

# ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ОТМЫВАНИЯ ДЕНЕГ И ФИНАНСИРОВАНИЯ ТЕРРОРИЗМА

Практическое руководство  
для банковских специалистов

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



THE WORLD BANK



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

**Предотвращение отмывания денег и  
финансирования терроризма: практическое  
руководство для банковских специалистов**

*Текст предоставлен правообладателем  
[http://www.litres.ru/pages/biblio\\_book/?art=4243155](http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=4243155)*

*Предотвращение отмывания денег и финансирования терроризма: Практическое руководство  
для банковских специалистов / Пьер-Лоран Шатен и др.; Пер. с англ.: Альпина Паблишерз;  
Москва; 2011*

*ISBN 978-5-9614-1466-0, 978-5-9614-1105-8*

**Аннотация**

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

Книга адресована банковским работникам и специалистам в области финансового контроля.

# Содержание

|                                                                                                                             |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Благодарности                                                                                                               | 5  |
| Об авторах                                                                                                                  | 7  |
| Предисловие                                                                                                                 | 9  |
| Введение                                                                                                                    | 11 |
| Предпосылки                                                                                                                 | 11 |
| Цель и задачи                                                                                                               | 13 |
| Предметный охват                                                                                                            | 14 |
| Методология составления                                                                                                     | 15 |
| Примечания                                                                                                                  | 16 |
| 1. Создание эффективной системы банковского надзора с целью борьбы с отмыванием денег/ финансированием терроризма           | 17 |
| 1. Общие положения                                                                                                          | 17 |
| 2. Важность борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма для руководства страны и органов банковского надзора     | 19 |
| 2.1. Международные последствия                                                                                              | 19 |
| 2.2. Обеспечение реализации внутренней политики                                                                             | 19 |
| 2.3. Уголовные последствия                                                                                                  | 19 |
| 2.4. Повышение безопасности и прозрачности банковской деятельности                                                          | 20 |
| 2.5. Качественный характер риска                                                                                            | 20 |
| 2.6. Банки контролируют вход в финансовую систему                                                                           | 21 |
| 3. Политическая воля – ключ к успеху                                                                                        | 22 |
| 4. Важность сотрудничества и взаимодействия                                                                                 | 23 |
| 4.1. Национальная стратегия                                                                                                 | 23 |
| 4.2. Межведомственная координация                                                                                           | 23 |
| 4.3. Реализация стратегии                                                                                                   | 24 |
| 4.4. Взаимное доверие                                                                                                       | 24 |
| 5. Организационные подходы к эффективному банковскому надзору с целью борьбы с отмыванием денег/ финансированием терроризма | 25 |
| 5.1. Надзор осуществляется органом банковского надзора                                                                      | 26 |
| 5.2. Надзор осуществляется подразделением финансовой разведки или другим ведомством                                         | 27 |
| 5.3. Надзор осуществляется совместно органом банковского надзора и подразделением финансовой разведки                       | 27 |
| 6. Принципы эффективной системы банковского надзора с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма            | 29 |
| 6.1. Независимость                                                                                                          | 29 |
| 6.2. Подотчетность                                                                                                          | 30 |
| Конец ознакомительного фрагмента.                                                                                           | 31 |

**Пьер-Лоран Шатен**  
**Предотвращение отмывания денег**  
**и финансирования терроризма:**  
**Практическое руководство**  
**для банковских специалистов**

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

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

THE WORLD BANK  
Washington, DC

## Благодарности

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

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

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

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

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

**Бельгия:** Комиссия по банкам, финансам и страхованию; Национальный банк Бельгии; Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI – бельгийский орган финансовой разведки); Бельгийская ассоциация банков; Бельгийская финансовая федерация, ING, CPN Banque, Petercam.

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

**Италия:** Ufficio Italiano dei Cambi<sup>1</sup>, Банк Италии.

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

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

---

<sup>1</sup> Ufficio Italiano dei Cambi в настоящее время является частью Банка Италии и носит название Banca d'Italia – Unità di Informazione Finanziaria (UIF).

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

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

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

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

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

Авторский коллектив  
Вашингтон, округ Колумбия  
Март 2009 г.

## Об авторах

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

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

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

**Седрик Муссе** начал работать во Всемирном банке в 2005 г. в качестве старшего специалиста по финансовому сектору. Принимал участие в программах оценки финансового сектора в Азии, на Ближнем Востоке и в Африке, где проверял надежность национальных финансовых систем и соответствие оцениваемых стран рекомендациям Международной группы по борьбе с финансовыми злоупотреблениями (FATF) и Базельским «Основным принципам эффективного банковского надзора». Также способствовал разработке и внедрению систем надзора, основанных на оценке существующих рисков, в нескольких странах Азии, Латинской Америки и Африки путем проведения тренингов, оказания технического

содействия и помощи в составлении регулирующего законодательства. Кроме того, участвовал в исследованиях по вопросам реализации соглашения «Базель II» и создания резервов на покрытие убытков по ссудам, а также рыночной дисциплины. Принимал участие в исследовании последствий кризиса субстандартного кредитования для европейской банковской системы, которое проводилось Комитетом европейских органов банковского надзора в конце 2007 г. До прихода во Всемирный банк г-н Муссе работал в отделах выездных и документарных проверок Банка Франции и непосредственно отвечал за надзор за деятельностью ряда крупнейших финансовых групп страны. Является выпускником Руанской высшей коммерческой школы (бизнес-школы) и Парижского института политических исследований.

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

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

## Предисловие

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

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

Террористическая деятельность и финансирование терроризма также затрагивают и национальную, и международную экономику<sup>2</sup>. Как и лица, занимающиеся отмыванием денег, террористы получают свои огромные доходы разнообразными, преимущественно криминальными, путями: в результате похищения людей, вымогательства, крупномасштабной контрабанды товаров, торговли наркотиками, грабежей и воровства. Для распределения и использования полученных средств им также необходима финансовая инфраструктура.

Одной из центральных задач надзорных и регулирующих органов является обеспечение надежности финансовой системы. Используя все имеющиеся инструменты, они следят за тем, чтобы финансовые учреждения не попали под контроль криминальных кругов и не использовались в преступных целях.

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

---

<sup>2</sup> Международная группа по борьбе с финансовыми злоупотреблениями, 2002 г. См. также R. Barry Johnston, and Oana M. Nedelescu, “The Impact of Terrorism on Financial Markets”, *Journal of Financial Crime*, vol. 13, 2006.

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

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

Авторы попытались составить *практическое* руководство, в котором бы разъяснялись теоретические и практические вопросы банковского надзора. Издание охватывает все аспекты этой деятельности: начиная с целей и задач надзора за банковскими учреждениями, сотрудничества с национальными и международными органами, занимающимися борьбой с отмыванием денег/финансированием терроризма, и заканчивая разработкой и проведением выездных и документарных проверок, наложением санкций и принудительным правоприменением.

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

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

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

## Введение

### Предпосылки

Отмывание денег наносит огромный ущерб экономике любой страны, поскольку тормозит ее экономический рост. И отмывание денег, и финансирование терроризма могут ослабить отдельные банки, и оба явления представляют угрозу для репутации всего финансового сектора той или иной страны<sup>1</sup>. Таким образом, борьба с отмыванием денег/финансированием терроризма (antimoney laundering/combating the financing of terrorism, или AML/CFT) является ключевым инструментом для поддержания работоспособности и стабильности финансового сектора.

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

- ♦ репутационные, когда клиенты, обеспечивающие учреждению стабильную депозитную базу и составляющие костяк надежных заемщиков, теряют к нему доверие и переходят на обслуживание в другие банки;

- ♦ операционные, когда отмывание денег и финансирование терроризма отрицательным образом сказывается на внутренних процессах в финансовом учреждении и его отношениях с другими банками, а также ведет к увеличению операционных расходов и затрат на привлечение средств;

- ♦ правовые, когда возникает риск судебных разбирательств, вынесения неблагоприятных судебных решений, невозможности предъявить в судебном порядке претензии по некоторым контрактам, наложения штрафов и применения других санкций, включая отзыв лицензии и отстранение от работы руководства финансового учреждения (в некоторых случаях с пожизненным запретом на работу в банковском секторе).

Ключевая задача правительства любой страны – сделать все необходимое, чтобы банковская система не могла быть использована для отмывания денег и финансирования терроризма. Эта цель может быть достигнута лишь при активном участии органов банковского надзора. Преодоление трудностей, связанных с внедрением, контролем и реализацией политики борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, стало центральной задачей как развитых, так и развивающихся стран. Это подтверждают отчеты по Программе оценки финансового сектора и результаты взаимной оценки финансовых систем региональными структурами типа FATF<sup>2</sup> (FSRBs<sup>3</sup>) за 2002–2008 гг.: в подавляющем большинстве случаев надзор за соблюдением принципов борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма является самым слабым звеном национальных программ (см. рис. 1).



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

Всемирный банк изучил около 56 докладов, подготовленных FATF (Международной группой по борьбе с финансовыми злоупотреблениями), FSRBs (региональными структурами типа FATF) и международными финансовыми учреждениями, чтобы создать базу для внедрения международных стандартов борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма в развитых и развивающихся странах. Анализ этих документов позволил сделать ряд важных выводов. Так, на рис. 1 видно, что в большинстве стран уровень соответствия финансовой системы рекомендациям FATF, касающимся надзора в банковском секторе, несколько ниже уровня соответствия всем рекомендациям в целом. Исключение составляет рекомендация 29 (список рекомендаций FATF см. в приложении 9).

## Цель и задачи

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

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

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

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

## Предметный охват

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

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

## **Методология составления**

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

На первом этапе работы авторы составили список ключевых вопросов, которые планировалось задать в ходе совещаний и встреч с представителями органов власти каждой страны, с тем обеспечить единообразие используемых в ходе исследования методов сбора информации. Затем члены команды посетили США, четыре европейских (Бельгия, Италия, Нидерланды, Испания) и четыре азиатских государства (Малайзия, Южная Корея, Сингапур, китайский Гонконг), а также такие офшорные центры, как Джерси и Лабуан.

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

## Примечания

1. См. Brent L. Bartlett, International Development group: Dewey Ballantine, LLP, The Negative Effects of Money Laundering on Economic Development (Asian Development Bank, 2002).

2. Международная группа по борьбе с финансовыми злоупотреблениями (FATF) – это межправительственная структура, в задачу которой входит разработка и внедрение внутригосударственных и международных механизмов по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма. Таким образом, FATF, созданная в 1989 г., является директивным органом, стимулирующим законодательные и регуляторные реформы в данной области. Чтобы решить поставленную задачу, FATF были опубликованы 40 + 9 рекомендаций в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.

3. Региональные структуры типа FATF (FSRB) имеют схожие с последней форму и функции, хотя работают на региональном уровне. В отличие от FATF, FSRB не устанавливают международные стандарты. Некоторые члены FATF также входят в соответствующие региональные структуры. К FSRB относятся: Группа по борьбе с отмыванием денег в странах Азиатско-Тихоокеанского региона (APG, <http://apgml.org/>); Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег в странах Южной Америки (GAFISUD, <http://www.esaamlg.org/>); Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег в странах Карибского бассейна (CFATF, <http://www.cfatf.org/>); Комитет экспертов Совета Европы по оценке мер борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма (EAG, <http://www.eurasiangroup.org/>); Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег в Восточной и Южной Африке (ESAAMLG, <http://www.esaamlg.org/>); Межправительственная группа по борьбе с отмыванием денег в Западной Африке (GIABA, <http://www.giabasn.org/>), Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег на Ближнем Востоке и в Северной Африке (MENAFATF, <http://www.menafatf.org/>).

# **1. Создание эффективной системы банковского надзора с целью борьбы с отмыванием денег/ финансированием терроризма**

## **1. Общие положения**

Система борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма любой страны<sup>1</sup> нацелена на решение трех основных задач. Во-первых, помешать преступной деятельности по отмыванию денег/финансированию терроризма. Во-вторых, обнаружить место и время совершения подобных преступлений и, в-третьих, преследовать в уголовном порядке и наказывать лиц, причастных к деяниям такого рода.

Система борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма очень важна для любой страны по нескольким причинам. Заинтересованные государственные структуры в большинстве своем несколько по-разному видят приоритеты при решении данного вопроса, так как в их число входят органы законодательной и исполнительной власти, судебные органы, представители правоохранительных структур, подразделение финансовой разведки<sup>2</sup>, а также представители органов финансового регулирования и надзора. Однако в общий перечень стоящих перед ними задач, помимо прочего, входят необходимость реализации внутренней государственной политики в сфере борьбы с преступностью, повышение надежности и устойчивости банковской системы и исключение отрицательных международных последствий. Политическая воля является главной предпосылкой выполнения этих трех задач. О приверженности страны борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма свидетельствуют наличие соответствующих законов и постановлений, предоставление необходимых полномочий органам власти, выделение министерствам и ведомствам требуемых ресурсов, а также уголовное преследование за подобные преступления.

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

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

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

Прежде всего банковский надзор с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма должен обеспечить общую безопасность и устойчивость банковской системы и предупреждать преступную деятельность по отмыванию денег и финансированию терроризма. В обязанности органа банковского надзора по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма обычно не входит заведение уголовных дел и расследование

частных случаев отмывания денег и финансирования терроризма, но его задачей может стать проверка деятельности банка в ходе надзора. Так, органы банковского надзора выясняют, является ли банковская операция сомнительной и причастен ли тот или иной банковский служащий к отмыванию денег. Органы банковского надзора также наделяются полномочиями для проведения проверок (включая выездные проверки) финансовых учреждений, чтобы обеспечить выполнение ими требований действующего законодательства. Проверки должны включать в себя изучение картотеки клиентов, учетной политики банка, процедур, бухгалтерских книг и отчетности, а также осуществление выборочного контроля.

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

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

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

### **2.1. Международные последствия**

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

### **2.2. Обеспечение реализации внутренней политики**

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

### **2.3. Уголовные последствия**

Кроме введения для банков различных обязанностей в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, таких как обязанность устанавливать личность кли-

ента, сообщать о подозрительных операциях, соблюдать правила ведения учета, международные стандарты также требуют признания деятельности, связанной с отмыванием денег и финансированием терроризма, преступлением в законодательном порядке<sup>4</sup>. Таким образом, в каждом отдельно взятом банке его руководство и сотрудники могут быть подвергнуты уголовному преследованию и наказанию за соучастие в отмывании денег и финансировании терроризма. Это значит, что банки должны заботиться не только о соблюдении действующих в банковском секторе норм и правил, но также проверять свое руководство и сотрудников на предмет причастности к криминальной деятельности, случайной или умышленной. Такой подход увеличивает сложность и разноплановость проблем, касающихся борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.

## **2.4. Повышение безопасности и прозрачности банковской деятельности**

Определенные аспекты обязательств, связанные с борьбой с отмыванием денег, способствуют снижению сферы распространения преступной деятельности в банках. Базельский комитет по банковскому надзору (Базельский комитет)<sup>5</sup> разработал совокупность принципов надзора, которая называется «Основные принципы эффективного банковского надзора», а также вспомогательный документ «Методология основных принципов эффективного банковского надзора»<sup>6</sup>. Согласно первому документу, банк обязан иметь соответствующую политику и процедуры, включающие в себя строгое правило «Знай своего клиента», соблюдение которого способствует развитию высоких этических и профессиональных стандартов в финансовом секторе и препятствует использованию банка в преступных целях<sup>7</sup> — как в национальном масштабе, так и на международной арене. С этой точки зрения международные стандарты борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, связанные с установлением личности клиента и его надлежащей проверкой<sup>8</sup>, предусматривают ведение банками картотеки клиентов, что снижает риск преступной деятельности, например мошенничества.

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

Наконец, рекомендация 15 FATF требует от банка надлежащего кадрового отбора, что исключает возможность найма и повторного трудоустройства в банках преступников и сомнительных лиц. Такого рода меры снижают риск использования банка в преступных целях, таких как мошенничество.

## **2.5. Качественный характер риска**

В отличие от пруденциальных рисков, таких как риск недостатка ликвидности, кредитный или рыночный риски, риски, связанные с отмыванием денег и финансированием терроризма, носят скорее качественный, а не количественный характер. Вследствие этого банковский надзор с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма носит комплексный характер. Например, многие банки могут допустить определенный размер убытков по разного рода займам при условии сохранения их рентабельности. В случае же борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма риски любого рода недопустимы (за исключением единичных случаев), несмотря на тот факт, что даже полное соблюдение обязательств не гарантирует отсутствия случаев отмывания денег и финансирования терроризма. Таким образом, органы банковского надзора по борьбе с отмыванием денег/финанси-

рованием терроризма должны разрабатывать и применять эффективные механизмы, необходимые для оценки качества политики банков, обнаружения случаев отмывания денег и финансирования терроризма, а также выявления и устранения уязвимых мест в работе банков.

## **2.6. Банки контролируют вход в финансовую систему**

Во многих странах, особенно в развитых, банковский сектор – наиболее важная часть финансовой системы. Банки занимают ключевое положение при проведении как внутригосударственных, так и международных платежей, выступают посредниками между вкладчиками и заемщиками и предлагают другие виды финансовых продуктов и услуг. В связи с этим принятая в стране система борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма должна в первую очередь разрабатываться для банков. Благодаря особому месту, занимаемому в финансовой системе, любой банк, не имеющий эффективной программы борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, является уязвимым с точки зрения отмывания денег и финансирования терроризма и, таким образом, может быть с легкостью использован как национальными, так и международными преступниками. Таким образом, чтобы защитить свою финансовую систему, все страны должны иметь эффективную систему борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, отвечающую международным стандартам.

Однако некоторые страны, в особенности развитые, должны использовать такую систему, не затрудняя при этом доступ к услугам банка своим малоимущим гражданам и не повышая цен на такие услуги. Такие граждане, например, вряд ли смогут представить требующиеся документы, удостоверяющие личность, или же оплатить дорогостоящие банковские услуги, связанные с внедрением механизмов борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Рекомендации FATF предусматривают достаточную гибкость в отношении различных внутригосударственных особенностей, а также допускают нововведения, касающиеся расширения доступа к банкам, таких как дистанционное банковское обслуживание. Необходимо также отметить, что в случае если малоимущие граждане не смогут пользоваться услугами официальной банковской системы, они найдут альтернативные системы, которые не подлежат контролю<sup>9</sup> по определению.

### **3. Политическая воля – ключ к успеху**

Для того чтобы система борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма успешно функционировала, правительство страны должно проявить политическую волю и предпринять все необходимые шаги для создания и реализации этой системы. Таким образом оно продемонстрирует четкую приверженность принципам борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Это значит, что государство должно принять и реализовать надлежащие законы и постановления, выделить необходимые для этого ресурсы, предоставить полномочия соответствующим органам, преследовать в судебном порядке преступников и добиваться признания их виновности. Без такого рода приверженности со стороны высшего руководства страны вероятность успеха любой системы борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма крайне мала, поскольку в этом случае стремление рядовых чиновников развивать эффективную систему банковского надзора с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма весьма незначительно. Это объясняется тем, что другие структуры вряд ли будут стараться привнести свой вклад или принимать активное участие в развитии такой системы.

## **4. Важность сотрудничества и взаимодействия**

Отмывание денег и финансирование терроризма являются комплексными преступлениями, и поэтому многие государственные органы должны принимать активное участие в их предотвращении, обнаружении и преследовании преступников. Конкретные ведомства, вовлеченные в этот процесс, могут варьироваться от страны к стране, однако для создания эффективной системы борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма необходимо взаимодействие между следующими органами:

- ◆ органами законодательной власти;
- ◆ органами исполнительной власти или министерствами;
- ◆ судебными органами;
- ◆ правоохранными органами, включая полицию, таможенную службу и т. д.;
- ◆ подразделениями финансовой разведки;
- ◆ контрольно-надзорными органами, включая центральный банк, другие финансовые учреждения, определенные нефинансовые организации и специалистов.

Когда в процесс вовлечены разные ведомства, то перед ними чаще всего стоят разные цели и приоритеты. Однако для системы в целом важно установить общую совокупность целей и задач, а также обеспечить взаимодействие между различными государственными структурами.

Но даже если взаимодействие между соответствующими органами налажено, этого недостаточно для обеспечения эффективной работы системы борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Также требуется взаимодействие между частными учреждениями (например, банками, иными финансовыми учреждениями, а также определенными нефинансовыми организациями и специалистами). Частный сектор связывает особые надежды с выполнением задач системы, а также целесообразностью сроков их достижения. Кроме того, система будет еще эффективнее, а уровень соблюдения законодательства еще выше, если интересы частного сектора будут приняты во внимание.

### **4.1. Национальная стратегия**

Для того чтобы создать систему борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, соответствующую международным стандартам, или же ужесточить уже существующую, национальная стратегия борьбы с подобными преступлениями должна иметь четкие цели. В большинстве стран это с успехом достигается путем создания координационных групп, в которых входят представители государственных министерств/главы ведомств и представители частного сектора. Роль координационной группы заключается в постановке конкретных задач, распределении обязанностей по их выполнению, назначении сроков, в рамках которых каждая отдельная задача должна быть выполнена, а также в контроле за ходом их выполнения.

### **4.2. Межведомственная координация**

В рамках одного правительства разные ведомства чаще всего имеют разные цели и приоритеты, что может привести к конфликту интересов. Так, финансовое благополучие банка может серьезно пострадать из-за излишней огласки правоохранными органами возможных нарушений законодательства со стороны банка. Таким образом, компетентные органы должны добиться эффективной работы системы в целом во избежание нежелательных последствий.

Когда сферы ответственности и обязанности разных ведомств пересекаются, это приводит к различным недоразумениям, поскольку они могут быть по-разному интерпретированы. Во избежание подобных недоразумений министерства/ведомства должны совместными усилиями четко разграничить сферы ответственности в рамках системы борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Отсутствие дублированных обязанностей и неразумной траты средств является дополнительным преимуществом.

Когда существует вероятность конфликта интересов между двумя или более министерствами/ведомствами, необходимо разработать процедуры, с помощью которых в случае возникновения подобного конфликта его можно было бы уладить. Единого способа разрешения таких конфликтов не существует. Зачастую в случае возникновения разногласий сотрудники ведомства обращаются к своему руководству. Иногда посредником между ними может быть назначена сама координационная группа. В любом случае рекомендуется заранее разработать механизм решения любых конфликтов.

### **4.3. Реализация стратегии**

После того как национальная стратегия борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма разработана, сферы ответственности четко определены, а возможность возникновения конфликтов интересов сведена к минимуму, следует разработать план действий по ее реализации. С этой целью во многих странах создаются специальные рабочие группы, в которые входят представители государственных органов и частного сектора. Их роль заключается в проведении и координации намеченных мероприятий. Конечно, во многих случаях отдельно взятые министерства/ведомства несут исключительную ответственность за внедрение некоторых норм и положений, и в этом случае они должны иметь право самостоятельно их утверждать и вводить в действие. Тем не менее, чтобы обеспечить взаимодействие различных ведомств и учесть различные аспекты борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, требуется целая система мер. В особенности это касается частного сектора, на который фактически возложены обязанности по соблюдению требований регулирующих органов.

### **4.4. Взаимное доверие**

Эффективной системой по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма считается та, в которой существует доверие между государственным и частным секторами. Несмотря на то что оба этих сектора имеют разные позиции и приоритеты, их объединяет общая цель. Таким образом, если и государственный, и частный сектор хотят создать эффективную систему борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, выгодную обоим, им необходимо сотрудничать. Если частные учреждения доверяют государственным органам, то они принимают более активное участие в реализации национальной стратегии борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Это особенно важно с точки зрения информирования надзорных органов о подозрительных операциях, учитывая конфиденциальный характер информации, которую частные учреждения должны передавать государству. Передаваемые сведения в обязательном порядке должны быть точными, достоверными и как можно более полными. В условиях отсутствия активного участия со стороны частного сектора или доверия между частным и государственным секторами система борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма никогда не будет работать настолько эффективно, насколько это возможно.

## **5. Организационные подходы к эффективному банковскому надзору с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма**

Каждое государство разрабатывает и устанавливает свои организационные принципы банковского надзора с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Ни принципы Базельского комитета, ни международные стандарты FATF не дают ответа на вопрос о том, какую модель или какие меры банковского надзора должны использоваться государством и какой из видов мероприятий более эффективный. Решения в отношении выбора определенной модели или мер банковского надзора принимаются с учетом индивидуальных особенностей той или иной страны, которые основываются на специфике национальной банковской системы и/или полномочий и ресурсов существующих органов и/или приоритетах в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.

Однако на основе анализа множества систем банковского надзора с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма были выделены три модели (см. пример 1.1):

- ◆ надзор осуществляется органом банковского надзора;
- ◆ надзор осуществляется подразделением финансовой разведки;
- ◆ надзор осуществляется совместно несколькими учреждениями.

### **Пример 1.1 Банковский надзор, основанный на «бизнес-моделях»**

Надзор за банками с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма может осуществлять банковский надзорный орган. Так, в Бельгии это Комиссия по надзору за банками, финансовыми учреждениями и страховыми компаниями (Commission Bancaire Financière et des Assurances), во Франции – Банковская комиссия (Commission bancaire), в Нидерландах – Банк Нидерландов (De Nederlandsche Bank, DNB) и на Джерси, Нормандские острова, – Комиссия по финансовым услугам (Financial Services Commision). В Испании эта обязанность возложена на подразделение финансовой разведки – Комиссию по борьбе с отмыванием денег и финансовыми преступлениями (Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, SEPBLAC). В США практикуется совместный надзор, проводимый несколькими надзорными органами, такими как Совет управляющих Федеральной резервной системы (Federal Reserve Board), Управление контролера денежного обращения (Office of the Comptroller of the Currency, OCC), Федеральная корпорация страхования депозитов (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC) и Управление надзора за сберегательными учреждениями (Office of Thrift Supervision, OTS). В Канаде подразделение финансовой разведки – Канадский центр по анализу финансовых отчетов и операций (Financial Transaction and Reports Analysis Centre of Canada, FINTRAC) отвечает за банковский надзор с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, а также взаимодействует с Управлением по надзору за финансовыми учреждениями (Office of the Superintendent of Financial Institutions,

OSFI), ответственным за надзор за финансовым сектором, подлежащим федеральному регулированию, включая банки и страховые компании<sup>3</sup>.

## 5.1. Надзор осуществляется органом банковского надзора

Банковский надзор с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, осуществляемый банковским надзорным органом, является, пожалуй, самой распространенной организационной моделью и имеет несколько преимуществ. Во-первых, сотрудники надзорных органов не только отличаются высокой квалификацией, но и отлично разбираются в оценке рисков банков, а также в принципах и процедурах управления ими. Во-вторых, риски отмывания денег и финансирования терроризма контролируются наряду с другими рисками нарушения законодательства, за которые банковские надзорные органы несут ответственность. В-третьих, банковские надзорные органы хорошо знают, как работают банки и какие продукты и услуги они предлагают. И в-четвертых, банковские надзорные службы понимают, что существует разница между работой небольших местных и международных банков. Такой международный масштаб ответственности надзорного органа является крайне полезным в случае трансграничного банковского надзора.

Наконец, надзорные органы в большинстве своем имеют, по крайней мере, некоторый опыт контроля за деятельностью финансовых учреждений. Многие банковские институты являются частью крупных финансовых организаций, таких как фондовые фирмы, страховые компании и другие финансовые учреждения. Такие организации часто придерживаются единой общекорпоративной политики в области соблюдения требований регулирующих органов с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма точно так же, как в других областях. Рассматриваемый подход требует глубокого понимания рисков, которым подвергается организация по всем направлениям своей деятельности. Подобный централизованный подход часто подразумевает способность организации оценить риски, связанные с определенным клиентом, особенно при наличии негативных факторов. Несмотря на то что вышеописанные функции носят комплексный характер, органы банковского надзора достаточно компетентны, чтобы оценить возможности и ограничения такой системы.

Данная модель также имеет ряд недостатков. Органы банковского надзора могут не уделить должного внимания вопросам отмывания денег и финансирования терроризма, как это делает правительство, или же не располагать для этого достаточными средствами. Как следствие, вопросы борьбы с данными преступлениями могут быть лишены необходимого – как количественного, так и качественного – внимания. Кроме того, осуществление надзора в целях борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма не является традиционной сферой ответственности органов банковского надзора. В некотором смысле это новая область не только для персонала банков, но и для сотрудников надзорного органа, которым предстоит осваивать новые навыки. Данная ситуация может вначале вызвать некоторые трудности.

---

<sup>3</sup> В Италии Управление по контролю за валютными операциями (Ufficio Italiano dei Cambi) некогда осуществляло банковский надзор с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, однако 1 января 2008 г. оно прекратило свое существование, и его функции были возложены на новое независимое подразделение финансовой разведки, подчиняющееся Банку Италии (Banca d'Italia).

## **5.2. Надзор осуществляется подразделением финансовой разведки или другим ведомством**

Альтернативой вышеописанной модели является надзор, осуществляемый подразделением финансовой разведки или иным государственным ведомством. Согласно этой модели, именно подразделение финансовой разведки (или иное ведомство), а не банковский надзорный орган уполномочено, во-первых, получать доступ ко всей необходимой банковской информации и, во-вторых, проводить проверки. Такие полномочия необходимы для того, чтобы подразделение финансовой разведки или соответствующий государственный орган могли оценить соблюдение регулятивных требований в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.

У данной модели имеется ряд преимуществ. Во-первых, сбор информации и анализ являются основными обязанностями подразделения финансовой разведки. Кроме того, эта структура компетентна в определенных вопросах борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Во-вторых, борьба с отмыванием денег/финансированием терроризма – основная сфера ответственности подобных учреждений. В-третьих, подразделение финансовой разведки располагает прямым доступом к сообщениям о подозрительных операциях и связанной с ними информации. Согласно рекомендации 26 FATF, подразделение финансовой разведки должно иметь прямой или опосредованный оперативный доступ к финансовой и административной информации, а также к сведениям правоохранительных органов, необходимых для выполнения их обязанностей надлежащим образом и анализа сообщений о подозрительных операциях.

Однако описываемая модель не лишена определенных недостатков. Зачастую подразделение финансовой разведки совсем не имеет опыта в проведении финансовых проверок и осуществлении банковского надзора. Кроме того, оно может располагать недостаточными ресурсами для проведения банковского надзора с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма в рамках предприятия. Однако если надзор осуществляет орган, отличный от подразделения финансовой разведки, то вероятна ситуация, когда этот орган не будет иметь доступа к информации о подозрительных операциях. Проверки могут носить ограниченный характер, а наличие нескольких регуляторов и разных подходов к надзору за соблюдением установленных требований могут привести к путанице для банков.

## **5.3. Надзор осуществляется совместно органом банковского надзора и подразделением финансовой разведки**

Третья модель подразумевает разделение обязанностей банковского надзора с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма между подразделением финансовой разведки и банковским надзорным органом (см. пример 1.2). Данная модель имеет одно важное преимущество. Благодаря взаимодействию персонала, а также обмену информацией, накопленным опытом и другими ресурсами между двумя учреждениями качество надзора повышается.

### **Пример 1.2 Совместный банковский надзор**

В Канаде подразделение финансовой разведки (FINTRAC) контролирует соблюдение законодательства в целом, а орган, регулирующий деятельность банков и страховых компаний на федеральном уровне (OSFI), проводит текущую оценку соблюдения требований в области

борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Обе эти службы уполномочены обмениваться информацией в отношении субъектов, контролируемых OSFI, которые должны выполнять требования канадского законодательства в части борьбы с отмыванием денег. С целью практической реализации данных полномочий FINTRAC и OSFI подписали меморандум о том, какой именно информацией они должны обмениваться. Представители обоих органов регулярно встречаются и обсуждают результаты работы OSFI и данные, полученные в ходе анализа сообщений о подозрительных операциях FINTRAC, а также изучают остальную документацию, представленную в OSFI контролируемыми им учреждениями. Такая организация работы исключает дублирование проводимых обоими органами мероприятий, а также предоставляет возможность обсуждать возникающие разногласия, с тем чтобы выработать единую позицию в отношении приемлемых методов управления рисками.

Подобная модель, однако, может представлять некоторые трудности, поскольку требует четкого распределения обязанностей, координации надзорной деятельности, а также наличия механизма разрешения конфликтов. Если обязанности не разграничены, то двойной надзор может привести к неразумной трате средств как банков, так и надзорных органов. По той же самой причине в надзорной деятельности могут возникнуть пробелы из-за того, что каждое из ведомств будет ошибочно полагать, что не оно отвечает за тот или иной аспект банковского надзора. Также возможна ситуация, когда оба ведомства будут по-разному толковать обязанности банков в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.

## **6. Принципы эффективной системы банковского надзора с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма**

Помимо выбора модели надзора, в ходе разработки и последующего внедрения системы банковского надзора государственные органы должны руководствоваться рядом других принципов. Приведенный ниже список не является исчерпывающим, но отражает наиболее успешный опыт многих стран.

Надзорные органы должны:

- ◆ быть достаточно независимыми для того, чтобы их работа была эффективной;
- ◆ нести ответственность перед вышестоящими инстанциями;
- ◆ иметь доступ к информации;
- ◆ иметь полномочия по введению регулирующих норм и правил;
- ◆ иметь право налагать соответствующие санкции;
- ◆ располагать достаточными ресурсами.

Система надзора за банковской деятельностью должна:

- ◆ базироваться на стандартном подходе или подходе, основанном на оценке риска;
- ◆ предусматривать документарные и выездные проверки.

### **6.1. Независимость<sup>10</sup>**

В то время как организационная структура надзора за банковской деятельностью с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма может отличаться от страны к стране, надзорный орган, в независимости от того, кто выполняет соответствующие функции – орган банковского надзора, или подразделение финансовой разведки, или иная государственная структура, должен обладать независимостью. При отсутствии условий, гарантирующих это, такая независимость надзорного органа по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма должна быть четко прописана в распоряжении об обязанностях, где по возможности должен указываться факт предоставления особых полномочий.

Независимость в общем предполагает, что текущая деятельность надзорного органа не подлежит внешнему управлению или контролю, например, со стороны правительства или банковского сектора. Это значит, что никакие внешние ведомства не могут влиять на такие аспекты, как решения о проведении проверок или принудительные действия в отношении некоторых банков. Однако это совсем не значит, что деятельность и политика надзорного органа не зависят ни от органов законодательной власти, ни от государственных структур. Другими словами, надзорный орган не имеет права вести себя безответственно. Также под независимостью не подразумевается, что надзорный орган не может быть привлечен к ответственности.

Независимость должна касаться всех видов надзорной деятельности, включая разработку бюджетов и принятие постановлений, принудительное правоприменение, проведение проверок, а также установление особых надзорных принципов и процедур. Служащие надзорного органа сами по себе не являются независимыми и должны отчетываться перед своим руководством. Во Франции, например, генеральный секретариат Банковской комиссии является независимой административной службой, а в состав совета директоров Комиссии входят два независимых чиновника из государственных ведомств высшего уровня (Кассацион-

ного суда и Государственного совета). В США главы всех пяти регулирующих органов и члены их советов директоров состоят на государственной службе в течение пяти – семи лет, а не по усмотрению президента.

## **6.2. Подотчетность**

Перед правительственными структурами стоит задача сбалансировать независимость надзорного органа и его обязанность отчитываться перед обществом, правительством и банками, которые данный надзорный орган контролирует. Поскольку независимость надзорного органа имеет большое значение, необходимо, чтобы это ведомство имело грамотное руководство и выполняло свои обязанности надлежащим образом<sup>11</sup>. Оценка законодательными органами власти, внешний аудит, проводимый компетентными ведомствами, раскрытие и представление внешнего отчета, например такого, как регулярные доклады о деятельности, являются эффективными средствами обеспечения подотчетности надзорного органа. Подотчетность также играет важную роль в установлении доверительных отношений между государственным аппаратом и той частью частного сектора, которая должна соблюдать требования законодательства в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Частный сектор (так же, как и широкая общественность) скорее проницается доверием к государственным структурам, которые отчитываются о своей деятельности и о способах, которые они используют для выполнения возложенных на них функций. Честность служащих и методы управления играют важную роль в отчетности надзорного органа по вопросам борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма<sup>12</sup>.

## **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.