когда заранее (ко времени его получения) известно, что такое имущество приобретено в результате преступной деятельности;
- участие, содействие, помощь, консультирование в целях получения доходов от действий, перечисленных в предыдущих пунктах.

Таким образом, на примере конкретного наднационального нормативного акта ЕС можно сделать вывод о том, что международные стандарты реципируются в право ЕС. При этом ЕС как интеграционное образование имеет передовой опыт в применении рекомендаций ФАТФ.

2.2. Деятельность иных международных организаций в области ПОД/ФТ

При выполнении задач ФАТФ сотрудничает с другими международными органами, участвующими в борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма. Всего в мире существует несколько региональных организаций, подобных ФАТФ:

- 1) Asia Pacific Group (APG) – Азиатско-Тихоокеанская группа (АТТ)²⁰;
- 2) Caribbean Financial Action Task Force (CFATF) – Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег Карибского бассейна (КФАТФ)²¹;
- 3) Eurasian Group (EAG) – Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕГ)²²;
- 4) Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group (ESAAMLG) – Группа по борьбе с отмыванием денег Восточной и Южной Африки (ИСААМЛГ)²³;
- 5) Moneyval – МАНИВАЛ²⁴;
- 6) Grupo de Accion Financiera de Sudamerica (GAFISUD) – Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег в Южной Америке (ГАФИСУД)²⁵;
- 7) Inter Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa (GIABA) – Межправительственная группа по борьбе с отмыванием денег в Западной Африке (ГИАБА)²⁶;
- 8) Middle East and North Africa Financial Action Task Force (MENAFATF) – Группа по финансовым мероприятиям Ближнего Востока и Северной Африки (МЕНАФАТФ)²⁷.

Указанные организации также являются ассоциированными членами ФАТФ.

тов, касающихся сложных и крупных сделок.

²⁰ <http://www.apgml.org/>

²¹ <http://www.cfatf-gafic.org/>

²² <http://www.eurasiangroup.org/>

²³ <http://www.esaamlg.org/>

²⁴ <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/>

²⁵ <http://www.gafisud.info/>

²⁶ <http://www.giaba.org/>

²⁷ <http://www.menafatf.org/>

Отдельно необходимо выделить Группу «Эгмонт»²⁸ – организацию, объединяющую подразделения финансовой разведки (ПФР) 120 государств. Признавая преимущества, присущие развитию сети

ПФР, в 1995 г. подразделения финансовой разведки встретились во дворце Эгмонт-Аренберг в Брюсселе и постановили учредить неофициальную группу, цель которой будет заключаться в содействии международному сотрудничеству

Теперь группа, известная как Группа «Эгмонт», проводит регулярные встречи для поиска путей сотрудничества, особенно в области обмена информацией, обучения и обмена опытом. Основная задача Группы «Эгмонт» заключается в обеспечении форума для ПФР по всему миру в целях улучшения сотрудничества в борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма и содействия осуществлению национальных программ в этой области. Эта поддержка включает:

- расширение и систематизацию международного сотрудничества в области взаимного обмена информацией;
- повышение эффективности ПФР через обучение и развитие персонала, обменов для улучшения навыков и умений персонала, занятого ПФР;
- содействие организации лучшей и безопасной связи между ПФР за счет применения технологий, таких как Egmont Secure Web (ESW);
- содействие усилению координации и поддержки со стороны оперативных подразделений членов ПФР;
- содействие оперативной автономии ПФР

Кратко необходимо упомянуть Вольфсбергскую группу и разработанные ею Вольфсбергские принципы – принципы политики по оценке возникновения в деятельности финансовых организаций риска легализации (отмывания) доходов, полученных: преступным путем. Одинадцать ведущих банков мира, список которых, по сведениям, изложенным в указании оперативного характера Банка России от 08 апреля 2003 г. № 53-Т «О внесении изменений и дополнений в Вольфсбергские принципы»²⁹, выглядит следующим образом: ABN AMRO N.V., Bank of Tokyo-Mitsubishi Ltd., Barclays Bank, Citigroup, Credit Suisse Group, Deutsche Bank AG, Goldman Sachs, HSBC, J.P Morgan Private Bank, Santander Central Hispano, Societe Generale, UBS AG, инициировали разработку и 30 октября 2000 г. подписали Всеобщие директивы по противодействию отмыванию доходов в частном банковском секторе (Вольфсбергские принципы). Вольфсбергские принципы содержат приоритетные направления политики банков и основные элементы механизмов по предотвращению использования банковской системы для легализации доходов, полученных преступным путем. В основе политики любого банка в соответствии с Вольфсбергскими принципами должно лежать правило, согласно которому банк может устанавливать отношения только с теми клиентами, в отношении источников доходов или финансирования которых может быть в разумных пределах подтверждено их законное происхождение. Вместе с тем Вольфсбергские принципы предполагают, что конкретные механизмы противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, могут определяться по усмотрению банка.

По мнению автора, имеющего практический опыт работы в подразделении российской кредитной организации по борьбе с отмыванием (легализацией) доходов, полученных преступным путем, Вольфсбергские принципы имеют принципиальное значение. Оно заключается в том, что данные принципы разработаны непосредственно правоприменителями законодательства о борьбе с отмыванием (легализацией) доходов, полученных преступным путем, несущим

²⁸ <http://www.egmontgroup.org/>

²⁹ Вестник Банка России. 2003. № 20.

щими ответственность за его исполнение кредитными организациями. Их практика работы с клиентами и взаимодействия с надзорными органами имеет решающее значение.

3. Заимствование международного опыта для создания организационно-правовых основ ПОД/ФТ в ЕврАзЭС

Так или иначе, любые интеграционные объединения и государства при построении организационно-правовых основ ПОД/ФТ/ФРОМУ обязаны опираться на Рекомендации ФАТФ. Впервые о борьбе с финансированием распространения оружия массового уничтожения говорится в новой редакции Сорока рекомендаций, принятой в феврале 2012 г. По мере совершенствования мер по борьбе с отмыванием денег меняются и сами методы, и способы отмывания. Организованная преступность, в свою очередь, изыскивает все новые и новые способы легализации преступно нажитых доходов. Действующая редакция рекомендаций ФАТФ состоит из Сорока рекомендаций, объединенных в семь разделов, каждый из которых посвящен самостоятельному направлению ПОД/ФТ/ФРОМУ.

Особый интерес вызывает мнение практикующих работников кредитных организаций относительно положений обновленного текста Рекомендаций. По мнению М.В. Каратаева, анализ обновленной версии международных стандартов финансового мониторинга позволяет выделить следующие ключевые точки повышения эффективности процедур внутреннего контроля в целях ПОД/ФТ, применяемого российскими банками:

- 1) подотчетность высшему руководству (кредитной организации);
- 2) комплексность корпоративных систем внутреннего контроля в целях ПОД/ФТ;
- 3) применение риск-ориентированного подхода (к ПОД/ФТ)³⁰.

Безусловно, указанные направления ПОД/ФТ являются важными в свете необходимости применения международных стандартов в ЕврАзЭС. Однако необходимо отметить, что применение т. н. риск-ориентированного подхода не является новым явлением. В предыдущей редакции Рекомендаций финансовым организациям предоставлялась возможность применять меры по надлежащей проверке клиентов в определенных масштабах в зависимости от риска, определяемого типом клиента, характером деловых отношений или видом сделки (Рекомендация 5 в предыдущей редакции). Развитие данного принципа привело к тому, что риск-ориентированный подход будет применяться ко всем мерам ПОД/ФТ и не только финансовыми организациями, но и государствами. Согласно Рекомендации 1 ФАТФ государствам необходимо выявлять, оценивать и осознавать риски отмывания преступных доходов и финансирования терроризма для страны, а также принимать меры, в том числе уполномочить какой-либо орган власти или определить механизм согласования действий по оценке рисков и использования средств с целью эффективного снижения рисков. Исходя из такой оценки государствам необходимо применять подход, основанный на оценке рисков, для того, чтобы меры, принимаемые для предотвращения или уменьшения отмывания преступных доходов и финансирования терроризма, соответствовали выявленному риску. Такой подход будет являться необходимой основой для эффективного распределения средств в режиме противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма (ПОД/ФТ), а также для претворения в жизнь мер, основанных на оценке риска, в полном соответствии с Рекомендациями ФАТФ. В случае если государства выявляют более высокую степень рисков, им необходимо гарантировать то, что их режим ПОД/ФТ в достаточной мере занимается отслеживанием таких рисков. В случае если государствами определяется низкая степень рисков, то при определенных условиях они могут принять решение о применении упрощенных мер по некоторым Рекомендациям ФАТФ.

³⁰ Каратаев М.В. Императивы трансформации международных стандартов финансового мониторинга// Внутренний контроль в кредитной организации. 2012. № 12.

Новеллы, отвечающие вызовам времени, состоят в расширении списка преступлений, на борьбу с которыми направлены требования ФАФТ, а также уточнении перечня преступлений, совершение которых приводит к отмыванию денег:

1. Рекомендация 7 ФАТФ уделяет внимание целенаправленным финансовым санкциям в отношении распространения оружия массового уничтожения. Согласно этой Рекомендации государствам необходимо ввести целенаправленные финансовые санкции с целью исполнения резолюций, принятых Советом Безопасности Организации Объединенных Наций, имеющих отношение к предотвращению, уменьшению и прекращению распространения оружия массового уничтожения и его финансирования. Такие резолюции требуют от государств незамедлительно замораживать средства или иные активы с целью гарантирования того, что никакие средства или иные активы не будут находиться в распоряжении, прямо или косвенно, или использоваться в интересах какого-либо лица или организации, указанных или обозначенных по полномочию Совета Безопасности Организации Объединенных Наций в соответствии с главой VII Устава Организации Объединенных Наций.

2. Другим новшеством является включение в состав т. н. предикатных преступлений, используемых для отмывания денег налоговых преступлений.

3. Рекомендация 12 уделяет повышенное внимание публичным должностным лицам в целях борьбы с отмыванием коррупционных доходов. Как ни странно, перечень мер ПОД/ФТ, применяемых к таким лицам, не расширился, однако список таких лиц существенно уточнен. Финансовым организациям необходимо принимать соответствующие меры для определения того, является ли клиент или выгодоприобретающий собственник отечественным публичным должностным лицом или лицом, уполномоченным на выполнение основной задачи международной организацией. Требования касательно таких лиц также применимы к членам их семей и их деловым партнерам. Необходимо отметить, что ранее к публичным должностным лицам относились только иностранные должностные лица, а требования к ним не применялись к членам их семей.

В результате анализа новой редакции Рекомендаций ФАТФ можно сделать вывод о том, что все вышеперечисленные новшества являются скорее техническими, нежели определяющими. Представляется, что перечень преступлений, с помощью которых осуществляется отмывание денежных средств, также как и перечень особо опасных преступлений, совершение которых финансируется злоумышленниками посредством финансовой системы, может уточняться и расширяться. Главное – ФАТФ следует сложившимся устоям в регулировании деятельности по ПОД/ФТ, а сами рекомендации окончательно сформулированы, как следует из названия документа, в качестве международного стандарта, одобренного более чем 180 странами.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.