

# 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



# 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  
Cédric Mousset  
Paul Allan Schott  
Emile van der Does de Willebois



THE WORLD BANK  
Washington, DC

# **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

Перевод с английского



Москва  
2011

УДК 347.73  
ББК 67.911.221.3  
Ш28

Переводчик Анна Портянкина  
Редактор Полина Суворова

### Шатен П.-Л.

Ш28 Предотвращение отмыwania денег и финансирования терроризма: Практическое руководство для банковских специалистов / Пьер-Лоран Шатен и др. ; Пер. с англ. — М.: Альпина Паблишерз, 2011. — 316 с. — (Библиотека Всемирного банка).

ISBN 978-5-9614-1466-0

Отмыwanie 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 отмыwанием 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.

УДК 347.73  
ББК 67.911.221.3

*Данное произведение впервые издано Всемирным банком на английском языке под названием «Preventing Money Laundering and Terrorist Financing: A Practical Guide for Bank Supervisors» в 2009 г. Перевод на русский язык создан при содействии «Альпина Паблишерз». Ответственность за качество перевода несет «Альпина Паблишерз». В случае расхождений по тексту вернуть оригиналу.*

*This work was originally published by The World Bank in English as Preventing Money Laundering and Terrorist Financing: A Practical Guide for Bank Supervisors in 2009. This Russian translation was arranged by Alpina Publishers. Alpina Publishers is responsible for the quality of the translation. In case of any discrepancies, the original language will govern.*

ISBN 978-5-9614-1466-0 (рус.)  
ISBN 978-5-9614-1105-8 (серия)  
ISBN: 978-0-8213-7912-7 (англ.)

Информация, толкование и выводы, приведенные в книге, являются позицией авторов и необязательно совпадают с мнением директоров Всемирного банка или правительств стран, которых они представляют.

Всемирный банк не гарантирует точность данных, приводимых в произведении. Границы, цвета, названия и другая информация, приводимая на картах, используемых в данном произведении, не подразумевает какого-либо суждения со стороны Всемирного банка касательно правового статуса какой-либо территории или утверждения или принятия таких границ.

*Preventing Money Laundering and Terrorist Financing: A Practical Guide for Bank Supervisors*  
© The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2009

*Предотвращение отмыwania денег и финансирования терроризма: Практическое руководство для банковских специалистов*  
© The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2011

## Содержание

---

<b>Благодарности</b> .....	9
<b>Об авторах</b> .....	11
<b>Предисловие</b> .....	15
<b>Введение</b> .....	19
Предпосылки.....	19
Цель и задачи.....	21
Предметный охват.....	21
Методология составления.....	22
Примечания.....	23
<b>Глава 1. Создание эффективной системы банковского надзора с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма</b> .....	25
1. Общие положения.....	25
2. Важность борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма для руководства страны и органов банковского надзора.....	27
3. Политическая воля — ключ к успеху.....	31
4. Важность сотрудничества и взаимодействия.....	31
5. Организационные подходы к эффективному банковскому надзору с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.....	34
6. Принципы эффективной системы банковского надзора с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.....	39
Примечания.....	46
<b>Глава 2. Риск-менеджмент в борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма</b> .....	49
1. Основные положения.....	49
2. Введение в управление рисками, связанными с отмыванием денег/финансированием терроризма.....	51

---

**Предотвращение отмывания денег и финансирования терроризма**

3. Риски, связанные с отмыванием денег и финансированием терроризма. Соблюдение соответствующего законодательства.....	52
4. Процесс оценки риска отмывания денег и финансирования терроризма с точки зрения банка.....	55
5. Ожидаемые результаты оценки риска отмывания денег и финансирования терроризма.....	61
Примечания.....	66

**Глава 3. Лицензирование и надлежащая проверка в целях борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.....**

1. Общие положения .....	69
2. Требования, предъявляемые к банкам при лицензировании.....	71
3. Составляющие эффективной процедуры лицензирования....	74
Примечания.....	80

**Глава 4. Документарные проверки банков в целях борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.....**

1. Общие положения .....	81
2. Основные принципы документарной проверки.....	82
3. Основные задачи инспектора в ходе документарной проверки.....	86
4. Другие задачи текущего банковского надзора .....	93
Примечания.....	102

**Глава 5. Выездные проверки банков.....**

1. Общие положения .....	105
2. Различные подходы к проведению выездной проверки.....	106
3. Планирование выездной проверки и подготовка к ней в рамках борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.....	115
4. Ключевые области, подлежащие оценке .....	125
5. Подготовка отчета о проверке.....	141
Примечания.....	144

<b>Глава 6. Санкции и корректирующие меры со стороны компетентных органов</b> .....	149
1. Общие положения .....	149
2. Основные положения .....	150
3. Краткий перечень возможных требований и оздоровительных мер.....	154
4. Примеры применения санкций и принудительного исполнения обязательств в некоторых странах .....	159
5. Общий обзор основных требований к эффективным процедурам применения санкций .....	170
Примечания.....	177
<b>Глава 7. Национальное и международное сотрудничество</b> .....	181
1. Общие положения .....	181
2. Важность сотрудничества .....	182
3. Сотрудничество на национальном уровне.....	183
4. Международное сотрудничество.....	197
Примечания.....	203
<b>Приложение 1</b>	
Разработка эффективной структуры борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, поддерживающей инициативы по расширению доступа малоимущих граждан к финансовым услугам.....	207
<b>Приложение 2</b>	
Управление рисками отмывания денег/финансирования терроризма для продуктов с низким уровнем риска: примеры дистанционного банковского обслуживания.....	215
<b>Приложение 3</b>	
Принципы управления рисками для продуктов с низким уровнем риска: некоторые руководства .....	219
<b>Приложение 4</b>	
Подготовка и проведение выездной проверки выполнения требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма.....	223
<b>Приложение 5</b>	
Основные документы, которые необходимо получить в начале инспекции.....	261



---

**Предотвращение отмывания денег и финансирования терроризма**

**Приложение 6**

Список областей, представляющих повышенный риск.....263

**Приложение 7**

Пример анкеты по борьбе с отмыванием денег/финансированием  
терроризма, используемой французской Банковской комиссией.....267

**Приложение 8**

Примеры санкций, примененных французской Банковской комиссией .....277

**Приложение 9**

Рекомендации FATF 40 + 9 .....285

**Предметный указатель**.....309

## 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 Мерикан-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\*, 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.

**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 исполнителю директору и сотрудникам представительства Всемирного банка в Корее за активную помощь в подготовке справочника.

Авторский коллектив  
Вашингтон, округ Колумбия  
Март 2009 г.

---

\* Ufficio Italiano dei Cambi в настоящее время является частью Банка Италии и носит название Banca d'Italia — Unita di Informazione Finanziaria (UIF).

## 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\*. 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

---

\* 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.

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.

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. Собрав 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 разъяснились 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 регулируемыми 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 благородной цели.

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



### 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 трудно-

стей, 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 Камиль 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 отмытием денег/финансированием терроризма. Термин «инспекторы по борьбе с отмытием денег/финансированием терроризма» относится (если не указано иное) к лицам, контролирующим соблюдение банками требований в части противодействия отмытию 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 отмытием 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 отмытием 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 отмытием денег в странах Азиатско-Тихоокеанского региона (APG, <http://argml.org/>); Группа разработки финансовых мер борьбы с отмытием денег в странах Южной Америки (GAFISUD, <http://www.esaamlg.org/>); Группа разработки финансовых мер борьбы с отмытием денег в странах Карибского бассейна (CFATF, <http://www.cfatf.org/>); Комитет экспертов Совета Европы

---

**Предотвращение отмывания денег и финансирования терроризма**

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/>).



## **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 постанов-

лений, 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 внутрисударственный 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 клиента, 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 /финансированием 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 по-



становке 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 правоохранительными 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 ис-

ключительную 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 Commission). 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>а</sup>.

<sup>а</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).

### **5.1. 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.

## **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 борьбе 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 контролируруемыми 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 отчитываться 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 (Кассационного 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 проникается 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>.



Во Франции, например, руководство Банка Франции (центрального банка), которое также является руководством независимого надзорного органа по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, коим является Банковская комиссия, ежегодно отчитывается перед общественностью, докладывая о деятельности центрального банка парламенту. Центральный банк также отчитывается перед независимыми организациями, счетной палатой и генеральной финансовой инспекцией, которые осуществляют контроль за деятельностью государственных учреждений. Кроме того, Банковская комиссия должна представить обзор своей деятельности. Данный обзор представляет собой ежегодный отчет, например о количестве выездных проверок, санкциях, наложенных на финансовые учреждения, не соблюдающие законодательство, а также об отправленных письмах-напоминаниях о банковских ревизиях. Изначально перед органами банковского надзора стоят две цели: первая — оценка организации работы учреждения и вторая — оценка эффективного использования государственного финансирования.

В США все органы, занимающиеся регулированием банковской деятельности, должны ежегодно публиковать отчеты с детальным описанием своей деятельности, результатов управления финансами, дисциплинарных мер, а также взаимодействия с банками, общественными и потребительскими организациями.

В Канаде такие организации, как OSFI и FINTRAC, обязаны по закону представлять парламенту ежегодный отчет о своей деятельности, а также о планах и приоритетах на предстоящий финансовый год.

### **6.3. Доступ к информации**

Международные стандарты борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма требуют, чтобы надзорный орган обладал соответствующими полномочиями для контроля и обеспечения соблюдения банками установленных правил и норм, включая полномочие обязать банки представлять информацию, необходимую для такого контроля<sup>13</sup>. Таким образом, для выполнения возложенных на него функций надзорный орган должен иметь неограниченный доступ к полной банковской информации. Надзорный орган не должен испытывать трудности, связанные с законами о тайне банковских операций, ограничивающими доступ к сведениям, которые должны предоставляться своевременно<sup>14</sup>. Наряду с этим органу банковского надзора должно быть дано право неограниченного доступа к информации о клиентах, а также предоставлены сведения о направлении и географии деятельности банка, категории его клиентов или видах операций.

В качестве составляющей процесса контроля надзорный орган должен оценить, соответствует ли действующая в банке система информирования о подозрительных операциях существующим требованиям. Таким образом, надзорные органы требуют предоставления сведений о сомнительных операциях во время выездных проверок<sup>15</sup>.

Надзорному органу также может понадобиться доступ к некоторым видам информации, находящейся в ведении подразделения финансовой разведки, такой как отчеты о трендах, типологиях и подозрительных операциях. Это важно не только для органов, регулирующих банковскую деятельность, но и для коммерческих банков, что также не идет вразрез с принципами конфиденциальности, которая охраняется законодательством по борьбе с отмыванием денег.

#### **6.4. Полномочия по введению регулирующих норм и положений**

Надзорный орган по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, который выступает в качестве ведомства, оценивающего соблюдение банками законодательства, находится в выгодной позиции для определения, соответствует ли деятельность банка требованиям, и, таким образом, может устанавливать правила, издавать постановления и другие нормативно-правовые акты. Надзорному органу, однако, для этого могут понадобиться специальные полномочия, и в связи с этим правительство должно принять соответствующие меры, включая законодательные, для предоставления таких полномочий.

Нормы и положения должны быть изложены в ясной, доступной для понимания форме. Нечеткая формулировка может стать препятствием для выполнения требований и помешать созданию равных условий для конкуренции, что в свою очередь приведет к недоразумениям и неоднозначному применению правил, препятствуя, таким образом, достижению конечной цели, поставленной перед надзорным органом. Государственный и частный сектор заинтересованы в сотрудничестве надзорных органов и банков в процессе разработки и введения четких регулирующих норм и постановлений.

#### **6.5. Полномочия по наложению санкций**

Международные стандарты требуют введения эффективных, пропорциональных, сдерживающих санкций уголовного, гражданско-правового и /или административного характера, которые могут быть использованы при работе с финансовыми учреждениями, а также с определенными нефинансовыми организациями и специалистами, не соблюдающими требования законо-

дательства<sup>16</sup>. Эти же стандарты предполагают, что надзорный орган будет в законодательном порядке наделен необходимыми полномочиями для контроля и обеспечения выполнения законодательства, а также для наложения административных санкций на учреждения-правонарушители<sup>17</sup>.

Для банков административные санкции включают в себя коррективные меры, денежные штрафы и другие дисциплинарные взыскания, которые могут быть применены к руководству, административному персоналу и служащим банка. Такие санкции могут также предполагать наложение пожизненного запрета на работу в банковском секторе. Эта административная мера, как правило, более эффективна, чем гражданское судопроизводство, несмотря на то что впоследствии ее можно оспорить в гражданско-правовом порядке. Цель — исправить недостатки, а не наказать банк, и только надзорный орган может точно определить, есть ли необходимость применения корректирующих мер.

Наложённые санкции должны быть пропорциональны серьезности нарушения и создавать эффект устрашения не только в отношении провинившегося банка, но и банковского сектора в целом. Более того, такие санкции могут отличаться друг от друга, а также дополнять санкции, наложенные уголовным судом.

Наконец, механизм наложения санкций не должен идти вразрез с действующим законодательством и должен соблюдать права лиц и субъектов, обвиняемых в нарушении гражданских или уголовных законов и постановлений о борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма.

## 6.6. Достаточные ресурсы

Международные стандарты требуют выделения надзорным органам по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма необходимые финансовые, кадровые и технические ресурсы. Эти ресурсы должны соответствовать размеру, уровню риска и качеству контроля борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма в банковском секторе.

К сожалению, недостаток ресурсов является широко распространенной проблемой практически во всех государствах. Данный недостаток может иметь много аспектов и привести к сокращению количества технически квалифицированного персонала и объема финансирования его обучения. В результате может быть ограничено количество таких ресурсов, как компьютеры и программные продукты. Даже в развитых сбалансированных экономиках по причине сложности и важности банковских систем ресурсы

часто являются недостаточными для удовлетворения потребности в высококвалифицированном персонале и аналитических системах. Необходимо, чтобы программы борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма были эффективными, но для этого они должны быть достаточно профинансированы. Как показано в примере 1.3, решением проблемы может стать привлечение внешних аудиторов.

Наконец, что касается кадровых и технических вопросов, обязательным является выделение средств для надлежащего обучения сотрудников надзорного органа. Работники всех уровней нуждаются в непрерывном тренинге по применению новых законов и превентивных мер, а также интерпретации давно действующих положений. Кроме этого, программы обучения должны идти в ногу с постоянно меняющимися методами и тактиками борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.

### **6.7. Стандартный подход и подход, основанный на оценке риска**

Банковский надзор в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма аналогичен другим видам надзора в части проведения различного рода проверок, включая пруденциальный надзор и надзор за соблюдением требований регулирующих органов. Существует два вида подхода: стандартный и основанный на оценке существующих рисков.

#### **Пример 1.3 Привлечение внешних аудиторов**

В некоторых странах надзорный орган, ответственный за борьбу с отмыванием денег/финансированием терроризма, поручает внешним аудиторам проводить выездные проверки. Данный вариант может быть полезен для тех стран, где надзорный орган не располагает собственными ресурсами для выполнения такой работы, хотя найти аудиторов с достаточным опытом оценки учреждения с точки зрения борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма может быть сложно.

Работа экспертов может обеспечить надзорный орган ценной информацией, но это совсем не значит, что последний освобождается от своих обязанностей по обеспечению соблюдения банками законодательных требований. В любом случае будет полезно, если внешние аудиторы по возможности будут сообщать надзорному органу о любом замеченном ими нарушении или представлять доказательства ненадлежащего управления рисками отмывания денег и финансирования терроризма, даже если это не входит в их обязанности. В Бельгии внешние аудиторы занимаются проверкой принятой в банке системы внутреннего контроля и сообщают о любом несоответствии Комиссии по надзору за банками, финансовыми учреждениями и страховыми организациями. В Испании с 2005 г. внешние аудиторы должны проверять структуру и эффективность принятой в банке программы борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма и сообщать результаты испанскому подразделению финансовой разведки (SEPBLAC).

Стандартный подход представлен в двух вариантах. Первый базируется на принципе «для всех одинаково» и заключается в том, что при проверке всех банков страны, независимо от их размера, географического расположения или характера деятельности, используются одни и те же процедуры в течение одного и того же отрезка времени (обычно от одного до трех лет). Второй вариант похож на первый, однако предполагает использование отдельных, но схожих процедур для проверки банков, имеющих определенный размер, географическое положение, характер деятельности или иные характеристики. Оба варианта просты и универсальны (и могут комбинироваться, как показано в примере 1.4).

Подход, основанный на оценке существующих рисков, заключается в приоритетном распределении времени и ресурсов, затрачиваемых на проверку, в зависимости от существующих в определенном банке рисков отмывания денег и финансирования терроризма. Эта оценка основывается на нескольких факторах, таких как географическое положение, предлагаемые банковские продукты и услуги, категория клиентов или изначальное несоблюдение требований в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Основным преимуществом такого подхода является тот факт, что ограниченные ресурсы могут быть эффективно использованы, поскольку они сконцентрированы на тех банках, которые надзорный орган счел наиболее неустойчивыми. Кроме того, оценка риска помогает надзорному органу расширять масштаб проверок, кадровое обеспечение и компетенцию, а также определять, какую проверку необходимо провести, полную или сфокусированную на каком-либо аспекте<sup>18</sup>.

#### **Пример 1.4 Канада**

Управление по надзору за финансовыми учреждениями (OSFI) применяет подход, сочетающий в себе особенности стандартного подхода и подхода, основанного на оценке риска. Опираясь на анализ риска отмывания денег и финансирования терроризма в каждом банке или страховой компании, OSFI относит то или иное финансовое учреждение к одной из трех категорий. Уровни риска базируются на совокупности факторов, таких как размер учреждения, количество филиалов, наличие зарубежных операций, наличие в линейке продуктов тех, которые обычно считаются подверженными риску отмывания денег (услуги международных банковских переводов и полисы с единовременным страховым взносом). В соответствии с анализом данных критериев каждому учреждению или группе учреждений присваивается высокий, средний или низкий уровень риска. Учреждения с высоким уровнем риска подвергаются проверкам каждые три года с постоянным контролем и обновлением данных. Учреждения со средним и низким уровнями риска проверяются каждые четыре-пять лет, а результаты проверки изучаются на предмет наличия положительных изменений.

### 6.8. Выездные и документарные проверки

Согласно международным стандартам, каждая страна должна наделить надзорный орган по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма полномочиями по контролю и обеспечению соблюдения банками и иными финансовыми учреждениями соответствующих требований<sup>19</sup>.

Многие страны выполняют свои обязательства по контролю за соблюдением требований в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма путем проведения разнообразных проверок. Кроме того, Базельский комитет считает, что эффективная система банковского надзора должна предусматривать выездные и документарные проверки, а также регулярные контакты с руководством банков<sup>20</sup>. Система надзора с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма также должна включать оба вида проверок<sup>21</sup>. Объем времени, посвященного выездным и документарным проверкам, зависит от ряда факторов, включая количество и качество информации, доступной из внешних источников; сведения, предоставляемые банками; отчеты о предыдущих проверках и усовершенствование существующих аналитических моделей.

Во многих странах точные аналитические модели находятся в процессе разработки и не являются доступными для широкого применения. Кроме того, в некоторых странах, где система проверок все еще разрабатывается, документарные проверки в целях борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма являются по большей части вспомогательным инструментом по сравнению с выездными проверками.

## Примечания

1. В настоящем издании «страна» и «государство» используются как взаимозаменяемые термины, которые также обозначают территорию или административно-территориальную единицу страны или государства.
2. Согласно данным группы Egmont, которая является международной организацией подразделений финансовой разведки, подразделение финансовой разведки представляет собой «центральное национальное ведомство, ответственное за получение (при наличии разрешения и поручения), анализ и распределение по компетентным структурам раскрытой финансовой информации: 1) в отношении сомнительных доходов, полученных преступным путем, и потенциального финансирования терроризма или 2) требуемой национальным законодательством или постановлениями для борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма». См. [www.egmontgroup.org](http://www.egmontgroup.org).
3. К категории определенных нефинансовых организаций и специалистов FATF причисляет работников казино, агентов по недвижимости, торговцев драгоценными металлами и камнями, юристов, нотариусов, других независимых

юридических специалистов, бухгалтеров (в определенных обстоятельствах) и поставщиков услуг траст-компаний (в отношении некоторых видов услуг). Для получения более детальной информации см. «Глоссарий к 40 рекомендациям FATF», [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org).

4. Рекомендация 1 FATF.
5. Базельский комитет по банковскому надзору является комитетом банковских надзорных органов, созданным руководствами центральных банков стран «Большой десятки» в 1975 г. В его состав входят представители надзорных ведомств и центральных банков Бельгии, Канады, Франции, Германии, Италии, Японии, Люксембурга, Нидерландов, Испании, Швеции, Швейцарии, Соединенного Королевства и Соединенных Штатов Америки. Базельский комитет обычно проводит совещания в Банке международных расчетов в Базеле, где размещается его секретариат.
6. [www.bis.org/list/bcbs/tid\\_25/index.htm](http://www.bis.org/list/bcbs/tid_25/index.htm).
7. Базельские «Основные принципы эффективного банковского надзора», принцип 18.
8. Рекомендации 5 и 6 FATF.
9. Данные вопросы детально обсуждаются в приложении 1.
10. См. Методологию «Основных принципов», принцип 1 (2).
11. Международные стандарты FATF не заостряют особое внимание на управлении и отчетности, а охватывают основные принципы банковского надзора. В принципе 1 говорится о том, что банковский надзорный орган должен иметь грамотное руководство и нести ответственность за выполнение возложенных на него функций. См. [www.bis.org/publications](http://www.bis.org/publications).
12. Рекомендация 30 FATF требует введения процедур для обеспечения благонадежности сотрудников всех компетентных органов, участвующих в борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма.
13. Рекомендация 29 FATF.
14. Рекомендация 4 FATF: «Страны должны обеспечить, чтобы законы о конфиденциальности финансовых учреждений не препятствовали выполнению рекомендаций FATF».
15. В некоторых странах законодательство в отношении неприкосновенности частной жизни иногда препятствует получению надзорным органом доступа к информации частного характера, касающейся подозрительных операций.
16. Рекомендация 17 FATF.
17. Более подробную информацию см. в главе 6.
18. Более подробную информацию см. в руководстве FATF «Подход к борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, основанный на оценке риска, высшие принципы и процедуры», июнь 2007 г., доступном на сайте <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/43/46/38960576.pdf>.
19. Рекомендация 29 FATF.
20. Принцип 20 Базельских «Основных принципов эффективного банковского надзора».
21. Обсуждается в главах 4 и 5, соответственно.





## Риск-менеджмент в борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма

---

### 1. Основные положения

Существует два подхода к управлению рисками с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма: подход, используемый отдельными банками, и подход, используемый органом банковского надзора. В идеальной ситуации эти два подхода должны совпадать, но в реальности так происходит нечасто. Однако и банки, и орган банковского надзора могут существенно выиграть, воспользовавшись опытом друг друга.

Отмывание денег и финансирование терроризма влечет за собой целый ряд характерных рисков. Эти риски не исключают друг друга и часто являются взаимосвязанными. Подобные риски касаются:

- соблюдения законодательства и юридических вопросов;
- репутации;
- деятельности банка и проведения банковских операций;
- стратегического планирования;
- ликвидности.

С точки зрения отдельного банка оценка риска — это ключевой момент процесса управления рисками. Первым этапом оценки является определение основных видов криминальной деятельности, посредством которых можно получить, а затем легализовать через банк преступные доходы. В разных обстоятельствах эти виды деятельности могут отличаться, однако банки должны ориентироваться на опыт аналогичных учреждений и соседних стран, предлагающих те же самые продукты и услуги, работающих со схожей категорией клиентов и имеющих подобное место расположения.

К примерам упомянутой криминальной деятельности относятся торговля наркотиками, контрабанда оружия, а также коррупция. Риск-менеджмент включает в себя определение уязвимых сторон определенного банка, а именно:

- уязвимые продукты;
- услуги;
- клиенты (физические и юридические лица), обслуживание которых сопряжено с высоким риском, и географические зоны, при работе с которыми существует риск отмывания денег и финансирования терроризма.

Вторым этапом является анализ данных, касающихся определенных категорий риска, и подведение итогов в отношении уязвимых сторон банка. На данном этапе следует учитывать ряд факторов и проводить статистическую оценку. К этим факторам относятся цель открытия клиентом счета, сфера деятельности клиента и виды производимых операций. Банки, осознающие данные риски, находятся в более выгодном положении, поскольку могут ввести надлежащие формы контроля и подходящие процедуры для их снижения.

С точки зрения надзорного органа первым шагом является изучение процедуры оценки риска, принятой в банке, с целью определить ее эффективность в выявлении рисков отмывания денег и финансирования терроризма. Таким образом, надзорный орган должен оценить все необходимые факторы, включая рассмотренные банком, к которым относятся: общая сумма активов, клиентская база, предлагаемые продукты и услуги, а также место расположения филиалов. Надзорный орган должен использовать собственный опыт работы с рисками, связанными с этими факторами и определенным банком, а также опыт ведомств, компетентных в отношении отмывания денег и финансирования терроризма, к которым относятся подразделение финансовой разведки (FIU) и правоохранительные структуры. Знание наиболее современных типологий и направлений может быть очень полезным.

Надзорный орган должен решить, отвечает ли процедура оценки риска, принятая в определенном банке, установленным требованиям, и определить, есть ли необходимость в ее изменении. Если банк не провел оценку собственных рисков самостоятельно, то определить предварительные характеристики риска на основе анализа вышеупомянутых факторов должен надзорный орган.

На основе профиля риска, составленного самим банком или надзорным органом, последний должен установить масштаб проверок конкретного банка.

Выездные проверки должны быть отчасти использованы для того, чтобы определить точность характеристик риска индивидуального банка и адекватности мер по его снижению.

Данная глава разделена на четыре основные части. Раздел 2.2 служит введением в риск-менеджмент с позиции борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. В разделе 2.3 обсуждаются особые риски, связанные с отмыванием денег и финансированием терроризма, а также вопросами соблюдения требований законодательства. Раздел 2.4 рассматривает процесс оценки риска с точки зрения отдельного банка. И наконец, в разделе 2.5 описаны результаты, ожидаемые от оценки риска отмывания денег/финансирования терроризма.

## 2. Введение в управление рисками, связанными с отмыванием денег/финансированием терроризма

Банки должны иметь эффективные программы борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Подобные программы должны быть нацелены на устранение рисков, связанных с лицами, отмывающими деньги, и террористами, которые пытаются получить доступ к финансовой системе, чтобы впоследствии ее использовать. Эти программы также помогают улучшить работу банка по выявлению, контролю и препятствованию криминальной деятельности. Кроме того, данные программы способствуют завоеванию банком положительной репутации, обеспечивающей его конкурентоспособность как в рамках страны, так и на международной арене.

Успешная программа такого рода включает в себя механизм определения потенциально уязвимых сторон, которые должны учитываться банком. Определение уязвимых сторон и принятие мер по их усилению являются ключевыми элементами системы риск-менеджмента и способствуют контролю над рисками, связанными с отмыванием денег и финансированием терроризма. Банковские надзорные службы затем изучают банковскую деятельность, оценивают степень риска, с которым сталкивается банк, и эффективность предпринимаемых контрмер. В процессе оценки риска отмывания денег и финансирования терроризма надзорные органы также оценивают способность руководящих сотрудников и директоров банка измерять, отслеживать и контролировать риски, с которыми сталкивается банк.

### 3. Риски, связанные с отмыванием денег и финансированием терроризма. Соблюдение соответствующего законодательства

Отмывание денег и финансирование терроризма сопряжено для банка со множеством рисков. Существует пять основных видов:

- риск нормативно-правового несоответствия;
- операционный риск;
- репутационный риск;
- кредитный риск;
- риск потери ликвидности.

Перечисленные риски не исключают друг друга, они взаимосвязаны, и каждый из них имеет прямое влияние на остальные. Эффективное управление рисками важно для стабильности как банковского сектора в целом, так и отдельных банков.

#### 3.1. Риск нормативно-правового несоответствия

Риск нормативно-правового несоответствия<sup>1</sup>, связанный с отсутствием в банке надлежащих механизмов и процедур (например, в случае использования неэффективной системы внутреннего контроля или несоответствующих этических стандартов), может пагубно сказаться как на капитале, так и на доходах финансового учреждения. Банк сталкивается с высоким риском нормативно-правового несоответствия, когда нарушает или игнорирует законы, правила и постановления, принятые с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Рассматриваемый риск также возрастает, если устав банка и положения, регулирующие его деятельность, являются сомнительными или непроверенными практикой. Когда страны имеют серьезные намерения в отношении борьбы с отмыванием денег/финансирования терроризма, то такие нарушения или несоответствия могут привести к наложению взысканий, административным денежным штрафам, возмещению ущерба или судебным тяжбам разного рода.

Риск нормативно-правового несоответствия часто напрямую связан с операционными рисками и усугубляет их.

#### 3.2. Операционный валютный риск

Операционный валютный риск<sup>2</sup> возникает, если случаи мошенничества и ошибок недостаточно контролируются, что, в свою очередь, пагубно от-

ражается как на сфере предоставления банковских продуктов или услуг, так и на конкурентоспособности банка в рамках банковской системы. Данный риск может возникнуть в отношении любого продукта или услуги, которые можно использовать с целью отмывания денег и финансирования терроризма. К таким продуктам и услугам относятся прием депозитов, предоставление займов, обслуживание корреспондентских счетов, доверительное управление активами, электронные банковские услуги или частное банковское обслуживание, а также многие другие. Руководство банка может действенно контролировать операционный валютный риск с помощью эффективной системы внутреннего контроля и информационных систем, а также при использовании политики, направленной на стимулирование благонадежности сотрудников и эффективности текущих процессов.

### 3.3. Репутационный риск

Страна может расти и процветать только в условиях стабильной экономической обстановки, а положительная репутация банков как на национальном, так и на международном уровне крайне важна для сохранения этой обстановки. Банк, не имеющий эффективной программы борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, может стать «орудием преступлений» такого рода и, следовательно, ухудшить свою репутацию (см. пример 2.1). Возможность банка поддерживать существующие партнерские отношения

#### **Пример 2.1** Подмоченная репутация: пример банка Riggs

Национальный банк Riggs в Вашингтоне, округ Колумбия, был оштрафован на сумму более \$40 млн за серьезные недостатки программы борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, включая обслуживание частных лиц. Банк открыл множество частных банковских счетов для бывшего чилийского диктатора Аугусто Пиночета и других политических деятелей, принимая миллионы долларов в качестве депозитов на различные индивидуальные и корпоративные счета и не обращая внимания на сомнительность операций по этим счетам. В результате многие клиенты отказались от услуг банка. Подмоченная репутация мешала ему привлекать новых клиентов. Внимание управляющего персонала было отвлечено от ведения обычной банковской деятельности. Хотя банк и не был закрыт регулирующими органами, он потерял значительную прибыль и уже не мог добиться рентабельности, а вскоре был куплен другим банковским учреждением<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Подробный анализ см.: «Отмывание денег и иностранная коррупция: усиление и результативность закона о борьбе с терроризмом, изучение дела банка Riggs», доклад подготовлен представителями партии меньшинства постоянного подкомитета по расследованиям сената США, 15 июля 2004 г.

или устанавливать новые может снизиться по причине нежелательной огласки и негативных отзывов.

Для защиты своей внутригосударственной и международной репутации банк должен проявлять бдительность как при работе с клиентами, так и при осуществлении деятельности на определенных территориях. При возрастании репутационного риска способность банка предлагать конкурентоспособные продукты и услуги также может снизиться, что приводит к общему ухудшению его благосостояния.

### **3.4. Кредитный риск**

Кредитный риск присутствует при выполнении любых операций по займам, он возникает, когда банковский фонд расширяется посредством актуальных или подразумеваемых договорных соглашений. Данный риск связан с потенциальной неспособностью заемщика соблюсти сроки и условия кредитного договора. Когда банк предоставляет займы лицам, вовлеченным в преступную деятельность, такую как отмывание денег и финансирование терроризма, его общий кредитный риск значительно возрастает.

Лица, занимающиеся отмыванием денег или финансированием терроризма, мало заинтересованы или не заинтересованы вовсе в возвращении денег. Они часто получают кредиты посредством кражи персональных данных или другим преступным путем, а лица, выступающие их поручителями и противоположной стороной, скорее всего, не существуют.

В любом случае банки, выдающие международные кредиты, подвержены повышенному кредитному риску. Эффективная политика и процедуры в отношении определения личности клиентов национального или международного кредитования чрезвычайно важны для контроля кредитного риска банка.

### **3.5. Риск потери ликвидности**

Высокий риск потери ликвидности возникает, когда банк больше не в состоянии своевременно выполнять взятые на себя обязательства, не неся при этом неприемлемые убытки. К числу таких рисков относится, например, невозможность управления незапланированным снижением или изменением источников финансирования. Риск потери ликвидности может возникнуть в случае неспособности руководства банка распознать изменения рыночных условий или адаптироваться к ним, хотя такие изменения влияют на способность банка быстро и с минимальными потерями реализовать активы.

На ликвидности банка может пагубно отразиться нежелательная огласка нарушений, связанных с отмыванием денег, или участия в финансировании терроризма. Клиенты, узнав о причастности банка к подобной деятельности, могут изъять свои средства или отказаться от услуг банка. Кроме того, другие финансовые учреждения, такие как банки-корреспонденты, могут прекратить финансирование, которое было доступно в иных условиях. Соглашение между банком-заемщиком и банком-кредитором включает условия, согласно которым финансирующий банк может приостановить финансирование, если банк-заемщик нарушает определенные законы или иным способом подвергает риску кредитоспособность банка. Если альтернативные финансовые ресурсы и доступны, то часто это нетрадиционные, дорогостоящие источники финансирования. Результаты могут быть чрезвычайно разрушительными для общей стабильности банка, в то время как продолжающийся финансовый кризис увеличивает степень риска.

## 4. Процесс оценки риска отмывания денег и финансирования терроризма с точки зрения банка

### 4.1. Процедура оценки риска, принятая в банке

Составляющей процесса управления риском и первым шагом к оценке риска отмывания денег и финансирования терроризма является определение банком основных криминальных угроз, которым он может подвергнуться, например продажа наркотиков, контрабанда оружия и коррупция. Только банки с эффективной системой анализа рисков могут предпринять необходимые действия для их снижения. Разумно выстроенная процедура оценки риска дает возможность определить степень риска отмывания денег, связанного с определенными клиентами и сделками, а также позволяет банку сконцентрироваться на тех клиентах и сделках, которые представляют потенциальную угрозу<sup>3</sup>. Проанализировав риск отмывания денег и финансирования терроризма, руководство банка должно поставить в известность об этих рисках всех сотрудников, руководство других подразделений и филиалов, совет директоров и иные заинтересованные стороны. Для эффективного распространения информации о выявленных рисках результаты оценки должны, по возможности, излагаться простым языком для всех, кто будет впоследствии эти сведения использовать, включая банковские надзорные органы.

В некоторых странах банки обязаны самостоятельно оценивать собственные риски. Например, в Канаде подобное требование было недавно добавле-

но в законодательные акты об отмывании денег. Кроме того, банки должны вводить программы по соблюдению требований законодательства, а также проявлять инициативу и готовить отчеты о соответствующих принципах и процедурах, процедуре оценки риска, программах профессиональной подготовки, что способствует повышению эффективности их работы. Внутренние и внешние аудиторы должны проводить подобные проверки каждые два года.

#### **4.2. Выявление особых категорий риска**

Затем банк должен определить, какие продукты, услуги, категории клиентов, субъекты и географические зоны могут подвергнуть банк риску отмывания денег. Такие угрозы, основанные на попытках использования банка в преступных целях, могут исходить от разных источников. Некоторые продукты, услуги, категории клиентов и географические зоны, с которыми и в условиях которых работает банк, могут быть особенно уязвимыми или использоваться преступниками с целью отмывания денег и финансирования терроризма в течение долгого времени.

Категории риска варьируются в зависимости от характеристик источников преступной деятельности. В процессе подготовки к оценке рисков банки должны учитывать такие факторы, как количество и объем сделок, тип отношений с клиентом, а также способ общения с клиентами, лично или через электронную систему платежей (например, банковское обслуживание через Интернет или мобильный телефон).

Эффективная оценка риска — это непрерывный процесс. Степень риска может измениться при введении нового продукта, выходе на новые рынки, открытии и закрытии счетов опасных категорий клиентов или при изменении банковских продуктов, услуг, правил и процедур. Таким образом, банк должен периодически обновлять свою оценку риска, принимая во внимание эти изменения.

##### **4.2.1. Оценка продуктов и услуг**

Некоторые банковские продукты и услуги, как было упомянуто выше, могут быть связаны с высоким риском отмывания денег или финансирования терроризма в одном банке и не вызывать проблем в другом. Высокая степень риска может существовать в случаях, когда, к примеру, продукты и услуги банка позволяют проводить анонимное обслуживание клиентов, осуществлять международные операции или операции с большими объемами денежных средств (или эквивалентом денежных средств). К этим категориям относятся<sup>4</sup>:



- электронные системы платежей: электронные деньги, такие как предоплатные карты, зарплатные карты, национальный и международный перевод денежных средств, оплачиваемый по завершении надлежащей идентификации, и системы обработки платежей третьими лицами; ремитирование; операции через автоматизированную клиринговую палату; банкоматы; финансовые услуги по мобильной телефонии<sup>5</sup>;
- электронное банковское обслуживание;
- обмен иностранной валюты и денежные переводы;
- национальное и международное частное банковское обслуживание;
- услуги по управлению активами и доверительным фондом;
- инструменты кредитно-денежной политики;
- зарубежные корреспондентские счета, операции по перевозке денежных средств, сквозные банковские счета и валютные счета;
- документарные операции и аккредитивы;
- счета особого пользования;
- кредитование, в особенности займы под денежный залог или ценные бумаги;
- обслуживание счетов: недепозитные инвестиционные продукты и страховые продукты.

#### 4.2.2. Частные клиенты и организации

Любые категории счетов или клиентов могут в определенных условиях стать уязвимыми для отмывания денег или финансирования терроризма. Некоторые клиенты и организации могут быть связаны с особыми рисками в зависимости от направления их деятельности, занятия или характера предполагаемых сделок. Однако не все категории клиентов представляют одну и ту же степень риска, и поэтому банки должны разумно подходить к вопросу выявления и определения степени риска в отношении каждого клиента. Для точной оценки риска банки должны учитывать такие переменные, как местонахождение клиента и запрашиваемые им услуги. Нижеприведенный список не является исчерпывающим, он включает категории клиентов и организаций, представляющих наибольший риск для банка<sup>6</sup>:

- иностранные финансовые учреждения, включая банки и организации, предоставляющие услуги по операциям с иностранной валютой, такие как пункты обмена валюты и отправления денежных переводов;
- небанковские финансовые организации, такие как компании, занимающиеся денежным обслуживанием, казино, игорные дома, брокеры

- и дилеры по продаже ценных бумаг, дилерские конторы, специализирующиеся на драгоценных металлах, камнях и ювелирных изделиях;
- высокопоставленные иностранные политические деятели, включая членов их семей и соратников, известные как политически значимые лица (PEPs);
  - иностранцы, временно проживающие в стране, и счета иностранных частных лиц;
  - иностранные корпорации и местные торговые организации, особенно корпорации-оболочки, такие как местные фиктивные компании, частные инвестиционные компании и международные коммерческие корпорации, расположенные в опасных зонах;
  - депозитные брокеры, в особенности иностранные;
  - компании, работающие с большим объемом наличных денежных средств, включая, к примеру, круглосуточные магазины, рестораны, розничные магазины, ликеро-водочные магазины, табачные лавки, частные банкоматы и торговые автоматы;
  - иностранные и местные неправительственные организации и благотворительные учреждения;
  - поставщики квалифицированных услуг, такие как юристы, бухгалтеры или агенты по недвижимости.

#### **4.2.3. Географическое местоположение**

Банк должен определить местные и международные географические зоны, которые представляют наибольший риск с точки зрения борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Следует также помнить, что лишь географический риск не обязательно означает высокую или низкую степень риска, связанную с категориями клиентов или операциями. Банки должны изучить каждый случай в отдельности при составлении оценки риска, связанного с его деятельностью, такой как открытие счетов или проведение операций, в определенных географических зонах.

Надзорные органы страны должны помогать банкам, находящимся под их контролем, в определении проблемных географических зон как внутри страны, так и за ее пределами. Для помощи банкам надзорные органы должны сотрудничать с правоохранительными службами, подразделением финансовой разведки, а также местными и региональными организациями по борьбе с отмыванием денег/пресечением финансирования терроризма с целью разработки списка опасных территорий (см. пример 2.2). Данный список будет разным для каждой страны.

### 4.3. Анализ особых категорий риска

Второй стадией процедуры оценки риска является детальный анализ сведений, полученных на первом этапе, позволяющий банку более точно оценить риск отмывания денег и финансирования терроризма. Банк изучает данные, касающиеся его деятельности, как с точки зрения программы идентификации клиентов (CIP), так и с точки зрения информации о надлежащей проверке клиентов (CDD).

Эти данные включают следующую информацию, но не ограничиваются ею:

- количество национальных и международных переводов денежных средств;
- сведения о клиентах, пользующихся частным банковским обслуживанием;
- иностранные корреспондентские счета;

#### **Пример 2.2** Рекомендации США в отношении опасных географических зон

Страны, подлежащие наложению санкций со стороны Управления по контролю над иностранными активами Министерства финансов США (OFAC), включая государственных спонсоров терроризма.

Страны, подозреваемые в причастности к международному терроризму, согласно статье 6 (j) Закона США «О контроле над экспортом» от 1979 г., в соответствии с определением государственного секретаря США.

Государства, определяемые Министерством финансов США как «основные зоны риска отмывания денег», а также государства, в отношении которых должны применяться особые меры со стороны Министерства финансов посредством Сети по борьбе с финансовыми преступлениями (FinCEN) в соответствии со статьей 311 закона «О борьбе с терроризмом».

Государства, определяемые как не сотрудничающие с Международной группой по борьбе с финансовыми злоупотреблениями (FATF)<sup>a</sup>.

Основные страны с развитой системой отмывания денег, упоминаемые в ежегодном отчете «О стратегии контроля над наркотиками (INCSR)» Государственного департамента США, и в особенности страны, определяемые как территории особого риска.

Другие страны, определяемые банком как страны высокого риска на основе предыдущего опыта или других факторов, таких как законодательные аспекты или обвинения в причастности страны к коррупции.

К внутригосударственным опасным зонам могут относиться, но не ограничиваться ими, банковские отделения, работающие или обслуживающие клиентов в рамках регионов, определяемых правительствами как зоны особого риска, включая и определение правительства США. Местными опасными зонами могут быть:

- регионы с высокой интенсивностью оборота наркотиков;
- регионы с высоким уровнем финансовой преступности.

<sup>a</sup> По состоянию на март 2009 г. в списке FATF нет стран и территорий, которые не сотрудничают с группой.

- сквозные банковские счета;
- расположение местных и международных подразделений банка и география его деятельности.

Такой детальный анализ является важным этапом процедуры оценки, поскольку владельцы индивидуальных счетов представляют риск разной степени в рамках любого вида продукта или категории. Кроме того, данный анализ дает руководству банка более детальное представление о профиле риска учреждения и помогает разработать соответствующие правила, процедуры и принципы снижения рисков в целом. Хотя уровень и серьезность определенных категорий риска различаются в зависимости от банка, анализ данных о деятельности любого банка должен охватывать следующие аспекты:

- цель открытия счета;
- действительные и ожидаемые операции по счету;
- род занятий клиента;
- местонахождение клиента;
- виды продуктов и услуг, используемые клиентом.

Значимость процедуры оценки риска, состоящей из двух этапов, может быть проиллюстрирована следующими примерами. На первом этапе собранная информация может указывать на то, что банк обрабатывает в среднем 100 денежных переводов в день. На втором этапе анализ может показать, что приблизительно 90% денежных переводов являются повторяющимися и тщательно документированными операциями постоянных клиентов. Однако он может показать, что эти 90% переводов не являются повторяющимися или предназначены для лиц, не являющихся клиентами банка. Хотя цифры в обоих примерах одинаковые, общая степень риска значительно различается.

#### **4.4. Анализ банковского надзорного органа**

На следующем этапе банковские надзорные органы изучают процедуру оценки риска, связанного с отмыванием денег и финансированием терроризма, чтобы выяснить, насколько адекватно банк оценил степень существующих рисков<sup>7</sup>. Надзорные органы используют данную информацию, а также собственные выводы в отношении оценки банка для того, чтобы определить масштаб планируемой проверки. Надзорные органы должны завершить свой анализ риска в случае, если банк неправильно выполнил или совсем не выполнил его. Данный анализ осуществляется с единственной целью — определить необходимость проведения выездной проверки<sup>8</sup>. Надзорные органы опреде-

ляют профиль риска банка, а затем выявляют недостатки, чтобы предпринять соответствующие меры по их исправлению. Для определения степени риска банка надзорные органы используют всю доступную информацию, а также расширяют соответствующим образом масштаб проверки. Кроме того, если они обнаружат полное несоответствие процедуры оценки риска, принятой в банке, по всем аспектам, то обязаны обсудить с руководством банка соответствующие корректирующие действия.

Банковский надзорный орган, осуществляющий анализ процедуры оценки риска, должен быть компетентен в вопросах борьбы с отмыванием денег/финансирования терроризма, а также иметь достаточные знания в отношении банковских рисков, чтобы определить, является ли программа банка адекватной и учитывает ли она необходимые методы контроля для уменьшения рисков отмывания денег и финансирования терроризма. В некоторых случаях в ходе планирования проверки надзорный орган может выявить в учреждении повышенный риск, а также обнаружить в ходе самой проверки адекватные меры борьбы банка с этими рисками посредством его программы соблюдения норм. В других случаях надзорный орган может полагать, что у банка низкие характеристики риска, а в ходе проверки выявить, что программа по соблюдению норм, используемая банком, не снижает обнаруженные риски или не контролирует их должным образом.

## 5. Ожидаемые результаты оценки риска отмывания денег и финансирования терроризма

### 5.1. Зона ответственности банков

#### 5.1.1. Использование оценки риска для развития банковских программ по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма

Процесс эффективного управления риском позволяет руководству и совету директоров банка разрабатывать программы по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, направленные на рассмотрение и уменьшение пробелов в системе контроля банка. Таким образом, руководство банка использует результаты оценки риска, чтобы создать надлежащие правила и процедуры в отношении рисков, которым подвергают банк потенциальное отмывание денег и финансирование терроризма. Действующая в банке система мониторинга должна быть направлена на продукты, услуги, категории клиентов и географические зоны с высокой степенью риска, которые были выявлены в ходе оценки риска отмывания денег и финансирования терроризма.

Банк с грамотно организованной процедурой оценки риска увеличит собственную эффективность, если включит в данную процедуру независимую оценку программы соответствия требованиям регулирующих органов. В ходе реализации разработанных программ руководство банка должно учитывать наличие кадровых ресурсов, а также уровень подготовки персонала, необходимый для обеспечения соответствия действующему законодательству. Если профиль риска банка с точки зрения отмывания денег и финансирования терроризма является слабым, то руководство банка должно предусмотреть большее количество программ, которые, в частности, направлены на отслеживание и контроль подобных высоких рисков. Внешние или внутренние аудиторы должны в качестве составляющей аудита проводить отдельное тестирование правил и процедур банка, а также общего соответствия регуляторным требованиям действующих программ борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.

#### **5.1.2. Обновление оценки риска**

Современная программа борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма позволяет контролировать риски в отношении деятельности банка, которые связаны с его продуктами, услугами, клиентами и географическим расположением. Для того чтобы программы банка были современными, управление банка должно периодически их пересматривать и вносить изменения в соответствии с текущими характеристиками риска банка. Кроме того, руководство банка должно пересматривать адекватность программы, когда банк предлагает новые продукты или услуги, открывает или закрывает счета клиентам, связанным с высокой степенью риска, или расширяется посредством слияний или поглощений. При отсутствии таких изменений управление банка должно переоценивать свои программы борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма каждые 12–18 месяцев для того, чтобы оценка риска была верной.

#### **5.1.3. Общесистемная оценка риска отмывания денег и финансирования терроризма**

Банки, входящие в состав других учреждений или холдинговых компаний, часто используют общесистемные программы борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма и общесистемные методы оценки риска. В таких случаях банк должен оценить собственный риск в рамках своего направления деятельности, а также общий риск, связанный со всеми видами

операций и субъектами права. Главное банковское учреждение или холдинговая компания должны часто обновлять и переоценивать риски отмывания денег и финансирования терроризма в рамках всей организации, а также сообщать о любых изменениях соответствующим филиалам, подразделениям и субъектам права. Риск или проблема, существующая в одной части организации, может затронуть и другие, и поэтому руководство банка должно быстро и точно реагировать на такие проблемы в рамках всей компании.

## **5.2. Сфера ответственности банковских надзорных органов**

### ***5.2.1. Получение общего представления о банковских рисках, связанных с отмыванием денег и финансированием терроризма***

Банковские надзорные органы посредством проверки внутренних процессов банка должны выяснить, правильную ли оценку риска дало его руководство в отношении основных рисков, связанных с отмыванием денег или финансированием терроризма<sup>9</sup>. Они также должны проверить существующие в письменном виде программы в отношении борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, а также подтвердить факт одобрения этих программ руководством соответствующего уровня. Кроме того, надзорные органы должны проверить внутренние системы контроля банка, включая и те, что относятся к открытию счетов, выявлению подозрительной деятельности и отчетам о ней, а также другим соответствующим правилам и процедурам<sup>10</sup>. В систему внутреннего контроля банка должно входить двойное управление и распределение обязанностей по счетам, которые могут быть использованы с целью отмывания денег или финансирования терроризма. Помимо этого, надзорные органы должны просмотреть отчеты комитета по надзору и руководства, чтобы выявить соответствие банковской деятельности заявленной политике, задокументированной или практикуемой.

Некоторые банки, как уже было отмечено, могут не осуществлять оценку риска отмывания денег и финансирования терроризма или неправильно ее давать. В таком случае банковские надзорные органы должны выполнить анализ риска, основанный на информации, находящейся в их распоряжении. Они также должны задокументировать информацию в отношении оценки риска банком или ее неполноты, а также зафиксировать любые недостатки банковского процесса.

Надзорные органы, выполняющие анализ риска, должны иметь общее представление о рисках банков в отношении отмывания денег и финансирования терроризма, а также фиксировать эти риски в документации. Такое

ведение записей помогает определить масштаб проверки, которую надзорным органам предстоит осуществить. Для того чтобы помочь банку развить или улучшить свою оценку риска в отношении отмывания денег и финансирования терроризма, надзорные органы должны делиться любой используемой ими информацией с руководством банка.

Процедура анализа риска, выполняемая банковскими надзорными органами, не будет столь полной, как анализ, который должен осуществлять банк. Однако надзорные органы получают аналогичную информацию в отношении банковских продуктов, услуг, клиентов и географических зон, включая объем и динамику операций, а также используют данную информацию для определения потенциально опасных сфер в рамках деятельности банка. Такой процедуре анализа подвергаются:

- база данных банка по борьбе с отмыванием денег, созданная для фиксирования возможных подозрительных операций или отслеживания операций, относящихся к обычной финансовой деятельности;
- предыдущие отчеты о проверках или аудите, а также вся связанная с ними документация;
- взаимодействие с правительственными органами, занимающимися борьбой с отмыванием денег/финансированием терроризма;
- переговоры с руководством банка и персоналом соответствующего регулирующего надзорного органа;
- любые отчеты, требуемые регулирующими органами, в отношении состояния банка, его дохода или иные отчеты, которые банк обязан представлять правительственным органам, в отношении своей деятельности по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма.

Банковские надзорные органы должны изучать уровни и направление информации, которая может повлиять на степень риска банка в отношении отмывания денег и финансирования терроризма, а также, помимо всего прочего, должны принимать во внимание сведения, касающиеся:

- переводов денежных средств;
- обмена иностранной валюты;
- частного банковского обслуживания;
- продажи инструментов денежно-кредитной политики;
- зарубежных корреспондентских счетов и сквозных банковских счетов;
- мест расположения филиалов;



- местного и международного географического расположения сферы деятельности банка;
- сообщений о сомнительных сделках и операциях с валютой

Надзорные банковские органы также оценивают всю соответствующую информацию, относящуюся к таким факторам, как общая сумма активов, клиентская база, продукты, услуги и географическое положение. Они должны применять свои знания о рисках, связанных с этими факторами, для определения характеристик риска банка в отношении отмывания денег и финансирования терроризма.

После определения потенциальных зон высокого риска в рамках банка надзорный орган должен быть в состоянии сформировать предварительные сведения о характеристиках риска отмывания денег и финансирования терроризма, а также оценить адекватность программ банка. Эти предварительные сведения создают основу первоначальной проверки. Надзорный орган посредством оценки может выявить участие банка в потенциально опасной деятельности, а затем определить, правильно ли банк измеряет, отслеживает и контролирует особые риски с помощью эффективных программ борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.

Банковские надзорные органы должны определять масштаб проверки, основываясь на предварительных сведениях о характеристиках риска отмывания денег и финансирования терроризма, а также выявлять, какие дополнительные процедуры должны быть применены в ходе проверки для исследования особых проблемных зон. Если первоначальный масштаб может изменяться в процессе ревизии, когда надзорные органы исследуют иные аспекты банковской программы, то предварительные сведения о характеристиках риска должны помочь определить необходимый масштаб проверки по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма.

### ***5.2.2. Определение общих банковских характеристик риска отмывания денег и финансирования терроризма***

На завершающем этапе анализа банковские надзорные органы должны прийти к общему заключению в отношении адекватности системы банка и контроля соответствия его программ борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. При подведении итогов должны быть приняты во внимание первоначальные сведения о характеристиках риска, полученные банком или банковским надзорным органом, и оценена способность банка надлежащим образом управлять риском, связанным с потенциаль-

ным отмыванием денег или финансированием терроризма. Также должны учитываться совокупные характеристики риска банка, выявленные банком или надзорным органом.

Существование риска отмывания денег и финансирования терроризма не должно вызывать серьезное беспокойство надзорных органов, если программы банка адекватно определяют, отслеживают и контролируют такие риски. Если банки не контролируют соответствующим образом риски отмывания денег или финансирования терроризма, то надзорные органы должны обсудить с банковским руководством и правлением данные проблемы с надеждой на то, что менеджмент банка предпримет своевременные надлежащие коррективные меры.

## Примечания

1. *Риск нормативно-правового несоответствия* является потенциальной возможностью возникновения судебных тяжб, неблагоприятных судебных решений, контрактов, претензии по которым не могут быть заявлены в суде, а также штрафов и наказаний, приводящих к убыткам, увеличенным расходам банка или даже закрытию организации (Базельский комитет), см. [www.bis.org/publ/bcbs85.pdf](http://www.bis.org/publ/bcbs85.pdf)
2. Согласно определению Базельского комитета операционный риск — это риск потерь, возникающих в результате несоответствующих или неправильных процедур, касающихся внутренних процессов, персонала, систем или внешних факторов.
3. См. «Вольфсбергский доклад: руководство по подходу, основанному на оценке риска, к управлению рисками отмывания денег».
4. Более подробную информацию см. в приложении 6.
5. Финансовые услуги по мобильной телефонии или банковские услуги по мобильной связи представляют собой использование финансовых услуг с помощью средств, присущих только мобильному телефону. Полный анализ рисков отмывания денег и финансирования терроризма, связанных с банковским обслуживанием по мобильной телефонии и с соответствующими мерами по сокращению этих рисков, см.: П.-Л. Шатен и др. «Организационное единство финансовых услуг по мобильной телефонии: меры сокращения рисков отмывания денег и финансирования терроризма», рабочий доклад 146 Всемирного банка, июнь 2008 г.
6. «Банки должны разработать пошаговые правила и процедуры по приему клиентов, требующие проводить более строгую надлежащую проверку клиентов, которые ассоциируются с высоким риском. Например, в соответствии с этими правилами к физическим лицам, желающим положить на счет небольшое количество денежных средств, при открытии счетов предъявляются базовые требования. Важно, чтобы политика приема клиентов не была ограниченной, поскольку может привести к отказу в доступе к банковским услугам основным слоям населения, особенно тем, кто является финансово и социально ущем-

---

## **Глава 2. Риск-менеджмент в борьбе с отмытием денег/финансированием терроризма**

ленными. Однако такая строгая политика важна при работе с клиентами, обладающими крупным чистым капиталом, а также располагающими денежными средствами неясного происхождения». (Из документа по надлежащей проверке клиентов Базельского комитета, 2001, §20.)

7. Более подробно см. в главе 5.
8. В странах, где выездные проверки предусмотрены законом, надзорный орган должен наложить/рекомендовать соответствующие санкции в случае, если банк не в состоянии дать оценку риска или если его оценка является неадекватной.
9. Более подробно см. в главе 5.
10. См. главу 6.



## Лицензирование и надлежащая проверка в целях борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма

---

### 1. Общие положения

Когда банковское учреждение находится под контролем преступников или представители криминального мира занимают в нем ключевые руководящие посты, существенно возрастает риск того, что это учреждение будет использовано в целях отмывания денег и финансирования терроризма. Поэтому, в соответствии с международными стандартами, государство должно предпринять необходимые юридические и регулятивные меры, с тем чтобы предупредить ситуации, когда преступник или связанные с ним лица владеют или являются бенефициарными собственниками значительного или контрольного пакета акций банка либо занимают в нем руководящую должность<sup>1</sup>. Ключевым условием эффективности подобных мер является тщательно продуманный механизм лицензирования.

Базельским комитетом по банковскому надзору был принят набор минимальных требований, предъявляемых к банку при лицензировании, которые призваны обеспечить законность и прозрачность операций в банковском секторе. Эти минимальные требования должны вводиться в действие через национальное законодательство и обязательные постановления и при необходимости дополняться другими требованиями, учитывающими риски, характерные для данного государства.

Процедура лицензирования должна иметь четкую и прозрачную структуру, а также основываться на достоверной информации. Кроме того, лицензирующий орган должен располагать ресурсами, необходимыми для выполнения

возложенных на него функций. Наконец, если обязанности по лицензированию банковской деятельности и по контролю за соблюдением требований в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма возложены на разные органы, то в процессе принятия решения о выдаче лицензии соответствующий орган должен учитывать позицию органа, занимающегося борьбой с отмыванием денег/финансированием терроризма.

Настоящая глава состоит из двух разделов. В разделе 3.2 описываются требования, которые должны предъявляться к банкам в процессе лицензирования, в то время как раздел 3.3 посвящен теме создания эффективного механизма лицензирования.

### **Пример 3.1** Схемы отмывания денег в банках, контролируемых преступниками

#### **Bank of Credit and Commerce International (BCCI)**

«Уникальная криминальная структура BCCI (сродни разветвленной корпоративной паутине, в центре которой находились основатель банка Агха Хасан Абеди и его помощник Свалех Накви) стала ключевым фактором впечатляющего роста банка и основной причиной, которая в конечном счете привела его к краху. Эта структура была создана и функционировала с единственной целью — уклонение от государственного контроля и регулирования. Руководству BCCI удалось полностью скрыть реальную деятельность банка от кого бы то ни было.

В отличие от любого другого банка, BCCI с самых первых дней состоял из множества мелких предприятий — целой пирамиды компаний-учредителей, филиалов, дочерних организаций, «банков внутри банков», надежно скрепленной инсайдерской торговлей и формальными назначениями. Раздробленная корпоративная структура, ведение учетной документации, регулятивный контроль и аудиторские проверки позволили многочисленным предприятиям группы BCCI с легкостью обходить установленные законом ограничения на перемещение товаров и капитала. Абеди удалось создать фактически не поддающийся государственному контролю механизм, идеальное прикрытие для незаконной деятельности клиентов, включая государственные должностных лиц тех многочисленных стран, законы которых BCCI нарушал.

Вот лишь неполный перечень криминальной деятельности BCCI: мошеннические операции как самого банка, так и его клиентов, в которых были задействованы миллиарды долларов; отмывание денег в Европе, Африке, Азии, Северной и Южной Америке; подкуп должностных лиц; пособничество терроризму, торговля оружием и продажа ядерных технологий; организация проституции; пособничество уклонению от уплаты подоходного налога, контрабанде товаров и незаконной иммиграции; незаконное приобретение банков и объектов недвижимости; а также целый ряд других финансовых преступлений, перечень которых ограничивался лишь воображением руководства и клиентов BCCI».

*Источник:* Senator John Kerry and Senator Hank Brown (1992), the BCCI Affair: Report to the Committee on Foreign Relations of the United States Senate.

**Российская Федерация в 1990-х гг.**

Как отмечают в Управлении ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН), «по оценкам российских правоохранительных органов, к концу 1998 г. под контролем организованной преступности находилась примерно половина коммерческих банков, 60% государственных и 40% частных предприятий страны».

Контроль над банками облегчает получение доходов незаконным путем и значительно упрощает криминальную деятельность в отношении клиентов банка (например, вымогательство или похищение с целью получения выкупа), а также противозаконную деятельность в других секторах экономики. Что касается легализации доходов, полученных преступным путем, то в этом отношении наличие «своего» банка является долгосрочным преимуществом и гарантирует защиту в случае введения в банковском секторе каких-либо ограничений. Когда банк контролируется преступной группировкой, предотвратить отмывание денег не способны даже самые строгие правила и нормы. «Владельцу банка нет нужды беспокоиться насчет сообщений о подозрительных операциях».

*Источник:* УНП ООН (2001), Russian capitalism and money laundering.

## 2. Требования, предъявляемые к банкам при лицензировании

### 2.1. Основные положения

Ни одна программа по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма не будет эффективной, если банк находится под контролем преступников. Ниже приводятся примеры того, как подобные учреждения активно участвовали в отмывании денег и финансировании терроризма, обходя правила и нормы, введенные с целью борьбы с деятельностью такого рода. Эти примеры также показывают, что в криминальном мире «свои» банки широко используются для легализации преступных доходов.

Таким образом, ключевым элементом эффективной программы борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма является тщательно продуманный и должным образом реализованный механизм лицензирования. Выдачей разрешений на банковскую деятельность, как правило, занимается орган банковского надзора или специально созданный орган лицензирования. В последнем случае между надзорным и лицензирующим органом должно быть налажено эффективное взаимодействие, с тем чтобы орган банковского надзора имел возможность влиять на процедуру лицензирования и получал доступ к важной информации<sup>2</sup>.

Запрет на участие преступников в капитале банка должен распространяться как на прямое, так и на опосредованное владение значительным или кон-

трольным пакетом акций. Помимо этого, запрет должен касаться назначения неблагонадежных лиц на руководящие посты в банке.

## **2.2. Базельский комитет по банковскому надзору вводит минимальные условия лицензирования**

Базельские «Основные принципы эффективного банковского надзора», в частности принцип 3, содержат минимальные критерии лицензирования банковской деятельности. Данный принцип гласит: лицензирующий орган должен иметь полномочия самостоятельно устанавливать критерии лицензирования и отказывать в выдаче лицензии учреждениям, которые не удовлетворяют этим критериям. Процесс лицензирования должен как минимум включать в себя оценку структуры собственности и методики управления банком и группы связанных с ним учреждений, в том числе проверку членов правления и высшего руководства, стратегического и оперативного плана банка, системы внутреннего контроля и управления риском, а также его прогнозируемого финансового положения, включая собственные средства. Наконец, если предполагаемым владельцем или материнской организацией учреждения является иностранный банк, лицензирующий орган должен предварительно получить согласие на выдачу лицензии от надзорного органа страны регистрации указанного банка.

С целью обеспечить соблюдение третьего принципа Базельский комитет разработал методологию, которая содержит 13 основных критериев, используемых при оценке процедуры лицензирования, действующей в государстве<sup>3</sup>. Ниже приводим все 13 критериев.

- Лицензирующим органом может быть орган банковского надзора или другой компетентный орган. Если выдачу разрешений на учреждение банков и надзор за банковской деятельностью осуществляют разные органы, то орган банковского надзора имеет право выносить свое заключение по каждой заявке на получение лицензии. Кроме того, лицензирующий орган предоставляет органу банковского надзора любую информацию, которая может быть важной для надзора за существующими учреждениями.
- Для лицензирования банков лицензирующий орган имеет право устанавливать критерии, которые могут быть основаны на критериях, предусмотренных законодательством или регулирующими правилами.
- Критерии для выдачи лицензии соответствуют критериям, которые применяются при осуществлении текущего надзора.



- Лицензирующий орган имеет право отклонять заявления при несоблюдении критериев лицензирования или недостаточности предоставленной информации.
- Лицензирующий орган подтверждает, что предлагаемые правовая, управленческая и операционная структуры, а также структура собственности банка и группы связанных с ним учреждений никоим образом не будут препятствовать эффективному надзору.
- Лицензирующий орган оценивает и подтверждает благонадежность основных акционеров, включая конечных бенефициарных собственников, а также других лиц, которые могут контролировать деятельность учреждения. Он также оценивает прозрачность структуры собственности и источников первоначального капитала.
- Для всех банков установлен минимальный размер первоначального капитала.
- Лицензирующий орган оценивает претендентов на руководящие должности в банке с точки зрения их профессиональной пригодности и благонадежности (тест на пригодность), а также проверяет возможность возникновения конфликтов интересов. Профессиональная пригодность и благонадежность оценивается по следующим критериям: 1) опыт и навыки в проведении финансовых операций соизмеряются с предполагаемой деятельностью банка; 2) у претендента нет уголовного прошлого или в отношении его отсутствуют отрицательные заключения регулирующих органов, которые бы препятствовали его назначению на руководящие должности в банках.
- Лицензирующий орган оценивает стратегический и операционный планы банка. Сюда входит проверка предполагаемой системы корпоративного управления, систем управления риском и внутреннего контроля, включая мероприятия по выявлению и предупреждению криминальной деятельности, а также контроль за деятельностью внешних поставщиков. Операционная структура должна отражать масштаб и сложность предполагаемой деятельности банка.
- Лицензирующий орган проверяет гипотетические финансовые отчеты и прогнозы для учреждаемого банка. Сюда входит оценка достаточности финансовых ресурсов для исполнения предлагаемого стратегического плана, а также финансовой информации об основных акционерах банка.
- В случае учреждения иностранным банком отделения или дочернего предприятия орган банковского надзора получает предварительное

согласие (или заявление об отсутствии возражений) от надзорного органа страны регистрации иностранного банка. Для целей лицензирования, а также текущего надзора за трансграничными банковскими операциями в своей стране орган банковского надзора проверяет, осуществляет ли надзорный орган страны регистрации иностранного банка всеобъемлющий консолидированный надзор.

- Если лицензирующий или надзорный орган устанавливает, что разрешение на банковскую деятельность было выдано на основе ложной информации, лицензия может быть отозвана.
- Совет директоров банка должен досконально разбираться в каждом виде деятельности, которой намерен заниматься банк, а также в связанных с этим рисках.

### **3. Составляющие эффективной процедуры лицензирования**

#### **3.1. Используемый подход должен учитывать потенциальные риски**

В процессе принятия решения о выдаче лицензии должны учитываться риски, связанные с характеристиками физического или юридического лица, которое будет владеть банком или контролировать значительный пакет его акций (см. пример 3.2). Также необходимо принимать во внимание риски, связанные с кандидатурами, предложенными на высшие руководящие посты учреждения. При оценке подобных рисков должны учитываться следующие факторы:

- характер и степень значимости той или иной позиции в структуре банка (руководитель/топ-менеджер или акционер, включая бенефициарного собственника);
- целесообразность назначения того или иного лица на определенную должность или введения его в состав акционеров;
- если речь идет о физическом лице, оценивается, имеет ли определенный человек опыт и квалификацию, необходимые на той или иной должности (см. пример 3.3);
- наличие у того или иного лица криминального прошлого, а также характер и тяжесть совершенных преступлений;
- если речь идет о юридическом лице, оценивается, имеет ли определенная организация опыт и ресурсы, необходимые для управления банком;

также оцениваются прозрачность системы управления, действующей в компании, целесообразность учреждения ею банка, источники дохода и при необходимости география деятельности;

- основные внешние факторы, такие как уровень раскрытия и качество финансовой информации, формы организации (например, компании создаются по принципу «среди своих» или в форме акционерных обществ), «зрелость» банковской системы<sup>4</sup>, криминальная обстановка, преобладание в экономике наличных расчетов<sup>5</sup> и другие сдерживающие и ограничивающие факторы.

Условия выдачи лицензий должны быть пропорциональны рискам. В этом случае они будут играть роль предупредительной меры при наличии высоких рисков, не создавая дополнительных препятствий для вхождения в банковский сектор новых участников. В процессе лицензирования проверке также могут подвергаться акционеры, если они претендуют на определенный процент акций или прав голоса (по усмотрению государственных органов). Кроме того, лицензирующий орган должен иметь право отказывать в выдаче лицензии в случае, если у банка имеется множество компаний-учредителей<sup>6</sup>. В некоторых странах также требуется, чтобы акции банка были допущены к обращению на фондовой бирже и банк выполнял требования по раскрытию информации для акционерных компаний.

### **Пример 3.2 Действующий в Великобритании порядок утверждения претендентов на руководящие должности<sup>7</sup>**

Лица, выполняющие в учреждении определенные функции («контролирующие функции»), должны назначаться с одобрения надзорным органом Великобритании в сфере финансовых услуг — Управления по финансовым услугам (FSA). Контролирующие функции делятся на три основные категории: руководство деятельностью фирмы, работа с клиентами и операции с имуществом клиентов<sup>8</sup>.

Основным критерием, которым руководствуется FSA при утверждении определенного человека на ту или иную должность, является его профессиональная пригодность и благонадежность. К трем главным составляющим профессиональной пригодности и благонадежности относятся следующие качества: 1) честность, законопослушность и хорошая репутация; 2) профессиональная компетентность и квалификация; 3) финансовая независимость.

Каждая из этих составляющих подробно описывается в разработанном FSA руководстве, где перечислены обстоятельства, при которых человек может быть признан непригодным занимать определенную должность в определенной компании. Подобное может произойти просто потому, что поведение данного лица попадает

под одно или более описаний, приводимых в руководстве. Если какой-либо эпизод, который ставит под сомнение пригодность и благонадежность того или иного человека, становится известен FSA, тогда в управлении изучают, насколько значимым является этот эпизод. Помимо прочих, учитываются следующие факторы: 1) совершение уголовного преступления, в особенности обмана, мошенничества или финансового правонарушения; 2) негативные сведения, ставшие известными в ходе гражданского производства, или судебные решения по такому производству; 3) причастность к правонарушениям, по которым FSA или другие органы проводили расследование или дисциплинарное разбирательство, а также случаи временного отстранения от должности, наличие выговоров, порицаний, как публичных, так и частных; 4) нарушение предписаний FSA или других применимых норм и предписаний регулирующих органов; 5) правомерные обвинения в нарушении правил и норм, установленных в отношении регулируемой деятельности; 6) случаи увольнения, включая вынужденный уход в отставку; а также 7) насколько честным и откровенным был тот или иной человек при сотрудничестве с регулирующими органами, равно как его желание и готовность выполнять их указания и предписания, а также соблюдать другие юридические, регулятивные и профессиональные требования и стандарты.

В отношении каждого претендента FSA делает запрос в общую базу разведывательных данных (в которой содержится правовая информация). Дальнейшая проверка кредитоспособности осуществляется путем обращения к коммерческим источникам информации. Дополнительные проверки проводятся совместно с другими регулируемыми органами (как национальными, так и зарубежными). Управление также имеет право запросить у работодателя личное дело работника.

Заявление об утверждении того или иного лица на руководящую должность сопровождается значительным количеством информации. Собрать необходимые сведения и подать заявку — это обязанность работодателя, а представление недостоверных или вводящих в заблуждение данных является уголовным преступлением. Обязательной является информация о трудовой деятельности претендента за предшествующие пять лет с объяснением всех перерывов в работе. Кроме того, желательно предоставить рекомендательные письма от предыдущих работодателей. Во многих финансовых учреждениях принято заполнять стандартную анкету, разделы которой обычно повторяют разделы заявления об утверждении претендента на руководящую должность. Наконец, трудовой договор с претендентом должен: 1) соответствовать положениям закона «О финансовых услугах и рынках» (2000 г.), которые касаются действий утвержденных FSA должностных лиц, и содержать пункт, обязывающий работника соблюдать все требования регулирующих органов; 2) содержать прямое указание на то, что нарушение предписаний FSA и /или непрофессиональное и недобросовестное поведение могут стать основанием для увольнения в дисциплинарном порядке; 3) давать работодателю право временно отстранить работника от должности в случае подозрений в нарушении предписаний FSA. Последний пункт необходим для того, чтобы немедленно отстранить сотрудника от руководящей должности в случае проведения расследования.

<sup>a</sup> В 2006 г. было утверждено более 165 000 претендентов на руководящие должности.

**Пример 3.3** **Подход, используемый США для оценки информации, предоставляемой физическими лицами: «Рекомендации ОСС по проверке претендентов на руководящие должности»**

Согласно «Рекомендациям по проверке претендентов на руководящие должности», опубликованным Управлением контролера денежного обращения<sup>а</sup> (ОСС), для оценки информации, предоставленной претендентами, следует предпринять следующие шаги:

- потребовать от каждого кандидата предоставить информацию в соответствии с Межведомственной сводкой биографических и финансовых данных и при необходимости передать ее на рассмотрение совету директоров;
- проверить кредитоспособность претендента с указанием бюро кредитных историй и других источников информации;
- связаться с лицами, давшими рекомендации претенденту, и составить краткий отчет;
- связаться с предыдущими работодателями претендента и составить краткий отчет об отзывах каждого из них (возможные графы: «положительный», «отрицательный», «без комментариев»);
- получить краткую информацию о должностных обязанностях претендента на предыдущих местах работы и обсудить, как полученный им опыт соотносится с новой должностью;
- рассказать обо всех условиях работы, включая трудовой договор, предполагаемую заработную плату, методы, используемые для определения ее размера, а также другие виды вознаграждений.

<sup>а</sup> Управление контролера денежного обращения является одним из органов банковского надзора в США.

Источник: ОСС, проверка предоставленной информации, условия лицензирования, 2002 г.

### **3.2. Эффективная процедура лицензирования должна быть прозрачной и основываться на достоверной информации**

Лицензирующий орган должен: 1) установить четкие требования к предоставляемой банками информации и опубликовать их в открытых источниках; 2) разработать методы проверки предоставленных сведений на достоверность; 3) обеспечить условия для адекватного анализа собранных данных; 4) регулярно оценивать действующую процедуру лицензирования на предмет ее соответствия существующим национальным и международным реалиям. В рамках процедуры лицензирования также следует проверять предлагаемые банком внутренние мероприятия по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма. В Испании разрешения на банковскую деятельность выдаются органом банковского надзора (Банком Испании), в то время как борьба с отмыванием денег/финансированием терроризма входит в компетенцию испанского

подразделения финансовой разведки (SEPBALAC<sup>8</sup>). Перед выдачей лицензии разработанная банком программа оценивается подразделением финансовой разведки, и его комментарии учитываются органом банковского надзора.

Многие лицензирующие органы также разрабатывают стандартный перечень вопросов или заявление, где перечислена вся необходимая информация, которую должен предоставить человек или организация в рамках процедуры получения лицензии. Кроме того, авторы рекомендуют официально публиковать принятые по заявлениям решения и причины, на основании которых они были вынесены. Обнародование стандартной формы заявления, а также условий, при соблюдении которых выдается лицензия, и причин, на основании которых в разрешении может быть отказано, обеспечивает прозрачность всей процедуры лицензирования.

Предоставить точную и достоверную информацию — обязанность заявителя. Лицензирующий орган проверяет полученные сведения следующими методами: 1) требуя представить подтверждающие документы (например, выписки из уголовного дела; документы, удостоверяющие личность; финансовую документацию; рекомендательные письма от предыдущих работодателей); 2) требуя подтверждения информации третьими лицами; 3) используя заслуживающие доверия, опубликованные в открытых источниках данные. В связи с этим особую важность имеют санкции в отношении заявителей, предоставивших ложную или вводящую в заблуждение информацию. Подобные санкции могут носить административный (включая запрет на работу в банковской отрасли), гражданско-правовой или уголовный характер. Об их назначении и приведении в исполнение следует сообщать всем заинтересованным сторонам, включая надзорные органы как внутри страны, так и за ее пределами.

### **3.3. Лицензирующий орган должен иметь достаточные ресурсы для выполнения возложенных на него функций**

Лицензирующий орган должен располагать адекватными кадровыми и финансовыми ресурсами, чтобы объективно оценивать заявителей, желающих учредить банк либо приобрести в собственность или получить под контроль определенный процент акций банка или прав голоса (см. ниже). Под термином «адекватные кадровые ресурсы» имеются в виду сотрудники, обладающие соответствующей квалификацией и полномочиями принимать решения о выдаче лицензий на банковскую деятельность. Термин «адекватные финансовые ресурсы» означает, что лицензирующий орган имеет достаточно средств, чтобы оплатить труд персонала и расходы на текущую деятельность.

### **3.4. Условия выдачи лицензии должны учитывать возможное в дальнейшем изменение прав собственности или степени контроля, а также смену руководства**

Помимо процедуры лицензирования вновь созданных банков, следует также установить порядок перепродажи уже выпущенных акций или прав голоса, а также смены руководства банка, поскольку здесь также вероятны ситуации, когда преступники или другие неблагонадежные лица получают контроль над значительным пакетом акций или прав голоса либо занимают в банке высшие руководящие посты. Согласно четвертому принципу Базельских «Основных принципов эффективного банковского надзора», надзорный орган должен иметь право пересматривать свое решение о выдаче лицензии и запрещать передачу значительных прав собственности или контрольных пакетов акций в существующих банках третьим сторонам (более подробно см. пример 3.4).

#### **Пример 3.4 Основные критерии, касающиеся передачи значительных прав собственности**

- Законы или регулирующие документы содержат четкое определение понятий «значительное право собственности» и «контрольный пакет акций».
- Существуют требования о получении одобрения надзорного органа или о незамедлительном уведомлении о предлагаемых нововведениях, которые приведут к изменению в праве собственности, включая бенефициарное право собственности, или правах голоса сверх установленного порога или к изменению в контрольном пакете акций.
- Надзорный орган наделен полномочиями отклонять любое предложение о значительном изменении в праве собственности, включая бенефициарное право собственности, или контрольном пакете акций либо не допускать осуществления права голоса в отношении таких инвестиций, если они не отвечают критериям, сравнимым с критериями, которые используются при выдаче разрешений на учреждение новых банков.
- Путем анализа периодической отчетности или результатов выездных проверок надзорный орган получает от банков сведения обо всех значительных акционерах и количестве принадлежащих им акций или лицах, контролирующих банк, включая бенефициарных собственников акций, держателями которых являются номинальные владельцы или доверительные хранители, а также другие лица, держащие акции для сохранения анонимности их владельца.

*Источник:* Банк международных расчетов (БМР), «Методология основных принципов эффективного банковского надзора», принцип 4, 2006 г.

## Примечания

1. Рекомендация FATF 23.
2. Во Франции разрешения на банковскую деятельность выдает Комитет по кредитным и инвестиционным организациям (CECEI) под руководством председателя Банка Франции, который также возглавляет французский орган банковского надзора — Банковскую комиссию (Commission Bancaire). Помимо этого, в комитет входят главы казначейства, органа по надзору за операциями с ценными бумагами, фонда страхования депозитов, двое независимых судей, двое представителей ассоциации банков и инвестиционных фирм, двое представителей профсоюзов и двое специалистов в банковском деле. Орган по надзору за соблюдением требований, касающихся борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма (который также является органом банковского надзора), и лицензирующий орган (CECEI) подчиняются Банку Франции и сотрудничают между собой.
3. Базельский комитет по банковскому надзору, «Методология основных принципов эффективного банковского надзора», 2006 г.
4. Чем более зрелой является банковская система, тем выше вероятность того, что представленные к рассмотрению лица смогут документально подтвердить свою благонадежность.
5. В случае наличных расчетов по операциям с ценными бумагами контроль должен быть усилен. Перед выдачей лицензии (одобрением нового акционера, решением увеличить существующий пакет акций) лицензирующий орган должен проверять происхождение таких средств.
6. «Во Франции, чтобы избежать какой-либо неопределенности в отношении личности ответственных акционеров, [лицензирующий орган] рекомендует [акционерам] напрямую участвовать в акционерном капитале [банка]. Однако, если по каким-либо причинам между инвесторами и финансовым учреждением есть одна и более компания-учредитель, они должны взять на себя обязательство не передавать контроль над компанией-учредителем без предварительного разрешения [лицензирующего органа]». CECEI, годовой отчет, структура собственности на акции в кредитных учреждениях и принципы, относящиеся к различным ситуациям, 2005 г.
7. Взято из публикации Freshfield Bruckhaus and Deringer (2007 г.).
8. Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (Комиссия по борьбе с отмыванием денег и финансовыми преступлениями).



## Документарные проверки банков в целях борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма

---

### 1. Общие положения

Согласно принципу 20, входящему в число Базельских «Основных принципов эффективного банковского надзора», банковский надзор с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма должен включать как документарные, так и выездные проверки банков. В то время как документарные проверки проводятся постоянно, выездная проверка — это организованное мероприятие, даты начала и завершения которого четко определены<sup>1</sup>. В зависимости от сложившейся ситуации и особенностей законодательной системы того или иного государства<sup>2</sup> инспектор выбирает наиболее целесообразное сочетание документарных и выездных проверок.

Чтобы достичь наибольшей эффективности, в рамках банковского надзора с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма должны проводиться документарные и выездные мероприятия. Перед инспекторами, осуществляющими документарные проверки, стоят следующие задачи:

- систематический анализ и контроль над соблюдением требований регулирующих органов применительно к борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма в отдельных банках при помощи пруденциальных отчетов, статистических данных и других методов, в том числе при помощи изучения информации, доступной широкой общественности;
- дальнейшая работа с информацией, требующей более пристального внимания, оценка растущих рисков, определение приоритетных направлений и объемов работы;

- содействие при определении приоритетных направлений и основных задач выездных мероприятий<sup>3</sup>.

При планировании документарных проверок инспектору по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма рекомендуется выбрать подход, основанный на оценке риска, а не универсальные методы работы без учета индивидуальных особенностей банков. Выбирая первый метод, инспектор принимает во внимание качество внутренней системы управления рисками конкретного учреждения. В этом случае органы банковского надзора могут выделить минимум ресурсов на проверку банков, в которых, по их мнению, эффективное управление, и сконцентрироваться на остальных банках<sup>4</sup>.

## **2. Основные принципы документарной проверки**

### **2.1. Общая характеристика текущего надзора**

Банковский надзор с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, будучи частью комплексного непрерывного надзора, должен базироваться на анализе декларируемых документов, которые с определенной регулярностью предоставляет каждое учреждение в зависимости от своего размера, сферы и масштабов деятельности. В число декларируемых документов входят бухгалтерская и финансовая документация, расчеты, выявляющие соответствие деятельности организации правовым стандартам, ежегодные отчеты о внутренних проверках, а также многие другие материалы.

Инспекторы, которые занимаются документарными проверками и пользуются в своей работе опубликованными документами, должны также поддерживать непосредственный контакт с данными учреждениями, их руководителями и аудиторами, проводить регулярные встречи и совещания с ответственными лицами.

#### ***2.1.1. Основные принципы документарного пруденциального надзора***

Характер и методы проведения документарных проверок банков в целях борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма в большинстве своем заимствуются у системы пруденциального надзора независимо от того, проводится ли надзор в целях борьбы с отмыванием денег инспектором пруденциального надзора или другим лицом. Таким образом, будет полезно обозначить основные принципы документарного пруденциального надзора (в остальных разделах данной главы будут описаны характеристики

документарных проверок банков в целях борьбы с отмыванием денег и пресечения финансирования терроризма).

- Пруденциальный надзор осуществляется постоянно. Любое банковское учреждение подлежит текущему надзору, который осуществляется соответствующими органами. Характер контрольно-надзорных мероприятий непрерывно совершенствуется на основе новых данных, получаемых посредством регулярных отчетов, на совещаниях и встречах.
- Пруденциальный надзор носит всеобъемлющий характер. Все банковские учреждения, как крупные, так и мелкие, являясь частью общей банковской системы, подлежат тщательному контролю со стороны государства. Однако менее стабильные и надежные банки, как правило, контролируются с еще большей скрупулезностью. Надзорные органы требуют, чтобы такие банки представляли дополнительные отчеты, отправляют туда больше запросов о тех или иных сведениях и т. д.
- Органы пруденциального надзора полностью контролируют деятельность банков. Фактически инспектор пруденциального надзора несет ответственность за обеспечение соблюдения банковскими учреждениями всех пруденциальных норм, установленных регулируемыми органами.
- Пруденциальный надзор выполняет предупреждающую и превентивную функцию. Как только поступают первые сигналы о том, что банк испытывает те или иные трудности, или о том, что возрос риск правонарушений, в ходе документарных проверок должны быть предприняты все необходимые меры для того, чтобы проанализировать проблему и предотвратить любой возможный ущерб.

### **2.1.2. Ресурсы для текущего надзора**

В ходе текущего надзора проверяющие органы пользуются самыми различными ресурсами, однако в первую очередь перечень ресурсов зависит от организации и методов работы конкретного контролирующего органа.

- Органы банковского надзора имеют доступ к информации обо всей банковской системе, соответственно, они могут рассматривать самые различные факторы одновременно и пользоваться крупными базами данных, в том числе информацией о борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма (статистическими и среднестатистическими данными об учреждениях того или иного типа и т. д.).

- Находясь в самом центре банковской системы, органы документарного надзора всегда в курсе событий, происходящих в банковской отрасли. Сюда стекается всевозможная информация, в том числе жалобы от конкурирующих банков и заявления о причастности того или иного банка к преступным схемам отмывания денег и финансирования терроризма. Подобная информация может свидетельствовать о деятельности банка, связанной с отмыванием денег и финансированием терроризма.
- Организации, которые занимаются текущим банковским надзором, нередко работают в тесном сотрудничестве с другими учреждениями, борющимися с отмыванием денег и финансированием терроризма, в том числе с подразделением финансовой разведки и другими ведомствами. Органы банковского надзора могут пользоваться информацией, которая находится в распоряжении указанных организаций.
- В случае необходимости инспекторы могут запросить у банка дополнительную информацию или же провести беседу с его руководством и получить более точное представление об изменении банковской стратегии в отношении борьбы с отмыванием денег /финансированием терроризма или же узнать об исходе того или иного дела.

Кроме того, административные органы могут инициировать проведение выездной проверки или ревизии банка независимым аудитором. Масштабы проверки зависят от характера проблемы и серьезности озабоченности ею административных органов.

### ***2.1.3. Ограниченность текущего банковского надзора***

Органы документарной проверки не могут быть полностью уверены в полноте и точности получаемой ими информации. Если у инспектора нет возможности убедиться в полноте и точности данных, то выявить соответствие деятельности банка нормативным актам, в том числе требованиям регулирующих органов, касающимся борьбы с отмыванием денег /финансированием терроризма, практически невозможно. Этим объясняется важность выездных проверок (см. главу 5). Помимо указанных контрольно-надзорных мероприятий должны иметь место и другие сдерживающие и уравновешивающие факторы (в том числе деятельность органов банковского надзора, независимых аудиторов, кредитных рейтинговых агентств и финансовых аналитиков).

Для документарных проверок требуется информация, которую не всегда можно получить из общедоступных публикаций или при непосредственных контактах с банковскими учреждениями.

## 2.2. Основная задача текущего надзора

При помощи документарных проверок в первую очередь оцениваются цели и методы ведения борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма внутри банка, в то время как у инспекторов отсутствует доступ к информации, которая свидетельствовала бы о проведении подозрительных операций. По этой причине документарные проверки не всегда считаются эффективной составляющей программы по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма. Однако стоит заметить, что основная задача любых проверок — убедиться, что принимаются необходимые меры по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, соответственно, делается все возможное, чтобы предотвратить совершение указанных правонарушений.

В ходе документарных проверок надзорные органы получают массу ценной информации, при помощи которой можно отследить отклоняющиеся от нормы показатели и способствовать соблюдению требований регулирующих органов. Банковский надзор с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма осуществляется на основе данных, предоставленных банковским инспектором и подразделением финансовой разведки, чтобы исследовать деятельность конкретного банка, сопутствующие риски и систему управления рисками. Так, органами банковского надзора используется следующая информация:

- бухгалтерские и пруденциальные данные о деятельности банка;
- отчетная документация инспектора, контролирующего деятельность банка (например, отчеты о выездных проверках, анализ рисков и т. д.);
- отчеты внутренних органов банковского надзора и независимых аудиторов.

Оценивая риски того или иного банковского учреждения, инспекторам следует отбросить устоявшиеся представления о допустимом уровне делового риска и о стандартах управления рисками, если таковые имеются. Вместо этого необходимо выяснить, насколько соразмерна система управления рисками и внутреннего контроля реальным рискам в сфере деятельности данного банка. Учреждения, занимающиеся сложными финансовыми операциями, должны демонстрировать высокий уровень риск-менеджмента, соответствующий масштабам риска, в то время как банки, чья финансовая деятельность не так сложна и рискованна, вполне могут довольствоваться более простыми схемами управления рисками, которые лучше соответствуют их целям.

### 3. Основные задачи инспектора в ходе документарной проверки

В ходе текущих документарных проверок инспектор должен проводить ряд мероприятий с целью получения максимального объема существенной информации. Как только необходимые данные получены, их необходимо проанализировать, чтобы выявить эффективность мер, предпринимаемых конкретным банком в рамках борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.

#### 3.1. Сбор существенной информации

Одна из самых сложных задач органов, проводящих документарные проверки, — это сбор подробной информации о деятельности банка, которая поможет:

- определить сильные и слабые стороны банка;
- выявить недостатки, которые могут стать причиной системного риска;
- разработать и внедрить контролируемую систему оценки риска, которая позволит предупреждать возможные трудности и анализировать все факторы риска.

Существенная информация — это не только информация, имеющая отношение к борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма. Как уже говорилось ранее, огромную пользу могут принести данные о структуре управления банком и его внутренних системах контроля. Информация о борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, которую собирают органы банковского надзора, делится на два вида: качественная и количественная. Безусловно, количественная информация играет немаловажную роль (более подробно см. пример 4.1), однако основное внимание и бóльшую часть ресурсов банковский надзор с целью борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма уделяет сбору качественной информации.

К качественной информации, сбор которой осуществляется регулярно или эпизодически, относятся отчеты о соблюдении требований регулирующих органов, касающихся борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма (в том случае, если банк составляет подобную документацию) и данные об учетной политике банка. Кроме того, к этой категории информации относятся отчеты о внутренних аудиторских проверках, проводимых для оценки эффективности стратегии того или иного банка по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма.

**Пример 4.1** **Сбор количественной информации, имеющей отношение к борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма: требования к ведению учетной и отчетной документации в Италии**

Все итальянские банки обязаны вносить подробную информацию о своих операциях и клиентах в единую электронную базу данных (Archivio Unico Informatico, AUI). Некоторые сведения хранятся до 10 лет, в том числе:

- дата совершения сделки и ее характер;
- общая сумма сделки, превышающая €12 500, которая должна быть указана при помощи одного из 112 предлагаемых аналитических кодов. Благодаря этому информация об операциях с наличностью хранится отдельно;
- имя, фамилия, дата и место рождения лица, осуществляющего операцию, в том числе данные документов, удостоверяющих его личность, независимо от того, выступает ли данное лицо от своего имени или же представляет третью сторону;
- в случае сделки с юридическим лицом — название и юридический адрес компании, от лица которой совершается сделка, на имя которой открыт счет, и т.п.;
- фискальный код лица, оформляющего сделку, открывающего счет и т.п., а также фискальный код лица, от имени которого совершается данная сделка;
- в случае оформления кредитного или платежного поручения — паспортные данные лица, выписавшего данное поручение, а также всех бенефициариев и посредников.

GIANOS (Generatore Indici di Anomalia per Operazioni Sospette<sup>a</sup>) — компьютерная программа, которой пользуются банки для выявления подозрительных операций и схем отмывания денег. Работа над этим проектом началась в 1993 г., а полномасштабное функционирование — в 1995 г. Комитет, в который входят специалисты в области права, статистики и компьютерных технологий из различных банков, а также представители итальянской финансовой разведки<sup>b</sup>, составляет правила эксплуатации GIANOS, алгоритмы и таблицы для принятия решений, которые позволяют обнаружить нестандартные операции с использованием не подлежащих разглашению критериев. GIANOS определяет степень риска противоправных действий со стороны клиента банка на основе годовых данных о банковских операциях с его участием. Основное внимание уделяется сделкам на сумму свыше €3100. Это пороговое значение было установлено для выявления структурированных операций, общая сумма которых может превысить допустимое законом значение в €12 500.

При помощи GIANOS банки ежемесячно анализируют 30 млн операций и 3,5 млн клиентов, среди которых 200 000 операций и действия 40 000 клиентов признаются нестандартными. Наиболее подозрительные отчеты о сделках, которыми в дальнейшем занимается подразделение финансовой разведки, выявляются программой GIANOS. Благодаря этой программе можно не сомневаться в том, что все банковские операции, правильно зарегистрированные в базе данных AUI, подвергнутся анализу при помощи набора стандартных критериев. Также это позволяет устранить или смягчить давление, оказываемое на банковский персонал внешними или внутренними силами с тем, чтобы они не представляли отчеты о проведенных операциях.

Итальянская финансовая разведка достигла высокого уровня и большой скорости анализа информации благодаря сбалансированной системе компьютеризированного сбора данных. Под контролем данного ведомства находится центральная финансовая база данных (Archivio Aggregato), в которой хранится информация, ежемесячно поступающая из единой электронной базы данных AUI, куда, в свою очередь, она поступает из банков и других подведомственных учреждений. В среднем это 3 млн учетных записей о 30 млн операций, однако же имена клиентов не сообщаются подразделению финансовой разведки.

Целью анализа, проводимого финансовой разведкой, является обнаружение схем отмывания денег и нетипичных данных, которые требуют выездной проверки. Если банк занимается отмыванием денег, то это влечет за собой определенные изменения его финансовых показателей. Согласно действующим на настоящий момент инструкциям, подразделение финансовой разведки должно проводить следующие виды анализа:

- анализ полученных данных при помощи временных рядов;
- структурный анализ данных с учетом географического контекста;
- выявление нетипичных значений среди многопараметрических данных. Цель этого вида анализа — обнаружение параметров или сочетаний параметров, которые характерны для деятельности по отмыванию денег, и выработка дальнейшего алгоритма действий;
- анализ операций с наличностью при помощи временных рядов с учетом местных особенностей;
- так называемая научная визуализация.

Статистическое подразделение финансовой разведки принимает участие в подготовке ежегодной программы выездных проверок. Данное ведомство занимается выявлением банков, выбивающихся из общей массы, а именно банков, которые:

- не представили отчеты о своей деятельности;
- представили отчеты, информация в которых не соответствует реальной деятельности;
- представили необычайно малое количество сообщений о подозрительных сделках (в абсолютном или относительном выражении) или же не указали в данных сообщениях запрашиваемую информацию.

Перед началом выездной проверки банка статистическое подразделение, в состав которого входят семь аналитиков, предоставляет инспекторам подробные сведения по тому или иному банку, такие как:

- количество операций, в том числе с наличностью;
- количество международных операций, учетных записей и денежных переводов по каждой стране за последние два года;
- отдельные показатели, в том числе входящие и исходящие операции, сумма сделок с наличностью и общая сумма сделок, совершенных в том или ином отделении банка;
- подробная информация о денежных переводах, произведенных за последние два года, в том числе средний размер перевода, а также данные о денежных переводах с участием офшорных финансовых центров, одна из разновидностей которых — трехсторонняя сделка, когда офшорный финансовый центр сначала отправляет той или иной организации денежный перевод, а затем получает перевод от той же организации;



- информация об операциях с участием стран, которые ранее уже были замешаны в отмывании денег.

<sup>a</sup> См. главу 1, примечание 10.

<sup>b</sup> См. главу 1, примечание 10.

ванием денег/финансированием терроризма, а также, в случае надобности, отчеты о независимых проверках.

Так, в Германии, согласно государственному законодательству, независимые аудиторы обязаны регулярно отчитываться о методах ведения борьбы с отмыванием денег, которыми пользуются проверенные ими банки. В Швейцарии также существует закон, в соответствии с которым независимые аудиторы должны ежегодно проверять, как в банках соблюдаются требования регулирующих органов в части борьбы с отмыванием денег, и представлять отчеты о полученных результатах банку и регулирующим органам<sup>5</sup>. В Австралии все субъекты финансового мониторинга в начале года обязаны предоставлять контрольно-надзорным органам отчеты о соблюдении требований в части борьбы с отмыванием денег.

Испанские банки обязаны проводить определенный спектр внутренних мероприятий, таких как программа «Знай своего клиента», а также вводить стандартизированные процедуры контроля и представления отчетности, которые предполагают назначение должностного лица, ответственного за соблюдение банком установленных требований или за борьбу с отмыванием денег. Данные мероприятия ежегодно контролируются независимыми экспертами, которые составляют подробный отчет о проделанной работе в письменном виде и предоставляют его в распоряжение испанской финансовой разведки SEPBLAC на период длительностью шесть лет. Согласно законодательству страны, внешний контроль не может осуществляться лицом, имевшим профессиональные или деловые контакты с данным банком в течение предыдущих трех лет<sup>6</sup>.

В 2000 г. французский орган банковского надзора — Банковская комиссия (Commission Bancaire) ввела новые требования к отчетности касательно борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма: банки обязаны предоставлять качественную и количественную информацию в форме четырех анкет (Questionnaire de Lutte Contre le Blanchiment, QLB, см. приложение 2)<sup>7</sup>. На каждое из нормативных требований в анкете приходится несколько вопросов с различными вариантами ответов («да», «нет», «нет данных») о качестве проведения банками проведения процедуры «дью дилидженс».

Ежегодно все банки предоставляют указанную информацию органам банковского надзора Франции в электронном и письменном виде. Заполненные анкеты должны быть подписаны одним из руководителей банка, что способствует бдительности по отношению к вопросам отмывания денег и финансирования терроризма на уровне топ-менеджмента и повышению качества ответов. Электронная версия документа анализируется на очень высокой скорости, что позволяет сразу же выявить банки, в анкетах которых слишком много негативных ответов, а это может свидетельствовать о неблагонадежности банка. Более пристальное внимание уделяется ответам на некоторые особо важные вопросы, например о возможности банка представлять контролирующим органам сообщения о подозрительных сделках и данные о своих клиентах. Будучи инструментом документарной проверки, данные анкеты помогают инспекторам надзорных органов изучить стратегию того или иного банка по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, а также выявить несовершенства системы, если таковые имеются<sup>8</sup>. Результаты компьютерного анализа играют важную роль в расстановке приоритетов дальнейшей работы контрольно-надзорных органов.

Следующий шаг — это тщательное изучение результатов компьютерного анализа инспектором, который непосредственно занимается документарной проверкой того или иного банка. Учитывая особенности деятельности конкретного банка, инспектор внимательно оценивает информацию, показавшуюся ему нетипичной. Такой специалист может выявить недостатки, упущенные компьютерной программой, например обнаружить в анкете ответы, не соответствующие реальной деятельности банка.

В случае выявления серьезных проблем органы банковского надзора могут действовать разными путями: направить в банк письмо с требованием предпринять необходимые меры в установленный срок или организовать встречу с руководством банка и/или должностным лицом, ответственным за обеспечение соблюдения банком установленных требований, чтобы прояснить ситуацию и обсудить корректирующие меры. Органы банковского надзора оценивают предлагаемую или уже внедренную банком программу действий по устранению недостатков. Кроме того, может быть принято решение о проведении выездной проверки.

Хотя подразделение документарной проверки главным образом занимается анализом анкетных данных, оно также тесно сотрудничает с группами, осуществляющими выездные проверки (во Франции этим занимаются два различных подразделения). Совместная работа заключается в том, что инспекторы, осуществляющие выездные проверки, дают свои комментарии

к проектам писем, которые будут отправлены банкам; кроме того, представители обоих подразделений участвуют во встречах с руководством банка и оценивают качество предоставленной банком информации во время выездной проверки. Если такая информация неверно или неполно отражает действительность, нередко по отношению к банку применяются дисциплинарные санкции.

Наконец, подразделение финансовой разведки может предоставить существенную количественную информацию, в том числе данные о подозрительных сообщениях, отдельных или систематических<sup>9</sup>. Некоторые банки также предоставляют такую количественную информацию, как число сотрудников, проходящих тренинги по борьбе с отмыванием денег /финансированием терроризма, а также количество проверок, проведенных в их регионе.

### 3.2. Встречи с руководством банка

Встречи с представителями того или иного банка помогают контрольно-надзорным органам изучить его концепцию борьбы с отмыванием денег /финансированием терроризма. Хотя лишь в ходе выездных проверок можно тщательно исследовать стратегию банка по борьбе с отмыванием денег /финансированием терроризма, встречи с представителями банка за его пределами также способствуют выявлению несовершенств данной стратегии и методов ее реализации. Подобные встречи позволяют инспекторам оценить, насколько хорошо руководители банка знакомы с требованиями регулирующих органов в части борьбы с отмыванием денег /финансированием терроризма, а также донести до их сведения все изменения и нововведения в данной сфере. В этом случае банк сможет предпринимать адекватные меры, чтобы противодействовать отмыванию денег и финансированию терроризма.

Необходимо отдельно готовиться к встречам с представителями каждого банка, учитывая области риска и все предпринятые ранее контрольно-надзорные мероприятия, такие как встречи, выездные проверки, санкции и взыскания. Во время первой встречи с сотрудниками банка рекомендуется обсудить следующие вопросы, касающиеся борьбы с отмыванием денег /финансированием терроризма:

- стратегия борьбы с отмыванием денег /финансированием терроризма и методы ее реализации в свете таких аспектов, как роль совета директоров и высшего руководства банка в разработке и утверждении данной стратегии, ее регулярный пересмотр и обновление, обсуждение предпринятых мер, разработка индивидуальных мероприятий для кон-

троля над каждым видом деятельности банка, психологические особенности сотрудников банка (по необходимости), круг обязанностей работников, а также новые банковские продукты;

- ресурсы, выделенные на реализацию стратегии по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, в том числе мероприятия, нацеленные на обеспечение независимости внутренних ревизоров и должностных лиц, ответственных за контроль над соблюдением банком установленных требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, а также специалистов служб финансового мониторинга. К ресурсам относятся и автоматизированные системы управления данными, используемые для наблюдения за активностью клиентов<sup>10</sup> (периодичность обращения в банк, профиль риска, набор используемых критериев) и выявления нетипичных операций;
- принятие решений о подозрительности того или иного отчета;
- реализация стратегии по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, основные результаты проведения мероприятий в рамках данной программы, ресурсы, выделенные на борьбу с отмыванием денег/финансированием терроризма, выявленные недостатки банковской стратегии в данной сфере, а также меры по их устранению, число сотрудников, прошедших специализированное обучение, и количество проведенных проверок;
- оценка профиля риска того или иного банка с точки зрения борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Выводы по данному вопросу должны базироваться на информации о типах операций, совершаемых банком (виды деятельности, деловые контакты и т. д.), условиях, в которых работает банк, а также об эффективности стратегии управления рисками (в частности, стратегии борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма).

Встречи могут проходить по-разному в зависимости от занимаемых их участниками должностей (со стороны банка это могут быть директора, топ-менеджеры, должностные лица, ответственные за предотвращение операций по легализации доходов, добытых преступным путем, ревизоры, специалисты тех или иных направлений деятельности банка) и от диапазона рассматриваемых вопросов (встреча может быть посвящена исключительно борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма или иметь более обширную повестку дня, например, в случае ежегодного совещания с представителями банка или совещания по определенному виду деятельности

банка), а также от содержания проведенных ранее контрольно-надзорных мероприятий.

Помимо оценки эффективности стратегии банка по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, такие встречи помогают повысить осведомленность совета директоров и топ-менеджмента благодаря более четкому пониманию необходимости выделения ресурсов на выполнение требований регулирующих органов, а также личной заинтересованности руководства в предоставлении необходимых ресурсов. Руководители банка должны быть готовы к внедрению подхода, основанного на оценке уровня риска, суть которого заключается не в проставлении галочек, а в выявлении конкретных рисков, которым подвергается данный банк.

## 4. Другие задачи текущего банковского надзора

### 4.1. Структурный анализ информации, касающейся борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма

Документарные проверки банков, проводимые в рамках борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, должны иметь четкую структуру. Необходимо проработать содержание контрольно-надзорных мероприятий и составить график их проведения, а также назначить инспекторов, ответственных за каждое мероприятие. Масштабы проверки должны позволять инспектору сделать выводы о стратегии борьбы банка с отмыванием денег/финансированием терроризма. Кроме того, во время документарного мониторинга должны учитываться результаты выездных проверок.

Оценка деятельности банка должна в первую очередь базироваться на его профиле риска. Это понятие включает в себя информационную открытость банка, его систему управления, виды деятельности, состав клиентов и перечень стран, в операциях с которыми участвует данный банк. Также проверяющие должны ориентироваться на стратегию банка в области управления рисками. Данный механизм направлен на понижение внутренних рисков в следующих сферах: управление банком, мероприятия, проводимые в рамках борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, автоматизированные системы управления данными, обеспечение соблюдения требований регулирующих органов в части борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, а также обучение сотрудников. Результаты контрольно-надзорных мероприятий должны впоследствии быть задокументированы.

#### **4.2. Координация документарных проверок с выездными надзорными мероприятиями**

Документарные проверки играют главную роль при подготовке выездных надзорных мероприятий, а также при анализе данных, полученных выездными инспекторами.

Результаты проведенной работы могут интегрироваться контрольно-надзорными органами в любую существующую систему оценки риска. Как правило, такие системы являются синтетическими и в первую очередь концентрируются на основных обнаруженных недочетах. Документарные проверки могут быть ценным источником данных для оценки профиля риска банка и для выявления недостатков в его работе. Благодаря документарным проверкам меры по борьбе с отмыванием денег / финансированием терроризма можно интегрировать в ежедневную работу органов банковского надзора. Кроме того, при планировании выездных проверок можно убедиться в том, что мерам по борьбе с отмыванием денег / финансированием терроризма будет уделено должное внимание. Учитывая результаты документарных проверок, можно повысить эффективность работы, структурировать и формализовать контрольно-надзорные мероприятия, а также улучшить качество дальнейшей работы с обнаруженными проблемами.

Документарные проверки имеют немаловажное значение при подготовке выездных мероприятий и при осуществлении дальнейшей работы по их результатам. Когда инспекторы, осуществляющие документарный мониторинг, выявляют банк, в котором необходимо провести выездную проверку (это может произойти по целому ряду причин: если выездные проверки данного банка уже давно не проводились; если инспекторы сочли, что банк подвержен высокому риску отмывания денег и финансирования терроризма, или же если они обнаружили ряд недостатков), то они предоставляют информацию инспекторам, проводящим выездную проверку. Что касается подготовки к дальнейшей работе с проблемами, обнаруженными при выездных мероприятиях, то органы документарного надзора сначала изучают отчеты о проведенных выездных проверках, а затем, в некоторых случаях, отправляют в банк свои рекомендации для обязательного исполнения и контролируют дальнейшие действия банка в данной сфере.

В Испании органы по борьбе с отмыванием денег / финансированием терроризма разработали автоматизированную систему управления данными, в которой регистрируется вся информация, касающаяся дальнейшей работы по результатам выездных проверок. К такой информации относятся даты про-

ведения проверок, отправленные и полученные письма, принятые органом банковского надзора решения и т. д. Благодаря внедрению такой системы инспекторы могут легко найти необходимую информацию, убедиться в том, что контрольно-надзорные мероприятия получили одобрение вышестоящих инстанций, а также в том, что все мероприятия были проведены своевременно (как со стороны банка, так и со стороны органов банковского надзора).

### 4.3. Определение профиля риска банка и его рейтинга<sup>11</sup>

Система оценки риска — это одна из составляющих банковского надзора, поскольку она позволяет определить профиль риска того или иного банка. Система оценки риска также может стать источником ценной информации о статусе контрольно-надзорных мероприятий в рамках борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма благодаря предоставляемым ею данным о профиле риска банка и предлагаемому структурному подходу к документарной проверке. На практике меры по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма учитываются системами оценки риска, поскольку органы банковского надзора несут ответственность за оценку выполнения банком требований регулирующих органов в части борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма<sup>12</sup>.

Системы оценки риска используются органами документарного мониторинга в следующих целях:

- регулярные проверки банков при помощи формализованных процедур;
- выявление банков и конкретных подразделений, где возникли или могут возникнуть проблемы определенного плана;
- выбор приоритетных направлений проверок для оптимизации распределения ресурсов;
- своевременное начало действий со стороны контрольно-надзорных органов;
- передача информации в различные ведомства органов банковского надзора. Обнаружение проблем в банках на ранней стадии — это основная задача любой системы оценки рисков.

Всесторонняя оценка банка отражается в едином показателе — его рейтинге. Процедура определения рейтинга подробно описана в нормативных документах (см. пример 4.2). Окончательный рейтинг — это результат суммирования рейтингов во всех областях риска (как правило, сумма не превышает 10). Количественная и качественная информация о каждой области

**Пример 4.2** Квалификация, используемая специалистами банковского надзора в Голландии<sup>13</sup>

Общая оценка	Примечания
Контроль либо вообще отсутствует, либо слабый (квалификационный уровень равен 4)	В учреждении абсолютно отсутствуют меры контроля, или же меры по надлежащей проверке клиентов требуют немедленного и серьезного усовершенствования, чтобы риски можно было обнаруживать, анализировать и контролировать. Меры по надлежащей проверке клиентов не соответствуют или очень плохо соответствуют деятельности и профилю клиентов учреждения
Неудовлетворительный контроль (квалификационный уровень равен 3)	Меры контроля находятся на низком уровне, недостаточно эффективны или же непригодны для регулирования основных зон риска и первостепенных рисков. Характер и методы реализации мероприятий по надлежащей проверке клиентов в полной мере не соответствуют деятельности и профилю клиентов учреждения и требуют значительных изменений
Удовлетворительный контроль (квалификационный уровень равен 2)	Характер и методы реализации мер контроля минимально соответствуют обоснованным требованиям. Существенные риски обнаруживаются и анализируются, контроль над ними является одной из внутренних бизнес-операций. Меры по надлежащей проверке клиентов в достаточной степени соответствуют деятельности и профилю клиентов учреждения
Сильный контроль (квалификационный уровень равен 1)	Меры контроля, принятые в учреждении, находятся на высоком уровне с точки зрения их функциональности и способов реализации. Меры по надлежащей проверке клиентов обеспечивают защиту от потенциальных рисков и полностью соответствуют деятельности и профилю клиентов учреждения

риска, от отчетов регулирующих органов и информации СМИ до внутренних банковских документов, подвергается структурному анализу. Важно, чтобы по мере необходимости вся ключевая информация была найдена и представлена в соответствующие инстанции; в особенности это касается отчетов регулирующих органов.



Рейтинги отражают обоснованную оценку банка контрольно-надзорными органами. Расчет рейтинга банка — это не просто установление соответствия существующей ситуации заданному набору критериев и не анализ различных коэффициентов и показателей, автоматически предоставляемых компьютерной программой. Важно, чтобы инспектор имел реальное представление о профиле риска банка. Оценка риска должна быть не только объективной, но еще и унифицированной для данной отрасли. Для этого необходимо разработать подробную методику, в которой, помимо всего прочего, будет указан перечень компонентов риска, подлежащих оценке, перечислены разновидности информации, которые нужно проанализировать, а также описан рекомендуемый подход к определению рейтинга (в том числе критерии присвоения того или иного рейтинга и должностные лица, ответственные за его утверждение) и указана периодичность проведения контроля за исполнением рекомендаций органов банковского надзора.

Проведение анализа рейтинга банков в течение продолжительного времени способствует согласованности и однородности информации, а это особенно важно, так как рейтинги — это показатели состояния не только конкретных банков, но и всей банковской системы. Также благодаря согласованности информации легче выявить нетипичные ситуации и оптимально распределить ресурсы контрольно-надзорных органов. Если деятельность учреждения признается потенциально опасной с точки зрения борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, то надзорные мероприятия приобретают более широкий масштаб и перед введением официальных санкций проводятся выездные проверки.

Американская система оценки риска CAMEL<sup>14</sup>, являясь средством выездных проверок, оказывает значительное влияние и на многие документарные системы оценки риска. Рейтинги CAMEL присваиваются банковским учреждениям каждые 12–18 месяцев в зависимости от частоты выездных проверок конкретного банка. По результатам исследования банк получает рейтинг от 1 до 5. Рейтинги проблемных банков могут пересматриваться чаще, поскольку там чаще проводятся выездные проверки. И наоборот, в надежных банках (рейтинг 1 или 2) выездные проверки обычно проводятся с интервалом в 18 месяцев; соответственно, тогда им и присваивается новый рейтинг. В США нет процедуры выставления рейтинга банку за соблюдение требований регулирующих органов, касающихся борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, однако программа банка, нацеленная на противодействие этим проблемам, учитывается при выставлении общего

рейтинга за управление банком. Помимо всего прочего, рейтинговые агентства принимают во внимание такие факторы, как соблюдение банковского законодательства и нормативных требований, адекватность внутренней политики учреждения и ее соблюдение, а также число квалифицированных сотрудников и используемых программ.

Органами банковского надзора Чили (Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, SBIF) также была разработана внутренняя рейтинговая система по типу CAMEL, в которой соблюдение банком требований регулирующих органов в части борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма является одним из главных элементов внутреннего контроля. Органы документарного контроля присваивают банкам различные рейтинги, от «полного соблюдения требований» до «соблюдения основных требований» и «несоблюдения требований». После учета всех критериев банки классифицируются на три категории от А до С, причем А — наивысшая из них. Категория В присваивается банку, если были выявлены некоторые недостатки, категория С — если были обнаружены серьезные проблемы.

#### **4.4. Сотрудничество с другими ведомствами, принимающими участие в борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма**

Необходимо регулярно проводить оценку основных рисков, связанных с отмыванием денег/финансированием терроризма, совместно с подразделением финансовой разведки и другими ведомствами (более подробно см. главу 7).

#### **4.5. Сотрудничество с банковской системой**

Хорошо налаженные контакты с банковской системой могут повысить качество контрольно-надзорных мероприятий. Роль органов банковского надзора состоит в том, чтобы убедиться, что все банки осведомлены о требованиях регулирующих органов в части борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Эта цель достигается путем различных проверок и контактов с банками, посредством подробного описания требований органов банковского надзора к выполнению стандартов по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма и критериев оценки их выполнения (более подробно см. пример 4.3).

Такие инструменты «мягкого» воздействия, как информационно-разъяснительная работа, изложение принципов и получение ответной реакции

### **Пример 4.3 Информационно-разъяснительная работа контрольно-надзорных органов США с банковскими учреждениями**

Сеть по борьбе с финансовыми преступлениями (FinCEN)<sup>a</sup> совместно с федеральной финансовой инспекцией предоставляют финансовым учреждениям США различные виды рекомендаций по выполнению требований регулирующих органов в части борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Также все эти вспомогательные материалы выкладываются на сайте FinCEN, а именно:

- руководящие указания с объяснением того, как действует Закон о банковской тайне<sup>b</sup> в тех или иных условиях;
- ответы на часто задаваемые вопросы о положениях Закона о банковской тайне;
- информация по следующим вопросам: 1) конкретные схемы отмывания денег и финансирования терроризма; 2) государства, где меры по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма неэффективны; 3) перечень организаций и физических лиц, которые могут быть замешаны в мошенничестве, отмывании денег и финансировании терроризма.

Руководство для банковских учреждений, опубликованное Федеральным советом США по надзору за финансовыми учреждениями<sup>c</sup> в июне 2005 г., содержит большое количество полезной информации по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма. Вслед за выходом в свет данной публикации органы банковского контроля США, а именно Федеральная корпорация страхования депозитов, Федеральный резервный банк, Управление контролера денежного обращения и Управление надзора за сберегательными учреждениями<sup>d</sup> провели конференции, общее количество участников которых составило 8200 человек, где обсуждалось и рассматривалось данное руководство. Кроме того, в пяти крупных городах данные организации провели региональные обучающие мероприятия, которые посетило около 2800 человек. Онлайн-трансляции этих мероприятий посмотрело примерно 12 400 человек. Федеральный совет США по надзору за финансовыми учреждениями и Управление по контролю над иностранными активами<sup>e</sup> принимали участие во всех вышеупомянутых мероприятиях.

Публикация руководства для банковских учреждений Федеральным советом США по надзору за финансовыми учреждениями США, по всей видимости, стала переломным моментом в отношениях между банками и регулируемыми органами, а также прояснило представления банков об эффективном механизме борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Благодаря этому, вероятнее всего, требования регулирующих органов будут соблюдаться банками гораздо строже.

Также продолжается информационно-разъяснительная работа. Федеральные банковские ведомства совместно с Федеральным советом США по надзору за финансовыми учреждениями проводят симпозиумы для представителей банковской отрасли, на которых обсуждаются современные тенденции, нормативные требования, проблемы, а также координация действий с правоохранительными органами. Федеральные банковские ведомства при помощи формальных и неформальных методов ежедневно проводят информационно-разъяснительную работу с подведомственными банковскими учреждениями, которые они проверяют на предмет соблюдения требований регулирующих органов в части борьбы

с отмыванием денег/финансированием терроризма. Данная работа заключается в рассылке информационных писем, бюллетеней, сводок и других уведомляющих сообщений. Всю эту информацию можно также найти на официальных сайтах упомянутых ведомств.

*Источник:* выдержка из сводного отчета Международной группы по борьбе с финансовыми злоупотреблениями<sup>1</sup>.

- <sup>a</sup> Федеральный совет по надзору за финансовыми учреждениями — это одно из ведомств Министерства финансов США. Являясь подразделением финансовой разведки США, данное ведомство также отвечает за разработку, публикацию, администрирование и надзор за соблюдением нормативных требований, связанных с Законом о банковской тайне. Помимо этого, совместно с Налоговым управлением США Федеральный совет по надзору за финансовыми учреждениями занимается сбором и анализом данных о соблюдении Закона о банковской тайне, а также обеспечивает всем правительственным ведомствам и организациям доступ к полученной информации. Совместно с федеральными регулирующими органами, рядом негосударственных организаций, регулирующих определенные отрасли и рынки, и Налоговым управлением США данное ведомство занимается контролем над выполнением нормативных требований.
- <sup>b</sup> Закон о банковской тайне — основной законодательный акт, регламентирующий меры по борьбе с отмыванием денег
- <sup>c</sup> Федеральный совет по надзору за финансовыми учреждениями.
- <sup>d</sup> Органы банковского регулирования и надзора в США: Федеральная корпорация страхования депозитов, Федеральный резервный банк, Управление контролера денежного обращения, Управление надзора за сберегательными учреждениями.
- <sup>e</sup> Управление по контролю над иностранными активами.
- <sup>f</sup> Международная группа по борьбе с финансовыми злоупотреблениями (FATF), третий сводный отчет по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, США, 2006 г. Данное руководство было отредактировано и дополнено в августе 2007 г.

на свои действия (хотя, как правило, это неосуществимо), могут быть использованы в следующих целях:

- ознакомление банков с государственной нормативной политикой в банковской сфере;
- пояснение требований того или иного регулирующего органа и методов их практической реализации;
- демонстрация желаемых результатов в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма;
- оказание помощи компаниям в разработке и внедрении систем контроля, позволяющих снизить риск их непредумышленного участия в отмывании денег и финансировании терроризма.

Органы банковского надзора не могут вносить изменения в действующее законодательство<sup>15</sup>, но они в состоянии донести до подведомственных организаций информацию о приемлемых методах выполнения тех или иных нормативных актов. Кроме того, органы банковского надзора могут учитывать в своей работе все проблемы, связанные с выполнением требований регули-

рующих органов. Эти проблемы могут быть связаны с тем, что существующее законодательство не учитывает особенностей новых видов деятельности банков, связанных с неоднозначностью трактовки нормативно-правовых актов, а также с определенными практическими трудностями их выполнения. Банки и органы банковского надзора вынуждены каким-то образом решать эти проблемы, пока некоторые из них не будут устранены благодаря внесению поправок в законодательные акты, часть которых уже устарела.

Информационно-разъяснительная работа проводится совместно с представителями банковской отрасли. Так, например, в Великобритании банки занимаются разработкой информационных программ, направленных на борьбу с отмыванием денег/финансированием терроризма. Под отраслью здесь подразумевается не только банковский, но и финансовый сектор; их цель — наладить бесперебойную работу учреждений своей отрасли. Разработанная Совместной руководящей группой по контролю за отмыванием денег<sup>16</sup> подробная информационно-разъяснительная программа рекомендована к ознакомлению банковскими учреждениями регулирующим органом, а именно Министерством финансов Великобритании. При расследовании дела об отмывании денег или финансировании терроризма<sup>17</sup> суд определяет, были ли соблюдены правила деятельности банка. Управление по финансовым услугам, центральный орган надзора за рынком финансовых услуг Великобритании, в отношении вышеупомянутой программы практикует политику «выполни или объясни», согласно которой банковские учреждения обязаны либо выполнять данные рекомендации, либо доказать, что их стратегия борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма более эффективна, чем предлагаемые мероприятия.

Органы банковского надзора могут сообщить подведомственным учреждениям о своих ожиданиях несколькими способами. Это открытый диалог с банками, публикация критериев проведения проверок, ежегодных отчетов о проделанной работе и конфиденциальной информации о расследовании органами банковского надзора того или иного дела, а также непосредственный контакт с банковскими учреждениями на конференциях, организованных надзорными органами или же представителями банковской отрасли. Кроме того, хорошо зарекомендовал себя такой прием, как изложение основных принципов работы контрольно-надзорных органов, что включает в себя описание характера, методов работы (например, количество проведенных проверок) и дисциплинарных санкций. Если органы надзора допустили погрешность или же если нормативно-правовая база подверглась изменениям, то это должно быть отражено в ежегодном отчете или в пояснительной записке.

## Примечания

1. Далее термины «документарный надзор» и «текущий надзор» используются в одном и том же значении.
2. Существенный критерий 1, принцип 20 «Методологии основных принципов эффективного банковского надзора» (2006 г.). Однако данная рекомендация не должна трактоваться как навязывание конкретного сочетания документарных и выездных проверок. Контрольно-надзорные мероприятия должны планироваться и проводиться в каждом банке с учетом его уникальных особенностей.
3. Существенный критерий 4, принцип 20 «Методологии основных принципов эффективного банковского надзора» (2006 г.).
4. См.: «Методология основных принципов эффективного банковского надзора», существенный критерий 3: «Орган банковского надзора должен использовать методологию определения и оценки на постоянной основе природы, значения и перечня рисков, которым подвержены отдельные банки и банковские группы. Указанная методология должна, среди прочего, покрывать основную ориентацию бизнеса, профиль рисков и условия осуществления внутреннего контроля и должна позволять проводить соответствующие сопоставления между банками. Приоритеты в деятельности органа надзора определяются исходя из этих оценок». См. также «Рекомендации FATF по подходу, основанному на оценке риска, при борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма», июнь 2007 г., в особенности раздел, касающийся банковского надзора, начиная с пункта 2.30 и далее (<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/43/46/38960576.pdf>).
5. Компания Deloitte, Всемирное исследование в рамках борьбы с отмыванием денег, 2007 г.
6. Королевский указ 54/2005, статья 16.1, а также Закон 19/1993, статья 3.7, Лондон, сравнительное использование директив Европейского союза (II), касающихся отмывания денег, декабрь 2006 г.
7. В первую анкету (QLB 1) входит такая информация, как имена, должности и телефонные номера лиц, которые отправляют сообщения о подозрительных операциях во французское подразделение финансовой разведки TRANSFIN. Во второй анкету (QLB 2) перечисляются отрасли и конкретные дочерние предприятия, находящиеся в полной собственности, которые работают в странах, где они не могут 1) выполнять требования регулирующих органов и обращать особое внимание на крупные и сложные операции и 2) передавать необходимую информацию в головной офис в целях борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Третья анкета (QLB 3) посвящена самой подробной информации о 1) процедурах, направленных на выполнение требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, 2) действиях отдельных организаций и групп предприятий, а также 3) количественных показателях, таких как число отправленных в соответствующие органы сообщений о подозрительных операциях и обнаруженных крупных и нетипичных операциях (рекомендация 11 FATF), а также количество сотрудников, прошедших обучение в рамках программы по борьбе с отмыванием денег/финансированием терро-

ризма. В первую очередь здесь отражаются требования по борьбе с отмыванием денег /финансированием терроризма, изложенные в законах и нормативных актах, но есть информация и об оптимальных способах их выполнения. В четвертой анкете (QLB 4) перечисляются отрасли и дочерние предприятия, находящиеся в полной собственности, которые работают в странах, не сотрудничающих в FATF (данная анкета больше не используется).

8. При помощи компьютерной программы Excel задается 100 вопросов, по результатам которых выставляются оценки не только по определенным аспектам, но и общая оценка как среднее арифметическое полученных показателей.
9. Если это разрешено законом.
10. «Система ручного контроля банковских операций состоит в анализе различных отчетов, выданных автоматизированной системой управления данными (АСУ) и другими информационными системами. АСУ некоторых банков дополняются специальными информационными системами, созданными для выявления подотчетных операций с наличностью и для ведения учета денежных переводов, превышающих оговоренную сумму. Многие из данных информационных систем оснащены специальными фильтрами, предназначенными для обнаружения нетипичной деятельности. АСУ выдают отчеты о движении наличности, денежных переводах, продажах инструментов денежно-кредитной политики, крупных сделках, значительных изменениях баланса и необеспеченных чеках. В ходе работы системы используются ежедневные отчеты или отчеты за определенный период времени (например, месячные отчеты) или же сочетание обоих типов отчетов. Тип и периодичность итоговых отчетов должны соответствовать [...] профилю риска банка с точки зрения отмывания денег и финансирования терроризма. Отчет должен в надлежащей мере отражать продукты, услуги, клиентов и территории, работа с которыми связана с повышенным риском.  
[...] В автоматизированных программах учета, как правило, используются компьютерные программы, разработанные непосредственно банком или же купленные у фирмы — изготовителя данных программ. Они используются с целью выявления отдельных нетипичных операций или систематических отклонений от нормального функционирования банковской системы. Автоматизированные программы учета регистрируют широкий спектр движения средств на счете, например внесение денежных средств на счет и их снятие со счета, денежные переводы, операции автоматизированной клиринговой палаты и операции, совершенные посредством банкоматов. Вся эта информация поступает напрямую из основной системы обработки данных банка. Автоматизированные программы учета используются крупными банками, банками с большим количеством филиалов в разных местах, а также банковскими учреждениями, многие клиенты которых относятся к группе риска». Источник: Федеральный совет США по надзору за финансовыми учреждениями, Руководство по проведению банковских ревизий, август 2007 г.
11. Также см. главу 2.
12. Также см. главу 2.
13. Источник: Банк Голландии (De Nederlandsche Bank).

---

**Предотвращение отмывания денег и финансирования терроризма**

14. Аббревиатура CAMEL расшифровывается как Capital adequacy, Asset quality, Management factors, Earnings, and Liquidity (достаточность капитала, качество активов, факторы управления, доходы и ликвидность).
15. Здесь фраза «действующее законодательство» относится к нормативно-правовым актам, изданным другими компетентными исполнительными и законодательными органами.
16. Членами Совместной руководящей группы по контролю за отмыванием денег (JMLSG) являются: Ассоциация британских страховщиков (ABI), Ассоциация иностранных банков (AFB), Ассоциация брокеров внутреннего рынка (WMBA), Ассоциация инвестиционного менеджмента (IMA), Ассоциация инвестиционных менеджеров и биржевых брокеров (APCIMS), Ассоциация иностранных банков (AFB), Ассоциация менеджеров программ продажи акций служащим и программ именных накопительных счетов (PIMA), Ассоциация независимых финансовых консультантов (AIFA), Ассоциация обществ взаимного страхования (AFS), Ассоциация профессиональных участников рынка фьючерсов и опционов (FOA), Ассоциация строительных обществ (BSA), Ассоциация электронных платежных систем (EMA), Британская ассоциация венчурного инвестирования (BVCA), Британская банковская ассоциация (BBA), Лондонская ассоциация инвестиционных банков (LIBA), Совет ипотечных заимодателей (CML), а также Финансово-лизинговая ассоциация (FLA).
17. «Несмотря на то что рекомендации Совместной руководящей группы по контролю за отмыванием денег не имеют законодательной силы, т. е. в них не содержатся юридически обязывающие законодательные требования, данный документ носит ярко выраженный побудительный характер. В соответствии с п. 330 (8) Закона «О доходах от преступной деятельности», при рассмотрении дела об отмывании денег суд должен учитывать, следовал ли ответчик рекомендациям, опубликованным контрольно-надзорными или другими компетентными органами и одобренным Министерством финансов. Рекомендации Совместной руководящей группы по контролю за отмыванием денег (последняя редакция от февраля 2006 г.) были одобрены Министерством финансов». Лондон, сравнительное использование директив Европейского союза (II), касающихся отмывания денег, декабрь 2006 г.



## Выездные проверки банков<sup>1</sup>

---

### 1. Общие положения

Выездные проверки банков проводятся с целью обеспечить соблюдение законодательства и требований регулирующих органов в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, а также для того, чтобы подробно изучить действующую в банке систему контроля за соблюдением этих требований и систему обнаружения недостатков в используемых методах. Для решения данных задач органам банковского надзора следует разработать комплексную программу проверки, которая должна предусматривать анализ ключевых критериев, оговоренных в законодательстве по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма. В ходе проверки следует руководствоваться подходом, основанным на оценке существующих рисков, что позволит оптимизировать расход ресурсов и уделить большее внимание зонам повышенного риска.

В ходе выездных проверок надзорные органы должны не только определять соответствие деятельности банка требованиям законодательства, но и анализировать спектр мероприятий, проводимых банком для борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, изучать их эффективность и механизмы реализации. В этих целях органы банковского надзора обязательно должны включать в программу выездных проверок контроль над банковскими операциями.

Эффективность и успех выездной проверки в рамках борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма зависит от многих факторов, в том числе от объема ресурсов, уровня квалификации инспекторов и от того, предоставил ли банк надзорным органам неограниченный доступ к своей учетной документации и информации о клиентах.

Данная глава состоит из четырех разделов, посвященных целому ряду мер, которые обеспечат успех комплексной выездной проверки. В разделе 5.2 рассматриваются основные вопросы и различные подходы к проведению проверки. В разделе 5.3 органам банковского надзора даются рекомендации по разработке плана действий проверяющего персонала и по подготовке к выездной проверке, направленной на борьбу с отмыванием денег/финансированием терроризма. В разделе 5.4 читатель найдет перечень вопросов, на которые следует обратить внимание во время проверки, а в разделе 5.5 — способы анализа результатов проверок и практического применения полученных выводов.

## 2. Различные подходы к проведению выездной проверки

Перед выездной проверкой органы банковского надзора, ответственные за проведение мероприятий, направленных на борьбу с отмыванием денег/финансированием терроризма, должны разработать план действий. Планируя программу проверки, необходимо принять во внимание ряд приведенных ниже факторов.

### 2.1. Стандартизированный подход или подход, основанный на оценке риска?

Каждый банк ежегодно подвергается проверкам на соблюдение требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма. К сожалению, из-за ограниченности в средствах и количестве инспекторов такой стандартизированный подход не отличается высокой эффективностью. Существует множество различных подходов к проведению проверок, однако наиболее эффективным методом банковского надзора в современном мире является описанный в примере 5.1 подход, основанный на оценке риска.

Выбрав такой подход, органы банковского надзора используют профиль риска банка в качестве основы для анализа его стратегии по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, а также для выявления эффективности проводимых в рамках данной стратегии мероприятий<sup>2</sup>. Подход, основанный на оценке риска, позволяет определить качество функционирования всех систем внутреннего контроля путем проверки совершаемых банком операций.

Если во время проведения проверок органы банковского надзора ориентируются на профиль риска банка, то они могут сконцентрировать усилия на проверках банков, больше всего подверженных риску отмыwania денег и финансирования терроризма. Крупные банки, банковские учреждения, занимающиеся международными операциями или частным банковским обслуживанием в большом объеме, также подлежат более пристальному анализу.

### **Пример 5.1** **Подход к проверке банков, основанный на оценке риска (Сингапур)**

Управление по монетарной политике Сингапура предпочитает универсальному подходу и жестким правилам метод проведения контрольно-надзорных мероприятий, основанный на оценке риска. В соответствии с данной стратегией при ревизии того или иного учреждения надзорные органы ориентируются на полученные сведения о деятельности данного учреждения, используемых им методах управления риском и условиях его функционирования в целом. Основными этапами процедуры оценки риска являются:

- определение наиболее крупных сфер деятельности банка;
- оценка неотъемлемых рисков и адекватности соответствующих систем управления рисками, а также внутренних рычагов контроля над каждой из сфер деятельности;
- оценка финансовой устойчивости учреждения и адекватность контроля над его деятельностью советом директоров и высшим руководством компании (в том числе контроля над мероприятиями, направленными на борьбу с отмыwанием денег/финансированием терроризма);
- определение профиля риска данного банка и спектра необходимых надзорных мероприятий.

Для того чтобы определить профиль риска банка, Управление по монетарной политике Сингапура собирает информацию из разных источников как внутри банка, так и за его пределами:

- отчеты о выполнении банком нормативных требований, в том числе финансовые отчеты;
- данные о внутренней политике банка, проводимых процедурах, профиле риска банка с точки зрения его персонала;
- отчеты о внутренних и внешних ревизиях;
- для иностранных банков — информация от надзорных органов страны регистрации материнской компании;
- отчеты о предыдущих проверках;
- копии сообщений о подозрительных операциях, полученные сингапурским подразделением финансовой разведки.

На основании оценки риска банковские учреждения распределяются по нескольким категориям, каждая из которых подвергается проверкам различного масштаба и интенсивности. Управление по монетарной политике Сингапура назначает периодичность выездных проверок, виды проверок (контроль мероприятий по борьбе с отмыwанием денег/финансированием терроризма как основная цель проверки или лишь одна из составляющих), а также определяет области деятельности, требующие особо тщательного анализа.

## **2.2. Периодичность проведения проверок и извещение банков о предстоящей ревизии**

### *2.2.1. Интервалы между проверками*

Частота проведения проверок, как правило, четко определяется соответствующим законодательством, но во многих государствах периодичность контрольно-надзорных мероприятий зависит от размера банка, спектра совершаемых им операций, рейтинга и профиля риска. Например, исправно работающий банк проходит проверку раз в 12–18 месяцев. Если же во время предыдущих проверок были выявлены серьезные проблемы, то ревизии проводятся чаще. Возможно, органам банковского надзора стоит проводить проверки банков с незначительными нарушениями ежегодно, а банков, которым предъявляются более серьезные претензии, — каждые полгода или даже чаще. Помимо выездных проверок, эффективная система банковского надзора включает в себя документарные проверки и регулярные контакты с руководством банка<sup>3</sup>.

### *2.2.2. Уведомление банка о предстоящей проверке в рамках борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма*

Во многих странах требуется заранее уведомлять руководство банка о предстоящей проверке и о конкретной дате ее начала<sup>4</sup>. Одновременно банку в письменном виде направляется запрос определенной информации, чтобы инспекторы могли ее проанализировать до начала или во время проведения проверки. Преимущества предварительного уведомления банка о проверке и запроса информации состоит в том, что у банка есть время, чтобы заранее подготовить все необходимые сведения и назначить сотрудников, которые будут помогать инспекторам в проведении проверки. Данные процедуры облегчают процесс проверки и позволяют вовремя ее завершить.

Альтернативный подход — проведение проверки без предварительного оповещения руководства банка. В этом случае, несомненно, присутствует элемент неожиданности, благодаря чему можно выявить незаконные действия со стороны банка, которые он не успеет скрыть. Тем не менее данный подход имеет множество недостатков. Руководство банка, не зная о предстоящей проверке, не сможет подготовить необходимую информацию. По этой причине проверка длится дольше: во-первых, требуется дополнительное время на сбор информации, а во-вторых, лица, занимающие руководящие должности, возможно, не смогут обсудить все вопросы с инспекторами в установленный срок.

### **2.3. Целевые выездные проверки в рамках борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма или посещение банка с общими целями**

#### **2.3.1. Пруденциальные и специальные проверки банков в рамках борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма**

Помимо проверок банков на соблюдение требований регулирующих органов в части борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, законодательство многих стран предусматривает и другие типы пруденциальных проверок — контроль над выполнением требований к достаточности капитала, качеству ссуд, инвестициям, ликвидности и другим параметрам. В некоторых странах все виды проверок проводятся одновременно, в других органы банковского надзора предпочитают проводить их отдельно. Иногда проверки банка на соблюдение требований регулирующих органов в части борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма производятся независимо от других ревизий, но в большинстве случаев они являются составляющей частью других регулярных проверок.

Согласно Базельским «Основным принципам эффективного банковского надзора» банкам рекомендуется создавать специальные подразделения по обеспечению нормативно-правового соответствия, благодаря чему высшее руководство банка сможет понизить риск нарушения законодательства<sup>5</sup>. Оба вышеупомянутых метода проведения проверок имеют как достоинства, так и недостатки. С одной стороны, индивидуальные проверки банков на соблюдение требований регулирующих органов в части борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма проводятся экспертами, обладающими широким спектром знаний и навыков в данной области, которых нет у инспекторов, осуществляющих пруденциальный надзор. С другой стороны, интегрированные проверки более экономичны. Проведение обоих типов проверок по отдельности связано с более серьезными материальными затратами. Местные власти самостоятельно решают, какой вариант предпочесть.

#### **2.3.2. Целевые проверки**

Целевые проверки направлены на отдельные сферы деятельности банка. Они проводятся в тех случаях, когда имеются данные, свидетельствующие о наличии у того или иного банка проблем, связанных с отмыванием денег или финансированием терроризма; когда органы банковского надзора намереваются осуществить контроль над определенными сферами работы банковских учреждений (например, провести анализ мероприятий по над-

лежащей проверке клиентов); или же когда надзорные органы проверяют группу банков, объединенных по географическому признаку, причем особенно это касается зон повышенного риска. В этих случаях проверки нацелены на определенную сферу деятельности банка и проводятся высококлассными специалистами в данной области.

#### **2.4. Интенсивность и масштабность банковских проверок в рамках борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма**

В странах, которые мы посетили, нет единого подхода к масштабам и интенсивности выездных проверок, проводимых в рамках борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. В некоторых государствах данные проверки носят гораздо более ограниченный характер, нежели рекомендовано стандартами FATF. В этих странах надзорные органы лишь убеждаются в существовании процедур по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма и в их соответствии существующему законодательству, а также в том, что они применяются на всех уровнях деятельности банка. Согласно другому подходу, органы банковского надзора идут дальше и выявляют эффективность внутренних механизмов борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. В рамках данного подхода, используемого в нескольких странах, предусмотрено тестирование банковских операций командой инспекторов с целью анализа выборки данных о клиентах банка и проводимых им операциях, стратегии внутреннего контроля и способов ее реализации. В Методологии FATF по оценке соответствия 40 рекомендациям и девяти специальным рекомендациям<sup>6</sup> содержится указание на ожидаемую масштабность выездной проверки: «В ходе проверки проводятся анализ стратегий, процедур, механизмов, учетной документации, а также выборочное тестирование»<sup>7</sup>. Кроме того, в данном документе говорится, что «в полномочия надзорных органов входит право требовать доступа ко всем документам, учетным записям и любой информации, имеющей отношение к оценке соблюдения требований регулирующих органов. Это касается в том числе информации о счетах, деловых контактах и операциях...»<sup>8</sup>. Из этого следует, что лучше всего отвечает требованиям FATF тот подход, в рамках которого проводится анализ всех внутренних процедур, а также выборочная проверка осуществляемых банком операций.

Определяя масштабность выездных проверок, законодательным органам также следует принимать во внимание несколько спорных вопросов. Самая противоречивая ситуация возникает, когда дело касается обнаружения во время

проверки необычных или подозрительных операций. Инспекторы должны иметь на такой случай четкие инструкции, однако практика показывает, что со стороны контрольно-надзорных органов могут следовать различные действия. В некоторых странах, обсудив сложившуюся ситуацию со своим руководством, инспектор отправляет сообщение о подозрительной операции в подразделение финансовой разведки<sup>9</sup> или другой компетентный орган<sup>10</sup>. В других странах, не предпринимая дальнейшего расследования<sup>11</sup>, инспектор подробно излагает обнаруженные факты в отчете о проведенной проверке. Есть страны, в которых органы банковского надзора в письменном виде дают банку указание сообщить о выявленных проблемах в вышестоящие инстанции<sup>12</sup>. В иных случаях, обговорив обнаруженные факты с руководством банка, инспектор обязан сообщить им о тех подозрительных сделках, которые они сочтут наиболее опасными. Если по поводу уведомления вышестоящих инстанций о подозрительной операции возникает спор, то инспектор консультируется о своих дальнейших действиях с руководством. В любом случае проводится тщательное разбирательство, с тем чтобы выяснить причины, по которым банк не сообщил о подозрительных операциях. Внутренние банковские механизмы подлежат изучению и тестированию для того, чтобы определить, почему они оказались неэффективными для выявления нестандартных операций.

Второй спорный вопрос состоит в том, этично ли проверять личные счета руководителей банка, чтобы выявить их возможную причастность к мошенническим операциям, а также следует ли производить особо тщательную проверку счетов тех клиентов, о которых банк сообщил в подразделение финансовой разведки. Некоторые считают, что это должен делать не банковский инспектор, а представитель правоохранительных органов. Кроме того, обязаны ли инспекторы, осуществляющие выездные проверки, искать записи о подозрительных операциях в учетной документации проверяемого банка, чтобы выявить эффективность внутренних механизмов контроля? Практика говорит о том, что единого мнения по данному вопросу не существует.

В свете вышесказанного стандартная выездная проверка должна включать в себя беседы с сотрудниками банка, анализ документации, изучение механизмов, стратегий и методов их реализации, а также выборочное тестирование банковских операций.

## 2.5. Проверки иностранных филиалов

У некоторых банков, расположенных в том или ином государстве, есть подразделения или филиалы в других странах. В этом случае органам бан-

ковского надзора следует спланировать проверки таким образом, чтобы получить информацию о соблюдении требований регулирующих органов страны регистрации материнской компании в части борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма во всех этих отделениях (см. пример 5.2). Для проведения проверок в иностранных филиалах необходимо разрешение местных властей<sup>13</sup>. В качестве правовой базы данных мероприятий чаще всего выступает подписанный обеими сторонами Меморандум о договоренности, согласно которому страна регистрации материнской компании имеет право проводить проверки филиалов компании на соблюдение требований регулирующих органов в части борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.

## **2.6. Ресурсы, квалификация персонала и методология**

### ***2.6.1. Инспекторы широкого профиля и специалисты в области проверок банковских учреждений, проводимых в рамках борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма***

Еще один важный вопрос состоит в том, должны ли проверки, направленные на борьбу с отмыванием денег/финансированием терроризма, проводиться специально обученным для этого персоналом или же инспекторами широкого профиля. Последние в некоторой мере осведомлены о мерах по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, но большую часть времени они все же уделяют пруденциальным вопросам правового регулирования. В некоторых странах, где проверки на соблюдение требований регулирующих органов в части борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма являются одной из составляющих пруденциальных проверок, все контрольно-надзорные мероприятия осуществляются инспекторами широкого профиля. Однако данный подход не лишен недостатков и не подходит для повсеместного применения. Более того, в последнее время проверки в рамках борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма приобрели более сложный характер и, вероятно, для их проведения в дальнейшем будут требоваться специально обученные инспекторы.

Канадское Управление по надзору за финансовыми учреждениями (OSFI) для проведения проверок в рамках борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма создало специальное подразделение, сотрудники которого занимаются исключительно этим вопросом. Инспекторы данного подразделения не входят в состав группы пруденциального надзора, но каждая



### **Пример 5.2** Выездные проверки филиалов иностранных банков в Гонконге (Китай), Сингапуре и Канаде

**Гонконг.** По отношению к контролю деятельности крупных банков, банков со сложной структурой, зарубежных подразделений и филиалов Гонконгская кредитно-денежная администрация (НКМА) избрала комплексный подход. Зарубежные филиалы банков, зарегистрированных в Гонконге, должны следовать всем требованиям НКМА, если только они не противоречат законодательству той страны, где находятся данные подразделения.

В ходе каждой выездной проверки, проводимой в Гонконге, осуществляется контроль над мероприятиями, направленными на борьбу с отмыванием денег/финансированием терроризма. При проверках первого уровня оценка данных мероприятий является составной частью полной проверки деятельности банка. Проверки второго уровня проводятся исключительно специалистами в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма и затрагивают только эти аспекты. Существует два типа проверок второго уровня: 1) полная проверка определенного банка на соответствие требованиям регулирующих органов в части борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма и 2) горизонтальная проверка всех банковских учреждений в определенном срезе борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, например контроль мероприятий по надлежащей проверке частных клиентов. Перечень банков, подлежащих проверке, а также диапазон проверок второго уровня определяется ежегодно на основании профиля риска каждого банка. Профиль риска создается при помощи информации из различных источников, в том числе по результатам бесед специалистов по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма и инспекторов, ответственных за проведение всеобъемлющих банковских проверок.

**Сингапур.** В Сингапуре обмен информацией с иностранными органами банковского надзора принимает различные формы. Окончив проверку филиала иностранного банка, Управление по монетарной политике Сингапура (MAS) отправляет отчеты о проверке органам банковского надзора страны регистрации материнской компании, головному офису банка, а также данному филиалу. Если иностранные органы банковского надзора планируют проведение совместной проверки сингапурского филиала банка, зарегистрированного за рубежом, то иногда в этом случае создаются смешанные группы, состоящие из инспекторов MAS и специалистов иностранного органа банковского надзора. Когда проводится выездная проверка филиала банковского учреждения, зарегистрированного в Сингапуре, Управление по монетарной политике координирует свои действия с местными органами банковского надзора и представляет им отчет о проверке.

**Канада.** Управление по надзору за финансовыми учреждениями (OSFI) регулярно проверяет, как иностранные филиалы и дочерние компании канадских банков и страховых компаний соблюдают канадские стандарты управления рисками и требования, предъявляемые к их головным офисам. OSFI сообщает результаты проверок финансовой инспекции той страны, где базируются филиалы канадских компаний. Канадское законодательство не предусматривает ограничений для зарубежных органов банковского надзора в области проведения проверок канадских филиалов иностранных компаний, однако OSFI, как правило, просит иностранный орган банковского надзора о проведении совместных выездных проверок.

проверка осуществляется при тесном сотрудничестве между этими подразделениями. Преимущества данного подхода заключаются в том, что он позволяет инспекторам широкого профиля сосредоточиться на пруденциальных вопросах, а OSFI — проанализировать неотъемлемые риски отмывания денег независимо от финансовых рисков, поскольку, согласно концепции OSFI по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, данные виды рисков не являются взаимозависимыми.

### **2.6.2. Методология**

Органам банковского надзора следует составить для инспекторов руководство по проведению проверок. Данное руководство обязательно должно раскрывать следующие вопросы:

- обзор проблемы отмывания денег и финансирования терроризма в современном мире;
- перечисление международных организаций, устанавливающих стандарты борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, а также других учреждений, работающих в данном направлении;
- проблемы, связанные с отмыванием денег и финансированием терроризма в конкретной стране;
- перечисление всех государственных учреждений, участвующих в борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, а также их подробное описание;
- подробное описание всех государственных законов, нормативно-правовых актов и стратегий, регулирующих банковскую деятельность;
- перечисление всех санкций и взысканий, применяемых в отношении банков в случае нарушения ими требований законодательных органов;
- пошаговое описание процедуры выездной проверки, в ходе которой должны быть проведены все необходимые мероприятия, направленные на борьбу с отмыванием денег/финансированием терроризма;
- инструкции по написанию отчетов о проведении проверки;
- приложение со всеми законами, нормативно-правовыми актами, выступлениями должностных лиц, справочными материалами и другими данными, которые могут помочь инспекторам в их работе.

### 3. Планирование выездной проверки и подготовка к ней в рамках борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма

Перед проведением проверки в рамках борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма необходимо предпринять определенные шаги, которые в будущем предопределят успех проверки и благодаря которым надзорные органы получают в свое распоряжение всю необходимую информацию для эффективной работы.

#### 3.1. Предварительное планирование

До того как прийти в банк с проверкой, надзорные органы должны обсудить свои действия с руководством банка. Во время этих переговоров руководству адресуется просьба предоставить информацию, необходимую для проведения проверки.

Для того чтобы сохранить элемент неожиданности, в некоторых странах руководство банка не предупреждается о грядущей проверке. В данном случае запросить информацию у руководства банка инспекторы могут, уже приступив к проверке.

Планирование диапазона и других аспектов выездной проверки начинается со сбора и анализа следующей информации:

- оценки профиля риска банка с точки зрения борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма;
- отчетов о предыдущих проверках и переписки между банком и надзорными органами;
- внутренних и внешних аудиторских проверок и отзывов других независимых экспертов;
- мониторинг информации без выезда на объект контроля<sup>14</sup>;
- информации, полученной в ответ на запрос от надзорных органов.

#### 3.2. Оценка риска отмывания денег и финансирования терроризма до проведения выездной проверки<sup>15</sup>

В качестве подготовительной процедуры, а также для выполнения задач проверок в рамках борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма руководитель контрольно-надзорных мероприятий должен проанализировать информацию о рисках отмывания денег и финансирования терроризма, подготовленную банком, если таковая предоставлена, и составить профиль

риска банка на основании всех имеющихся данных (более подробно см. главу 2). Всем банкам также рекомендуется разрабатывать стратегию борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, принимая во внимание соответствующие риски.

В ходе оценки риска необходимо учитывать целый ряд факторов, в том числе степень риска в зависимости от профиля клиентов банка, предоставляемых им услуг и его географического положения. Выполнив оценку рисков, банк сможет более эффективно их контролировать и внедрить эффективные внутренние механизмы борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.

При планировании выездной проверки инспекторы должны руководствоваться результатами проведенной банком оценки риска. Анализируя данную информацию, необходимо учитывать все факторы, влияющие на профиль риска того или иного банка, и попытаться выяснить, насколько самооценка риска, предоставленная банком, соответствует реальному положению дел.

### **3.3. Предыдущие проверки и переписка с банком**

Результаты предыдущих проверок и текущая переписка между банком и надзорными органами — важный источник информации на стадии планирования выездной проверки. Нарушения, обнаруженные в ходе предыдущих проверок, отсутствие необходимых стратегий и процедур, а также другие недостатки в части борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма должны обязательно прорабатываться во время последующих проверок. Общедоступные материалы, например газетные статьи, также являются полезными источниками информации о банке<sup>16</sup>.

### **3.4. Внутренние и внешние аудиторские проверки и отчеты других независимых комиссий**

Внутренние и внешние аудиторские проверки, посвященные контролю мер по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, также могут послужить источником важных данных при подготовке к выездной проверке (см. пример 5.3). В своих отчетах инспекторы должны отражать качество и масштаб проведенных проверок, а кроме того, степень контроля мероприятий, направленных на борьбу с отмыванием денег/финансированием терроризма. Необходимо проанализировать всю переписку между руководством банка и аудиторами и выяснить, какие меры были приняты для устранения обнаруженных недостатков. Например, Гонконгская кредитно-денежная администрация (НКМА), которая занимается контролем за деятельностью

банковских учреждений, сотрудничает с внешними аудиторами банков. НКМА может потребовать, чтобы проверку той или иной сферы деятельности банка осуществлял внешний аудитор, одобренный этой организацией. НКМА определяет масштаб проверки и использует ее результаты в своих контрольно-надзорных мероприятиях. Управление офшорных финансовых услуг Лабуана (LOFSA), которое является органом банковского надзора Малайзии, подтверждает, что внешний аудит имеет большое значение при анализе внутренних механизмов контроля банка и при установлении соответствия деятельности банка требованиям государственных органов в части борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Согласно инструкциям LOFSA, адресованным аудиторам внутренних проверок, они обязаны контролировать соблюдение банковскими учреждениями всех требований в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.

### **Пример 5.3** Использование внешних источников информации

Во Франции, согласно законодательному акту № 97-02 от 21 февраля 1997 г. об учреждениях внутреннего контроля и инвестиционных компаниях (административными распоряжениями внесены поправки от 31 марта 2005 г., 17 июня 2005 г., 20 февраля 2007 г. и 2 июля 2007 г.), банки должны подготавливать и передавать в надзорные органы (Банковскую комиссию) два типа отчетов.

Как минимум раз в год, следуя предписанию статьи 42, подведомственные банки должны составлять отчет об условиях, в которых проводились внутренние проверки, независимо от природы рисков, с которыми сталкивается банк. В отчет о каждом виде риска (виды рисков перечислены в законодательном акте № 97-07) должны входить следующие пункты: 1) описание основных мероприятий по внутреннему контролю и сделанных в их результате выводов; 2) перечень проведенных исследований и выводы по их результатам, в особенности основные обнаруженные проблемы и мероприятия по их устранению; 3) перечисление основных изменений, внесенных в систему внутреннего контроля за указанный период. Помимо этого, статья 43 законодательного акта № 97-02 предписывает подведомственным учреждениям по меньшей мере раз в год отчитываться о степени их подверженности риску и механизмах выявления рисков. Данная информация также может входить в отчет, предусмотренный статьей 42.

Согласно статье 44 законодательного акта 97-02, подведомственные учреждения обязаны ежегодно представлять отчеты, предусмотренные статьями 42 и 43, причем не только вышестоящим органам, но и Банковской комиссии. Это оговорено в письме Генерального секретаря этой организации от 19 сентября 2007 г., адресованном Ассоциации инвестиционных компаний и кредитных учреждений Франции (AFECEI). Данные отчеты очень полезны не только для проведения документарных проверок и при подготовке к выездным мероприятиям. Благодаря этим отчетам инспекторы еще до прибытия в банк получают информацию о потенциальных проблемах механизма внутреннего контроля банка, в том числе это касается мероприятий по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, а руководитель контрольно-надзорных мероприятий может спланировать выездную проверку в соответствии с выявленными приоритетными направлениями.

### **3.5. Результаты документарных проверок**

Данные, полученные в ходе документарных проверок, являются значимым звеном подготовки к выездной проверке, поскольку среди них может быть информация от других контрольно-надзорных и правоохранительных органов. Это разнообразные ошибки при составлении сообщений о подозрительной деятельности и о крупных операциях с наличностью или же непропорционально малое количество сообщений о подозрительной деятельности и об операциях с крупными суммами в сравнении с размерами банка, темпами его развития и географическим положением. В случае нарушения закона компетентные органы (например, правоохранительные) могут применять в отношении банка административные санкции в виде штрафов, денежных взысканий и т. д. В тех странах, где выездные и документарные проверки осуществляются специалистами двух различных подразделений, перед выездной проверкой инспекторы, ответственные за ее проведение, встречаются с сотрудниками подразделения документарных проверок, которые осуществляют текущий надзор за деятельностью банков. Цель такой встречи — обсуждение вопросов, которые вызывают общую озабоченность, в том числе области повышенного риска, сферы деятельности, требующие более тщательной проверки, а также обнаруженные ранее, но еще не решенные проблемы.

По результатам предварительных встреч инспекторы могут составить ясное представление о том, какие сферы деятельности банка требуют более пристального внимания. Перед проведением выездной проверки группа ответственных специалистов также встречается с представителями подразделения финансовой разведки и обсуждает потенциальные проблемы того или иного банка, например отсутствие сообщений о подозрительных операциях, что может указывать на недостатки в области отчетности и обратной связи<sup>17</sup>.

### **3.6. Письменные запросы информации**

Перед проведением выездной проверки в рамках борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма руководитель команды инспекторов должен отправить руководству банка запрос о предоставлении информации. Это нужно для того, чтобы свести к минимуму неудобства, связанные с проведением контрольно-надзорных мероприятий, а также чтобы вовремя их завершить<sup>18</sup>. Кроме того, заранее или в самом начале проверки инспекторам может понадобиться определенная информация, имеющая отношение к вопросам борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Ниже

приведены примеры подобных материалов, в которых учтены многие рекомендации FATF, однако они ни в коей мере не являются исчерпывающим списком документов, которые могут потребоваться при выездной проверке. Перечень необходимых материалов следует составлять с учетом местного законодательства, стратегий и подходов к проведению проверки, профиля риска того или иного банка с точки зрения борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, а также спектра планируемых контрольно-надзорных мероприятий.

### ***3.6.1. Программа банка по соблюдению требований регулирующих органов в части борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма***

Данная информация важна, поскольку с ее помощью можно оценить эффективность программы, обеспечивающей соблюдение банком всех требований в части борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, и ее соответствие государственному законодательству. Кроме того, здесь разъясняется структура банковских мероприятий по борьбе с данными проблемами. Благодаря предоставленным материалам руководитель выездной проверки может заранее ознакомиться со списком деловых контактов проверяемого банка. В материалах должна быть отражена следующая информация:

- ФИО и должность сотрудника, отвечающего за соблюдение банком требований регулирующих органов в части борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма;
- структура организации, демонстрирующая порядок подчиненности деловых лиц;
- копии самой последней программы по соблюдению требований регулирующих органов в части борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, одобренной советом директоров банка;
- копии документации, имеющей отношение ко всем требованиям в области отчетности и ведения учетных записей, в том числе сообщений о подозрительных операциях;
- переписка банка с финансовой разведкой, надзорными и правоохранительными органами с момента окончания предыдущей проверки в рамках борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма;
- копии документации обо всех внутренних процедурах и стратегиях, связанных с программой «Знай своего клиента» и мерами по надлежащей проверке клиентов.

### **3.6.2. Отчеты об аудиторских проверках**

Отчеты об аудиторских проверках дают инспекторам представление о потенциальных проблемах, существующих в том или ином банке, а также о том, как руководство с ними борется. Важно проанализировать диапазон проведенной аудиторской проверки, особое внимание уделив тому факту, оценивалась ли программа банка по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма. Руководитель контрольно-надзорных мероприятий должен запросить следующую документацию:

- копии отчетов о любых внутренних и внешних аудиторских проверках, проведенных с момента завершения последней проверки в рамках борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, в том числе письмо-обязательство и ответное письмо руководства банка;
- результаты оценки профиля риска банка, план и программа аудиторской проверки, а также рабочая документация, использованная при аудите или тестировании.

### **3.6.3. Оценка риска**

Документ, в котором дается оценка профиля риска банка, как уже говорилось ранее, — один из ключевых материалов при планировании выездной проверки и подборе персонала для ее проведения. При помощи этих документов инспектор может лучше разобраться в принципах работы и целях банка, что, в свою очередь, облегчит его труд при анализе риска отмывания денег и финансирования терроризма:

- копии оценки риска услуг, клиентов и месторасположения банка, выполненной руководством банка;
- перечень банковских счетов, относящихся к группе повышенного риска.

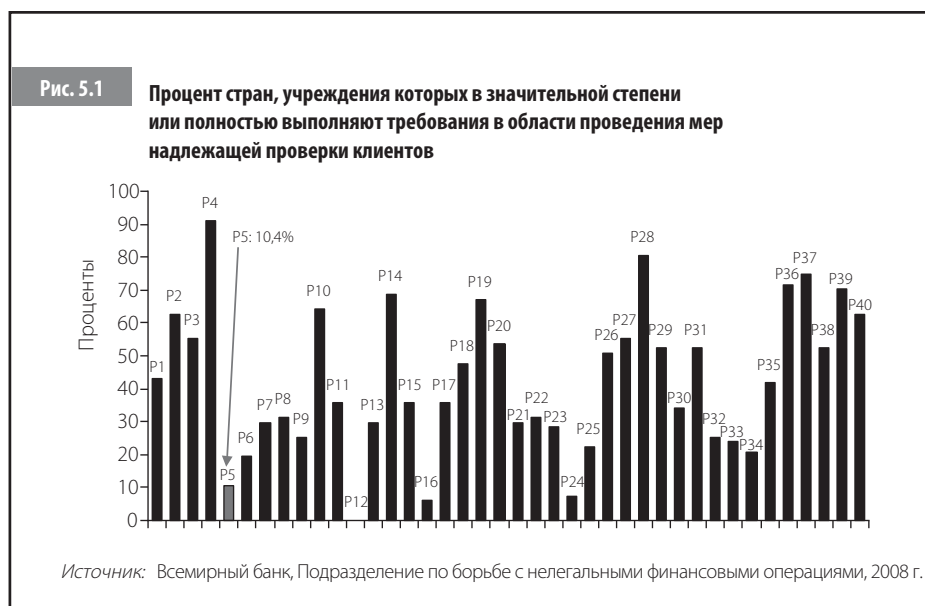
### **3.6.4. Программа идентификации клиентов**

Каждый банк должен иметь свою программу идентификации клиентов (в письменном виде), в которой оговариваются процедуры идентификации клиентов и требования для открытия счета. Действуя на основании данной программы, банк должен быть уверен в том, что ему известны реальные факты о каждом клиенте<sup>19</sup>. Для того чтобы ознакомиться с программой идентификации клиентов, руководитель выездной проверки должен запросить следующую информацию:



- перечень всех счетов без идентификационных номеров клиентов;
- переписку, запрашивающую идентификационные номера банковских клиентов;
- программу идентификации клиентов (в письменном виде);
- перечень новых счетов (независимо от видов оказываемых клиентам услуг);
- перечень всех счетов, верификация которых не была завершена, а также счетов, открытых в обход программы идентификации клиентов;
- имена всех клиентов, в отношении которых банк применил взыскание на основании своей программы идентификации клиентов;
- перечень всех документарных и недокументарных способов установления и проверки личности клиентов банка;
- копии договоров с финансовыми учреждениями и третьими сторонами, которые полностью или частично занимаются идентификацией клиентов банка.

Инспекторы должны обращать особое внимание на реализацию программы «Знай своего клиента» и меры по надлежащей проверке клиентов. Практика показывает, что лишь незначительное количество банковских учреждений в полной мере выполняют данные мероприятия и следуют рекомендации 5 (рис. 5.1).



### **3.6.5. Сообщения о подозрительных операциях**

Отлаженная процедура отчетности о подозрительных операциях — это ключевой элемент программы, обеспечивающей соблюдение требований регулирующих органов в части борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма<sup>20</sup>. Для того чтобы определить соответствие системы отчетности банка государственному законодательству и стратегиям в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, а также степень ее эффективности и качество выполнения, систему отчетности необходимо тщательно проанализировать. В этих целях руководителю контрольно-надзорных мероприятий может понадобиться следующая информация:

- сообщения о подозрительных операциях, отправленные в подразделение финансовой разведки за отчетный период, в том числе вся сопроводительная документация (в том случае, если государственное законодательство разрешает надзорным органам доступ к данной информации<sup>21</sup>);
- анализ и документация по любому виду деятельности, направление отчета о которой в подразделение финансовой разведки стоит под вопросом;
- процедуры контроля, применяемые банками в отношении счетов, представляющих повышенный риск;
- сведения о том, пользуется ли банк автоматизированной или ручной системой контроля счетов или же комбинацией обоих методов. Если система контроля счетов предоставляется неким поставщиком, то по поводу данной информации необходимо связаться с ним;
- копии отчетов о контроле и выявлении подозрительных операций;
- корреспонденция, отправленная в государственные правоохранительные органы в связи с ликвидацией счетов, с которых осуществлялась подозрительная деятельность;
- копии повесток в суд, полученных банком с момента завершения предыдущей проверки;
- копии документации о процедурах и мероприятиях, предпринятых для исполнения постановлений суда.

### **3.6.6. Отчеты о крупных операциях с наличностью**

В некоторых странах спектр надзорных мероприятий по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма включает сбор отчетных данных о крупных операциях с наличностью. Нижеприведенные документы помогут определить, эффективно ли работает механизм отчетности

о крупных операциях с наличностью и соответствует ли он государственным стандартам:

- отчеты о крупных операциях с наличностью;
- внутренние отчеты, при помощи которых банк определяет, о каких операциях необходимо сообщать вышестоящим органам;
- перечень услуг, в рамках которых могут осуществляться валютные операции.

### **3.6.7. Отчеты об обучении персонала**

Руководитель группы, осуществляющей выездную проверку, должен запросить необходимую документацию об обучении персонала<sup>22</sup>, в том числе расписание учебных мероприятий с указанием дат, присутствующих сотрудников и пройденных тем. Это позволит убедиться в том, что банком были проведены все обучающие программы согласно требованиям регулирующих органов.

### **3.6.8. Санкции и заблокированные счета**

Органы банковского надзора должны выяснить, соблюдает ли проверяемый банк законы и нормативные акты, касающиеся санкций, а также определить уровень эффективности принятой в банке стратегии. Необходимая в связи с этим документация следующая:

- копии постановлений о применении санкций (если таковые имели место), документов о политике банка в данной сфере и спектре проводимых мероприятий;
- копии раздела документации о стратегии управления рисками, посвященного санкциям;
- перечень заблокированных или прерванных операций, совершаемых от имени физических или юридических лиц, входящих в список ООН или список страны регистрации банка.

Таким образом, подготовка к выездной проверке состоит из пяти основных этапов.

1. Проанализируйте профиль риска банка с точки зрения борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, чтобы получить представление об основных областях риска. Основываясь на профиле риска, определите масштаб проверки и назначьте персонал для ее проведения. Например, в тех случаях, когда банк ведет широкую международную деятельность, руководитель группы проверки должен уделить особое

внимание контролю над трансграничными операциями, денежными переводами, операциями со счетами зарубежных банков-корреспондентов и т. д., а также подобрать инспекторов, имеющих соответствующий опыт работы. Диапазон контрольно-надзорных мероприятий в банках, которые занимаются частным банковским обслуживанием, будет отличаться, и среди проверяющих будут уже другие специалисты.

2. Проанализируйте рабочую документацию предыдущих проверок и обратите внимание на все выявленные проблемы и недостатки. Просмотрите всю переписку между банком и надзорными органами с момента завершения последней проверки в рамках борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, чтобы узнать об имеющихся на данный момент проблемах.
3. Проанализируйте все поступившие в распоряжение проверяющих материалы документарных проверок, в том числе общедоступные материалы, например газетные статьи.
4. Тщательно изучите отчеты о проведении всех внешних и внутренних аудиторских проверок, рабочую документацию по ним, а также всю переписку между банком и аудиторами, которая прямо или косвенно касается вопросов борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.

#### **Пример 5.4** Планирование выездных проверок в Малайзии и Южной Корее

При подготовке к выездной проверке Bank Negara Malaysia (BNM) применяет подход, основанный на оценке риска. Назначаются несколько менеджеров, которые занимаются документарной проверкой и сбором всей необходимой информации о том или ином банке. Затем на основании проделанной работы они составляют инструкции по проведению выездной проверки с указанием областей повышенного риска, которым следует уделить особое внимание при проверке. Менеджеры получают данные из самых различных источников, в том числе от отделений банка BNM, внутренних и внешних аудиторов банка и т. д. После анализа всей информации создается матрица контроля риска, на которой отмечены зоны повышенного риска, которые не контролируются банком надлежащим образом и требуют тщательной проверки. Руководствуясь полученным профилем риска банка, надзорные органы определяют диапазон выездной проверки и необходимый уровень квалификации проверяющих инспекторов. Помимо этого, назначается периодичность проверок (не реже чем каждые 12–18 месяцев).

Служба финансового надзора Южной Кореи (FSS) собирает сведения о банке из разных источников, чтобы определить диапазон проверки, оптимально ее организовать и отобрать наиболее подходящий персонал для ее проведения. Среди таких источников — корейское подразделение финансовой разведки, правоохранительные органы, СМИ и составленный банком профиль риска. На основании данной информации Служба финансового надзора определяет диапазон и периодичность проверок, а также размер и состав группы проверяющих.

5. Систематизируйте имеющиеся данные и составьте окончательный план проведения проверки. Основываясь на сделанных выводах, распределите обязанности между наиболее опытными в соответствующих областях инспекторами и организуйте все контрольные мероприятия (см. пример 5.4).

## 4. Ключевые области, подлежащие оценке

Ключевые критерии выездной проверки в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма варьируются в зависимости от законов, нормативно-правовых актов и политики разных государств. Однако в настоящее руководство включены важнейшие элементы, основанные на рекомендациях FATF, а также на международном опыте, которые необходимы для создания всеобъемлющей программы борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Одним из таких элементов является внутренняя программа соответствия требованиям регулирующих органов, необходимая банку для эффективного контроля над рисками отмывания денег и финансирования терроризма. Такие программы должны оцениваться надзорными органами с точки зрения, во-первых, их адекватности и эффективности и, во-вторых, соответствия нормативным требованиям.

### 4.1. Программа соответствия требованиям регулирующих органов в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма<sup>23</sup>

Все банки должны иметь задокументированную и одобренную советом директоров собственную программу борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, состоящую из правил, процедур и методов, которая подлежит оценке надзорного органа с точки зрения ее адекватности (см. пример 5.5). Эффективная программа борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма должна отвечать четырем основным требованиям:

- предусматривать назначение сотрудника по вопросам соблюдения норм борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма;
- включать систему внутреннего контроля, обеспечивающую работу программы в соответствии с планом;
- предусматривать независимое тестирование действующей в учреждении программы соответствия;
- включать подготовку банковского персонала в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.

#### 4.1.1. Сотрудник по вопросам соблюдения норм борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма

Встречи с сотрудником банка, занимающимся вопросами соблюдения требований регулирующих органов в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма<sup>24</sup>, являются важным элементом выездной проверки, поскольку помогают инспекторам понять, каким образом вопросы соблюдения норм борьбы с отмыванием денег/финансированием террориз-

### Пример 5.5 Система всеобъемлющего надзора

В Малайзии BNM разработал систему всеобъемлющего надзора за соответствием деятельности банка нормам в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Система состоит из пяти основных элементов, созданных для оценки адекватности и эффективности правил, процедур, систем и механизмов контроля борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, принятых в финансовых учреждениях. Ниже перечислены эти пять элементов.

- Контроль, осуществляемый советом директоров и руководством учреждения:
  - рассмотрение и утверждение политики банка в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма;
  - периодические проверки корпоративной программы борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма;
  - оценка рисков, возникающих в связи с новыми продуктами и услугами.
- Правила и процедуры:
  - определение личности владельца счета, отслеживание операций, ведение учетной документации и т. д.;
  - выявление сомнительных операций и отчет о них;
  - назначение сотрудников по вопросам норм борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма и определение их функций и обязанностей;
  - инструкции по ведению операций с точки зрения борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, одобренные советом директоров.
- Кадровые ресурсы и подготовка:
  - регулярное непрерывное обучение всего персонала;
  - информирование персонала о мерах борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, предпринимаемых банком;
  - регулярные проверки личных сведений о сотрудниках с целью подтверждения их благонадежности.
- Системы управления информацией:
  - своевременное распределение инициатив в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма между исполнителями;
  - своевременное информирование сотрудников о смене инициатив в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.
- Внутренний аудит:
  - независимый аудит с целью оценки действий банка, направленных на борьбу с отмыванием денег/финансированием терроризма;
  - регулярные аудиторские проверки;
  - своевременное исправление выявленных недостатков.

ма интегрированы в общую систему обеспечения соответствия требованиям регулирующих органов, которая действует в банке (см. пример 5.6). Соответствие банковских операций нормам законодательства зависит от работы вышеназванного сотрудника, который стоит первым на линии защиты банка от преступлений, связанных с отмыванием денег/финансированием терроризма.

Каждый банк должен назначить на должность сотрудника по вопросам соблюдения норм борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма квалифицированного специалиста, кандидатуру которого одобрит совет директоров<sup>25</sup>. Данный сотрудник должен отчетываться перед высшим руководством или советом директоров банка, работать независимо и действовать на уровне руководства. В большинстве случаев эти сотрудники работают в качестве независимых целевых специалистов, которые изучают и оценивают вопросы соблюдения норм и наличие проблем в рамках банка. Они координируют планирование и внедрение программ соответствия требованиям регулирующих органов, а также отвечают за разработку правил и процедур для применения и внедрения программ.

Сотрудники по вопросам соблюдения норм борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма должны быть компетентными в отношении существующих в этом отношении требований, а также соответствующих законов и постановлений, поскольку они несут ответственность за соблюдение банком законов и нормативно-правовых актов, действующих в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Кроме того, эти сотрудники должны продемонстрировать знание и понимание этических и моральных принципов, соответствующих задаче и ценностям отдельных банков<sup>26</sup>.

Сотрудники по вопросам соблюдения норм борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма должны располагать необходимыми ресурсами для эффективной реализации программ борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма и управления ими. Кроме того, они должны при необходимости получать доступ к идентификационным данным о клиентах, а также к другим сведениям о клиентах и сделках. Они должны быть достаточно осведомлены о соответствующих банковских операциях, услугах, клиентах и географических зонах деятельности банковского учреждения, а также разбираться в рисках отмывания денег и финансирования терроризма, связанных с деятельностью банка и географией его деятельности. Роль инспекторских групп заключается в проверке сотрудников по вопросам соответствия всем этим критериям (см. пример 5.6).

Как показывает практика, во многих странах были успешно внедрены жесткие системы требований к банкам в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Гонконгская денежно-кредитная администрация (НКМА) в своем «Приложении к руководству по борьбе с отмыванием денег» требует от банков назначать сотрудников по вопросам соблюдения требований регулирующих органов, которые должны играть активную роль в выявлении сомнительных операций и отчетности о них. Они несут ответственность за регулярные проверки банков на предмет соответствия принятых в них правил и процедур нормативно-правовым требованиям регулирующих органов. Сотрудники по вопросам соблюдения норм борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма должны иметь достаточно высокий статус в рамках организации, а также располагать соответствующими ресурсами для выполнения своих функций. Кроме данной категории специалистов, регулярную оценку действующих в банке правил и процедур должны проводить внутренние аудиторы.

**Пример 5.6** **Вопросы, которые следует выяснить в ходе встреч с сотрудниками банка по вопросам соблюдения норм борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма**

- Четко ли разграничены обязанности сотрудников по вопросам соблюдения норм, менеджеров и внутренних аудиторов?
- Опишите политику учреждения в вопросах отчетности. Отчитывается ли сотрудник по вопросам соблюдения норм напрямую перед руководством банка?
- Каков диапазон обязанностей сотрудника по вопросам соблюдения норм, включая борьбу с отмыванием денег/финансированием терроризма (где применимо)?
- Существует ли в учреждении телефонная линия, которую сотрудники могут использовать для сообщения о проблемах и тревогах в отношении отмывания денег/финансирования терроризма, не опасаясь неблагоприятных последствий?
- Пересматривает ли сотрудник по вопросам соблюдения норм периодически план борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, чтобы при необходимости внести в него изменения?
- Координирует и проводит ли сотрудник по вопросам соблюдения норм опросы и/или расследования в отношении борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, если это необходимо?
- Какой объем ресурсов был выделен на программу борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма?
- Передает ли сотрудник по вопросам соблюдения норм полномочия по проведению надлежащих проверок (например, юридический или внутренний аудит) соблюдения норм борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, чтобы обеспечить надлежащий контроль?



В Малайзии Ассоциация торговых банков разработала программу борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, согласно которой банки должны ввести программу соблюдения требований регулирующих органов в этой области, а также сотрудничать с подразделением финансовой разведки и соответствующими правоохранительными службами. Данная программа рекомендует банкам внедрить внутренние механизмы, направленные на борьбу и выявление фактов отмывания денег и финансирования терроризма, проводить независимый аудит, чтобы обеспечить соблюдение требований регулирующих органов, а также осуществлять проверки благонадежности, которые включают в себя изучение личной, трудовой и финансовой информации о сотрудниках учреждения.

В офшорном финансовом центре Лабуана (Малайзия) сотрудники по вопросам соблюдения норм должны соответствовать строгим стандартам. Регулирующий орган территории — LOFSA (Управление офшорных финансовых услуг Лабуана) — уделяет особое внимание личным сведениям о сотрудниках по вопросам соблюдения норм, собирает информацию об их квалификации, включая предыдущее место работы, общем стаже работы в банках, объеме времени, проводимом ими на текущем месте работы и подготовительных курсах, которые они посещали, а также об опыте борьбы с отмыванием денег и другими финансовыми злоупотреблениями.

#### ***4.1.2. Система внутреннего контроля***

Каждый банк должен создать и поддерживать внутренние процедуры, правила и механизмы контроля, направленные на борьбу с отмыванием денег/финансированием терроризма. Структура внутреннего контроля по меньшей мере должна включать, наряду с другими обязательствами по предоставлению отчетности, правила работы с клиентами, касающиеся надлежащей проверки клиентов, хранения документации, а также механизмов выявления необычных и сомнительных операций.

Под системой внутреннего контроля подразумеваются банковские правила, процедуры и методы, которые ограничивают и контролируют риски, а также способствуют соблюдению законодательства и постановлений, касающихся борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Уровень их сложности должен быть сопоставим с размером, структурой, рисками и формой организации банка. Так, крупные банки должны вводить систему внутреннего контроля внутри каждого департамента. Система контроля внутри департамента обычно направлена на выявление рисков и выполнение требований по соблюдению норм в области борьбы с отмыванием денег/фи-

нансированием терроризма, общих для департамента или особого направления деятельности. Такая система является частью эффективной программы борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма (см. пример 5.7).

#### 4.1.3. Независимое тестирование

Банки должны обеспечить независимый, адекватно профинансированный аудит, нацеленный на проверку соблюдения действующих процедур, правил и механизмов борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма

**Пример 5.7 Система внутреннего контроля, действующая в банке, и корпоративная программа соблюдения норм в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма**

Чтобы оценить эффективность системы внутреннего контроля, действующей в банке, команда инспекторов должна обратить внимание на такие ее элементы и предпринять следующие шаги:

- определить банковские операции (продукты, услуги, категории клиентов и географические зоны), наиболее уязвимые с точки зрения их использования лицами, занимающимися отмыванием денег, а также преступниками; проводить периодическое обновление профиля риска банка и разрабатывать программу борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, направленную на управление существующими рисками;
- информировать совет директоров или его комитет, а также высшее руководство банка об инициативах соблюдения норм, выявленных недостатках их соблюдения, а также предпринятых корректирующих действиях; уведомлять директоров и высшее руководство банка о полученных сообщениях о подозрительных операциях;
- оказывать помощь в ведении соответствующей отчетной документации и соблюдении требований к отчетности, предоставлении рекомендаций по соблюдению норм борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма и внесении обновлений в случае изменения постановлений;
- обеспечить применение методов, процедур и процессов надлежащей проверки клиентов, основанных на оценке риска;
- определить категорию сделок, о которых необходимо сообщать в регулирующий орган, и аккуратно фиксировать все необходимые сообщения, включая сообщения о подозрительной деятельности и операциях с крупной валютой;
- содействовать в разработке эффективных систем мониторинга и контроля для своевременного обнаружения и сообщения о подозрительной деятельности клиентов;
- осуществление адекватного контроля сотрудников, которые имеют дело с валютными операциями, ведением отчетности, отслеживанием подозрительной деятельности или вовлечены в иной вид деятельности, подпадающей под применение постановлений в отношении борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.

(см. пример 5.8). Независимая проверка может быть проведена отделом внутреннего аудита, внешними аудиторами, консультантами или иными квалифицированными независимыми сторонами. Лица, осуществляющие проверку, должны напрямую отчитываться перед аудиторским комитетом, состоящим главным образом или полностью из внешних директоров<sup>27</sup>.

Аудиторские проверки должны основываться на оценке риска и выявлять качество управления риском в отношении банковских операций, отделов и филиалов. Аудиторские программы, основанные на оценке риска, варьируются в зависимости от размера банка, сложности его организации, диапазона деятельности, профиля риска, качества механизмов контроля, географии деятельности и степени использования современных технологий.

### **Пример 5.8** Независимое тестирование с точки зрения борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма

Роль надзорного органа состоит в контроле над тем, чтобы внутренняя аудиторская проверка включала следующие этапы:

- оценку соответствия действующему законодательству и эффективности принятой в банке программы соответствия требованиям в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, включая внутрибанковские правила, процедуры и методы;
- проверку адекватности действующей в банке системы оценки риска, включая профиль риска (продукты, услуги, категории покупателей и географию деятельности);
- проведение внутреннего аудита с проверкой операций, нацеленных на выявление соблюдения банком требований в отношении оформления и ведения отчетной документации, касающейся борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма;
- оценку работы руководства, направленной на ликвидацию нарушений и недостатков, выявленных при предыдущем аудите и проверках регулирующих органов, а также шаги, предпринятые для разрешения с надзорными органами проблемных ситуаций;
- проверку программ обучения персонала на предмет адекватности, правильности и тематического охвата;
- проверку эффективности мониторинговых систем в отношении подозрительной деятельности, которые используются для борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма;
- оценку действующих в банке механизмов выявления и сообщения о подозрительной деятельности, включая зафиксированные или подготовленные сообщения о подозрительных операциях (STRs), для определения точности, своевременности, полноты и эффективности политики банка.

#### 4.1.4. Обучение персонала

Банки должны обеспечить непрерывное обучение персонала для того, чтобы все сотрудники, в обязанности которых входит знание требований регулирующих органов в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, проходили надлежащую подготовку. В базовую программу обучения таких сотрудников должны входить знания современных способов, методов и направлений борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, а также законов и постановлений по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, которые влияют на банковскую деятельность. Процедурам проверки клиентов и подготовки отчетности о подозрительных операциях должно уделяться особое внимание.

Программы обучения должны быть нацелены на разные аспекты в зависимости от того, для кого они предназначены: для новых сотрудников, персонала по работе с клиентами, сотрудников по вопросам соответствия требованиям регулирующих органов или работников, имеющих дело с новыми клиентами (см. пример 5.9). Новые сотрудники должны быть проинформированы о процедуре «Знай своего клиента» и основных требованиях банка. Сотрудники, напрямую имеющие дело с клиентами, должны быть обучены методам проведения идентификации личности новых клиентов, использования надлежащей проверки при непрерывной работе со счетами постоянных

#### **Пример 5.9** Требования к подготовке персонала в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма

Кассиры должны уметь выявлять сомнительные вклады или подозрительные случаи снятия денежных средств со счета.

- Сотрудники, занимающиеся открытием счетов, являются ключевым звеном в борьбе против отмывания денег/финансирования терроризма.
- Сотрудники по вопросам соответствия требованиям регулирующих органов и проведения аудита должны иметь представление о большом разнообразии механизмов контроля за тем, как ведется борьба с отмыванием денег/финансированием терроризма.
- Сотрудники отдела по операциям с иностранной валютой должны уметь определять сомнительные операции.
- Отдел инвестирования должен уметь выявлять случаи инвестирования, используемые для отмывания денег.
- Страховой отдел должен знать о страховых продуктах, которые могут стать средством отмывания денег.
- Руководство учреждения должно иметь представление о рисках, связанных со схемами отмывания денег.
- Совет директоров не может выполнять свои обязательства, если не имеет общего представления о борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма.

клиентов, а также выявления схем сомнительной деятельности. Кроме того, должно проводиться регулярное переобучение персонала, чтобы проинформировать сотрудников об изменениях в их обязанностях и нововведениях. Крайне необходимо, чтобы все сотрудники учреждения понимали важность процедур «Знай своего клиента» и надлежащей проверки клиента и умели применять их на систематической основе<sup>28</sup>.

Программы обучения должны быть задокументированы. Документирование самих программ, контрольных материалов, дат обучения и посещаемости занятий должно осуществляться банком, а соответствующие документы представлены для инспекторской и аудиторской проверок.

#### **4.2. Другие ключевые элементы, которые должны быть оценены в ходе проверок в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма<sup>29</sup>**

По причине различий в законодательных требованиях, нормативно-правовых актах и систем надзора ключевые критерии выездной проверки могут варьироваться от страны к стране. Ниже приведены некоторые из основных компонентов программы борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, которые также должны подлежать проверке.

##### **4.2.1. Программы надлежащей проверки клиентов и ведения отчетной документации**

Одна из задач инспекторов заключается в том, чтобы определить, насколько эффективно банк выполняет свои обязательства в отношении надлежащей проверки клиентов и ведения отчетной документации. Международные стандарты требуют ведения подробной отчетной документации. Таким образом, инспекторы должны получать и изучать список хранящейся документации банка и его методические указания, а также проверять соблюдение законодательных требований.

В ходе выездной проверки следует уделять внимание следующим аспектам.

- Использование анонимных счетов. Банки не должны обслуживать анонимные счета или счета на вымышленные имена. В случае номерных счетов банки должны убедиться в том, что личность их владельцев была установлена, а соответствующие записи доступны сотрудникам по вопросам соблюдения норм борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма, аудиторам и инспекторам<sup>30</sup>.

- Меры по надлежащей проверке клиентов (CDD). Процедуры надлежащей проверки клиентов (CDD) позволяют банкам предугадать с некой уверенностью виды операций, которыми клиент, скорее всего, воспользуется, и помогают банкам определить, когда такие операции могут носить сомнительный характер.
- Программы идентификации клиентов (CIP). Банки должны применять программы идентификации клиентов, которые определяют процедуры как для идентификации клиентов, так и для открытия счетов. Подобные программы позволяют удостовериться в личности клиента.
- Наличие более строгих методов проверки в отношении клиентов, связанных с повышенным риском. Многие банки используют более строгие методы проверки в отношении категорий клиентов и деловых операций, связанных с повышенным риском, поскольку все они могут увеличить риск отмывания денег и финансирования терроризма. Таким категориям клиентов должно быть уделено особое внимание при открытии счетов, а также они должны наиболее часто проверяться в течение срока их обслуживания банком. Надзорные органы должны убедиться в том, были ли выявлены клиенты, связанные с высоким риском, и подлежат ли они усиленной проверке.
- Политика банка и требования к надлежащей проверке (CDD) в отношении политически значимых лиц (PEPs), которые могут представлять еще одну категорию риска. Политика многих банков подразумевает методы управления рисками, которые определяют, является ли потенциальный клиент политически значимым лицом. Также часто применяются дополнительные меры безопасности, такие как необходимость одобрения высшего руководства операций, проводимых политически значимым лицом, и непрерывный усиленный контроль обслуживания политически значимых лиц.
- Международная система корреспондентских отношений. Международная система корреспондентских отношений может быть связана с деятельностью повышенного риска, что требует усиления обычных процедур проверки. Банки должны получать достаточную информацию о банке-корреспонденте для того, чтобы иметь представление о направлении его деятельности, репутации и качестве надзора, которому он подвергается.
- Банковские правила и процедуры в отношении новых технологий. Для сокращения степени риска необходимо уделить особое внимание неличным деловым отношениям, например осуществляемым посредством Интернета. Для таких случаев банки должны разработать особые

правила и процедуры. Инспекторы должны тщательно проанализировать метод, которым определяется личность клиентов, особенно в ситуации, когда банк полагается на внешний источник информации.

- Взаимоотношения банка с субъектами первичного финансового мониторинга. Банки, имеющие отношения с инвестиционными компаниями и страховыми организациями, должны использовать правила и процедуры, необходимые для проверки этих организаций на предмет соблюдения ими требований в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Для обеспечения полноценной работы банки и данные субъекты должны прийти к формальным соглашениям, определяющим, кто несет ответственность за применение того или иного вида проверки и мониторинга.
- Политика хранения документации. Банки должны вести документацию, запрашиваемую при проверке аудиторами, инспекторами и другими компетентными органами. Хотя международные правила требуют хранения этой документации в течение пяти лет, в некоторых странах этот срок увеличен.

*Необычные операции.* Необходимо подвергать проверке банковские правила и процедуры, связанные со сложными, крупными операциями или необычными схемами операций, не имеющих явной или видимой экономической или юридической цели.

#### **4.2.2. Сообщения о подозрительных операциях**

- Сообщения о подозрительных операциях. Инспекторы должны проверять правила и процедуры банка в отношении сообщений о подозрительных операциях, передаваемых подразделению финансовой разведки или иному компетентному ведомству.
- Политика в отношении запретов на разглашение секретной информации. Согласно FATF, финансовым учреждениям и их директорам, служащим и работникам запрещено предупреждать своих клиентов о том, что сведения о них были переданы компетентным органам. Инспекторы должны обратить особое внимание на данные правила.

#### **4.2.3. Другие меры для обнаружения случаев отмывания денег и финансирования терроризма**

В процессе выездной проверки инспекторы должны выполнить следующие задачи.

*Проверить правила, касающиеся крупных операций с наличностью.* Если законы и постановления требуют сообщать о крупных операциях с наличностью, то инспекторы должны проверить правила банка в отношении отчетов о таких операциях.

*Проверить действующие в банке процедуры проверки.* Инспекторы должны проверить правила и процедуры банка в отношении клиентов и деятельности, связанных с высоким риском отмывания денег и финансирования терроризма.

*Зарубежные филиалы и дочерние предприятия банка.* Инспекторы должны проверить политику банка в отношении операций с зарубежными филиалами и дочерними фирмами. Его политика должна гарантировать, что зарубежные филиалы и дочерние организации соблюдают требования страны, где они находятся, в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Если зарубежное государство не разрешает применять законы страны регистрации, то надзорные органы последней должны быть об этом информированы.

*Денежные переводы.* Денежные переводы могут быть уязвимой зоной для отмывания денег и финансирования терроризма. Для выявления факта использования банком разумной политики и соблюдения требований государства в отношении ведения отчетной документации банковские инспекторы должны иметь доступ к записям о денежных переводах, включая входящие, промежуточные и исходящие переводы. Для этого команда инспекторов должна проверить правила и процедуры в отношении документации о зарубежных и местных банковских переводах, а также отчетную документацию. Также для этой цели желательно прибегнуть к проверке некоторых операций.

*Зарубежные корреспондентские счета и операции с банками-оболочками.* Такие счета и операции могут быть уязвимыми с точки зрения риска отмывания денег и финансирования терроризма. Банки, обслуживающие сквозные банковские счета в зарубежных корреспондентских счетах<sup>31</sup>, должны предпринимать особые меры предосторожности для управления вытекающими из этого рисками. Им запрещено открывать, поддерживать, управлять и контролировать корреспондентский счет для зарубежного банка-оболочки<sup>32</sup>.

*Операции по перевозке денег.* Для управления риском, связанным с перевозкой денег, ответственное за это лицо должно проверять объем денежных средств, перевозимых между филиалами, центральным банком или банками-корреспондентами, что может служить признаком подозрительной деятельности. Документация об этом должна быть доступной, а кроме того, банк должен предоставить записи об отправленных и полученных денежных средствах центральным банком и/или банками-корреспондентами.



*Поиск и информирование властей в отношении лиц, занесенных в список террористов.* Как показала практика, в некоторых государствах надзорный орган по борьбе с отмыванием денег во время выездной проверки помимо всего прочего проверяет принятые в банке процедуры поиска и уведомления властей о лицах, занесенных в списки террористов. Канада, например, использует Управление по надзору за финансовыми учреждениями (OSFI) в качестве основного информационного посредника для извещения финансового сектора о занесенных в список лицах в соответствии с определением Совета безопасности ООН, а также в местные списки. Входящий в OSFI отдел по борьбе с отмыванием денег проверяет принятые в финансовых учреждениях процедуры для того, чтобы убедиться, что имена террористов совпадают со списками, имеющимися у канадского правительства, а также требует чаще контролировать проведение финансовыми учреждениями поиска таких лиц, который должен осуществляться не реже раза в неделю.

#### **4.3. Основные области риска, требующие усиленной проверки**

Поскольку любой счет или деятельность банка может использоваться с целью отмывания денег и финансирования терроризма, некоторые счета и деятельность по причине их большей уязвимости должны подвергаться более строгой проверке. С этой целью банки должны создать особую политику, требующую усиленных мер надлежащей проверки, разработанных для категорий клиентов повышенного риска<sup>33</sup>, а также процедуры, механизмы контроля и системы, призванные помогать банку выявлять и сообщать о фактах отмывания денег и финансирования терроризма.

Ниже приведены категории клиентов и операций, к которым должен применяться усиленный контроль. На основе своего профиля риска в части отмывания денег и пресечения финансирования терроризма каждый банк должен разработать свой список зон повышенного риска.

- Корреспондентские счета (зарубежные и местные).
- Сквозные банковские счета.
- Клиенты, не являющиеся резидентами страны.
- Юридические лица и структуры.
- Клиенты, пользующиеся частным банковским обслуживанием.
- Компании с номинальными владельцами ценных бумаг или акций на предъявителя.
- Политически значимые лица.
- Состоятельные клиенты.

---

#### Предотвращение отмывания денег и финансирования терроризма

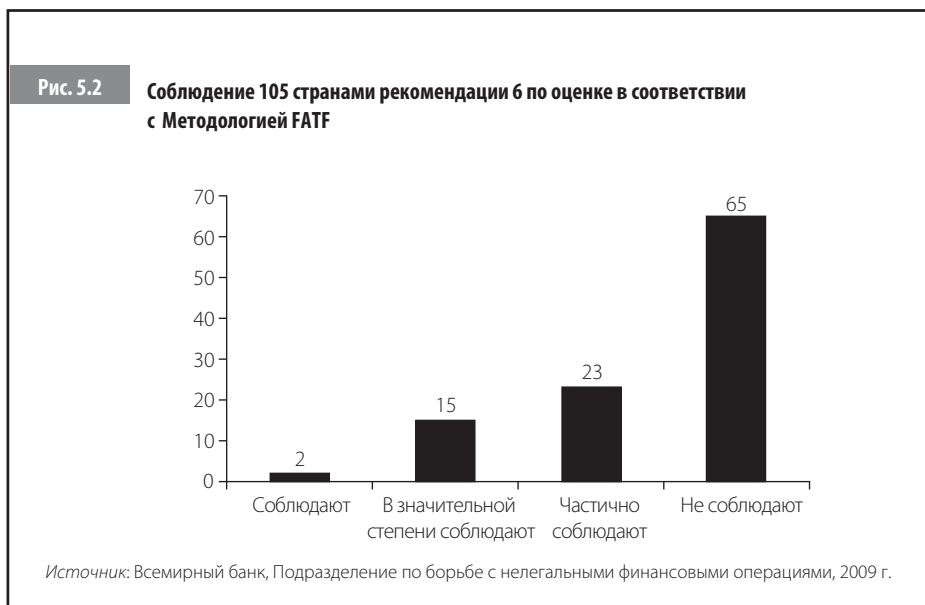
- Компании, имеющие дело с крупной наличностью.
- Использование посредников.
- Казино.
- Компании, занимающиеся денежными переводами.
- Торговцы оружием.
- Телеграфные переводы.
- Валютные дилеры.
- Валютные операции.
- Банковские ячейки.
- Инструменты кредитно-денежной политики.
- Небанковские финансовые организации.
- Офшорные компании.
- Клиенты из стран со слабой системой борьбы с отмыванием денег / финансированием терроризма.

В зависимости от требований определенной страны и результатов оценки риска отмывания денег и финансирования терроризма определенного банка могут существовать и многие другие области, которые должны подвергаться проверке. Кроме того, существуют более сложные элементы, подлежащие проверке, если речь идет о банках с более сложной структурой, имеющих дело с брокерскими депозитами, доверительными операциями, департаментами частного банковского обслуживания и компаниями, продающими страховые продукты и вовлеченными в торгово-финансовую деятельность<sup>34</sup>.

Что касается областей, требующих усиленной проверки, то надзорный орган должен уделять особое внимание работе с политически значимыми лицами.

Относительно новая проблемная область борьбы с отмыванием денег / финансированием терроризма, которая была рассмотрена в Рекомендациях FATF от 2003 г. и впоследствии нашла отражение в Конвенции ООН о борьбе с коррупцией, касается политически значимых лиц, наделенных существенной государственной властью, что делает их уязвимыми в отношении коррупции. По сути, правило гласит, что финансовые учреждения не должны применять усиленную надлежащую проверку при обслуживании политически значимых лиц, членов их семей и ближайших соратников<sup>35</sup>.

FATF определяет термин «политически значимые лица» как «лица, которые наделены или были наделены существенными государственными полномочиями в каком-либо государстве, например главы стран или правительств, высокопоставленные политики, члены правительства, судебные и военные



чиновники, руководители государственных корпораций высшего ранга, представители важных политических партий». Конвенция ООН значительно расширяет данный список, не ограничиваясь только зарубежными деятелями.

Стандарт FATF определяет минимальный уровень усиленной надлежащей проверки, которая должна применяться в отношении данных клиентов (в особенности дополнительные требования к идентификации политически значимых лиц, получение одобрения высшего руководства на установление с ними деловых отношений, разумные меры определения источника благосостояния, усиленный непрерывный мониторинг деловых отношений).

Как показывает рис. 5.2, соблюдение рекомендации 6 незначительно повсюду; большая часть стран оцениваются как частично соблюдающие (22%) ее требования либо как не соблюдающие их вовсе (62%), причем в развивающихся странах показатель несколько хуже (92% частично соблюдают или не соблюдают), чем в развитых (72% частично соблюдают или не соблюдают).

Даже если в стране, подвергшейся оценке, существует правило или постановление в отношении политически значимых лиц, их применение все еще остается в перспективе. Основной трудностью является идентификация политически значимых лиц, несмотря на то что третья Европейская директива предоставляет (наряду с другими) полезную рекомендацию в отношении

приведения в действие требования FATF. Методическое руководство в отношении политически значимых лиц должно быть на высоком уровне. Власти опасаются придавать ему слишком конкретный характер, так как опасаются, что данное руководство может не учесть категории или лиц, требующих надлежащей проверки повышенного уровня. Составляющие процесса надлежащей проверки и способ ее применения на практике все еще остаются неясными. В отсутствие такого методического руководства принцип соблюдения норм будет сильно варьироваться, и многие банки будут вырабатывать свою интерпретацию обязанностей.

Отсутствие четкой нормативной структуры представляет трудность для надзора, поскольку нет четких ориентировочных показателей, на основе которых можно отнести человека к категории политически значимых лиц. В действительности существует иллюстрированный пример перспектив, связанных с переходом от системы, основанной на правилах, к системе, базирующейся на оценке риска, которая подразумевает большую свободу действий для проверяемых субъектов. Наряду с проверкой вида информации, полученной от клиента банком в начале их сотрудничества, какое мнение сложится у надзорного органа в отношении последующих действий финансового учреждения? Каков масштаб надлежащей проверки и независимого сбора информации, которые осуществляются надзорным органом? Предполагается ли проверка тысячи ссылок Google в ходе поиска информации об определенном человеке?

Очевидно, что отсутствие точного и ясного определения понятия «политически значимое лицо» предполагает, что данному аспекту процедуры надлежащей проверки было уделено мало внимания и поэтому она остается до конца не разработанной. В настоящий момент многие банки проводят поиск своих клиентов в коммерческих базах данных и добавляют распечатки из них в свои досье; таким образом, они могут показать надзорному органу действия, которые предприняли для соблюдения требования в отношении политически значимых лиц. Однако из-за отсутствия четкого соглашения в данной области будут возникать недоразумения, позволяющие выполнять только минимальные действия.

Некоторые страны предприняли шаги для внедрения требований FATF в отношении политически значимых лиц, даже если разработанные юридические документы (методическое руководство) по-прежнему не позволяют этим странам следовать рекомендации 6. Всемирный банк планирует в ближайшие месяцы осуществить проверку текущей практики, включая и анализ инструментов, доступных на настоящий момент частному сектору, для определения

политически значимых лиц. Он также планирует выделить «успешную практику» и попытки банков в применении усиленной надлежащей проверки, а также «лучшую практику» в сфере надзора за соблюдением требований в отношении политически значимых лиц.

## 5. Подготовка отчета о проверке

По завершении выездной части проверки инспекторы подготавливают отчет, в котором должны быть описаны результаты анализа данных, собранных в ходе документарной и выездной проверок. Данная информация должна быть представлена банку как в письменной форме, так и в ходе совещаний с руководством банка. Кроме того, инспектор должен периодически встречаться с высшим руководством и советом директоров банка для обсуждения результатов проверок надзорных органов и внешних аудиторов, а также прогресса, который был достигнут в исправлении недостатков<sup>36</sup>.

Отчет должен содержать заключение инспекторской группы, а также комментарии и отклик надзорного органа, основанный на полученных результатах. Инспекторы должны представить общее заключение в отношении адекватности действующей в банке программы соответствия требованиям в области борьбы с отмыванием денег /финансированием терроризма, определить процедуры, которые были осуществлены, а также нарушения и недостатки. Сформулировав заключение, инспекторы должны предложить меры по их устранению.

### 5.1. Разработка заключения

При формулировке заключений отчета инспекторы должны суммировать результаты текущих проверок в области борьбы с отмыванием денег /финансированием терроризма, а также определить:

- эффективно ли реализуется и контролируется действующая в банке программа соответствия требованиям в области борьбы с отмыванием денег /финансированием терроризма с точки зрения профиля риска конкретного учреждения;
- осведомлены ли совет директоров и высшее руководство о нормативных требованиях, эффективно ли они контролируют соблюдение требований регулирующих органов в области борьбы с отмыванием денег /финансированием терроризма, а также выдвигают ли предложения по исправлению выявленных недостатков;

- адекватны ли правила, процедуры и механизмы борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, чтобы обеспечить соблюдение нормативных законов и постановлений, а также эффективный контроль за высокорисковыми операциями, связанными с определенными продуктами, услугами, клиентами и географическими зонами;
- обеспечивает ли система внутреннего контроля соблюдение национальных законов и постановлений, достаточное управление риском, особенно в отношении высокорисковых операций, связанных с определенными продуктами, услугами, клиентами и географическими зонами;
- обеспечивает ли независимое тестирование соблюдение законов, постановлений и нормативно-правовых актов, действующих в банковской сфере;
- компетентны ли сотрудники банка, отвечающие за соответствие его деятельности требованиям в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, располагают ли они соответствующими ресурсами и полномочиями для выполнения своих обязанностей;
- достаточно ли подготовлен персонал для соблюдения юридических и нормативных требований, а также требований политики банка.

Инспекторы также должны определить истинную причину недостатков используемых в банке процедур. Эти недостатки могут возникать вследствие разных факторов, включая случаи, но не ограничиваясь ими, когда:

- руководство не оценило или неверно оценило систему банка по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма;
- руководство не желает создавать или улучшать правила, процедуры и процессы;
- руководство или сотрудники не соблюдают установленные правила, процедуры и процессы;
- руководство или сотрудники не знают или неправильно понимают нормативные требования, правила, процедуры или процессы;
- они не были проинформированы в отношении изменений во внутренних правилах, процедурах и процессах.

Инспекторы также должны определить, были ли эти недостатки или нарушения выявлены ранее руководством либо в ходе аудита, либо они были обнаружены только благодаря текущей проверке. Как только будут выявлены все недостатки и собраны необходимые данные, инспекторы, проводящие

выездную проверку, должны сформулировать свое заключение, а также обсудить результаты проверки с надзорным органом. Роль инспекторов, однако, не ограничивается только выявлением недостатков действующей в банке программы борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Их обязанность также состоит в том, чтобы определить меры, которые необходимо предпринять для исправления недостатков или нарушений. Наряду с другими аспектами это может потребовать от банка проведения более детальных оценок риска или осуществления корректирующих мероприятий. В конце проверки ее результаты следует обсудить с руководством банка, чтобы принять решение по поводу дальнейших действий, если в этом есть необходимость. Данное обсуждение и решения руководства должны быть задокументированы в итоговом отчете о проверке.

## **5.2. Подготовка комментариев к отчету о проверке в отношении борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма**

На данном этапе должны быть выполнены некоторые задачи. Инспекторы, проводящие выездную проверку, должны сформулировать заключение об адекватности действующей в банке программы соответствия требованиям регулирующих органов в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, а также обсудить с банком ее эффективность.

Инспекторы должны убедиться, что в подготовленных ими документах приводятся все данные, необходимые для разъяснения поднятых в отчете вопросов. Комментарии должны охватывать области, касающиеся результатов, которые должны быть отражены в отчете, включая степень заинтересованности совета директоров и высшего руководства банка в соблюдении мер борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Инспекторам важно выявить, имеет ли менеджмент банка сильную программу, направленную на соблюдение мер борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, а также получает ли эта программа достаточную поддержку совета директоров. Они также должны определить, в полной ли мере осведомлены совет директоров и высшее руководство банка о работе по соблюдению мер борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, об отчетах аудиторов, подробностях несоблюдения требований, а также о статусе корректирующих действий.

В отчете также должны быть детально изложены факты, касающиеся соответствия нормативным требованиям банковских правил, процедур и процессов фиксирования сообщений о подозрительных операциях, крупных операциях с наличностью (если необходимо) и телеграфных переводов. В качестве

составляющей выездной проверки инспекторы должны также предоставить информацию о любых нарушениях законов или постановлений и оценить их серьезность. При необходимости данные нарушения могут быть описаны в отчете о проверке, и инспекторы могут обсудить возможное усиление действий с руководством надзорного органа и юридическим персоналом (для более детальной информации см. пример 5.10).

## Примечания

1. При подготовке настоящего издания команда Всемирного банка посетила несколько стран с целью изучения действующих в них систем банковского надзора, используемых процедур и методов. Большинство стран расценивают свои программы по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма как конфиденциальные и поэтому отказались предоставить экспертам Всемирного банка соответствующую информацию. Однако руководство по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, опубликованное США, является государ-

### **Пример 5.10** Приблизительная структура отчета

Инспектор должен руководствоваться тремя основными аспектами:

- соблюдение правовых и нормативных предписаний;
- адекватность организационных ресурсов и мониторинговая поддержка, особенно информационными технологиями;
- работа внутренней программы борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.

Рекомендуемый формат:

- представить банк (организацию, коммерческую деятельность, филиалы и т.д.);
- описать его организацию и внутренние правила борьбы с отмыванием денег (процесс проверки клиентов, принцип «Знай своего клиента» (KYC) и ведение отчетной документации);
- представить и оценить системы контроля и выявления необычных операций;
- описать и оценить механизм внутреннего мониторинга;
- оценить результаты и точность процесса сообщения о сомнительных операциях.

Важные аспекты, о которых следует помнить:

- каждое замечание должно быть подкреплено точными фактами;
- любая информация о необычных операциях, выявленная, но не переданная в подразделение финансовой разведки, должна быть описана в мельчайших подробностях и использована соответствующим ведомством (центральным банком, банковской комиссией, подразделением финансовой разведки) для оправдания любых примененных наказаний;
- необходимо хранить копии документов о любых замеченных нарушениях (копии файлов, сомнительных операций и сделок и т.д.).



ственным документом и доступно для изучения. Рекомендации и предложения, представленные в настоящей главе, были разработаны на основе опыта разных стран, которые посетили эксперты Всемирного банка в ходе ознакомительной поездки: в частности, авторы опирались на руководство по проведению проверок, принятое в США, «Основные принципы эффективного банковского надзора» Базельского комитета по банковскому надзору, а также рекомендации и предложения других организаций, занимающихся борьбой с отмыванием денег/финансированием терроризма.

2. См.: «Методология основных принципов эффективного банковского надзора», принцип 19, «Подход к надзору».
3. См.: Базельский основной принцип 20 (<http://www.bis.org/publ/bcbs129.pdf>).
4. В Испании банки получают информацию о предстоящей проверке за один месяц и должны предоставить SEPBLAC (испанский орган финансовой разведки, ответственный за проверку соблюдения норм борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма) необходимую информацию в течение 15 дней с момента начала проверки.
5. См.: «Методология основных принципов эффективного банковского надзора», принцип 17, «Внутренний контроль и аудит».
6. FATF, 27 февраля 2004 г., с исправлениями по состоянию на июнь 2006 г.
7. См.: критерий 29.2 Методологии.
8. См.: критерий 29.3 Методологии.
9. Например, в Алжире.
10. «Методология основных принципов эффективного банковского надзора», в основном критерий 11 принципа 18 («Злоупотребление финансовыми операциями»), гласит: «Надзорный орган может информировать орган финансовой разведки и, если необходимо, иные соответствующие ведомства о любой сомнительной операции. Кроме того, он может прямо или косвенно предоставлять сведения в отношении подозреваемой и выявленной криминальной деятельности органам юстиции».
11. Как, например, во Франции.
12. В Таиланде.
13. Базельский комитет по банковскому надзору, *Consolidated KYC Risk Management* [«Управление объединенным риском, связанным с принципом “Знай своего клиента”»], октябрь 2004 г., §20: «В международном контексте надзорные органы страны в ходе выездных проверок не должны сталкиваться с препятствиями при проверке отделения или филиала на предмет соблюдения ими политики и процедур надлежащей проверки клиентов (KYC) в рамках всей группы». Однако «надзорный орган принимающей страны несет ответственность за контроль над соблюдением местных норм надлежащей проверки (которые должны включать оценку соответствия процедур)». См. также Базельский комитет по банковскому надзору, *The Supervision of Cross-Border Banking* [«Надзор за международной банковской деятельностью»], 1996, (<http://www.bis.org/publ/bcbs27.htm>) и основные принципы 24 и 25.
14. Более подробную информацию см. в главе 4.

15. См.: «Основные принципы эффективного банковского надзора» Базельского комитета по банковскому надзору на сайте <http://www.bis.org/publ/bcbs129.htm> и публикацию «Руководства по проверке соблюдения закона о банковской тайне и борьбы с отмыванием денег» Федерального совета США по надзору за финансовыми учреждениями, доступную на сайте <http://www.occ.treas.gov/handbook/1-BSA-AMLwhole.pdf> для получения справочной информации об управлении риском.
16. В Испании вся документация, касающаяся борьбы с отмыванием денег, направляется SEPBLAC. Этот орган выявляет учреждения, работа которых связана с повышенным риском (с точки зрения предлагаемых продуктов и географии деятельности), и оценивает качество принятой в конкретном банке системы мер по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма. В Бельгии все банки должны ежегодно представлять в Комиссию по надзору за банками, финансовыми учреждениями и страховыми компаниями (Banking, Finance, and Intelligence Commission, CBFA) отчет по соблюдению требований регулирующих органов. В Италии власти используют разного рода информацию, чтобы определить масштаб проверки и составить перечень банков, которые ей подлежат. Источники такой информации: 1) сообщения о подозрительных операциях и данные о совокупной прибыли, собранные и классифицированные статистическим отделом итальянского органа финансовой разведки (например, сумма доступных денежных средств и трансграничные операции за определенный период, международные банковские переводы, переводы средств в офшорные финансовые центры, а также из них, сравнение деятельности определенного банка с деятельностью аналогичных учреждений и т. д.) и 2) совещания, на которых обсуждаются профили рисков банков, с участием подразделений, отвечающих за документарные и выездные проверки, сотрудников Банка Италии и органа финансовой разведки (бывшее UIC, Ufficio Italiano dei Cambi).
17. Более подробную информацию о документарных проверках см. в главе 4.
18. Как отмечено выше, некоторые страны могут предпочесть не информировать банк заранее.
19. См.: «Общее руководство по открытию счета и идентификации клиентов» Базельского комитета по банковскому надзору (февраль 2003 г.) на сайте <http://www.bis.org/publ/bcbs85annex.htm>, документ Базельского комитета по банковскому надзору, «Надлежащая проверка клиентов банками» на <http://www.bis.org/publ/bcbs85.htm> и рекомендацию 5 FATF, [http://www.fatf-gafi.org/document/28/0,2340,en\\_32250379\\_32236930\\_33658140\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#40recs](http://www.fatf-gafi.org/document/28/0,2340,en_32250379_32236930_33658140_1_1_1_1,00.html#40recs).
20. См.: «Методология основных принципов эффективного банковского надзора», принцип 18, «Злоупотребление финансовыми операциями», <http://www.bis.org/publ/bcbs61.htm>, и рекомендацию 13 FATF.
21. Как показывает практика, в некоторых государствах положения о юридической тайне мешают банковским инспекторам, в отличие от органа финансовой разведки, получить доступ к специальным административным районам (SARs).
22. См.: глава 5, раздел 5.4.1.4.

23. Более подробную информацию о программе соблюдения требований и оптимальной практике См.: в рекомендации 15 Методологии FATF, <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/45/15/34864111.pdf> и принципе 16, «Злоупотребление финансовыми операциями» «Методологии основных принципов эффективного банковского надзора», <http://www.bis.org/publ/bcbs130.pdf>.
24. См.: Basel Committee, Customer Due Diligence, §56, а также Compliance and the Compliance Function in Banks, April 2005.
25. В некоторых банках, особенно небольших, сотрудники по вопросам соответствия нормам отвечают за соблюдение всех требований регулирующих органов, в том числе в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Кроме того, когда размер банка не позволяет возложить обязанности по контролю за соблюдением регулирующих требований на специально назначенное лицо, сотрудник, ответственный за постоянный контроль, должен координировать все мероприятия по обеспечению соответствия работы банка действующим правилам и нормам, в том числе в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.
26. См., например, Securities and Exchange Commission of Pakistan, AML Unit, A Project Under Technical Assistance of the World Bank, Brief series, Vol. IV, 2004.
27. См.: «Basel Committee, Enhancing Corporate Governance for Banking Organizations, February 2006, §22 and 23. «Для достижения достаточной объективности и независимости аудиторский комитет должен состоять по меньшей мере из большинства представителей совета директоров, которые являются независимыми и имеют четкое понимание роли аудиторского комитета в управлении риска банка и его контроле. Аудиторский комитет часто состоит только из директоров, не являющихся исполнительными. Посещение совещаний комитета исполнительными директорами может быть полезным для неисполнительных членов аудиторского комитета, которые встречаются отдельно, для обеспечения честного обсуждения».
28. См.: BCBS Customer Due Diligence (§58).
29. См.: «40 + 9 рекомендаций FATF» на сайте [http://www.fatfgafi.org/document/28/0,2340,en\\_32250379\\_32236930\\_33658140\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#40recs](http://www.fatfgafi.org/document/28/0,2340,en_32250379_32236930_33658140_1_1_1_1,00.html#40recs) и [http://www.fatf-gafi.org/document/9/0,2340,en\\_32250379\\_32236920\\_34032073\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.fatf-gafi.org/document/9/0,2340,en_32250379_32236920_34032073_1_1_1_1,00.html)
30. В данном случае инспекторы должны требовать список номерных счетов и соответствующих имен клиентов, включая вспомогательные материалы с копиями документов, подтверждающих личность.
31. Под сквозными банковскими счетами имеются в виду корреспондентские счета, которые напрямую используются третьими лицами или по которым проводятся операции от их имени.
32. Согласно определению FATF, термин «банк-оболочка» означает банк, зарегистрированный в стране, где он физически не присутствует и не входит в состав регулируемой финансовой группы.
33. Более подробную информацию см. в рекомендации 5 FATF и «Методологии основных принципов эффективного банковского надзора», принцип 18 «Злоупотребление финансовыми операциями».

---

**Предотвращение отмывания денег и финансирования терроризма**

34. Раздел 5.4, таким образом, не подразумевает рассмотрение всех возможных ключевых вопросов, которые могут нуждаться в оценке в ходе проверки борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.
35. Политически значимые лица (PEPs) могут быть определены как «лица, которые наделены или были наделены значительными государственными полномочиями в каком-либо государстве». В данную категорию обычно входят главы стран или правительств, высокопоставленные политики, члены правительства, судебные и военные чиновники, руководители государственных корпораций высшего ранга и представители влиятельных политических партий. Деловые отношения с членами семьи или соратниками политически значимых лиц (PEPs) связаны с репутационными рисками, аналогичными тем, что влекут за собой деловые отношения с самими политически значимыми лицами (PEPs).
36. См.: «Методология основных принципов эффективного банковского надзора», принцип 20, «Техника надзора», а также «Руководство по проверке соблюдения Закона о банковской тайне и борьбе с отмыванием денег» Федерального совета США по надзору за финансовыми учреждениями.

## Санкции и корректирующие меры со стороны компетентных органов

---

### 1. Общие положения

Как говорится в рекомендациях FATF, создание полноценной системы уголовных, гражданских или административных санкций крайне важно для того, чтобы банки могли играть жизненно важную роль в выявлении случаев отмывания денег и финансирования терроризма и удержании от подобных действий. Без поддержки такой системы даже самая полная система требований и политика, направленная на борьбу с отмыванием денег/финансированием терроризма, не будет эффективна. Банки должны осознавать, что невыполнение соответствующих процедур, связанных с борьбой с отмыванием денег/финансированием терроризма, может повлечь за собой правовые и финансовые обязательства, способные нанести ущерб их репутации и прибыльности.

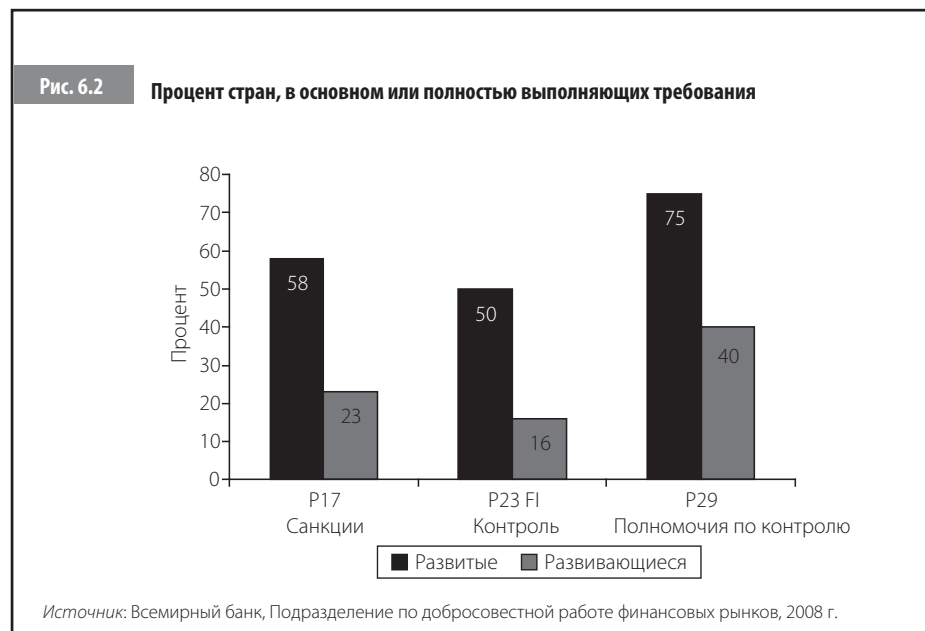
Как показано на рис. 6.1, выводы, полученные из оценочных отчетов FATF, FSRB и международных финансовых учреждений, свидетельствуют о наличии режимов санкций в большинстве стран, но эффективность их применения значительно отличается. В развивающихся странах у правоохранительных органов недостаточно опыта в применении санкций или других мер по контролю за выполнением законов, что снижает эффективность борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.

В этой главе описаны возможные санкции и корректирующие меры, которые могут использовать компетентные органы. В ней обсуждается важность установления эффективной, адекватной и убедительной системы санкций для борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма в соответ-

ствии с международными стандартами. В разделе 6.2 особое внимание обращается на важность режима корректирующих мер и санкций. В разделе 6.3 устанавливаются рамки масштаба санкций, а в разделе 6.4 дается краткое описание санкций, примененных в нескольких юрисдикциях. В этой главе также обсуждается спорный вопрос о публикации информации, касающейся мер, предпринятых в отношении банков, которые не подчиняются требованиям органов банковского надзора. И наконец, в разделе 6.5 указываются основные требования к процессу применения корректирующих мер и санкций.

## 2. Основные положения

В данном разделе мы опишем и обсудим важность создания эффективной, адекватной и убедительной системы санкций, направленных на борьбу с отмыванием денег /финансированием терроризма, в соответствии с международными стандартами. Важно отметить, что содержание этой главы ограничено обсуждением санкций, применение которых страны могут рассмотреть, чтобы способствовать выполнению обязательных программ «Знай своего клиента» и «Надлежащая проверка клиентов» и других предупредительных мер, изложенных в рекомендациях FATF 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 15, 18, 21 и 22, а также специальных рекомендациях IV, VI и VII (подробнее см. при-



ложение 9). В этой главе не говорится о санкциях, которые следует принять странам против отмывания денег и финансирования терроризма, как указано в рекомендациях 1 и 2 и специальной рекомендации II.

### **2.1. Предварительные обсуждения**

Вопрос санкций затрагивается в различных рекомендациях FATF. В рекомендации 1 и особой рекомендации II от стран требуется считать отмывание денег и финансирование терроризма уголовным преступлением. Рекомендация 2 посвящена уголовной ответственности физических лиц, а также уголовно-гражданскому и административному преследованию юридических лиц в странах, где предусмотрены подобные формы ответственности. Как указано в рекомендации 2, юридические лица должны подвергаться эффективным, адекватным и убедительным санкциям. В рекомендации 17 говорится, что страны должны обеспечить уголовные, гражданские или административные эффективные, адекватные и убедительные санкции для применения их к указанным в рекомендациях FATF физическим или юридическим лицам, не выполняющим требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма. В соответствии с рекомендацией 29 контролирующие органы должны иметь полномочия по применению адекватных административных санкций в случаях невыполнения требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма. Из рекомендаций 2, 17 и 29 можно сделать вывод, что санкции, применяемые в соответствии с рекомендацией 1, напрямую относятся к преступлениям, связанным с отмыванием денег/финансированием терроризма, в то время как санкции в соответствии с рекомендациями 17 и 29 относятся к нарушению требований, связанных с борьбой с отмыванием денег/финансированием терроризма (в основном программ «Знай своего клиента» и «Надлежащая проверка клиентов», внутреннего мониторинга и обязательств сообщать о подозрительных случаях). Следовательно, здесь не рассматриваются рекомендация 1 и специальная рекомендация II, так как они относятся к деятельности, подлежащей уголовной ответственности, и поэтому не входят в число санкций, затрагиваемых в этой главе.

### **2.2. Важность надлежащего режима санкций**

Прочная система санкций важна для деятельности по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма. Даже лучшие законы и правила, направленные на борьбу с отмыванием денег/финансированием терроризма,

окажутся неэффективными, если не будут включать санкции для наказания финансовых учреждений, которые их не выполняют. В частности, санкции служат поддержкой для многочисленных задач борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, сдерживая банки и другие финансовые учреждения, которые в противном случае могли бы поддержать уголовную деятельность; помогая разоблачать незаконную деятельность, побуждая финансовые учреждения проводить усиленную надлежащую проверку клиентов и мониторинг; продвигая законную и подотчетную банковскую систему.

Однако следует отметить, что страны, относящиеся к FATF или аналогичным региональным организациям, обязаны применять международные стандарты, касающиеся борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. И FATF, и FSRB отвечают за оценку выполнения их членами международных стандартов, касающихся борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, путем использования единой Методологии, принятой FATF в феврале 2004 г. и одобренной исполнительными комитетами МВФ и Всемирного банка в марте 2004 г. Члены МВФ и Всемирного банка также оцениваются с точки зрения выполнения мер по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма в рамках Программы оценки финансового сектора. При определении уровня выполнения каждой из рекомендаций FATF эксперты по оценке (из FATF, FSRB, МВФ или Всемирного банка) должны не только оценивать их формальное выполнение, но также полное и надлежащее осуществление, а также его эффективность. Это требует оценки не только полноты объема мер<sup>1</sup>, но и таких показателей, как, например, количество приговоров по делам об отмывании денег, санкций, примененных к банкам, или зарегистрированных сообщений о подозрительных операциях, указывающих на эффективность системы.

Другими словами, оцениваемый объем санкций, имеющихся в стране, и способ их применения являются основными критериями, которые экспертам необходимо учитывать при оценке эффективности режима санкций. Нехватка санкций или неадекватная политика контроля должны натолкнуть экспертов по оценке на вывод о том, что страна не выполняет международных требований. В результате в соответствии с упомянутой выше методикой стране присваивается рейтинг «частично выполняющая» или «не выполняющая» рекомендации 17 и 29 FATF в зависимости от количества критериев, которые не выполняются.

Понятно, что в разных юрисдикциях приняты разные режимы санкций, соответствующие конкретным правовым традициям, требованиям конституции и систем государственного управления. Хотя каждая страна вольна



определять собственную регулируемую, контролирующую и правоохранительную систему, общим принципом является принятие всеми странами, развивающимися и развитыми, минимального набора мер, применяемых к банкам, не выполняющим обязательства по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма. Как сказано в рекомендациях 17 и 29, этот набор мер должен отвечать требованиям FATF.

### **2.3. Обязательные условия для создания надлежащего режима санкций и корректирующих механизмов**

При создании корректирующих механизмов для проведения эффективных санкций и оздоровительных мер необходимо, чтобы юрисдикции выполняли несколько обязательных условий.

Во-первых, в каждой стране следует назначить орган власти, имеющий полномочия в случае необходимости применять надлежащие санкции<sup>2</sup>. Иметь такие полномочия могут различные органы власти. В одних странах, например в США, как банковские органы банковского надзора, так и подразделение финансовой разведки имеют право применять санкции к финансовым учреждениям, не выполняющим их требований. В других странах, таких как Испания, только подразделение финансовой разведки (SEPBLAC) имеет полномочия принуждать к выполнению требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма. А в третьих странах, например во Франции, полномочиями применять санкции к банкам обладает Банковская комиссия (Commission bancaire).

Во-вторых, полномочия по применению санкций, предоставленные компетентным органам, должны иметь прочное правовое основание<sup>3</sup>. Не должно возникать ни малейших сомнений в законности полномочий органа банковского надзора. В некоторых юрисдикциях это основание заложено в банковском законодательстве, в других положения о санкциях содержатся в законах о борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма. В то же время независимо от того, выпущено постановление о санкциях каким-либо контрольно-надзорным или другим компетентным органом, финансовые учреждения, признанные не выполняющими установленные требования, должны иметь право подать апелляцию<sup>4</sup>.

В-третьих, сами санкции, а также требования о публичном информировании об их применении должны иметь прочную законодательную или регулятивную основу<sup>5</sup>. Они могут входить в число особых принудительно осуществляемых положений, изложенных в требованиях к мерам по борь-

бе с отмыванием денег/финансированием терроризма, или более общих полномочий, которые предоставляются компетентным органам и позволяют им надлежащим образом исполнять функции надзора и мониторинга.

И наконец, в соответствии с Базельскими основными принципами, в частности с принципом 1, первостепенную важность имеет операционная независимость контрольно-надзорных органов, осуществляющих свои решения<sup>6</sup>. Безотзывность мандатов членов совета органа банковского надзора, а также принятие режима правовой защиты, препятствующего любому внешнему вмешательству в его работу или судебному преследованию за действия, добросовестно осуществляемые контролерами в рамках их обязанностей, помогает обеспечить такую независимость. Конечно, крайне важно, чтобы процесс принятия решения протекал профессионально и непредвзято, для чего люди, отвечающие за осуществление оздоровительных мер и санкций, должны иметь огромный опыт и превосходные навыки, а также обладать высокими моральными качествами. Например, во Франции решение о применении санкций к финансовым учреждениям, нарушившим требования к мерам по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, выносится комитетом, в состав которого входят двое независимых судей из высших национальных судов<sup>7</sup>.

### **3. Краткий перечень возможных требований и оздоровительных мер**

В этом разделе кратко описаны санкции, которые компетентные органы могут применить к финансовым учреждениям, не выполняющим свои обязательства по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма.

#### **3.1. Общая структура**

В соответствии с международными стандартами выбор санкций, которые компетентные органы могут применить к финансовым учреждениям, не выполняющим их требования, должен быть как можно шире. В рекомендации FATF от стран требуется обеспечить уголовные, гражданские или административные эффективные, адекватные и убедительные санкции, которые можно применить к физическим или юридическим лицам, не выполняющим требования по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма. Далее в рекомендации 29 FATF сказано, что органы банковского надзора должны иметь полномочия требовать от финансовых учреждений предоставления лю-

бой информации, относящейся к мониторингу выполнения этих требований, и применять надлежащие административные санкции в случае невыполнения финансовыми учреждениями подобных требований.

Базельский основной принцип 23 рекомендует контрольно-надзорным органам иметь в своем распоряжении адекватные меры, чтобы своевременно проводить корректирующие действия в случаях, когда банки не отвечают требованиям благоразумия или подчинения (например, обязательствам по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма) или происходят нарушения постановлений.

В рекомендациях FATF не дается прямых указаний на характер санкций, которые могут применять компетентные органы. Однако в Методологии оценки выполнения требований FATF, 40 рекомендациях FATF и 9 специальных рекомендациях FATF содержатся некоторые уточнения, особенно в «Основных критериях», относящихся к рекомендации 17. Полезные указания на возможные оздоровительные меры и санкции также можно найти в Базельских основных принципах 1 и 23 (хотя эти принципы не относятся явно к борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма) и в принципе 18, а также в основном критерии 7 «Методологии основных принципов эффективного банковского надзора».

### **3.2. Масштаб и типы санкций, связанных с борьбой с отмыванием денег/финансированием терроризма**

#### ***3.2.1. Санкции должны быть эффективными и убедительными***

Страны должны обеспечить наличие уголовных, гражданских или административных эффективных, адекватных и убедительных санкций для применения к физическим и юридическим лицам, упомянутым в рекомендациях FATF, в случае нарушения ими национальных требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма<sup>8</sup>. Однако в методологии FATF не определяется концепция эффективности, адекватности и убедительности. Можно предположить, что эффективным является режим, при котором санкции активно применяются соответствующими органами и эффективно осуществляются. Например, штраф должен взиматься компетентным органом (обычно министром финансов или казначейством). Дать определение убедительности сложнее, так как это понятие относится к комбинации факторов, включающих эффективность, адекватность (о которой будет сказано ниже) и природу санкций. Например, маленький штраф или простое напоминание банку нельзя считать убедительной санкцией в случае серьезного нарушения.

Рекомендации 17 и 29 FATF не предполагают необходимости режима, включающего все три типа санкций (уголовных, гражданских и административных). Однако режим санкций, основанный только на уголовных мерах, может оказаться недостаточным, так как не отвечает требованиям адекватности. Применение уголовных санкций, например тюремного заключения, за невыполнение обязательств по программе «Знай своего клиента» является неадекватным характеру нарушения и, следовательно, вероятно, не будет предлагаться компетентными органами. На практике несколько стран установили широкий выбор гражданских, административных и уголовных санкций, которые можно комбинировать (см. раздел 6.4).

### ***3.2.2. Санкции должны быть адекватны серьезности ситуации***

Как указано в рекомендации 9 Методологии FATF, выбор санкций должен быть широк и адекватен серьезности ситуации. Точно так же, в соответствии с Базельскими «Основными принципами», хорошим и надлежащим является режим, позволяющий контрольно-надзорным органам использовать дифференцированный подход, реагируя на характер проблем или нарушений. Если выявленная проблема сравнительно несерьезна, реакция на нее может быть неформальной, например, в виде беседы или письма руководству банка. В других случаях могут понадобиться более формальные действия, и суровость применяемых санкций будет зависеть от серьезности нарушения. Принимая во внимание требование FATF об убедительности, простого выговора за невыполнение требований по программе «Знай своего клиента» или непредставление сообщений о подозрительной деятельности в подразделение финансовой разведки будет недостаточно. Принцип адекватности требует, чтобы наказание отражало многократный и, таким образом, более серьезный характер нарушения: наказание за многочисленные и повторяющиеся нарушения должно быть более суровым, чем за единичное нарушение. Как показано ниже, разнообразие имеющихся санкций также важно.

### ***3.2.3. Выбор санкций должен быть широким***

Как сказано в Методологии FATF, выбор санкций за невыполнение требований по борьбе с отмыванием денег / финансированием терроризма должен включать полномочия по применению дисциплинарных и финансовых санкций<sup>10</sup>. В Методологии FATF<sup>11</sup> приводятся конкретные примеры типов санкций, которые может принять любая страна, чтобы соответствовать требованиям FATF. К видам санкций относятся следующие:

- письменные предупреждения (в виде отдельного письма или части аудиторского отчета);
- распоряжения о выполнении конкретных инструкций (возможно, в сочетании с ежедневными штрафами за невыполнение);
- требование от финансового учреждения регулярных отчетов о принимаемых мерах;
- штрафы за невыполнение требований;
- применение опеки, приостановки действия лицензии или ее изъятие;
- применение уголовных наказаний в необходимых случаях.

Подобным образом в Методологии Базельских «Основных принципов», в частности в принципе 23 основного критерия 4, перечисляются конкретные виды санкций и других оздоровительных мер, которые могут применять органы банковского надзора (хотя, как отмечалось выше, эти меры не указывают напрямую на случаи невыполнения требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма). Меры, соответствующие нарушениям требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, могут быть следующими:

- ограничение текущей деятельности банка;
- отказ в разрешении на новые виды деятельности или приобретения;
- замена или ограничение полномочий менеджеров, совета директоров или собственников, имеющих контрольный пакет акций;
- лишение или рекомендация о лишении банковской лицензии.

В серьезных случаях органы банковского надзора должны иметь полномочия для применения опеки над банком, не выполняющим основные требования по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма.

В крайнем случае, когда банк и его высшее руководство участвовало в преднамеренном отмывании денег или финансировании террористической деятельности, у органа банковского надзора должны быть полномочия закрыть банк и отозвать его лицензию. Органы банковского надзора также должны иметь право передать дело на рассмотрение соответствующим уголовным и судебным органам. Хотя административные и уголовные процессы проводятся отдельно, уголовное дело об отмывании денег или финансировании терроризма в отношении банка является веской причиной для органа банковского надзора, чтобы заново провести оценку директоров и топ-менеджмента банка на соответствие критериям «надлежащего руководства»<sup>12</sup>.

#### **3.2.4. Санкции должны применяться не только к банкам, но и к их высшему руководству**

В соответствии с Методологией FATF<sup>13</sup> в случаях нарушения или ненадлежащего выполнения требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма санкции могут применяться не только к юридическим лицам, то есть финансовым учреждениям или компаниям, но и к их директорам и высшему руководству.

Ясно, что банк как юридическое лицо не должен быть единственным обвиняемым, призванным отвечать за невыполнение обязательств по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма. Директора и высшее руководство тоже все чаще привлекаются к ответственности. В некоторых странах акционеры публичных финансовых учреждений подавали иски против членов советов директоров и от некоторых из них получали денежную компенсацию. Базельский комитет по банковскому надзору недавно обновил свои «Основные принципы», в которых возложил бóльшую ответственность за риск управления на высшее руководство банков. Как указано в Методологии «Основных принципов», «орган банковского надзора применяет наказания и санкции не только к банку, но и в случае необходимости — к его руководству и /или совету директоров или его отдельным членам»<sup>14</sup>. Подобным образом Вольфсбергская группа<sup>15</sup> в своих «Принципах борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма» сместила акцент на ответственность высшего руководства, так же как и Управление по финансовым услугам Великобритании и Совместная руководящая группа по контролю за отмыванием денег/финансированием терроризма<sup>16</sup>.

Следовательно, органы банковского надзора должны быть наделены полномочиями применять санкции к физическим лицам, занимающим руководящие должности в банке. Как указывается в Методологии FATF<sup>17</sup>, санкции должны включать следующие пункты, но не ограничиваться ими: 1) запрет на работу физических лиц в данном секторе или 2) смену или ограничение полномочий менеджеров, директоров или владельцев, имеющих контрольный пакет акций.

Аналогично этой рекомендации в Базельских «Основных принципах», в частности в принципе 23, сказано, что, когда банк совершает серьезное нарушение, контролирующие органы должны иметь полномочия заняться решением проблем управления, включая полномочия требовать смены владельцев, имеющих контрольный пакет акций, директоров и менеджеров, ограничения их полномочий и даже в случае необходимости вводить запрет для отдельных лиц на работу в банковском секторе.

В Базельских «Основных принципах» не сказано, должны ли подвергаться санкциям за нарушение требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма сотрудники банка, не занимающие руководящие или высшие должности. В рекомендациях FATF этот вопрос тоже практически не освещается (хотя в рекомендации 14б говорится, что финансовым учреждениям, их директорам, руководителям и рядовым сотрудникам должно быть запрещено по закону раскрывать информацию о том, что сообщения о подозрительной операции или подобные данные направляются в подразделение финансовой разведки, что подразумевает возможность применения санкций к рядовым сотрудникам). С другой стороны, в США любой партнер, директор, руководитель или рядовой сотрудник, не выполняющий требования ведения учета в финансовом учреждении, может подвергнуться штрафу до \$ 1000<sup>18</sup>. Как показано в примерах 6.1 и 6.2, в Великобритании и Южной Корее сотрудники тоже могут подвергаться санкциям.

#### 4. Примеры применения санкций и принудительного исполнения обязательств в некоторых странах

Ниже приводится обзор санкций, применяемых в различных юрисдикциях к банкам и/или другим финансовым учреждениям, не выполняющим свои обязательства по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма.

##### 4.1. Общие положения

Санкции, применяемые в данном случае, зависят от правового режима и конституции каждой страны и конкретных обстоятельств. Поэтому при-

##### **Пример 6.1 Санкции, применяемые к сотрудникам банков в Великобритании<sup>19</sup>**

В Великобритании Управление по финансовым услугам оштрафовало компанию *Sindicatum Holdings* на £49000 и ее сотрудника, отвечающего за предоставление отчетов о случаях отмывания денег, на £17500 за отсутствие используемых при проверке и регистрации личности клиентов адекватных систем и мер контроля по предотвращению отмывания денег. Это был первый случай, когда Управление по финансовым услугам оштрафовало сотрудника, занимающегося вопросами предотвращения отмывания денег. Управление по финансовым услугам обнаружило ряд нарушений в деятельности компании, включая следующие:

- невыполнение адекватных процедур по проверке личности клиентов;
- отсутствие адекватной проверки личности значительного числа клиентов;
- отсутствие адекватного учета, касающегося проверки личности клиентов;
- невыполнение сотрудником, отвечающим за предоставление отчетов о случаях отмывания денег, разумных шагов по осуществлению адекватных процедур по контролю риска возможности отмывания денег.

менение единой модели санкций невозможно. В некоторых юрисдикциях используется широкий выбор мер — от выговоров до лишения лицензии. В других акцент делают на административные санкции и воздерживаются от финансовых наказаний. Что касается самого процесса санкций, то практика в различных странах значительно отличается. В некоторых юрисдикциях органы банковского надзора и министерство финансов делят ответственность за осуществление санкций, применяемых за нарушение обязательств по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма. Например, в Португалии орган банковского надзора отвечает за начало административного процесса. Однако наложение штрафов и вспомогательных санкций<sup>20</sup> за невыполнение обязательств по закону 11/2004 и 5/2002 осуществляет министерство финансов, а орган банковского надзора применяет санкции за нарушение уведомлений и инструкций Центрального банка<sup>21</sup>.

#### 4.2. Примеры административных наказаний в виде денежных штрафов

Во Франции Банковская комиссия, отвечающая за мониторинг банков и других финансовых учреждений, за последние несколько лет применила

##### Пример 6.2 Типы возможных санкций в Южной Корее

В Южной Корее санкции, включая сокращение зарплаты, тоже могут применяться к рядовым сотрудникам банка. Корейское подразделение финансовой разведки может применять наказания к банкам за невыполнение постановлений, касающихся предотвращения отмывания денег. Другие контролирующие органы, включая Службу финансового надзора Южной Кореи, могут применять другие типы санкций, которые в определенных случаях сочетаются с наказаниями. Типы и примеры санкций, которые может применить Служба финансового надзора, включают:

По отношению к руководителям банка:

- рекомендация по увольнению;
- отстранение от выполнения обязанностей;
- уведомление о выговоре;
- предупреждение.

По отношению к сотрудникам банка:

- дисциплинарное увольнение;
- отстранение от должности;
- сокращение зарплаты;
- выговор.

По отношению к банку:

- лишение лицензии;
- приостановка работы;
- закрытие подразделения;
- предупреждение;
- требование публично сообщить о нарушении закона.



по отношению к банкам ряд административных санкций за невыполнение национальных правил, касающихся борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма (см. пример 6.3). Эти гражданско-правовые санкции перечислены в статье L. 613.21 Кодифицированного закона Франции о монетарной политике и финансовых рынках.

Банки, осужденные за нарушение требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, могут подвергнуться нескольким санкциям, включая денежный штраф в размере минимального требования к капиталу для кредитных институтов. В Англии Управление по финансовым услугам также оштрафовало несколько банков за нарушение правил, касающихся борьбы с отмыванием денег (см. пример 6.4). В США наказания могут назначаться различными компетентными контролирующими органами и накапливаться (см. пример 6.5).

### **Пример 6.3 Административные наказания в виде штрафов, применяемые Банковской комиссией Франции**

Банковская комиссия следит за выполнением кредитными институтами, инвестиционными фирмами (за исключением компаний, занимающихся управлением портфелем) и финансовыми компаниями обязательств в соответствии с законами и постановлениями. Она имеет полномочия делать предупреждения, давать рекомендации, посылать запросы о временном освобождении, судебном запрете и санкциях. Комиссия объявила о нескольких решениях, касающихся взыскания денежных штрафов. Примером может служить решение, принятое в 2004 г. против банка CALYON (см. подробности в приложении 8). Это финансовое учреждение было оштрафовано<sup>а</sup> на € 1 млн за отсутствие ряда требований, касающихся, во-первых, идентификации клиентов при завязывании с ними деловых отношений, во-вторых, процедуры проверки их благонадежности и, в-третьих, инструкций филиалам и зарубежным подразделениям о необходимости сбора информации, связанной с любыми сложными и необычными операциями или операциями, не имеющими экономического обоснования. Другой банк, CRCAM Centre-Est, был оштрафован на € 200 000 за то, что в нем не были установлены надлежащие процедуры, связанные с программой «Знай своего клиента» и сообщениями о подозрительных операциях. Кроме того, полезность зафиксированных сообщений о подозрительных операциях вызывала сомнения из-за серьезных недостатков их содержания. Еще одной причиной штрафа послужили нарушения внутреннего контроля и недостаточное обучение персонала требованиям по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма в соответствии с Кодифицированным законом Франции о монетарной политике и финансовых рынках, постановление 2002-01 от 18 апреля 2002 г.<sup>б</sup>

<sup>а</sup> Кодифицированный закон Франции о монетарной политике и финансовых рынках, ст. L. 563-3, см.: Décisions Juridictionnelles de la Commission bancaire, décision 8, 11 октября 2004 г.

<sup>б</sup> См.: Décisions Juridictionnelles de la Commission bancaire, décision 7, июнь 2007 г.

В США, хотя полномочия по проверке выполнения Закона о банковской тайне<sup>22</sup> были переданы федеральным банковским агентствам, полномочия по проведению его в жизнь остались у Сети по борьбе с финансовыми преступлениями<sup>23</sup>. Однако банковские агентства имеют собственные полномочия по контролю за исполнением «любого закона или постановления» (включая Закон о банковской тайне). Сеть по борьбе с финансовыми преступлениями, в соответствии с Законом о банковской тайне и его исполнительными распоряжениями, может проводить правоприменительные действия в случае нарушения отчетности, ведения учета или других требований Закона о банковской тайне. Административные санкции могут применяться, например, за отсутствие адекватной программы по борьбе с отмыванием денег, или за нарушение ведения учета, или незадокументированный отчет о валютной сделке, или за отсутствие сообщения о подозрительной операции.

#### **Пример 6.4** Административные санкции в виде штрафов, налагаемые британским Управлением по финансовым услугам

Управление по финансовым услугам оштрафовало Royal Bank of Scotland plc (RBS) на £750 000 за нарушение Правил о предотвращении отмывания денег<sup>a</sup>. Результаты расследования, проведенного управлением, показали, что в системах контроля банка, направленных на борьбу с отмыванием денег, по всей розничной сети имеются слабые места. Также выяснилось, что RBS в неоправданно большом количестве случаев открытия новых счетов в начале 2002 г. не получил документы в соответствии с требованиями программы «Знай своего клиента», достаточные для установления личности клиентов, или не сохранил их копии. Часто не имелось достаточно документов, подтверждающих, что клиенты действительно являются теми, за кого себя выдают, и в ряде случаев RBS не смог предоставить копии или подробную информацию по документам (например, действующий паспорт, права, недавний счет за оплату коммунальных услуг), используемым для подтверждения личности. Неадекватные проверки личности включали случаи, когда банк проверял только имена клиентов, но не их адреса, или когда полученные банком документы просто не могли подтвердить личности клиентов. Управление по финансовым услугам также оштрафовало Bank of Scotland plc (BoS) на £1 250 000 за нарушение в ведении учета данных, касающихся личности клиентов<sup>b</sup>, в соответствии с Правилами о предотвращении отмывания денег. Результаты расследования, проведенного управлением, подтвердили наличие слабых мест не только в системе ведения учета, но и в системе контроля в розничном, корпоративном и коммерческом подразделениях. По данным управления, в более чем половине случайным образом выбранных для проверки в конце 2002 г. счетов отсутствовали или копия документа, подтверждающего личность клиента, или запись о том, где можно получить такой документ. Эти нарушения усугублялись тем, что банк не мог определить, в каком месте системы учета произошел сбой.

<sup>a</sup> FSA/PN/123/2002.

<sup>b</sup> FSA/PN/001/2004, 15 января 2004 г.

В соответствии с системой, принятой в США, за намеренное нарушение Закона о банковской тайне административные санкции в виде штрафа составляют от \$ 25 000 за каждое нарушение (или за каждый день отсрочки введения адекватной программы по борьбе с отмыванием денег) до суммы незаконной сделки (но не более \$ 100 000) за каждое нарушение.

Кроме того, административные санкции, не менее чем в два раза превышающие сумму операции (но не превышающие \$ 1 000 000), могут быть наложены на учреждения, нарушающие особые международные положения Закона о банковской тайне, касающиеся борьбы с отмыванием денег.

#### 4.3. Примеры уголовных наказаний

В США в дополнение к административным санкциям регулирующие органы могут применять уголовные наказания за нарушения законов о борьбе с отмыванием денег /финансированием терроризма. В соответствии с Законом

##### **Пример 6.5** Административные санкции, применяемые в США

Сеть по борьбе с финансовыми преступлениями и Совет управляющих Федеральной резервной системы наложили штраф в размере \$ 10 млн на банк AmSouth Bank of Birmingham (Алабама) за нарушение Закона о банковской тайне. Оценка Сети по борьбе с финансовыми преступлениями и Совета управляющих Федеральной резервной системы основывалась на том, что в этом банке отсутствовала адекватная программа по предотвращению отмывания денег, а также не регистрировались точные, полные и своевременные сообщения о подозрительных операциях. Как удалось выяснить этим двум агентствам, в банковской программе внутреннего контроля и системе обучения персонала имелись систематические нарушения, и независимые обзоры показали невозможность выявить, проанализировать подозрительную деятельность, происходящую в банке, и сообщить о ней<sup>а</sup>.

В декабре 2005 г. контролирующие органы федерального уровня и уровня штата оштрафовали ABN AMRO bank N. V. на \$ 80 млн. Совет управляющих Федеральной резервной системы, Сеть по борьбе с финансовыми преступлениями, Управление по контролю над иностранными активами, Банковский департамент штата Нью-Йорк и Департамент финансового и профессионального регулирования Иллинойса оценили эти штрафы, исходя из выявленных небезопасных и необоснованных методов работы и систематических ошибок в системе внутреннего контроля ABN AMRO, разработанной для обеспечения выполнения законов и постановлений, направленных на борьбу с отмыванием денег. В результате этих ошибок происходили нарушения при идентификации, анализе и направлении сообщений о подозрительной деятельности. Проверка показала, что банк ABN AMRO участвовал в операциях в нарушение законов США о санкциях<sup>б</sup>.

<sup>а</sup> The Federal Reserve Board, совместный пресс-релиз, Board of Governors of the Federal Reserve System, Financial Crimes Enforcement network, «Civil money penalty against AmSouth Bank of Birmingham», 12 октября 2004 г.

<sup>б</sup> Federal Reserve Board, совместный пресс-релиз, 19 декабря 2005 г.

о банковской тайне, лиц, осужденных за его нарушения, могут приговорить к тюремному заключению сроком до 5 лет и уголовному штрафу в размере до \$ 250 000. Лиц, осужденных за систематическую незаконную деятельность на сумму в размере свыше \$ 100 000 за период 12 месяцев, могут приговорить к тюремному заключению сроком до 10 лет и уголовному штрафу в размере до \$ 500 000 (более подробно см. пример 6.6)<sup>24</sup>. В Швеции уголовные санкции применяются в случае, когда лицо, чьи обязанности регулируются Законом о борьбе с отмыванием денег /финансированием терроризма, не выполняет требования по проверке подозрительных операций и предоставлению от-

### Пример 6.6 Уголовные санкции, применяемые в США

Первое уголовное дело против банка за отмывание денег было возбуждено в 2002 г. против Broadway National Bank (BNB). На банк был наложен уголовный штраф в размере \$ 4 млн, во-первых, за отсутствие требуемой по закону программы по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, во-вторых, за непредоставление требуемых по закону отчетов, касающихся подозрительных крупных наличных и структурированных наличных депозитов на сумму \$123 млн, и, в-третьих, за помощь клиентам в структурировании операций, сумма которых оценивается приблизительно в \$76 млн, чтобы избежать требований, касающихся отчетности по валютным операциям<sup>а</sup>. В 2003 г. виновным был признан Banco Popular de Puerto Rico и в 2004 г. — AmSouth Bank and Riggs Bank, N. A.

Причиной обвинения против Banco Popular de Puerto Rico и соглашения об отсрочке уголовного преследования, достигнутого в 2003 г., стали операции, проведенные банком в период между июнем 1995 г. и июнем 2000 г. В течение этого периода в Banco Popular было проведено несколько необычных или подозрительных операций по счетам. Хотя отчеты по ним были поданы, это было сделано несвоевременно или в некоторых случаях отчеты были неточными. Банку пришлось выплатить США \$ 21,6 млн по обвинению в несообщении о подозрительной финансовой деятельности<sup>б</sup>.

В мае 2004 г. Федеральная резервная система США оштрафовала на \$ 25 млн Riggs Bank за отсутствие эффективных программ по борьбе с отмыванием денег и за несообщение о подозрительных операциях, осуществленных от лица бывшего диктатора Чили Аугусто Пиночета и правительств таких стран, как Саудовская Аравия и Экваториальная Гвинея. Управление контролера денежного обращения и Совет управляющих Федеральной резервной системы взяли банк под пристальный контроль, что является самым суровым наказанием за исключением закрытия банка<sup>с</sup>.

<sup>а</sup> 6 US Customs and Border Protection, «Manhattan Bank pleads guilty to US criminal charges...», 27 ноября 2002 г. ([http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/news\\_releases/archives/legacy/2002/112002/11272002.xml](http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/news_releases/archives/legacy/2002/112002/11272002.xml))

<sup>б</sup> Министерство юстиции США, [www.USDOJ.gov](http://www.USDOJ.gov), 16 января 2003 г. «Banco Popular de Puerto Rico enters into deferred prosecution agreement with US».

<sup>с</sup> Репутация банка была подорвана, и по рыночным причинам, а также с одобрения контролирующих органов владельцы были вынуждены продать его. Скорость и глубина распада банка продемонстрирована в статье за июль 2004 г. PNC Financial Services Group agreed to buy Riggs National Corp. for \$ 779 million.

четов по ним в подразделение финансовой разведки и когда происходит нарушение статьи о неразглашении<sup>25</sup>.

#### 4.4. Примеры прочих санкций

В дополнение к административным и уголовным наказаниям, описанным выше, компетентные органы в случае особо серьезных нарушений могут предпринять дальнейшие меры. Например, применить сочетание штрафов с административными и/или другими дисциплинарными мерами (см. пример 6.7). Наиболее суровой дисциплинарной санкцией, которую может применить компетентный орган, является лишение лицензии, что прекращает деятельность финансового учреждения.

В США этот тип санкций применяется, когда банк совершил серьезное нарушение, такое как отмывание денег или намеренное нарушение некоторых положений Закона о банковской тайне. Во Франции Банковская комиссия отзывала лицензии за серьезные нарушения национального законодательства по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма. Например, в 2003 г. одно из финансовых учреждений исключили из списка инвестиционных фирм за серьезные нарушения положений Закона о борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма<sup>26</sup>. В 2002 г. трем компаниям с ограниченной ответственностью, занимающимся операциями по обмену валюты, запретили иметь пункты ее обмена из-за серьезных нарушений в процедурах внутреннего контроля мер по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма и отчетности по подозрительным операциям<sup>27</sup>.

Важно отметить, что подобные меры должны применяться независимо от любых санкций, которые могут наложить компетентные суды. Контролирующее агентство должно иметь полномочия подать заявление прокурору, имея веские основания считать, что банк и/или его руководство вовлечено в деятельность по отмыванию денег или финансированию терроризма. В случае подобного серьезного нарушения орган банковского надзора должен иметь непосредственный доступ к прокурору и возможность потребовать рассмотрения дела как уголовного, несмотря на полномочия применять конкретные административные и/или гражданско-правовые санкции.

#### 4.5. Публикация информации о санкциях

Вопрос о том, должны ли придаваться огласке применяемые санкции, не рассматривается ни в рекомендациях FATF, ни в Базельских «Основных принципах эффективного банковского надзора». В настоящее время каждая страна

### Пример 6.7 Комбинация санкций во Франции

В соответствии со статьей 613-21 Кодифицированного закона Франции о монетарной политике и финансовых рынках, Банковская комиссия Франции имеет полномочия применять комбинацию санкций. В результате теперь Комиссия применяет дисциплинарные взыскания в виде штрафа чаще, чем раньше (74% случаев в 2004 г. по сравнению с 17% в 2001 г.). Такая комбинация санкций может быть особенно эффективным средством устрашения, особенно в случаях, когда решения обнародуются (более подробно см. раздел 6.4.5). Например, в 2006 г. в дополнение к выговору Banque Privée Européenne был оштрафован на € 100 000<sup>a</sup> за несообщение о подозрительных операциях в подразделение финансовой разведки и отсутствие постоянного надзора. Похожий случай произошел с BLC Bank France SA, который был оштрафован на € 200 000 в дополнение к выговору за нарушение национальных требований к внутреннему контролю личности клиентов и сообщений о подозрительных операциях<sup>b</sup>.

Банковская комиссия может также вместо этих санкций или в дополнение к ним запретить или ограничить выплату дивидендов акционерам (или процентов партнерам-акционерам) кредитными учреждениями или инвестиционными фирмами.

Также в соответствии со статьей L. 562-7 Кодифицированного закона Франции о монетарной политике и финансовых рынках Банковская комиссия информирует прокурора, когда из-за недостаточной бдительности или плохой организации процедур внутреннего контроля финансовая организация не сообщает о подозрительной деятельности или нарушает свои обязательства, касающиеся борьбы с отмыванием денег. Банковская комиссия предприняла подобные действия в отношении восьми кредитных учреждений в 2005 г. и четырех — в 2006 г. Банковская комиссия также информирует прокурора, в соответствии со статьей 40 Уголовно-процессуального кодекса, о возможных уголовных действиях. Эта статья применяется к любой деятельности, которая может расцениваться как отмывание денег. В соответствии с этими двумя статьями Банковская комиссия в 2005 г. направила прокурору 11 дел, в 2006 г.<sup>c</sup> — 9 и в 2007 г. — 4.

И наконец, в статье L. 511-38 Кодифицированного закона Франции о монетарной политике и финансовых рынках сказано, что Банковская комиссия должна сообщать кредитным учреждениям, инвестиционным фирмам и финансовым компаниям, находящимся под ее контролем, свое предварительное мнение о предполагаемом или повторном назначении аудиторов.

В статье оговаривается, что аудиторы, проводящие установленную законом проверку, должны гарантировать высшую степень независимости от кредитных учреждений, инвестиционных фирм и финансовых компаний, которые они проверяют. Когда Банковская комиссия считает, что аудиторам не хватает независимости, опыта и компетенции, требуемых для надлежащего выполнения их обязанностей, или когда до ее сведения доводят нарушения Кодифицированного закона Франции о монетарной политике и финансовых рынках, статья L. 613-9 дает ей некоторые дополнительные полномочия. Хотя такая ситуация пока не возникала, можно предположить, что Банковская комиссия может применить что-то вроде «вспомогательной» санкции, воспрепятствовав повторному назначению внешних аудиторов, которые не смогли выявить серьезные нарушения требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма в ходе проведения проверки.

<sup>a</sup> Bulletin Officiel de la Banque de France, No. 88, апрель 2006. Décision juridictionnelle de la Commission bancaire No. 2, 10 марта 2006 г. X 6.7

<sup>b</sup> См.: Décision juridictionnelle publiée par la Commission bancaire au cours du quatrième trimestre 2005, décision № 1, 19 октября 2005 г.

<sup>c</sup> Годовые отчеты Банковской комиссии, 2005 г., с. 133 и 2006 г., с. 161.

решает сама, с учетом собственного правового и конституционного режима и прочих обстоятельств, должна ли информация о санкциях публиковаться в годовых отчетах компаний или официальных правительственных органах печати. Есть «за» и «против» обнародования подобной информации, и каждой стране стоит взвесить соотношение «издержек и прибыли», в том числе и в отношении банков-нарушителей, чьи названия будут упомянуты.

В некоторых странах, таких как США, Великобритания, Франция и Бельгия, публикация информации о санкциях является одним из аспектов процесса наложения санкций и может оказывать положительное воздействие. Например, обнародованные санкции могут послужить более мощным средством сдерживания. Другими словами, банки становятся более осмотрительными и стараются полностью выполнять требования по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, если знают, что нарушения будут обнародованы. Таким образом, публикация информации способствует тому, что банки более строго следуют правилам, касающимся борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Кроме того, публикацию информации о санкциях можно рассматривать как дополнительный инструмент, который компетентные органы могут использовать в качестве рычага. В некоторой степени возможность обнародования санкций или сохранения их конфиденциальности повышает полномочия органа банковского надзора и укрепляет его положение. Например, во Франции публикация информации о санкциях и раскрытие названий банков, нарушивших закон, не происходит автоматически за исключением случаев, касающихся борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма (см. подробнее в примере 6.8).

Раскрытие названий банков-нарушителей также может рассматриваться в качестве средства усиления регионального и международного надзора.

Если название банка сообщается в его родной стране, органы банковского надзора в других странах, где имеются его филиалы, могут быстро отреагировать и провести их проверки. Если материнская компания не выполняет требований, то разумно предположить, что его подразделения и филиалы за границей не применяют надлежащую политику в отношении мер по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма.

И, наоборот, в раскрытии названий финансовых организаций, нарушивших правила по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, может быть несколько недостатков. Это может испортить имидж и репутацию банка<sup>28</sup> или всей банковской индустрии и, таким образом, подорвать доверие к финансовой системе страны. По этой причине в некоторых развивающихся странах, где финансовый сектор был серьезно ослаблен кризисом, компе-

тентные органы крайне неохотно раскрывают названия банков, нарушивших правила, касающиеся борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма (или другие разумные требования). Финансовый хаос 2009 г. может еще больше ухудшить ситуацию и осложнить принятие решений. В условиях нестабильной финансовой ситуации показательный процесс может создать дополнительный стресс для организаций и помешать их восстановлению. Они могут не получить доступ на межбанковский рынок для собственного рефинансирования, а иностранные банки могут решить прекратить отношения с ними. В некоторых странах считают, что обнародование нарушений требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма в добавление к другим административным, гражданским и/или финансовым наказаниям является «двойным наказанием», так как банк подвергается санкциям дважды за одно и то же нарушение (см. случай, произошедший в Нидерландах, в главе 7).

Учитывая эти факторы, исследования на местах показали, что некоторые юрисдикции предпочитают более сбалансированный подход, когда решения об обнародовании санкций принимаются для каждого конкретного случая в зависимости от серьезности и частоты нарушений. В других странах, как правило, информация о санкциях не публикуется или ограничивается общими сведениями, относящимися к ситуации в отрасли в целом (например, число примененных санкций и основные сферы нарушений).

### **Пример 6.8 Публикация судебных решений во Франции**

У Банковской комиссии имеется давняя традиция публикации судебных решений в официальной газете. Судебные решения, независимо от того, связаны они с борьбой с отмыванием денег/финансированием терроризма или нет, могут быть обнародованы в зависимости от серьезности нарушения. В соответствии со статьей 613-21 Кодифицированного закона Франции о монетарной политике и финансовых рынках, публикация этих решений, которые могут включать штрафы и /или дисциплинарные санкции, не происходит автоматически. Однако на практике в случае нарушений мер по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма Банковская комиссия обычно обнародует решения. Решения вывешиваются у главного входа в офис комиссии и включаются в ее годовой отчет.

Годовой отчет содержит все судебные решения по делам, переданным в суд органом банковского надзора. В нем приводится подробная информация, обязательно включающая название банка, тип (типы) санкций, сумму штрафа, если он налагался. Кроме того, в отчете подробно объясняется причина применения санкций, включая особо серьезные нарушения, выявленные проверкой на месте, и нарушенные правовые нормы (см. приложение 8).

См.: [http://www.banque-france.fr/fr/publications/catalogue/et\\_4q.htm](http://www.banque-france.fr/fr/publications/catalogue/et_4q.htm).



Каковы бы ни были решения об обнародовании конкретных санкций, компетентные органы должны быть уверены в причинах их принятия и по возможности развить соответствующую формализованную политику и следовать ей.

#### **4.6. Примеры возможных мер по устранению недостатков**

В некоторых юрисдикциях санкции применяются в качестве крайнего средства воздействия, обычно после предупреждения, чтобы дать банку-нарушителю возможность предпринять меры по устранению недостатков. При этом предупреждение должно быть в письменном виде и содержать конкретные инструкции, которые должен выполнить банк. Затем от него требуется дать официальный ответ с описанием предпринятых мер по устранению недостатков.

На практике власти могут предложить множество возможных корректирующих мероприятий. Например, потребовать от банковского учреждения представлять регулярные отчеты с описанием мер по устранению самых серьезных недостатков в борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма. Органы банковского надзора также могут потребовать повышения уровня выполнения требований, улучшения мониторинга подозрительной деятельности и программ отчетности. Банк может получить распоряжение проверить предыдущие операции, чтобы убедиться, что все сообщения о подозрительных операциях зарегистрированы, и/или усовершенствовать режим выполнения требований путем усиления внутреннего контроля и надзора со стороны руководства.

Понижение рейтинга банка в юрисдикциях, где орган банковского надзора использует систему внутреннего рейтинга для измерения уровня выполнения разумных требований, должно заставить банк предпринять корректирующие действия. Например, Гонконгская денежно-кредитная администрация (НКМА) может понизить рейтинг CAMEL (достаточность капитала, качество активов, факторы управления, доходы и ликвидность) банка в случае нарушения им пруденциальных и иных требований, в частности касающихся борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Поскольку рейтинг играет роль при определении уровня взноса за страхование депозита, такая мера влечет значительные последствия для финансовых отчетов банка.

В некоторых странах подобная мера может сопровождаться дополнительными санкциями. Например, там, где к санкциям привели нарушения, вызванные непрофессиональным поведением внешних аудиторов, контролируру-

ющие органы могут применить санкции и к аудиторам. Во Франции в случаях серьезных нарушений постановлений, касающихся борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, мандат внешних аудиторов, сертифицировавших соответствующие счета финансового учреждения, не возобновляется и назначаются новые аудиторы.

## 5. Общий обзор основных требований к эффективным процедурам применения санкций

В этом разделе содержится обзор принципиальных шагов, которые должны предпринять органы банковского надзора или компетентные органы в случае серьезного нарушения постановлений, касающихся борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, до применения каких-либо дисциплинарных или административных санкций. В нем также описаны основные этапы осуществления санкций. В отсутствие единых международных стандартов в данной области это руководство построено на лучших практических методах и не навязывается в качестве универсального решения. Следует отметить, что это руководство не касается нарушений законодательства по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, подпадающих под уголовные наказания, так как они рассматриваются судом.

### 5.1. Основные положения

Ни в рекомендациях FATF, ни в Базельских «Основных принципах» не обсуждается вопрос осуществления санкций в связи с нарушением положений о борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма. Каждая юрисдикция несет ответственность за установление собственных процедур в соответствии со своими правовыми нормами и конституциональным режимом. Как отмечалось ранее, в некоторых странах процедуры подготовки и применения санкций за нарушения, связанные с борьбой с отмыванием денег/финансированием терроризма, устанавливаются одним органом, наделенным полномочиями и следить за выполнением требований по борьбе с отмыванием денег, и пресекать финансирование терроризма, и применять санкции. Такая практика существует, например, в Норвегии, где орган по финансовому надзору (Kredittilsynet) имеет полномочия контролировать выполнение требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, а также применять санкции к банкам-нарушителям<sup>29</sup>. Подобным образом в Швеции Управление финансового контроля (Finansinspektionen) занимается вопросами, связанными с контролем за ис-

полнением требований по борьбе с отмыванием денег /финансированием терроризма, в том числе санкциями<sup>30</sup>. Во Франции Банковская комиссия также отвечает за обе сферы.

В некоторых странах ответственность за осуществление санкций в связи с нарушениями положений о борьбе с отмыванием денег /финансированием терроризма возлагается на два компетентных органа. Например, в Португалии эта обязанность поделена между Министерством финансов и органом банковского надзора — Банком Португалии. Министр финансов налагает штрафы и дополнительные санкции (например, запрет на управление банком юридическими лицами) за невыполнение обязанностей по закону 11/2004 и 5/2002, в то время как Банк Португалии устанавливает и применяет административные санкции за нарушения своих уведомлений и инструкций<sup>31</sup>. В Италии Банк Италии имеет прямые полномочия применять санкции к финансовым учреждениям за недостатки в вопросах внутренней организации и контроля, но в случае нарушений, связанных с представлением отчетности о подозрительной деятельности соответствующему органу<sup>32</sup>, он рекомендует применять административные санкции Министерству финансов.

Существует и третий вариант, при котором полномочия по применению санкций поделены между органом банковского надзора и подразделением финансовой разведки. Например, в Таиланде Министерство финансов наделило центральный банк (Банк Таиланда) правом надзора за выполнением банками требований по борьбе с отмыванием денег /финансированием терроризма, а подразделению финансовой разведки — Управлению по борьбе с отмыванием денег (AMLO) — предоставили полномочия по обеспечению выполнения законов. Когда наблюдатели Банка Таиланда обнаруживают нарушение положений закона о борьбе с отмыванием денег /финансированием терроризма, они обязаны проинформировать Управление по борьбе с отмыванием денег, которое на основе выявленных фактов определяет, подлежит ли банк каким-либо санкциям в соответствии с национальным законом.

Таким образом, хотя и не существует единой модели, важно, чтобы каждая юрисдикция установила четкую политику и процедуры, прежде чем предпринимать какие-либо действия против банка, не выполнившего свои правовые и регулирующие обязательства по борьбе с отмыванием денег /финансированием терроризма. Такой систематический подход является основой для обеспечения эффективного режима выполнения законов, а также гарантии прав обвиняемых.

## 5.2. Основные шаги

### 5.2.1. Уведомление о результатах

Обычно санкции применяются после визита, в ходе которого инспекторами были выявлены серьезные недостатки во внутреннем режиме работы банка, касающегося борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Во многих странах черновик отчета об инспекции должен обсуждаться с менеджментом банка до окончания процесса инспекции. После обсуждения отчет направляется в соответствующий отдел органа надзора для анализа и последующих действий. Важно отметить, что команда инспекторов не должна на данном этапе рекомендовать применение санкций, даже если нарушения, выявленные в ходе проверки, очень серьезны. Во многих юрисдикциях роль команды инспекторов ограничивается только выявлением слабых мест. Однако каждое наблюдение, сделанное инспекторами, должно подтверждаться точными фактами, чтобы соответствующие органы могли четко понять серьезность нарушения и определить необходимые санкции.

Распространенной практикой для подразделения документарной проверки (например, подразделения финансовой разведки), отвечающего за контроль выполнения требований, является направление последующего письма в банк. В этом документе обычно суммируются основные выводы отчета инспекции, проводившейся в банке, указываются сильные и слабые стороны его внутренней организации, такие как внутренний контроль, система мониторинга и механизм управления рисками, а также подробно описываются наиболее серьезные недостатки, выявленные во время выездной инспекции. Кроме того, в нем содержатся комментарии и советы по поводу того, что следует изменить, и описываются действия, которые следует предпринять как можно быстрее, чтобы решить основные проблемы.

Список запрашиваемых действий может состоять из следующих:

- создание программы по завершению идентификации существующих клиентов;
- создание программы по составлению профилей клиентов и оценке операций с точки зрения риска;
- оценка основных зон риска;
- формирование политики и процедур по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма;
- дальнейшие инструкции, касающиеся операций, определенных инспектором как зона потенциальных недостатков в отчетности по подозрительным операциям;

- назначение сотрудников для работы с подразделением финансового контроля или сотрудника, отвечающего за вопросы борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма;
- создание дополнительных программ обучения.

Банк просят прокомментировать результаты проверки и инструкции органа банковского надзора в последующем письме. Это письмо направляется высшему руководству банка, обычно генеральному директору, с копией совету директоров, так как они несут ответственность за банк. В некоторых юрисдикциях, как, например, во Франции, копия такого письма для информации также направляется внешним аудиторам, которые должны знать о любых недостатках во внутренней организации банка (подробнее о процедуре санкций см. пример 6.9).

### **Пример 6.9 Процедуры санкций во Франции, следующие за инспекцией банка**

1. Банковская комиссия готовит отчет об инспекции.
  - Инспектор и банк проводят неофициальное обсуждение черновика отчета, чтобы исключить возможные неточности или недопонимание до того, как будет составлен окончательный вариант отчета.
  - Окончательный отчет официально передается высшему руководству банка, которому предлагают прокомментировать его основные результаты.
  - Инспектор оценивает законность ответов на комментарии банка и проводит работу по каждому из них.
2. Службы, отвечающие за документарные проверки, просматривают отчет и определяют соответствующие действия.
  - Если нарушения не слишком серьезны, генеральный секретарь Банковской комиссии направляет в банк письмо с просьбой предпринять корректирующие меры в течение определенного времени. Высшее руководство банка просят проинформировать совет директоров о результатах инспекции и сообщить об их реакции и готовности предпринять надлежащие меры по устранению недостатков.
  - Когда результаты показывают серьезные нарушения, отчет представляют совету Банковской комиссии на тщательное рассмотрение, за которым могут последовать дисциплинарные действия (см. ниже).
3. Дисциплинарная процедура проходит следующим образом.
  - Когда Банковская комиссия собирается применить дисциплинарную санкцию, процедура начинается с отправки в банк письма, где указываются факты и наблюдения, на которых основана санкция. Банк просят прокомментировать это письмо, и проводится беседа с представителями банка и его советом директоров. Банковская комиссия решает, но не в присутствии генерального секретаря, следует ли в данном случае применять санкции, и если да, то нужно ли обнародовать решение. Однако обычно санкции применяются только в случае отмывания денег.
  - Хотя обвиняемые часто оспаривают решения в суде, суд обычно подтверждает большинство решений, особенно в случаях, относящихся к отмыванию денег.

*Источник:* Банк Франции, Генеральный секретариат Банковской комиссии.

### 5.2.2. Последующие процедуры

Важно, чтобы орган банковского надзора тщательно следовал рекомендациям инспекторов и убедился, что банк исправил все выявленные недостатки. Для этого орган банковского надзора должен проводить систематические проверки и частые встречи с представителями банка, чтобы выяснить, какие конкретные меры приняты и насколько успешно выполняются выдвинутые требования. Важно, чтобы органы банковского надзора проявили бдительность при контроле проблем и периодически проверяли, как банк выполняет рекомендуемые меры. Например, орган банковского надзора может дать финансовому учреждению конкретные указания по выполнению инструкций и потребовать регулярных отчетов с описанием мер, которые он предпринимает для устранения недостатков во внутреннем аппарате по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма. Затем проводится встреча и при необходимости — новый раунд выездной проверки. Если масштаб проблем растет или если руководство банка игнорирует неофициальные запросы от органов банковского надзора на проведение корректирующих мер<sup>33</sup>, в отношении этого банка должны усиливаться меры воздействия или по мере по устранению недостатков.

Например, в Малайзии после выездной или документарной проверки Bank Negara Malaysia (BNM) подробно сообщает банкам свое мнение об их работе и дает рекомендации по устранению основных недостатков, связанных с борьбой с отмыванием денег/финансированием терроризма. Организуется несколько встреч с советом директоров банка, комитетом по аудиту и высшим руководством банка. После процесса консультаций банк внедряет корректирующие программы, которые строго контролируются BNM. Банк должен ежеквартально отчитываться в своих успехах в борьбе с недостатками. Если информации, предоставляемой банком, недостаточно, запрашивается дополнительная информация и иногда по необходимости проводится последующая выездная проверка.

В Сингапуре отчет о проверке, проведенной Управлением по монетарной политике (MAS), состоит из двух основных частей. Первая часть является общим описанием рисков по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма и мер, предпринимаемых банком для их устранения. Вторая часть представляет собой таблицу, включающую описания количественных результатов/недостатков, обнаруженных MAS в практике банка по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, и план по устранению недостатков, согласованный с органом банковского надзора. Выполнение плана строго контролируется для обеспечения адекватных действий.

### 5.2.3. Слушание

Применяя санкции, органы банковского надзора или компетентные органы обычно следуют строгим правилам, особенно в отношении права на защиту. Эти правила являются основой справедливого и быстрого рассмотрения дела. Во время назначенного слушания компетентные органы рассматривают результаты инспекции, а также конкретные правовые и регулятивные нормы, которые были нарушены, и возможные санкции, которые могут повлечь за собой эти нарушения. Обычно банк имеет право на возражение и защиту. В конце слушания компетентный орган, исходя из серьезности нарушений, совещается и определяет окончательные санкции, о которых банку обычно сообщается в письменном виде и которые могут публиковаться (см. пример 6.10).

#### **Пример 6.10** Процесс слушаний во Франции

Банковская комиссия не может применить к банку дисциплинарную санкцию без проведения слушания. Генеральный секретариат Банковской комиссии готовит и направляет высшему руководству банка письмо-уведомление с подробным описанием фактов в поддержку предложенных санкций. На это письмо банку нужно ответить в течение месяца. Его копия направляется совету директоров банка, и о проведении санкций сообщают французскому подразделению финансовой разведки (TRACFIN) и внешним аудиторам. Затем банк направляет меморандум в Генеральный секретариат Банковской комиссии, по получении которого юридический отдел Банковской комиссии проводит обзор и в случае необходимости направляет руководству банка новый документ, в котором подтверждает или исправляет позицию Генерального секретариата. Затем юридический отдел Банковской комиссии назначает дату слушания и в письменной форме извещает банк о том, что дело будет рассматриваться как административное в соответствии со ст. 613-23 Кодекса о монетарной политике и финансовых рынках.

Слушание проходит под председательством главы Банковской комиссии (являющегося директором Банка Франции) и при участии других членов комиссии, двое из которых являются судьями. Во время слушания представителям банка разрешается делать заявление во время его начала и окончания, выдвигать возражения и предлагать дополнительные документы в качестве доказательств. От обвиняемого не требуется иметь адвоката или другого представителя. Однако на практике большинство банков представляет адвокат или член профессиональной организации. В редких случаях у главы миссии, который составлял первоначальный отчет, могут попросить разъяснения некоторых сложных вопросов.

Решение не принимается немедленно после слушания. Члены Банковской комиссии обсуждают дело без посторонних. Обычно окончательное решение принимается в течение месяца после слушания, и банк получает письменное извещение. Когда Банковская комиссия решает обнародовать решение, эта информация размещается в ее приемной, на веб-сайте комиссии и в ее официальной газете.

*Источник:* Банк Франции/Генеральный секретариат Банковской комиссии.

#### **5.2.4. Распоряжение о санкциях и уведомлении**

В наиболее серьезных случаях, когда банк не выполняет свои основные обязательства в области борьбы с отмыванием денег /финансированием терроризма (например, не сообщает о подозрительных операциях в подразделение финансовой разведки), орган банковского надзора может принять решение перейти сразу к следующей стадии, начав дисциплинарные процедуры, которые могут повлечь за собой такие санкции, как штрафы и другие гражданские наказания (см. раздел 6.4) и/или другие типы мер, такие как предупреждения или извещение о выговоре. Если складывается впечатление, что результаты инспекции могут привести к санкциям, письмо-уведомление должно быть очень подробным и написанным в соответствии со строгими требованиями. Каждое нарушение должно быть кратко и точно описано и подкреплено конкретными фактами, чтобы компетентный орган мог установить связь между нарушением и надлежащей санкцией. После того как все эти материалы предоставлены банку, компетентный орган обычно просит руководство банка ответить на письмо и прокомментировать его.

Определить надлежащую санкцию — очень трудное решение. В некоторых странах, как показано выше, выбор санкций, направленных на осуществление мер по борьбе с отмыванием денег /финансированием терроризма, очень широк и включает в себя выговоры, гражданские и уголовные наказания, поэтому органу, применяющему санкцию, нужно сделать законный выбор. Иногда, в самых крайних случаях, власти могут лишить банк лицензии и закрыть его. Однако даже в тех ситуациях, когда обнаруживается, что финансовое учреждение активно участвовало в схемах по отмыванию денег, решение о его закрытии необязательно будет наилучшим. Интересы правоохранительных и контролирующих органов иногда могут отличаться: первые могут предпочесть устрашающий эффект от закрытия банка, а последние больше беспокоятся о финансовой стабильности и о том, чтобы не спровоцировать массовое снятие денег со счетов вкладчиками банка. Часто компромисса удается достичь путем увольнения руководителей финансового учреждения и наложения крупного штрафа, одновременно реабилитируя его с помощью новых владельцев и руководства, работающих под пристальным контролем органа банковского надзора<sup>34</sup>. Именно так и произошло в США с Broadway National Bank.

#### **5.2.5. Апелляция**

Система санкций должна быть последовательной и гарантировать право обвиняемого на защиту. У банка должна быть возможность донести до органа



банковского надзора свои замечания и право подать апелляцию в надлежащую юрисдикцию. Система апелляции зависит от конституционального режима конкретной страны. Например, в США существует три уровня юрисдикции, имеющей дело с апелляциями. Это федеральный суд первой инстанции в районе, где расположен банк, федеральный окружной суд, и последняя инстанция — Верховный суд США. Во Франции Государственный совет является единственным органом власти, имеющим полномочия рассматривать апелляции против постановлений Банковской комиссии. В Швеции апелляцию можно подать в Окружной административный совет, Апелляционный административный суд и, наконец, Верховный административный суд в зависимости от санкции, выбранной контролирующим органом (Finansinspektionen)<sup>35</sup>.

## Примечания

1. Полное и надлежащее осуществление требует, чтобы все необходимые законы, постановления, указания и т. п. выполнялись в необходимом объеме и имелись все необходимые институты.
2. См.: критерии 17.2 и 29.4 Методологии FATF, версия 2008 г. См.: также Базельский основной принцип 23 о корректирующих полномочиях контрольно-надзорных органов.
3. Базельский основной принцип 1, См.: Методологию Базельских «Основных принципов», октябрь 2006 г, критерий 1 (4).
4. См.: раздел 6.5.2.5 этой книги.
5. См.: раздел 6.4.5 этой книги.
6. См.: Методологию Базельских «Основных принципов», октябрь 2006 г., критерий 1 (5).
7. Кассационный суд и Государственный совет.
8. См.: основной критерий 17.1 Методологии FATF, версия 2004 г.
9. См.: основной критерий 17.4 Методологии FATF, версия 2004 г.
10. См.: основной критерий 17.4 Методологии FATF, версия 2004 г.
11. См.: основной критерий 17.4 Методологии FATF, версия 2004 г.
12. См.: Методологию Базельских «Основных принципов», основной принцип 3, основной критерий 8 и основной принцип 17, основной критерий 4.
13. См.: критерии 17.3 и 29.4 Методологии FATF, версия 2004 г.
14. Базельский комитет по банковскому надзору, «Методология основных принципов эффективного банковского надзора», октябрь 2006 г., принцип 23, основной критерий 6.
15. Вольфсбергская группа — это ассоциация 11 международных банков, целью которых является развитие стандартов отрасли финансовых услуг и родственных продуктов по программам «Знай своего клиента» и борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Группа впервые собралась в 2000 г. в замке Вольфсберг на северо-востоке Швейцарии для работы над проектом руководства

по борьбе с отмыванием денег для частных банков. Вольфсбергские принципы по борьбе с отмыванием денег для частных банков были опубликованы в октябре 2000 г. (и пересмотрены в мае 2002 г.). См.: <http://www.wolfsberg-principles.com/>

16. См.: третью ежегодную Европейскую конференцию и выставку, The Moneylaundering.com and Money Laundering Alert, Берлин, Германия 30 октября — 1 ноября 2006 г.
17. См.: критерий 17.4 Методологии FATF, версия 2004 г.
18. См.: Налоговое управление США, Министерство финансов США, Закон о банковской тайне, глава 26, раздел 7, наказания за нарушение Закона о банковской тайне.
19. Уильям Амос, глава отдела по контролю за розничными услугами в Управлении по финансовым услугам, говорит: «Для целостности британских финансовых рынков важно, чтобы фирмы, деятельность которых мы регламентируем, не использовались преступниками для отмывания денег. Высшее руководство должно следовать процедурам, которые отвечают нашим требованиям, чтобы риски, с которыми они сталкиваются, находились под должным контролем... Этот штраф является предупреждением для фирм и частных лиц о важности выполнения наших правил в данной области, и мы без колебаний будем бороться с нарушениями, когда это необходимо». Принимая решение о выборе наказания для Syndicatum Holdings Limited (SHL), Управление по финансовым услугам Великобритании учитывало ограниченные финансовые ресурсы фирмы и ее способность выплатить штраф. Без учета этих факторов наказание было бы значительно серьезнее. Источник: FSA/PN/125/2008, 29 октября 2008 г.
20. Например, запрет на управление юридическими лицами.
21. См.: Отчет о взаимной оценке FATF для Португалии, октябрь 2006 г., параграф 34, с. 8.
22. В соответствии с Законом о банковской тайне, банки должны иметь программы по борьбе с отмыванием денег, позволяющие им выявлять подозрительные финансовые операции и сообщать о них в Министерство финансов США. Кроме того, банки обязаны развивать внутренние процедуры и систему контроля, назначать лицо, ответственное за выполнение требований, постоянно вести обучение персонала и проводить независимый аудит.
23. См.: Отчет о взаимной оценке FATF для США, 23 июня 2006 г., параграф 797 и 798, с. 180.
24. См.: Отчет о взаимной оценке FATF для США, 23 июня 2006 г., параграф 802, с. 181.
25. См.: третий Отчет о взаимной оценке FATF для Швеции, 17 февраля 2006 г., с. 101.
26. См.: Décision juridictionnelle de la Commission bancaire от 25 февраля 2003 г., Etna Finance Securities.
27. См.: Décisions juridictionnelles de la Commission bancaire No. 3, SARL Royale Affaires, 14 января 2002 г.; No. 6, SARL Change de Montmartre, 26 февраля 2002 г. и No. 7, SARL Compagnie Française de Change, 28 марта 2002 г.

---

**Глава 6. Санкции и корректирующие меры со стороны компетентных органов**

28. Riggs Bank (США) является примером банка, где нарушения правил по борьбе с отмыванием денег /финансированием терроризма и Закона о банковской тайне не только привели к одному из крупнейших в истории штрафов за отмывание денег и финансирование терроризма, но также к резкой потере репутации, что в конце концов закончилось крахом банка. После санкций 2004 г. банк Riggs был куплен PNC Bank, а название перестало использоваться. Более подробно смотри: Аппарат партии меньшинства постоянного подкомитета Сената США по расследованиям, отмыванию денег и иностранной коррупции: Контроль за выполнением Закона о патриотизме и его эффективность на примере Riggs Bank, Вашингтон, 15 июля 2004 г.
29. См.: третий Отчет о взаимной оценке FATF для Норвегии, 10 июня 2005 г., с. 99.
30. См.: третий Отчет о взаимной оценке FATF для Швеции, 17 февраля 2006 г., с. 98.
31. См.: краткое изложение третьего Отчета о взаимной оценке FATF для Португалии, октябрь 2006 г., с. 7.
32. Отчет о взаимной оценке для Италии, подготовленный МВФ, 28 февраля 2006 г.
33. См.: Базельские «Основные принципы», раздел V, принцип 22.
34. См.: Институт международной экономики Chasing dirty money, Вашингтон, 2004 г.
35. См.: Отчет о взаимной оценке FATF для Швеции, 17 февраля 2006 г., № 437, с. 102.



## Национальное и международное сотрудничество

---

### 1. Общие положения

Чтобы режим борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма был эффективным, между национальными и международными агентствами должен происходить непрерывный обмен информацией. В рекомендации 4 FATF сказано, что правила и постановления должны предусматривать обмен информацией как внутри страны, так и на международном уровне между компетентными органами и финансовыми учреждениями. Кроме того, в рекомендации 31 говорится, что «страны должны обеспечить политиков, подразделение финансовой разведки, правоохранительные органы и органы надзора эффективными механизмами, позволяющими им сотрудничать и по возможности координировать на внутреннем уровне свои действия по развитию и осуществлению политики и деятельности по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма».

Органы банковского надзора сотрудничают на национальном и международном уровне с другими агентствами и институтами, занимающимися борьбой с отмыванием денег/финансированием терроризма, а также на уровне политики и операционном уровне. На национальном уровне органам банковского надзора следует сотрудничать с другими органами, отвечающими за борьбу с отмыванием денег/финансированием терроризма, в связи с формулированием политики и разработкой внутренних законопроектов. Результаты инспекций, проводимых органами банковского надзора, могут помочь другим агентствам в осуществлении их функций по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, и наоборот, информация от подразделения финансовой разведки или правоохранительных органов

может помочь органам банковского надзора в выполнении их обязанностей. На международном уровне национальные представители, в том числе органы банковского надзора, встречаются, чтобы договориться о стратегических приоритетах, поделиться опытом и найти более эффективные способы обмена информацией. В этой главе освещаются вопросы как национального, так и международного сотрудничества.

## 2. Важность сотрудничества

Вероятно, наиболее важным элементом любого эффективного режима борьбы с отмыванием денег /финансированием терроризма являются возможность и желание со стороны всех участников процесса сотрудничать на национальном и международном уровне. Сотрудничество в самом широком смысле слова, то есть любая форма взаимодействия между участниками, постоянно упоминается в стандартах борьбы с отмыванием денег /финансированием терроризма. Основной функцией режима предупредительных мер являются сбор и при необходимости передача и распространение информации среди других заинтересованных сторон. Сотрудничество на уровне политики предполагает совместное установление политики, или разработку национальных законопроектных, или установление международных стандартов сторонами, заинтересованными в борьбе с отмыванием денег /финансированием терроризма.

Для органа банковского надзора соответствующими рекомендациями являются рекомендации 23, 25, 31 и 40. В рекомендации 25 говорится о необходимости обеспечить руководствам подотчетные организации, а в рекомендации 31 — о необходимости сотрудничества внутри страны «между политиками, подразделением финансовой разведки, правоохранительными органами и органами банковского надзора», от которых требуется «координировать на уровне государства свою работу по развитию и осуществлению политики». Рекомендация 40 посвящена необходимости сотрудничества между органами банковского надзора разных стран путем обмена информацией по борьбе с отмыванием денег /финансированием терроризма в отношении банков, работающих более чем в одной юрисдикции. В странах, где орган банковского надзора кроме всего прочего занимается вопросами лицензирования, полезной должна оказаться рекомендация 23, в которой приводятся тесты на «профпригодность» владельцев значительных или контрольных пакетов акций финансовых учреждений. Хотя в стандарте об этом не сказано напрямую, на практике меры по предупреждению того, чтобы преступники

и их пособники «владели... значительным или контрольным пакетом акций... или занимали руководящие должности», неизменно включает проверку на криминальное прошлое. Проверка ответов не может проводиться без обращения к ранее совершенным преступлениям и, таким образом, требует сотрудничества с другими органами, имеющими доступ к информации о них.

Что касается *возможностей* для сотрудничества, то с помощью правил и процедур можно достичь многого. Они могут наделять органы определенными полномочиями по обмену информацией и устранять препятствия по ее обмену путем снятия с нее грифа секретности или конфиденциальности. С их помощью также можно установить надлежащие процедуры сотрудничества, создать комитеты, назначить координаторов и т. д. Однако что касается *желания* сотрудничать, правовые рамки или меморандумы о договоренности могут дать немного. Имеет значение, насколько подробно проработаны условия для облегчения сотрудничества, если, конечно, для него не существует неоправданных конституционных ограничений или других преград. Все договоренности останутся теорией, если органы не желают сотрудничать друг с другом. Это указывает на основное ограничение в любой дискуссии о сотрудничестве, национальном или международном. Достаточно сказать, что в отсутствие желания сотрудничать ни одна система по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма не была успешной.

В следующих разделах будут обсуждаться различные структуры, в рамках которых можно достичь сотрудничества на национальном и международном уровне.

### 3. Сотрудничество на национальном уровне

Целью сотрудничества в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма на операционном уровне является обмен информацией, сведениями и доказательствами по предотвращению, расследованию и судебному преследованию преступлений, связанных с отмыванием денег и финансированием терроризма. Сотрудничество относится к взаимодействию между всеми агентствами и институтами, где действует режим борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, включая различные части финансового сектора, подразделение финансовой разведки, учреждения, ведущие официальные записи и регистрацию<sup>1</sup>, правоохранительные органы<sup>2</sup>, органы банковского надзора, систему обвинения и суда, а также официальные и неофициальные организации<sup>3</sup>. Органы банковского надзора призывают выйти за рамки собственных стран и стремиться к сотрудничеству на международ-

ном уровне (см. раздел 7.4). Например, в Канаде Министерство финансов отвечает за режим борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма в целом. Оно возглавляет межведомственный рабочий комитет, в который входят другие министерства (такие как Министерство государственной безопасности, Министерство иностранных дел и Министерство юстиции) и организации (такие как Управление по надзору за финансовыми учреждениями [OSFI], Канадский центр по анализу финансовых отчетов и операций [FINTRAC], Королевская канадская конная полиция, Налоговая инспекция Канады (подходный налог) и Агентство пограничных служб Канады, которые регулярно встречаются для обсуждения политических и операционных вопросов.

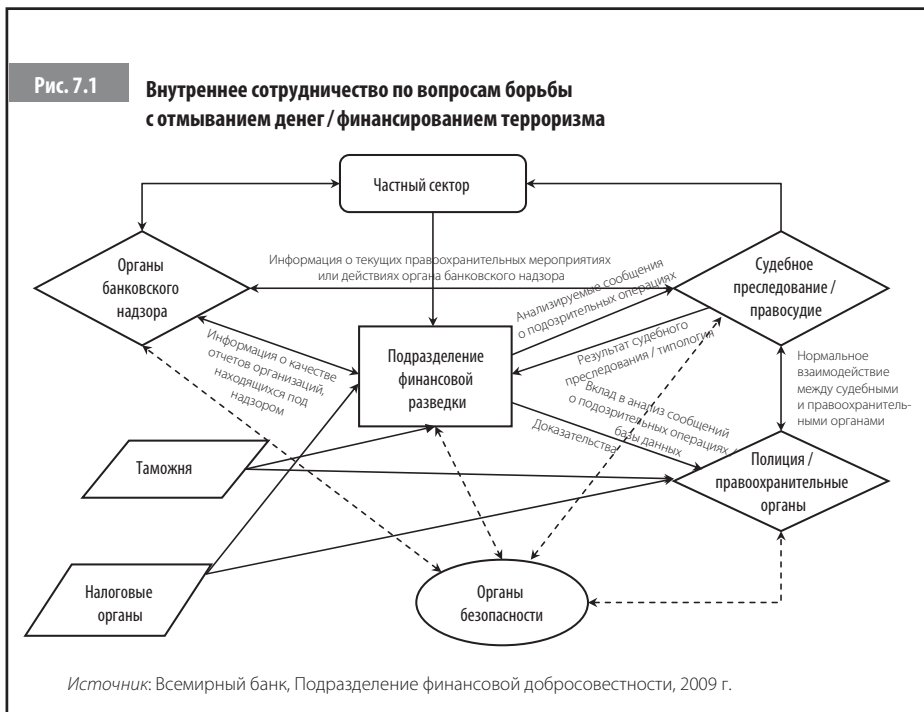
### **3.1. Операционное сотрудничество**

В целом основной целью внутреннего операционного сотрудничества по вопросам борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма является обмен информацией, сведениями и доказательствами по предотвращению, расследованию и судебному преследованию преступлений, связанных с отмыванием денег и финансированием терроризма. Сотрудничество относится к взаимодействию между всеми агентствами и институтами, где действует режим борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, как показано на рис. 7.1. В этом разделе рассматривается два потока информации — информации, собранной органом банковского надзора, которая может помочь другим агентствам, занимающимся борьбой с отмыванием денег/финансированием терроризма, и информации, исходящей от других заинтересованных сторон, которая может помочь работе органа банковского надзора.

#### ***3.1.1. Сотрудничество с подразделением финансовой разведки***

Подразделение финансовой разведки может оказаться ценным источником информации, которая поможет органу банковского надзора при анализе рисков банковского сектора (и, таким образом, позволит ему составить график инспекций). В отчетах, получаемых подразделением финансовой разведки от подотчетных организаций, могут содержаться полезные указания на то, следуют ли они процедурам надлежащей проверки клиентов и другим своим обязательствам. Если, например, в отчетах определенного финансового учреждения постоянно отсутствует информация о собственниках-бенефициариях, это означает, что в данном учреждении имеются серьезные недостатки в процессе надлежащей проверки клиентов. На острове Джерси





подразделение финансовой разведки представляет точные отчеты по полученным сообщениям о подозрительных операциях, и эта информация попадает непосредственно в модель риска, разрабатываемую органом банковского надзора, который в итоге назначает выездную проверку.

Однако значение имеет не только качество сообщений о подозрительных операциях. Информация о характере подобных сообщений тоже может оказаться полезной. Сравнение количества сообщений, представленных конкретным банком и банком, аналогичным ему, также может указывать на то, правильно ли выполняет свои обязательства по отчетности каждый из них. Беспокойство органа банковского надзора может вызвать ситуация, когда банк А представляет лишь незначительную часть того количества отчетов, которое представляет банк В, расположенный в том же районе, обслуживающий ту же клиентскую базу и предлагающий те же услуги. Банк А может недостаточно тщательно выполнять свои обязательства по отчетности или банк В может представлять лишние отчеты. В любом случае для органа банковского надзора это ценная информация. Она не только позволяет определить профиль риска для сектора и график инспекций, ее также можно

использовать в качестве элемента поддержки административных санкций, например предупреждения или штрафа.

Поскольку подразделение финансовой разведки может предоставить информацию по вышеуказанным вопросам, юрисдикции стараются открыть каналы информации между органами банковского надзора и подразделениями финансовой разведки. Как это осуществить, зависит от конкретных обстоятельств и национального законодательства, касающегося защиты данных. Возможно, открыть эти каналы можно и без обеспечения правовой базы, но, может быть, конфиденциальность данных подразделения финансовой разведки распространяется и на информацию, касающуюся характера отчетов подотчетных учреждений. В большинстве случаев конфиденциальность данных применяется только к информации, содержащейся в сообщениях о подозрительных операциях, которая относится к клиентам. В этом случае выводы, полученные из неполных или неправильно составленных отчетов, не подпадают под эти правила, и подразделение финансовой разведки может предоставить эту информацию органу банковского надзора. Однако в некоторых странах считают, что любая информация, полученная из сообщения о подозрительной операции, подпадает под требования конфиденциальности. В этом случае требуется четкая правовая база, разрешающая обмен информацией между подразделением финансовой разведки и органом банковского надзора.

Например, в Испании и Италии подразделения финансовой разведки и органы банковского надзора при необходимости делятся информацией о своих инспекциях. В Италии Банк Италии и подразделение финансовой разведки рассматривают вопрос о создании программы обмена информацией. Она позволит этим учреждениям обмениваться информацией, полученной от подразделения финансовой разведки (например, детальными агрегированными сведениями, которые подразделение финансовой разведки получает от банков, чтобы выявить резкие отклонения от нормы), и обеспечит адекватную координацию их программ, например, в отношении визитов команд инспекторов Банка Италии и подразделения финансовой разведки в один и тот же банк. Подразделение финансовой разведки и другие агентства активно сотрудничают с Министерством финансов Канады по вопросам контроля за исполнением законов (см. пример 7.1). Сотрудничество между учреждениями может также принимать форму создания совместных команд для проведения выездных проверок. Каждый член такой команды имеет свой уникальный взгляд, а также навыки, позволяющие более эффективно выявить риски отмывания денег и финансирования терроризма. Например,

во Франции в команду, проводящую выездную проверку, могут входить сотрудники агентств, контролирующих работу банков, органов безопасности и страховых компаний. Отчеты о значительных недостатках в мерах, предпринимаемых для борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, которые следуют за документарными и выездными проверками финансового конгломерата, могут представлять интерес для различных контролирующих агентств, или для различных отделов интегрированного контролирующего агентства, или для совместно осуществляемых процессов санкций в отношении определенных финансовых учреждений.

В Канаде между подразделением финансовой разведки (формально отвечающим за контроль выполнения законодательства по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма) и Управлением по надзору за финансовыми учреждениями (OSFI) заключен Меморандум о договоренности, в соответствии с которым Канадский центр по анализу финансовых отчетов и операций (FINTRAC) делится с OSFI всей информацией, полученной с помощью программы оценки мер по борьбе с отмыванием денег. FINTRAC делится с OSFI информацией по сообщениям о подозрительных операциях и данными о переводах крупных сумм наличными или электронным способом, а также банковской статистикой, относящейся к тенденциям и эффективности от-

**Пример 7.1 Роль подразделения финансовой разведки Италии в административных процедурах, направленных на осуществление санкций в связи с нарушениями обязательств по отчетности**

В соответствии с итальянским законодательством по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, за исключением случаев уголовных преступлений, нарушения в отчетности по подозрительным операциям караются штрафами от 5 до 50% стоимости проведенных операций. Поскольку подразделение финансовой разведки хорошо знакомо с системой отчетности, Министерство экономики и финансов, официально отвечающее за выпуск постановлений о (денежных) санкциях, поручило ему составить подробный доклад о нарушениях в системе отчетности. Для этого все компетентные контролирующие органы (Финансовая гвардия Италии, или Guardia di Finanza, Уголовная полиция, Банк Италии и т. д.) направляют письменное изложение своей точки зрения по конкретному вопросу в министерство и в подразделение финансовой разведки (бывшее UIC, Ufficio Italiano dei Cambi). Подразделению общих дел и административных нарушений Департамента по борьбе с отмыванием денег поручается дать оценку этих отчетов с объективной и субъективной точек зрения, чтобы сформулировать техническое мнение для предоставления в министерство. К июню 2006 г. в подразделении финансовой разведки было зарегистрировано более 130 мнений.

четности. Между этими двумя агентствами проводятся регулярные встречи, на которых обсуждают тенденции и срочные вопросы, а также конкретные результаты оценки отдельных организаций.

И наоборот, может существовать необходимость в движении информации от органа банковского надзора к подразделению финансовой разведки. Выездные проверки, проводящиеся органом банковского надзора, могут выявить подозрительную деятельность, не отраженную в отчетах. Чтобы исправить эту ситуацию, страны могут предоставить органу банковского надзора право обеспечивать информацией подразделение финансовой разведки, направляя ему сообщение напрямую или давая распоряжение подотчетному учреждению подать запоздалое сообщение о подозрительной операции. Опять-таки, в зависимости от роли органа банковского надзора в конкретной юрисдикции, может быть возможно заключить простое соглашение между этими двумя учреждениями. Однако там, где общие положения о конфиденциальности запрещают обмен информацией, собранной в процессе выполнения обязанностей по надзору, может понадобиться законодательное оформление исключения.

И наконец, в странах, где подразделение финансовой разведки является органом надзора и отвечает за борьбу с отмыванием денег/финансированием терроризма, необходимо обеспечить координацию между органом банковского надзора и подразделением финансовой разведки, при которой будет учитываться важность информации, касающейся недостатков внутреннего контроля, полученной в ходе инспекции. Точно так же информация, собранная подразделением финансовой разведки, будет важна для органа банковского надзора.

### ***3.1.2. Сотрудничество с правоохранительными органами***

Конечно, орган банковского надзора может обнаружить более серьезные доказательства во время выездной проверки — не просто не выявленную операцию, но доказательство криминального поведения банка в результате активного участия в преступной деятельности или грубой небрежности. В этом случае орган банковского надзора может захотеть сообщить полученную информацию правоохранительным органам, чтобы они имели ее в виду при своих дальнейших действиях<sup>4</sup>. В реальности у органа банковского надзора может и не быть выбора, и он будет должен сообщить о любых доказательствах правонарушений. Поскольку такая ситуация относится к преступному поведению, любая собранная органом банковского надзора информация не должна подпадать под действие положений о конфиденциаль-

### **Пример 7.2 Сотрудничество между органом банковского надзора, прокурором и правоохранительными органами**

В Нидерландах органы банковского надзора, занимающиеся вопросами борьбы с отмыванием денег, регулярно встречаются с сотрудниками прокуратуры и органами, проводящими расследования финансовых экономических преступлений. Эти встречи известны как Трехсторонние встречи (Tripartiete Overleg). Они имеют как практическое, так и правовое значение. Поскольку в соответствии с голландским законодательством административный штраф считается наказанием, его применение запускает принцип привлечения к ответственности дважды за одно и то же правонарушение. То есть за одно и то же правонарушение нельзя применить и административный штраф, и уголовные санкции. Любые правоохранительные действия, предпринятые органом банковского надзора в отношении конкретного нарушения обязательств по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, исключают действия со стороны правоохранительных органов, и наоборот. Основной целью Трехсторонних встреч является выбор мер, так как они могут быть либо административными, либо уголовными. Этот принцип известен под названием *uta via principle*.

Хотя четкие правила относительно того, кто будет предпринимать действия в каждом конкретном случае, прокурор или орган банковского надзора, отсутствуют, есть несколько факторов, которые следует принимать в расчет. Основная цель административных действий — обеспечить выполнение требований финансовым учреждением, в то время как уголовные меры считаются крайним средством. Другими словами, предполагается, что сначала государство предпримет административные действия, а к уголовным прибегнет только тогда, когда административные меры окажутся неэффективными. К таким случаям относится рецидивизм и намеренное отмывание денег и иногда другие ситуации, когда орган банковского надзора может доказать, что уголовные санкции являются единственным подходящим наказанием для определенного типа поведения. Рецидивизмом считаются случаи, когда административные действия очевидно не смогли обеспечить желаемый эффект выполнения требований. Учреждение или лицо, совершившее нарушение, или продолжает действовать противозаконно, или не принимает мер по предотвращению нарушений в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Когда случай касается юридического лица, расследование и судебное преследование должно осуществляться не только в отношении самого учреждения, но и физических лиц, ответственных за преступное поведение. Могут применяться санкции, отличные от денежных штрафов, так как они вряд ли произведут желаемый эффект, когда значительных административных штрафов оказалось недостаточно. В таких случаях следует рассматривать условное тюремное заключение и другие санкции. В случаях умышленного отмывания денег, когда есть конкретные указания на умышленные нарушения законодательства о борьбе с отмыванием денег с целью облегчить отмывание денег или совершить его, действия органа банковского надзора окажутся бесполезными, и единственным вариантом является уголовное расследование и судебное преследование.

Обычно Трехсторонние встречи проходят раз в квартал, но для срочных ситуаций разработана особая процедура. На Трехсторонних встречах обсуждаются только нарушения законодательства о борьбе с отмыванием денег и возможные случаи отмывания денег.

Участники могут регистрировать подобные случаи у секретаря, обслуживающего Трехсторонние встречи, с помощью стандартной формы. Регистрация должна включать описание случая, полную информацию по идентификации, доказательства правонарушения, возможные проблемы, значение для Трехсторонней встречи, природу желаемых действий и, при необходимости, восприимчивость, историю рецидивов подозреваемого, то есть предпринимавшиеся ранее административные действия или их угроза и другие важные обстоятельства.

ности. Однако во избежание сомнений законодатели могут включить четкое положение по этому вопросу в закон.

В любом случае между органами надзора и правоохранительными органами должен происходить диалог и структурное сотрудничество. В вышеописанном примере могло случиться так, что правоохранительный орган уже вел расследование в отношении данного банка. Если бы орган банковского надзора решил предпринять независимые действия без их обсуждения или координации с правоохранительным органом, он мог нарушить все уголовное расследование. Если бы его действия включали применение административных санкций, то к данному банку уже нельзя было бы применить уголовные санкции (см. пример 7.2).

Точно так же прокурор, предпринявший правоохранительные действия без консультации с органом банковского надзора, может вызвать массовое изъятие вкладчиками денег со счетов и поставить банк в опасное положение, или привести его к краху, или же непреднамеренно вызвать последствия, которые могут повлиять на стабильность банковской системы. Задачу прокурора — наказать уголовное преступление, необходимо сбалансировать с задачами органа банковского надзора, а именно с сохранением целостности и стабильности банковской системы. Страны могут выбрать вариант сотрудничества/координации по необходимости, но такая координация должна быть формализована в договоре о взаимопонимании или соглашении. Точно так же можно формализовать учет взаимных интересов при выборе административных или уголовных мер или их комбинации. Дискуссия<sup>5</sup> может включать в числе прочих следующие пункты.

- Хотят ли органы наказать финансовое учреждение или предпочитают добиться от него выполнения требований?
- О какой сумме идет речь в правонарушении?
- Нет ли совпадения с другими уголовными правонарушениями?
- Происходили ли подобные нарушения ранее?
- Отмечались ли задержки в уголовных действиях?
- Каковы возможные последствия преступных деяний?

И наконец, следует отменить степень, до которой инструменты надзора могут дополнять правоохранные инструменты. Там, где, например, судебное ведомство не может найти достаточно доказательств для возбуждения дела, оно может передать дело органу банковского надзора. Даже там, где недостаточно доказательств для установления факта отмывания денег, расследование может выявить нарушения требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, таких как идентификация клиентов, мониторинг или отчетность, за которые орган банковского надзора может подвергнуть банк санкциям.

### **3.2. Сотрудничество на уровне политики**

#### **3.2.1. Со всеми участниками борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма**

Если постоянный контакт между всеми институтами, играющими роль в системе борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, важен для надлежащего функционирования системы, периодические консультации между представителями высшего уровня этих институтов также важны для обеспечения их постоянной заинтересованности. Проводя обсуждения и узнавая о возможностях и целях других действующих лиц системы борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, представители высшего уровня могут помочь избежать дублирования и пробелов. Для достижения этих целей в рекомендации 31 FATF говорится, что «политики, подразделение финансовой разведки, правоохранные органы и орган банковского надзора... координируют внутри страны действия по развитию и осуществлению политики и мер по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма».

На встречах на высшем уровне обычно присутствуют представители заинтересованных министерств, правоохранных органов (следственных и судебных), все органы банковского надзора, занимающиеся вопросами борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, подразделение финансовой разведки, иногда также налоговые органы, отраслевые и профессиональные советы (см. примеры 7.3 и 7.4). Кроме разрешения потенциальных трудностей в осуществлении и прокладывания пути для сотрудничества на операционном уровне, эти советы также играют роль, формальную или неформальную, в подготовке и пересмотре законопроектов. Мнения и комментарии основных заинтересованных лиц на высшем уровне могут облегчить прохождение законопроекта. Если подотчетные организации бу-

дут входить в совет, встречи также заменят процесс консультаций, чтобы получить по меньшей мере обратную связь, которую можно будет включить в черновой вариант консультаций и заменить ею часть комментариев.

### 3.2.2. Сотрудничество с другими органами банковского надзора

Там, где органам банковского надзора предоставлены полномочия издавать распоряжения низшего уровня с целью осуществления официальных законов, они должны координировать свои усилия с другими органами банковского надзора, чтобы определять содержание и порядок осуществления этих распоряжений. Равенство перед законом означает одинаковое отношение в схожих обстоятельствах, и это равенство должно отражаться не только в распоряжениях, но и в индивидуальных случаях. При прочих равных случайная ошибка в отчетности финансового учреждения, занимающегося ценными бумагами, не должна наказываться штрафом в размере \$ 100 000, а банк за подобную ошибку отделается простым предупреждением от органа банковского надзора.

Хотя обеспечение равенства перед законом уже становится обязательным правилом на высшем уровне, органы банковского надзора должны следить за тем, чтобы равенство поддерживалось даже в мельчайших деталях и чтобы аналогичные нарушения, совершенные организациями, находящимися в ведении разных органов банковского надзора, наказывались сходным образом.

#### **Пример 7.3 Национальное сотрудничество на уровне политики в США**

Консультативная группа по Закону о банковской тайне (BSAAG) включает представителей Министерства финансов, Сети по борьбе с финансовыми преступлениями (аналог подразделения финансовой разведки в США), Министерства юстиции, Управления по национальной политике контроля за распространением наркотиков, различных правоохранительных агентств, финансовых контролирующих агентств (в том числе саморегулирующиеся организации и регулируемые государством агентства) и представителей отрасли финансовых услуг, подпадающих под действие Закона о банковской тайне (включая торговые группы и практикующих специалистов). Консультативная группа получает на рассмотрение и составление мнения от министра финансов или назначенных им лиц информацию, касающуюся управления и контроля за выполнением Закона о банковской тайне, а также связанных с ней требований к отчетности и использования подобных данных правоохранительными органами. Кроме того, Консультативная группа информирует участников из числа представителей частного сектора о том, как правоохранительные агентства используют поданные отчеты. На основе этого диалога Консультативная группа дает рекомендации министру финансов по изменению требований к отчетности, чтобы помочь правоохранительным органам использовать эту информацию и /или сократить нагрузку на подотчетные организации.



### 3.2.3. Сотрудничество с подразделением финансовой разведки

Учитывая опыт подразделений финансовой разведки в области борьбы с отмыванием денег /финансированием терроризма и тот факт, что у себя в странах они первыми выявляют новые тенденции и методы, у органов банковского надзора есть все основания у них учиться. Такое обучение может

#### **Пример 7.4 Модель сотрудничества: Центр финансовой экспертизы в Нидерландах**

С целью более эффективной борьбы с финансовыми экономическими преступлениями и сохранения целостности финансовой системы голландские власти создали в декабре 1998 г. Центр финансовой экспертизы. Он является результатом усилий всех входящих в него органов, занятых надзором, регулированием или расследованиями в финансовом секторе, осуществляемыми под управлением Министерства финансов и Министерства юстиции.

Участниками центра являются Центральный банк Голландии, орган, регулирующий деятельность финансовых рынков, Налоговое и таможенное управление, прокуратура, служба финансовой разведки и расследований, подразделение финансовой разведки Голландии, Национальная полиция и региональное полицейское управление по округу Амстердам-Амстелланд. Служба общей информации и безопасности принимает участие в работе центра по мере необходимости. Таким образом, надзор, мониторинг, уголовные расследования, судебное преследование и разведка собраны вместе.

Центр проводит коллективные исследования в области финансовых экономических преступлений, включая финансирование терроризма. В частности, внимание уделяется выявлению возможных криминальных элементов в регулируемом финансовом секторе и сигналов раннего оповещения, указывающих на финансирование терроризма и снижение добросовестности в регулируемых институтах, а также доказательств уже совершенных нарушений. Идея заключается в том, что, работая сообща, участники могут выявить факты и тенденции, которые они не смогли бы обнаружить, работая в изоляции. Затем центр решает, как поступить с этими нарушениями, используя административное и /или уголовное право. Обычно в соответствии с проектами центра применяются административные меры, правовые или политические рекомендации, денежные штрафы или уголовное преследование.

Со времени своего создания Центр финансовой экспертизы внес заметный вклад в улучшение работы его участников. Было реализовано несколько проектов. Проект по криминальным сетям привел к началу трех расследований, включающих 58 финансовых учреждений (четыре из которых подозревались в участии в криминальных сетях). Проект о подпольной банковской деятельности вылился в конфискацию наркотиков, оружия, € 2,5 млн и четыре тюремных заключения. Кроме того, были завершены проекты, касающиеся некоммерческих организаций и финансирования терроризма, использования информации подразделения финансовой разведки и учреждений, работающих с ценными бумагами. В настоящее время идет работа по проектам с использованием подставных лиц, недвижимости и офшам обмена валюты, в результате которых начаты три уголовных расследования: случая отмывания денег на сумму € 36 млн выявления уголовных действий в офшорах обмена валюты и банке, а также в связи с гарантийными депозитами.

*Источник:* интервью с сотрудниками Всемирного банка, 2007 г.

помочь определить зоны высокого риска во время документарных и выездных проверок и выбрать информацию, которую они хотят получить от финансового учреждения. В зависимости от обстоятельств вместо обучения может оказаться достаточно простого обеспечения информацией. Подразделение финансовой разведки может также проводить общую подготовку органов банковского надзора, только начинающих работать в области борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, которых требуется ознакомить с основами.

Конечно, подразделение финансовой разведки может и самостоятельно осуществлять некоторые из задач надзора, и ему может понадобиться обучение проведению выездных проверок. Например, в Бельгии именно орган банковского надзора помогает подразделению финансовой разведки в проведении выездных проверок и проводит обучение на эту тему.

#### ***3.2.4. Сотрудничество с подотчетными учреждениями***

В соответствии с рекомендацией 25 «компетентные органы» должны обеспечить подотчетным им учреждениям руководящие документы и обратную связь. В то время как обратную связь обычно обеспечивает подразделение финансовой разведки, руководящие документы, помогающие организации осуществлять требования по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, может предоставлять орган банковского надзора. В конце концов, именно он впоследствии проводит мониторинг выполнения этих обязательств<sup>6</sup>.

В рекомендации 25 FATF помимо прочих стандартов и методов на ту же тему говорится о том, что руководящие документы должны «помогать финансовым учреждениям, а также определенным нефинансовым организациям и специалистам<sup>7</sup> осуществлять и выполнять соответствующие требования по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма»<sup>8</sup>.

В руководящих документах обычно разъясняются методы осуществления политики по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, включая процессы надлежащей проверки клиентов, оценку риска отмывания денег и финансирования терроризма, структуры бенефициарных собственников, ведение бухгалтерского учета, сообщения о подозрительных операциях, а также поддержание адекватного уровня обучения персонала и обмена опытом. В зависимости от конкретных местных обстоятельств руководящие документы могут отличаться в разных юрисдикциях. На острове Джерси, например, руководящие документы с разъяснениями требований по борьбе

с отмыванием денег/финансированием терроризма готовит Комиссия по финансовым услугам Джерси с помощью координационной группы представителей финансовой отрасли. В руководящих документах особая важность придается вопросам корпоративного управления (обязательствам советов директоров, задачам руководителей по выполнению требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма и т. д.) и культурным барьерам, мешающим эффективному выполнению требований по борьбе с отмыванием денег. Эти руководства активно обсуждаются с представителями отрасли. В Италии Банк Италии выпустил *Decalogo* — правила, где содержатся практические способы осуществления требований к внутреннему контролю и индикаторам необычных операций.

С международной точки зрения выпуск руководящих документов подтверждает, что юрисдикция заинтересована как в развитии эффективных правовых инструментов, так и в улучшении банками методов борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. В результате повышается доверие к стране и улучшается климат для ведения бизнеса.

Руководящие документы и постоянное сотрудничество между государственным и частным секторами не только способствуют построению доверия (см. пример 7.5), но и являются важным элементом эффективного режима по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма. Реагирование на риски, связанные с отмыванием денег/финансированием терроризма, можно ускорить, когда власти понимают местные условия и обстоятельства

### **Пример 7.5 Построение взаимного доверия в Гонконге**

Гонконгская денежно-кредитная администрация строит доверие с частным сектором с помощью регулярных встреч и дискуссий. А именно:

- составляет руководящие документы по осуществлению правил в частном секторе и консультируется с его представителями в процессе их составления;
- постоянно участвует в диалоге с частным сектором;
- принимает участие в работе отраслевых рабочих групп по вопросам, связанным с борьбой с отмыванием денег, таким как частные банки и политически значимые лица.

Для решения конкретных проблем администрация публикует письма к представителям банковского сектора на своем веб-сайте. В ее командах, осуществляющих документарные проверки, к каждому банку прикреплен сотрудник, отвечающий за поддержание с ним постоянной связи, в том числе по вопросам исправления недостатков, выявленных в ходе выездной проверки.

*Источник:* Интервью сотрудников Всемирного банка с Гонконгской денежно-кредитной администрацией.

и применяют адекватное регулирование, которое частный сектор может воспринять и эффективно осуществить<sup>9</sup>. Режим борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма вряд ли будет эффективен, если между государственным и частным сектором существует недоверие или если режим функционирует без полноценного участия частного сектора.

Руководящие документы обычно рассматривают в качестве «мягкого» законодательства, так как их выполнение не контролируется напрямую, но когда организация постоянно ими пренебрегает, это игнорирование может повлиять на решения о возможных действиях.

Однако руководящие документы носят групповой характер и отличаются от рекомендаций или инструкций, которые может выпустить орган банковского надзора после инспекции, тем, что являются обязательными и их выполнение контролируется и они всегда предназначены для конкретного финансового учреждения.

Руководящие документы касаются целой группы контролируемых организаций и могут относиться к каждому из аспектов системы по предотвращению отмывания денег и финансирования терроризма. Они не налагают на организации новые обязательства, но требуют продемонстрировать, как некоторые из уже наложенных обязательств осуществляются на практике.

И наконец, орган банковского надзора часто выполняет функции распределительного пункта в отношении списков, периодически публикуемых Комитетом Совета безопасности ООН в соответствии с резолюцией 1267 Совета безопасности, Комитетом по санкциям против террористической организации «Аль-Каида» и движения «Талибан». В списках перечислены физические и юридические лица, которые могут быть причастны к этим террористическим группам, и все страны обязаны заморозить все средства, принадлежащие этим лицам или контролируемые ими. Для этого центральный орган власти, обычно центральный банк или орган банковского надзора, распространяет вышеупомянутые списки среди национальных финансовых учреждений, чтобы в случае, если в каком-либо из них хранятся подобные средства, они были заморожены.

Кроме того, органы банковского надзора играют важную роль в организации обучения борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, что также является частью процесса сотрудничества. В зависимости от страны орган банковского надзора может проводить обучение финансовых учреждений напрямую (обычно готовя преподавателей) или предлагать проводить его другим институтам, например национальной ассоциации банкиров или ассоциации руководителей, отвечающих за вопросы борьбы с отмыванием

денег/финансированием терроризма. Например, в Корее подразделение финансовой разведки при сотрудничестве со Службой финансового надзора Южной Кореи является агентством, занимающимся обучением банков мерам борьбы с отмыванием денег. Подразделение финансовой разведки раз в полгода организует семинары, на которых сотрудники Службы финансового надзора вместе с внутренними аудиторами банка и руководителями, отвечающими за выполнение требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, собираются, чтобы обсудить эти вопросы. Цель подобных встреч (вместе с хорошей программой обучения) — помочь банкам улучшить выполнение требований стандартов борьбы с отмыванием денег и сократить риск отмывания денег. Во время дискуссий обсуждаются общие руководства по борьбе с отмыванием денег, например вопросы типологии необычных операций, выявленных в ходе выездных проверок, а также ответственности банков за борьбу с отмыванием денег, обмен информацией и выполнение правил, касающихся банковской тайны. Семинары направлены на формирование политики банков в отношении борьбы с отмыванием денег и создание/обновление планов обучения. Для этого Служба финансового надзора Южной Кореи разработала программу, которую банки могут использовать для обучения собственного персонала<sup>10</sup>. Учитывая трудности при идентификации структур бенефициарных собственников — клиентов банков Гонконга, Гонконгская денежно-кредитная администрация выпустила на этот счет специальное руководство. В нем от банков требуется проверять личность владельцев компаний-клиентов (включая бенефициарных собственников) и в случаях, когда бизнес представляет третья сторона, — оценить «профпригодность» всех посредников.

## 4. Международное сотрудничество

### 4.1. Общие положения

На международных встречах, где собираются представители органов, занимающихся борьбой с отмыванием денег, из разных стран, устанавливаются международные стандарты и разрабатываются лучшие методы, так же как на национальных встречах между органами по борьбе с отмыванием денег разрабатываются внутренняя политика и законодательство. С развитием финансовой отрасли, а также ростом и консолидацией банковских групп, действующих более чем в одной юрисдикции, сотрудничество между органами банковского надзора из разных юрисдикций происходит чаще и становится более институализированным. С целью продвижения такого сотрудничества и обмена опытом проводится ряд мероприятий.

Некоторые известные международные конференции по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма включают Международную группу по борьбе с финансовыми злоупотреблениями (FATF), региональные структуры, подобные FATF (FSRB)<sup>11</sup>, Группу «Эгмонт» (для подразделений финансовой безопасности, отвечающих за контроль выполнения банками требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма)<sup>12</sup> и для органов банковского надзора — Базельский комитет по банковскому надзору.

Базельский комитет работает над усилением структуры банковского надзора, продвижением управления рисками в банковской сфере и оказанием помощи в улучшении стандартов финансовой отчетности. Базельский комитет публикует материалы на тему бухгалтерского учета и аудита, достаточности основного капитала, проблем банков, международных вопросов, основных принципов эффективного банковского надзора, кредитного риска и секьюритизации, рыночного риска, операционного риска, прозрачности и раскрытия информации и, конечно, отмывания денег и финансирования терроризма.

Базельский комитет не обладает какими-либо официальными надгосударственными полномочиями по надзору, и его выводы не имеют юридической силы. Он скорее формулирует широкие стандарты и руководства по надзору и дает рекомендации, касающиеся методов работы, ожидая, что отдельные органы предпримут шаги по их осуществлению с помощью подробных распоряжений, постановлений или другим образом, наиболее подходящим к национальным системам их стран. Таким образом, Базельский комитет поощряет сближение с точки зрения общих подходов и стандартов, но не пытается добиться подробной гармонизации методов надзора в странах, чьи представители входят в комитет<sup>13</sup>.

#### **4.2. Сотрудничество между органами банковского надзора**

В 1997 г. Базельский комитет выпустил свои «Основные принципы эффективного банковского надзора», а в 2006 г. — переработанную версию этого документа<sup>14</sup>. Как гласит принцип 24, основной элемент банковского надзора заключается в том, что надзорные органы должны контролировать банковскую группу сообща, то есть адекватно следить за всеми аспектами бизнеса, который группа ведет по всему миру. В этом принципе подчеркивается, что банковские риски, включая риск потери репутации, не ограничиваются национальными границами. Полную информацию, необходимую для оценки риска контролируемого финансового учреждения, возможно получить, если

внутренний орган банковского надзора, то есть институт, осуществляющий надзор за основными операциями/головным офисом международного банка, имеет доступ к данным обо всех операциях банка — как в этой стране, так и за границей. И наоборот, орган банковского надзора принимающей стороны, то есть правительственное агентство, контролирующее по крайней мере некоторые из международных иностранных отделений или дочерних компаний банка, может потребовать доступ к информации из его головного офиса. Стандарты международного сотрудничества касаются доступа к информации органов банковского надзора как из страны, где расположен головной офис, так и из страны, где находятся отделения или дочерние компании, и условий, на которых предоставляется информация.

В Базельском основном принципе 25 более подробно говорится об отношении органов банковского надзора, контролирующих головной офис и дочерние компании. Работая с крупными зарубежными операциями банков, орган банковского надзора должен выяснить названия всех остальных органов банковского надзора, контролирующих этот банк, и достичь с ними неформальных или формальных договоренностей (например, подписать соглашение о взаимопонимании) об обмене соответствующей информацией. Она касается финансовых условий и показателей подобных операций в основной или принимающей стране, и обмен ее происходит на основе конфиденциальности. Там, где соглашений удастся достичь на основе формальных договоренностей о сотрудничестве, следует проинформировать об этом соответствующие банки и банковские группы. Орган банковского надзора страны, где расположен головной офис, должен обеспечить своего зарубежного коллегу информацией о:

- банке или банковской группе, чтобы показать перспективу действий, осуществляемых на территории страны;
- конкретных операциях, осуществляемых в стране;
- значительных проблемах, возникающих в головном офисе или где-либо еще, если это может оказать существенное влияние на безопасность и корректную работу дочерних компаний или отделений в соответствующих странах.

Орган банковского надзора страны, где расположены дочерние компании или отделения, должен обеспечить своего зарубежного коллегу информацией о:

- существенных или постоянных нарушениях требований надзора;
- вредных или потенциально вредных тенденциях в местных операциях банка, регулируемых внутренним органом банковского надзора;

- неблагоприятных оценках количественных аспектов операций банка, таких как управление и контроль рисков в офисах, расположенных в принимающей стране;
- любых существенных корректирующих мерах, предпринимаемых в связи с операциями банка, регулируемые внутренним органом банковского надзора.

В большинстве случаев требуется обмен хотя бы минимальной информацией между органами банковского надзора, но его частота и объем могут отличаться в зависимости от важности полученных сведений. Для этого орган банковского надзора страны, где расположены дочерние компании или отделения, сообщает органу банковского надзора страны, где расположен головной офис, когда операции банковской группы имеют значение для финансового сектора этой страны. И наоборот, орган банковского надзора страны, где расположен головной офис, сообщает органу банковского надзора страны, где расположены дочерние компании или отделения, когда операции банковских групп принимающей страны существенны для операций в основной стране. На иностранные банки должны распространяться те же требования отчетности, касающиеся благоразумия, инспекций и регулирования, что и на внутренние.

Прежде чем выдать лицензию, орган банковского надзора принимающей страны должен убедиться, что у внутреннего надзорного органа нет возражений, или попросить его предоставить заявление о том, что у него нет возражений.

В процессе лицензирования, а также надзора над зарубежными операциями орган банковского надзора должен оценить, практикует ли внутренний надзорный орган международный консолидированный надзор.

Чтобы оценить безопасность и корректность работы группы, а также выполнение требований программы «Знай своего клиента», внутренние органы банковского надзора должны иметь доступ в местные офисы банка и его дочерние компании. Однако, прежде чем наносить визиты в местные офисы или дочерние компании, внутренние органы банковского надзора должны проинформировать об этом органы банковского надзора принимающей страны. В такой ситуации органы банковского надзора принимающей страны обычно участвуют в качестве наблюдателей во время выездных проверок. Кроме того, органы банковского надзора, намеревающиеся предпринять важные меры, исходя из информации, полученной от другого органа банковского надзора, должны, насколько это возможно, сначала с ним проконсультироваться.



### **4.3. Сотрудничество органов банковского надзора по вопросам борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма**

Документ, выпущенный Базельским комитетом по банковскому надзору, «Надлежащая проверка клиентов» (октябрь 2001 г.) имеет более конкретное отношение к борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма; в нем приводятся стандарты и руководства по развитию надлежащих методов работы. Базельский комитет пропагандирует эти стандарты в банковской сфере и среди органов банковского надзора по всему миру. В феврале 2003 г. Базельский комитет выпустил общие руководства по надлежащим методам работы при открытии счетов и идентификации клиентов. В октябре 2004 г. это руководство дополнили документом «Консолидированное управление рисками по правилу «Знай своего клиента»», в котором изложены принципы эффективного подхода к управлению рисками по всей группе.

Стандарты документа, относящегося к надлежащей проверке клиентов, касаются как правил по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, так и методов надзора за выполнением этих правил. В стандартах надзора также затрагиваются вопросы надзора за банками, действующими более чем в одной юрисдикции.

Во время выездных проверок внутренний орган банковского надзора и аудиторы не должны сталкиваться с препятствиями при осуществлении задачи по проверке выполнения финансовым учреждением политики и процедур по программе «Знай своего клиента». При проверке документов клиента и случайной выборки счетов сотрудникам органа банковского надзора не должны мешать местные законы о банковской тайне, и они должны требовать доступ к отобранной информации об индивидуальных счетах клиентов, чтобы надлежащим образом оценить как применение стандартов по программе «Знай своего клиента», так и методы управления рисками. Разумеется, должны предприниматься меры безопасности для того, чтобы информация об индивидуальных счетах клиентов использовалась исключительно в законных целях надзора и чтобы получатель этой информации мог защитить ее удовлетворительным образом. Там, где политика в отношении программы «Знай своего клиента» материнского банка диктуется внутренними органами и конфликтует с правилами, принятыми в зарубежном офисе, внутренний орган банковского надзора должен обсудить с органом банковского надзора принимающей страны подлинные правовые препятствия. Если существуют непреодолимые препятствия и если не удастся найти удовлетворительной альтернативы, внутренний орган банков-

ского надзора должен разъяснить банку, что он по собственной воле может закрыть спорное отделение или от него потребует это сделать внутренний орган банковского надзора принимающей стороны. При окончательном анализе план выездной проверки должен включать механизм, позволяющий провести оценку, которая удовлетворит внутренний орган банковского надзора<sup>15</sup>.

Кроме Базельского комитета существует несколько региональных организаций и комитетов, которые также проводят мероприятия, где обсуждаются вопросы международного сотрудничества в области надзора<sup>16</sup>. В рекомендации 40 FATF говорится, помимо всего прочего, и о сотрудничестве между органами банковского надзора. В ней разъясняется, что любая полученная информация должна использоваться только в целях надзора и не должна передаваться в другие органы без разрешения органа банковского надзора, который ее предоставил. Однако обмен информацией должен происходить и по запросу, и по инициативе органа банковского надзора, считающего, что информация, которой он располагает, может представлять ценность для другого органа банковского надзора. Она должна предоставляться быстро, конструктивно и эффективно. У органов банковского надзора должна быть возможность делать запросы от имени другого органа банковского надзора и, если это разрешается внутренним законодательством, вести расследования по запросу (см. подробности в примере 7.6).

В вышеупомянутых стандартах соответствующим сторонам рекомендуется составить меморандум о договоренности или другое письменное соглашение, чтобы облегчить сотрудничество между органами банковского надзора (см. пример 7.7). Обычно эти документы подписываются двумя органами банковского надзора, но в настоящее время в вышеупомянутых региональных организациях создаются платформы, позволяющие сотрудничать нескольким органам банковского надзора<sup>17</sup>.

Двусторонние договоренности могут отличаться в зависимости от планируемого объема обмена информацией. Чем чаще и активнее проводятся зарубежные операции банка, тем более подробным будет Меморандум о договоренности или другой документ.

Кроме обмена информацией органы банковского надзора могут обмениваться сотрудниками. Европейский комитет органов банковского надзора предоставляет информационную интернет-платформу для своих членов и отслеживает желающих организовать временный обмен сотрудниками. Ассоциация банков Америки организует интернатуру для специалистов, имеющих опыт работы в системе банковского надзора менее трех лет. Цель

интернатуры — улучшить навыки участников, ознакомив их с технически более продвинутыми условиями.

## Примечания

1. Сюда могут относиться записи и регистрации правоохранительных агентств, данные о личности/паспорте, налоговых органов, таможенных органов, земельная регистрация, регистрация транспортных средств, регистр компаний, коммерческие базы данных и т. д.
2. Сюда могут относиться полиция, специальные подразделения полиции (например, по борьбе с наркотиками, терроризмом), отдел регистрации преступлений и преступников, агентства по борьбе с коррупцией, таможня, агентства, занима-

### **Пример 7.6** Масштаб сотрудничества между органами банковского надзора в ЕС

В 2006 г. для органов банковского надзора из стран Европейского союза Европейский комитет банковского надзора выпустил «Руководства по сотрудничеству между объединенными органами банковского надзора и органами банковского надзора принимающих стран». Масштаб сотрудничества/обмена информацией определяется значимостью конкретного финансового учреждения или общей ценностью для органа банковского надзора. В руководствах Европейского комитета банковского надзора отмечается следующее.

1. На степень сотрудничества и обмена информацией влияет значимость или общая ценность финансовых учреждений, как внутри группы, так и на местном рынке (рынках). Мнения объединенного органа банковского надзора и органов банковского надзора принимающей страны о степени важности или общей ценности различных финансовых учреждений и рисках, исходящих от этих учреждений для группы, могут отличаться. Важность и общая ценность остаются относительными концепциям, которые следует оценивать объединенным органам банковского надзора и органам банковского надзора принимающей страны в каждом конкретном случае и определять объединенным органам банковского надзора с целью контроля на консолидированной основе. Давая оценку, органы банковского надзора должны учитывать как минимум сложность, потенциальное воздействие и размер финансового учреждения.
2. Оценка значимости может включать широкий набор факторов, принимаемых во внимание по отдельности или в совокупности. Ниже приводится далеко не исчерпывающий список факторов для оценки значимости. Органам банковского надзора предлагается по необходимости учитывать большое число критериев.
3. Объединенный орган банковского надзора и органы банковского надзора принимающей страны могут обращать внимание на разные вещи при надзоре над конкретным финансовым учреждением. Поэтому важно, чтобы они сообщали друг другу о своих оценках значимости учреждения и причинах такой оценки, и принимали во внимание оценки друг друга при построении структуры сотрудничества. Рекомендуется периодически пересматривать оценку.

Полный текст руководств смотри на [www.c-eps.org/pdfs/GL09.pdf](http://www.c-eps.org/pdfs/GL09.pdf)

---

## Предотвращение отмывания денег и финансирования терроризма

- ющиеся внутренней/внешней безопасностью/разведкой, органы банковского надзора, налоговые инспекторы и др.
3. Также следует установить диалог между правительством и нефинансовыми компаниями и специалистами, например юристами, бухгалтерами и агентами по недвижимости. Например, в Корее руководители банковской отрасли, отвечающие за выполнение требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, сформировали неформальную сеть по обмену опытом и ежемесячно встречаются для обсуждения выполнения требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма и другого законодательства.
  4. Методология Базельских «Основных принципов эффективного банковского надзора», основной принцип 18, критерий 11.
  5. Орган банковского надзора может учитывать похожие положения (но на другом уровне), решая, предпринять ли более серьезные действия, наложив административный штраф, или ограничиться письмом или предупреждением.
  6. В этом отношении следует отметить, что рекомендация 25 включена в раздел рекомендаций под названием «Надзор и регулирование».

### **Пример 7.7** Сотрудничество Гонконга с иностранными органами банковского надзора

Гонконг подписал Меморандум о договоренности с иностранными органами банковского надзора, и Гонконгская денежно-кредитная администрация следит за обновлением информации по тем юрисдикциям, где работают гонконгские банки. И наоборот, органы, контролирующие иностранные отделения гонконгских банков, имеют доступ к Гонконгской денежно-кредитной администрации. Иностранные органы банковского надзора могут также получить отчеты Гонконгской денежно-кредитной администрации об инспекциях отделений иностранных банков, расположенных в Гонконге.

Кроме того, Гонконгская денежно-кредитная администрация играет активную роль на совещаниях руководителей центральных банков стран Восточной Азии и Тихого океана — организации сотрудничества центральных банков и государственных финансовых органов, чьей основной целью является укрепление сотрудничества между ее 11 членами из Восточной Азии и Тихоокеанского региона. Было создано три рабочих группы: первая — по платежным системам, вторая — по развитию финансовых рынков и третья — по банковскому надзору. Ранее Гонконгская денежно-кредитная администрация возглавляла Рабочую группу по банковскому надзору и принимала участие в качестве члена в двух других рабочих группах.

Кроме связей с встречами руководителей центральных банков Гонконгская денежно-кредитная администрация поддерживает отношения с региональными структурами, подобными FATF, и агентствами по надзору США. Недавно органы Гонконга и США начали программу обмена опытом, в рамках которой сотрудники Гонконгской денежно-кредитной администрации посетили Сеть по борьбе с финансовыми преступлениями и Управление контролера денежного обращения и приняли участие в выездных проверках банков США.

*Источник:* интервью сотрудников Всемирного банка с представителями Гонконгской денежно-кредитной администрации, 2006 г.

7. DNFBP: designated nonfinancial businesses and professions — определенные нефинансовые организации и специалисты.
8. Руководящие документы бывают полезны для разъяснения законодательства по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, а также национальных и международных стандартов, особенно недавно принятых. Например, в июне 2004 г. Гонконгская денежно-кредитная администрация распространила Приложение к Руководству по предотвращению отмывания денег и Пояснительную записку, отражающую изменения в 40 рекомендациях FATF. В процессе подготовки приложения Гонконгская денежно-кредитная администрация провела консультации с представителями банковского сектора и обсудила вопросы, вызывающее наибольшее беспокойство, а также практическое применение новых руководств. Для этого Гонконгская денежно-кредитная администрация организовала семинары по конкретным вопросам борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, например, надлежащая проверка клиентов для банковского обслуживания состоятельных клиентов, обслуживание корреспондентских счетов, включая офшорные центры, политических значимых лиц, представителей третьих сторон и зарубежные операции.
9. Всемирный банк и МВФ, 2004 г.
10. В банке KB (Kookmin Bank) создана всесторонняя программа обучения сотрудников, в том числе на основе руководящих документов, выпущенных корейским подразделением финансовой разведки. В нее входит программа по борьбе с отмыванием денег в центре обучения KB, самостоятельное обучение в отделениях и онлайн-курс для всех сотрудников, обучение через спутниковое вещание, совместное обучение менеджеров решению вопросов внутреннего контроля за борьбой с отмыванием денег и извещению о необычных типах операций. Например, в 2005 г. было распространено 23 извещения.
11. Региональные структуры, подобные FATF, имеют форму и функции, схожие с FATF, хотя и действуют на местном уровне. Некоторые члены FATF также являются членами этих организаций. Об этих организациях см. Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег в Южной Америке (GAFISUD, <http://www.gafisud.org>), Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег в странах Карибского бассейна (CFATF, <http://www.cfatf.org/>), Евразийская группа по борьбе 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/>) и Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег на Ближнем Востоке и в Северной Африке (MENAFATF, <http://www.giabasn.org/>).
12. Например, в 1995 г. группа подразделений финансовой безопасности, собравшаяся во дворце Эгмонт-Аренберг в Брюсселе, решила создать неформальную группу для стимулирования международного сотрудничества, теперь известную как Группа «Эгмонт». См. <http://www.egmontgroup.org/>.
13. См. Базельский комитет по банковскому надзору, История Базельского комитета и его членов, январь 2007 г.

---

**Предотвращение отмывания денег и финансирования терроризма**

14. Полный текст Базельских «Основных принципов» см. на <http://www.bis.org/publ/bcbs129.pdf>. Методологию оценки Базельских «Основных принципов» см. на <http://www.bis.org/publ/bcbs130.pdf>
15. Полное обсуждение см. в Базельском документе о надлежащей проверке клиентов, параграф 63 и далее на <http://www.bis.org/publ/bcbs85.pdf?noframes=1>. В дополнение к упомянутым документам Базельский комитет также опубликовал документ под названием «Обмен финансовыми данными в связи с борьбой с финансированием терроризма» (апрель 2002 г.), являющийся в основном кратким содержанием встречи органов банковского надзора G10 и правовых экспертов в Базеле в декабре 2001 г.
16. Это следующие организации: Ассоциация финансовых органов банковского надзора стран Тихоокеанского региона; Арабский комитет по банковскому надзору; Ассоциация органов банковского надзора банков Северной и Южной Америки (ASBA) ([www.asbaweb.org](http://www.asbaweb.org)); Группа органов банковского надзора стран Карибского бассейна; Рабочая группа по банковскому надзору Сопредседателей руководителей центральных банков стран Восточной Азии и Тихого океана ([www.emeap.org](http://www.emeap.org)); Группа органов банковского надзора из стран Центральной и Восточной Европы; Комитет европейских органов банковского надзора ([www.c-eps.org](http://www.c-eps.org)); Комитет банковского надзора европейской системы центральных банков; Группа франкоязычных банковских органов банковского надзора; Комитет по сотрудничеству органов банковского надзора стран Персидского залива; Исламский совет по финансовым услугам ([www.ifsb.org](http://www.ifsb.org)); Офшорная группа органов банковского надзора ([www.ogbs.net](http://www.ogbs.net)); Региональная группа по банковскому надзору стран Центральной Азии и Закавказья; Подкомитет органов банковского надзора SADC (Southern African Development Community — Сообщество развития юга Африки); Форум органов банковского надзора стран Юго-Восточной Азии, Новой Зеландии и Австралии, а также Комитет органов банковского надзора стран Западной и Центральной Африки.
17. Следует упомянуть организацию так называемых колледжей для органов банковского надзора под руководством Комитета европейских органов банковского надзора (подробную информацию см. на <http://www.c-eps.org/press/documents/CEBS%202007%20177%20rev%202%20for%20written%20agreements%20final%202.pdf>).

## **Приложение 1. Разработка эффективной структуры борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, поддерживающей инициативы по расширению доступа малоимущих граждан к финансовым услугам**

---

Мировое сообщество признает положительное экономическое влияние широкого доступа к финансовым услугам<sup>1</sup>. Всеохватывающая финансовая система обеспечивает финансовыми услугами как можно больше людей, особенно бедных и социально незащищенных, которые в прошлом не имели доступа к подобным продуктам и услугам.

Правительства стран, заинтересованных в приобщении населения к финансовым услугам, должны проследить за тем, чтобы их структуры борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма были эффективными и отвечали международным стандартам, но также должны гарантировать, что системы контроля не будут без необходимости ограничивать доступ к финансовым услугам. Системы контроля мер по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма по своей сути являются эксклюзивными, так как предназначены для выявления и сдерживания потенциальных уголовных преступлений в финансовой сфере. Однако, если системы контроля разработаны не тщательным образом, они могут исключить и честных, социально незащищенных клиентов.

Законы по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, например, требуют от потенциальных клиентов подтверждения данных с помощью официальных документов, получить которые бедным не так легко. Такое требование подрывает не только идею финансового вовлечения, но и системы борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, эффективность которой зависит от ее распространения: чем большее число человек и операций выпадает из пределов досягаемости системы борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, тем меньше возможно-

стей для выявления подозрительных операций в экономике в целом<sup>2</sup>. Таким образом, борьба с отмыванием денег/финансированием терроризма крепнет, когда система чутко реагирует на потребности приобщения населения к финансовым услугам<sup>3</sup>.

Системы контроля в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма часто стоят дорого, и поэтому их применение следует требовать по мере необходимости. Слишком консервативные системы контроля могут создавать ненужные денежные препятствия для бедных клиентов и подрывать конкуренцию на рынке: системы контроля могут до такой степени увеличить административные расходы мелких поставщиков услуг, что они будут вынуждены уйти с рынка. Это, в свою очередь, ограничит предложение финансовых услуг, таким образом препятствуя вовлечению населения в их сферу.

Основанный на рисках подход FATF и гибкость многих ее рекомендаций обеспечивает рамки для развития эффективной системы борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, поддерживающей приобщение населения к финансовым услугам<sup>4</sup>.

## 1.1. Разработка надлежащей политики

Необходимо, чтобы политика страны в отношении борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма была приведена в соответствие с ее политикой приобщения населения к финансовым услугам. Лучше всего, если соответствие возникает, когда конкретные вопросы сознательно затрагиваются в политике. Там, где рекомендации FATF позволяют проявлять гибкость и адаптивность, страна должна стараться приспособить меры по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма к местным условиям, в частности, к особенностям рисков отмывания денег и финансирования терроризма. В недавнем исследовании был выявлен ряд руководств, которые могут помочь стране в формулировании политики в этом отношении. Эти документы собраны в примере 1.1.

Формулируя политику, страна должна учитывать факторы, которые следует использовать для определения того, имеют ли продукты или услуги высокий или низкий риск нарушений в сфере отмывания денег и финансирования терроризма. Эти факторы часто включают стоимость и природу финансовой операции, а также происхождение, личность и национальность участвующих в ней сторон. Ограничения, относящиеся к соответствующим факторам, могут накладываться с целью ограничить потенциальный риск отмывания



**Пример 1.1** **Разработка эффективной системы борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, поддерживающей приобщение населения к финансовым услугам: руководства по формулированию политики**

1. Разработка политики.

Прежде чем устанавливать режим борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма или даже если такой режим уже установлен, должностные лица, определяющие внутреннюю политику финансового сектора, или сотрудники регулятивного органа должны обдумать взаимодействие между системой контроля в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма и приобщением населения к финансовым услугам. Политики должны остерегаться принятия стандартов поведения или формулирования правил, применяемых в других юрисдикциях, не обдумав их уместность и потенциальное воздействие в собственной юрисдикции.

2. Использование консультаций и гибкого подхода.

Чтобы достичь баланса между эффективной системой контроля в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма и приобщением населения к финансовым услугам, сотрудникам регулятивных органов потребуются постоянные консультации с основными заинтересованными группами. Эти группы включают в себя финансовые учреждения, как зарегистрированные, так и незарегистрированные, а также правоохранные агентства и другие национальные агентства, особенно те, которые отвечают за национальную инфраструктуру идентификации.

3. Оценка и определение риска.

Лица, определяющие политику финансового сектора, сотрудники соответствующих регулятивных органов, а также правоохранные агентства и службы безопасности должны оценивать внутренние риски отмывания денег и финансирования терроризма, исходя из информации, предоставляемой заинтересованными агентствами, а также официальными и неофициальными финансовыми и другими институтами. Выявленные риски следует распределять по финансовым подсекторам, учреждениям, операциям, категориям клиентов или другим подходящим характеристиками (например, географическому району) с целью составления схемы риска и следующих из нее приоритетов регулирования и контроля.

4. Выявление исключенных и незащищенных групп населения.

Следует выявлять уровни исключения некоторых групп из процесса вовлечения в сферу финансовых услуг, а также основные причины таких исключений, чтобы определить масштаб потенциального воздействия систем контроля в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма на приобщение населения к финансовым услугам. Исключенными группами называют всех лиц, не пользующихся финансовыми услугами, предоставляемыми финансовыми учреждениями, зарегистрированными в соответствующих органах банковского надзора за финансовыми услугами. К ним обычно относятся бедняки и неофициальные и не имеющие документов мигранты.

5. Оценка имеющихся внутренних ресурсов.  
Системы контроля в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, которые невозможно применить за счет внутренних ресурсов, обычно увеличивают уровень исключения некоторых групп населения из сферы финансовых услуг и не способствуют эффективному управлению рисками в борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма. Основные национальные ресурсы, нуждающиеся в оценке, включают в себя: 1) возможности поставщиков финансовых услуг (например, их систем); 2) возможности сотрудников регуляторных органов/органов банковского надзора финансового сектора (включая подразделение финансовой разведки, если оно уже создано) и 3) масштаб, добросовестность работы и доступность национальных или иных систем идентификации.
6. Снижение контроля за низкорискованными операциями.  
Там, где риск отмывания денег (в отличие от риска финансирования терроризма, для которого пока не разработана шкала оценки риска) достаточно низок, можно ослабить контроль, чтобы облегчить приобщение населения к финансовым услугам. Такие поправки направлены на смягчение или снижение невозможности или сложности для клиентов предоставления документов, подтверждающих их личность или адрес проживания; расходов на выполнение требований систем контроля за финансовыми учреждениями; обязательств по надлежащей проверке клиентов и ведению учета (особенно это относится к требованиям вести физические записи, а именно — к разовым операциям).
7. Установление последовательности контроля в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма на основе концепции риска.  
Там, где у стран нет возможности полностью и эффективно осуществлять контроль в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма по всем надлежащим операциям и финансовым учреждениям, можно применять последовательный метод. Уровень контроля должен определяться возможностями участвующих в нем финансовых учреждений и регулятивных органов. Установление последовательности и масштаба контроля должно сочетаться с созданием структуры для управления ростом требуемых возможностей, чтобы обеспечить международные стандарты.
8. Продвижение облегчения формализации рыночных реформ.  
Соседствующие цели эффективного контроля в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма и приобщением населения к финансовым услугам можно более успешно достичь с помощью рыночных стимулов, которые: 1) формализуют неформальных и незарегистрированных поставщиков финансовых услуг и/или 2) направляют пользователей неофициальных финансовых услуг к официальным или зарегистрированным поставщикам. Хотя такие реформы, строго говоря, не являются частью мер по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, их краткосрочное воздействие на обе цели может быть более значительным, чем сами меры по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, поэтому регулятивным органам следует иметь их в виду при вводе систем контроля в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.

9. Развитие национальной инфраструктуры идентификации.  
Если национальной инфраструктуре идентификации и другим частным базам данных не хватает масштаба и достоверности, а финансовым учреждениям сложно или дорого пользоваться ими в целях проверки информации, государство должно решить эти проблемы.

Прочитано из Bester, H., D. Chamberlain L. de Koker, C. Hougaard, R. Short, A. Smith и R. Walker. Контроль выполнения стандартов FATF в развивающихся странах и приобщение населения к финансовым услугам: Данные и руководства Инициативы FIRST (2008 г.).

денег/финансирования терроризма со стороны конкретного продукта. См. пример A1.2.

Монетарные ограничения могут использоваться для сдерживания рисков отмывания денег, но они не рекомендуются FATF в качестве подходящих для контроля риска финансирования терроризма. Отмывание денег обычно включает значительные суммы, в то время как террористическая деятельность может финансироваться с помощью небольших сумм. Таким образом, монетарные ограничения сами по себе не являются эффективным средством для контроля риска финансирования терроризма. Однако мало какие методы контроля эффективны, когда применяются сами по себе. Более эффективны механизмы контроля, сочетающие в себе ряд методов. То же самое относится к применению монетарных ограничений в отношении риска финансирования терроризма.

Недавний опыт в отношении трансформационного мобильного банкинга, описанный в приложении 2, иллюстрирует подход на основе услуг. В приложении 3 описаны уроки, которые можно извлечь из опыта Южной Африки в отношении продуктов с низким риском.

## 1.2. Важность соответствующего надзора

В стране, где приобщение населения к финансовым услугам не является приоритетом правительства, органы банковского надзора обычно уделяют внимание только системам контроля в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма в регулируемых финансовых учреждениях. Учреждения, имеющие консервативные системы контроля, как правило, получают положительные отзывы. Однако в стране, поддерживающей приобщение

населения к финансовым услугам, органы банковского надзора обращают внимание и на соответствие систем контроля риску, связанному с рядом продуктов и услуг. Если они несут в себе высокий уровень риска, требуются консервативные системы контроля, но они не всегда уместны для продуктов с низким уровнем риска. Такие системы могут применяться при контроле продуктов с низким уровнем риска отмывания денег и финансирования терроризма, однако иногда они оказывают серьезное отрицательное влияние на доступность этих продуктов. Если системы контроля значительно ограничивают доступность финансовых продуктов и услуг, значит, они ограничивают и масштаб борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, подрывая, таким образом, более широкие цели такой борьбы.

Если орган банковского надзора считает, что регулируемое финансовое учреждение применяет слишком строгий контроль по отношению к конкретному продукту, важно обсудить этот вопрос с данным учреждением, чтобы понять причины подобного контроля. Регулируемое финансовое учреждение должен защищаться от преступных действий, поэтому органу банковского надзора следует проявлять осторожность, вмешиваясь в его дела и настаивая на ослаблении контроля, если учреждение считает такое ослабление неуместным. Однако может выясниться, что системы контроля были разработаны без надлежащего анализа или оценки рисков или воздействия систем контроля. В этом случае орган банковского надзора может обязать финансовое учреждение пересмотреть качество используемых процессов оценки риска и управления рисками. Если ненадлежащие системы контроля были приняты по незнанию, финансовое учреждение можно снабдить руководством для разработки и принятия надлежащих систем контроля. Однако, если орган банковского надзора придет к выводу, что ненадлежащие системы контроля в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма используются для того, чтобы исключить клиентов с низким уровнем дохода, может понадобиться вмешательство регулятивных органов.

Процесс надзора также следует использовать для оценки криминального риска продуктов с низким уровнем риска. Системы контроля, как правило, разрабатываются на основе предположений об уровне риска продуктов и услуг. Важно проверить эти предположения после введения систем контроля<sup>5</sup>. Орган банковского надзора должен определить, противостоят ли системы контроля риску экономичным и практичным образом. В число основных факторов, которые следует учитывать, входят следующие:

- Почему банк считает, что данный продукт или услуга имеет низкий уровень риска?

- Каковы происхождение и масштаб используемых систем контроля?
- Какова способность данных систем контроля смягчать риск, который несет продукт или услуга?
- Возможно ли использование банком более экономичных систем контроля?
- Могут ли широкие слои населения сравнительно легко отвечать требованиям систем контроля?

Органу банковского надзора следует запросить у регулируемого финансового учреждения статистику в отношении использования подложных документов, удостоверяющих личность, краж, отмывания денег и финансирования терроризма по продуктам с высоким и низким уровнем риска.

Эта статистику, при ее наличии, что является редкостью, следует проанализировать, чтобы определить, подтверждает ли она сделанные предположения о риске. В реальности от продуктов с низким уровнем риска можно ожидать определенной доли преступных действий. Однако количество правонарушений должно быть ограничено, и их уровень должен быть значительно ниже, чем в сфере продуктов с более высоким риском. Если статистика не подтверждает предположения, следует пересмотреть соответствующие правила и системы контроля финансовых учреждений.

### **Пример 1.2** Процедуры по программе «Знай своего клиента» в Южной Африке

В Южной Африке было решено облегчить доступ малоимущих граждан к основным финансовым услугам. С этой целью отменили требование получать и проверять данные о месте жительства для получения основных финансовых продуктов. К этим продуктам стали применять следующие системы контроля и ограничения, направленные на снижение риска отмывания денег и финансирования терроризма, который может возникнуть в связи с ослаблением требований<sup>а</sup>.

1. Тип клиента: продукты доступны только физическим лицам, но не компаниям и другим юридическим лицам.
2. Национальность клиента: клиенты должны быть гражданами или резидентами Южной Африки.
3. Внутренние операции: не разрешаются переводы за границу, за исключением платежей с банковских терминалов или снятия наличных в валютной зоне южноафриканского рэнда.
4. Денежные ограничения: существует суточный и месячный лимит на снятие, переводы и платежи. Если речь идет о счете, то ограничение устанавливается на баланс, который должен на нем поддерживаться. Это ограничение усиливается положением, согласно которому клиент не может иметь более двух подобных счетов в одном и том же финансовом учреждении.

<sup>а</sup> Де Кокер. Управление риском отмывания денег и финансирования терроризма в финансовых продуктах и услугах с низким уровнем риска в Южной Африке. FinMark Trust 2008.

## Примечания

1. Demirgüç-Kunt, A., T. Beck, and P. Honohan. Finance for all? Policies and pitfalls in expanding access. The World Bank (2008). <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTPRRS/EXTFINFORALL/0,,menuPK:4099731~pagePK:64168092~piPK:64168088~theSitePK:4099598,00.html>.
2. De Koker, L. «Money laundering control and suppression of financing of terrorism: Some thoughts on the impact of customer due diligence measures on financial exclusion». 2006 Journal of Financial Crime 26 43-44.
3. Bester, H., D. Chamberlain, L. de Koker, C. Hougaard, R. Short, A. Smith, and R. Walker. Implementing FATF standards in developing countries and financial inclusion: Findings and guidelines FIRST Initiative (2008).
4. Isern, J., D. Porteous, R. Hernandez-Coss, and C. Egwuagu. AML/CFT regulation: Implications for financial service providers that serve low-income people. CGAP Focus Note 29 (2005). <http://www.microfinancegateway.org/content/article/detail/27418>
5. De Koker, L. *Money laundering and terror financing risk management of low risk financial products and services in South Africa*. FinMark Trust (2008).

## Приложение 2. Управление рисками отмывания денег/финансирования терроризма для продуктов с низким уровнем риска: примеры дистанционного банковского обслуживания

---

Многие банки уже в течение некоторого времени предлагают банковское обслуживание по мобильному телефону. Эти услуги обычно поддерживают использование банковских счетов, открытых традиционным способом, после общения с представителем банка. Однако недавно в ряде стран разрешили предоставлять некоторые финансовые услуги, особенно банковские, со счетов, открытых и активированных через мобильный телефон без личного контакта с банком или представителем банка<sup>1</sup>. Д. Портос называет это явление «добавочным» мобильным банкингом, а счета, открытые с помощью мобильного телефона, которые помогают охватить финансовыми услугами неохваченные слои населения, — «трансформационным» мобильным банкингом<sup>2</sup>.

Трансформационный мобильный банкинг представляет собой мощный канал расширения доступа к финансовым услугам, особенно в странах с большими территориями и немногочисленным населением, для которого не подходят традиционные банковские услуги через отделения<sup>3</sup>. Таким образом, подобные услуги можно использовать для увеличения зоны охвата системы борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма и формализации операций, осуществляемых неформально наличными. Однако некоторые характеристики мобильного банкинга могут использоваться и в преступных целях. В документе Всемирного банка<sup>4</sup> выделяются следующие потенциально уязвимые места:

- *анонимность*: риск незнания настоящей личности клиента;
- *неуловимость*: возможность исказить суммы, происхождение и получателей мобильных операций;
- *быстрота*: скорость, с которой могут осуществляться незаконные операции;

- *слабый надзор со стороны регулятивных органов и органов банковского надзора*: отсутствие ясности роли и обязанностей регулятивных органов в области телекоммуникаций и финансов снижает качество надзора.

В документе рекомендуется для оценки рисков отмывания денег и финансирования терроризма в области мобильных банковских услуг вместо метода на основе поставщика использовать метод на основе услуг. Границы услуг финансовых поставщиков в области банкинга, телекоммуникаций, кредитных карт и мобильных услуг стираются. С переходом операторов мобильной связи и платежных систем в сектор финансовых услуг потенциальный риск скорее зависит от характеристик и сложности предоставляемых услуг, чем от их поставщика. Метод на основе услуг предлагает больше гибкости при выявлении и уменьшении реального риска отмывания денег и финансирования терроризма и более благоприятен для создания равных условий для всех поставщиков всех видов услуг.

Чтобы анализировать риски отмывания денег и финансирования терроризма и предлагать эффективные методы их снижения, в документе Всемирного банка рекомендуется анализировать четыре основных типа мобильных финансовых услуг по отдельности. К ним относятся:

- *мобильная финансовая информация*: возможность для клиентов просматривать свои личные счета и общую финансовую информацию без проведения операций;
- *мобильные банковские счета и счета ценных бумаг*: возможность для держателей банковских счетов и счетов ценных бумаг проводить операции;
- *мобильные платежи*: возможность для держателей небанковских счетов и счетов ценных бумаг проводить платежи с мобильных телефонов;
- *мобильные деньги*: возможность для пользователей хранить деньги на своем мобильном телефоне или мобильном счете в форме электронных денег, которые можно использовать в разнообразных целях, в том числе переводить другим пользователям и в наличные деньги и обратно.

Эти услуги, которые на практике часто комбинируются, имеют различные профили риска. Самый высокий риск несут те, которые дальше других отошли от традиционных моделей финансовых услуг (особенно мобильные деньги), но они же имеют и самый большой потенциал для повышения уровня приобщения населения к финансовым услугам. Мобильные финансовые услуги по своей природе имеют высокий уровень риска, но если контролировать



их с помощью надлежащих мер, потенциал отмывания денег или финансирования терроризма можно ограничить.

В документе Всемирного банка указаны различные меры по снижению риска для конкретных услуг. К этим мерам относятся следующие:

- *анонимность* можно снизить с помощью усиления процедур по программе «Знай своего клиента» и инструментов идентификации;
- *неуловимость* можно уменьшить с помощью ограничений на операции и усиление контроля за действиями клиентов, а также мониторинга и отчетности;
- *быстроту* можно контролировать, блокируя определенные типы операций и управляя рисками поставщиков третьей стороны;
- *слабый надзор* можно усилить с помощью прозрачных руководств по мобильным услугам, более четкого процесса лицензирования и регулирования деятельности поставщиков, а также эффективного надзора за рисками и управлением рисками поставщиков банковских и небанковских мобильных финансовых услуг.

Риски отмывания денег и финансирования терроризма, связанные с различными услугами, следует оценивать, но ими можно эффективно управлять в рамках структуры рисков, предложенных FATF.

*Источник:* Chatain, P-L., R. Hernandez-Coss, K. Borowik, and A. Zerzan. *Integrity in Mobile Phone Financial Services*, working paper 146, The World Bank (2008).

## Примечания

1. См.: Lyman, T., D. Porteous, and M. Pickens. *Regulating transformational branchless banking: Mobile phones and other technology to increase access to finance*. CGAP Focus Note 43 (2008) (<http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.2583>). Ivatury, G. and I. Mas. *The early experience with branchless banking*. CGAP Focus Note 46 (<http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.2640>).
2. См.: D. Porteous. *Just how transformational is m-banking?* (a study commissioned by FinMark Trust) ([http://www.finmarktrust.org.za/Documents/transformational\\_mbanking.pdf](http://www.finmarktrust.org.za/Documents/transformational_mbanking.pdf)). (2007)
3. Lyman, T., D. Porteous, and M. Pickens. *Regulating transformational branchless banking: Mobile phones and other technology to increase access to finance*. CGAP Focus Note 43 (2008) (<http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.2583>).
4. Chatain, P-L., R. Hernandez-Coss, K. Borowik, and A. Zerzan. *Integrity in Mobile Phone Financial Services*, working paper 146, The World Bank (2008).



## **Приложение 3. Принципы управления рисками для продуктов с низким уровнем риска: некоторые руководства**

---

В Южной Африке была создана структура, позволяющая банкам предлагать основные финансовые продукты, которые повышают уровень приобщения населения к финансовым услугам. Такие продукты подпадают под упрощенный контроль.

В недавнем исследовании были продемонстрированы природа и масштаб связанных с ними преступлений. Исследование выявило, что уровень преступности в связи с этими продуктами действительно ниже по сравнению с другими, стандартными финансовыми продуктами. Исследование также привело к ряду выводов, которые могут помочь регулятивным органам, желающим разработать сходную структуру. Ниже эти методические рекомендации рассмотрены более подробно.

### **Тщательная разработка структуры для продуктов с низким уровнем риска**

Регулятивный орган, обеспокоенный возможным влиянием борьбы с отмыванием денег / финансированием терроризма на доступ к финансовым услугам, должен создать ясную и четкую структуру, обеспечивающую соответствующую помощь. Разработка этой структуры должна подкрепляться информацией из исследований реалий и потребностей лиц, не охваченных банковскими услугами. После введения структуры для продуктов с низким уровнем риска регулятивный орган должен вести мониторинг по использованию соответствующих продуктов и злоупотреблению ими. Преступления, которые все-таки совершаются, следует анализировать, чтобы структура не допускала непропорционально высокого риска. Если его уровень вызывает беспокойство, требуется внести в структуру необходимые изменения.

## Оценка и управление риском отмывания денег и финансирования терроризма для продуктов с низким уровнем риска

Банки должны сознательно оценивать риск отмывания денег и финансирования терроризма, связанный с продуктами с низким уровнем риска. Эти продукты подвержены риску, и хотя его уровень может быть невысок, его следует учитывать и управлять им. Управление рисками требует мониторинга происходящих правонарушений и тщательного обзора систем контроля в свете их практического применения. Профиль риска многих продуктов с низким уровнем риска обычно возрастает, если преступники находят способы обойти системы контроля или злоупотребить продуктом, несмотря на применение ограничений. Поэтому важно проводить мониторинг рисков, чтобы при необходимости можно было применить дополнительные или другие системы контроля. В этом процессе важно сравнивать профиль риска продуктов с низким уровнем риска с профилем продуктов со стандартным и высоким уровнем риска. Сравнение позволит гарантировать, что низкий уровень правонарушений по продуктам с низким уровнем риска не приведет к введению несоразмерного контроля.

## Профиль клиентов

Банки должны идентифицировать клиентов, их личность должна проверяться в соответствии с национальной структурой борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Таким образом, у банка есть сведения о том, кто его клиент. Однако с точки зрения управления риском отмывания денег и финансирования терроризма информация о личности клиента не всегда полезна. Такие сведения, как источник дохода и предполагаемые цели использования продукта, является более ценной информацией, так как позволяет банку составить представление о профиле будущих операций клиента. Если проводимая операция не соответствует этому профилю, проводится проверка клиента и его счета, что может привести к предоставлению сообщения о подозрительной операции. По сравнению с проверкой на основе документов составление профиля стоит сравнительно недорого и меньше раздражает клиентов. Информация просто записывается и представляет собой ценность независимо от того, проверена она или нет. Такая информация не только повышает эффективность мониторинга операций, но и экономит средства, потому что помогает следователям закрывать расследования в тех случаях, когда необычные операции можно удовлетворительно объяснить с помощью профиля конкретного клиента.

## Внимание на вероятных клиентов

Банки должны предусмотреть меры по контролю, когда они разрешают состоятельным клиентам пользоваться продуктами, разработанными для бедных и социально незащищенных слоев населения. Там, где была определена целевая группа и разработаны меры контроля для нее, следует обратить внимание на случаи, когда доступ к продукту получают лица, не относящиеся к этой группе. Нет необходимости отказывать им в использовании продуктом, но дополнительные меры контроля могут оказаться уместными.

## Проведение тщательной проверки, обучения и мониторинга агентов

Банки, пользующиеся услугами агентов для рекламирования своих продуктов и помощи потенциальным клиентам в открытии счетов, должны тщательно управлять рисками, связанными с этими агентами. Обычно они работают за пределами отделений банка и не интегрированы в его структуру. Агенты могут не разделять организационные ценности банка и не проявлять к нему сильной лояльности. Таким образом, они более уязвимы, когда речь идет о запугивании и коррупции. Риск на уровне агентов возрастает при работе за комиссионные, так как они скорее откроют счет, чем откажут в его открытии.

Таким образом, важно проверять прошлое потенциального агента. Следует, например, удостовериться, что он не имеет судимости. Кроме того, новых агентов следует ознакомить с этическими принципами и ценностями банка. Ориентирование на выполнение этических принципов должно происходить постоянно, чтобы агенты помнили о них и стремились защитить банк от злоупотреблений со стороны преступников. Работа агентов составляет часть контрольных процедур банка, поэтому важно проводить их обучение на тему процедур по борьбе с отмыванием денег и распознавания фальшивых документов, удостоверяющих личность, а также идентификации подозрительных клиентов. Агенты обычно хорошо знают клиентов по месту своего жительства и могут хорошо распознавать возможные риски после обучения контрольным мерам по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма.

## Лимит на снятие денег удаленным способом

Преступники особенно чувствительны к ограничениям на снятие денег, особенно через банкоматы. Финансовые учреждения, имеющие консерватив-

---

## Предотвращение отмывания денег и финансирования терроризма

ный лимит на снятие средств, лучше защищены от злоупотреблений, чем учреждения, имеющие более либеральные ограничения. Учитывая стоимость большинства операций по этим продуктам, консервативные ограничения вряд ли создадут трудности для большинства бедных клиентов, пользующихся подобными счетами. Общие ограничения можно смягчить, предоставив клиенту более высокий ежедневный лимит, если он прошел определенные процедуры контроля.

## Обучение клиентов

Для многих пользователей продуктов с низким уровнем риска это первый опыт пользования банковской системой. Большинство из них не всегда понимает, что опасно разрешать посторонним пользоваться их счетами для операций. Они могут осознавать опасность кражи, но необязательно понимать, как можно использовать счет с нулевым балансом для отмывания денег, а их самих — в качестве подставных лиц, чтобы открыть счета для преступников. Поэтому важно предупреждать клиентов об этой опасности при открытии таких счетов, и на подобные вопросы следует постоянно обращать внимание в процессе общения банка с клиентами.

*Источник: De Koker, Money Laundering and Terror Financing Risk Management of Low-risk Financial Products and Services in South Africa. FinMark Trust (2008).*

## **Приложение 4. Подготовка и проведение выездной проверки выполнения требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма**

---

Сложно разработать процедуры инспекции, которые можно было бы применять в любой стране, учитывая различия в законодательстве, правилах и политике. Тем не менее можно привести примеры процедур и концепций проверок, которые юрисдикции могут принять или по необходимости модифицировать. В этом приложении более подробно, глубоко и с практической точки зрения изложены многие из идей, представленных в основном тексте, особенно в главе 5. Большинство процедур были позаимствованы из справочника, используемого банковскими регулятивными органами США. Этот справочник, доступный через Интернет<sup>1</sup>, является полным и включает в себя многие из рекомендаций FATF и лучший международный опыт. Сотрудники Всемирного банка внесли некоторые изменения в конкретные примеры, чтобы странам-клиентам было проще применять их в собственной банковской отрасли.

Раздел 4.1 начинается с шагов, которые необходимо предпринять с целью организации проверки, и включает процесс ее планирования и определения масштаба. В разделе 4.2 описана проверка оценки банком риска отмывания денег и финансирования терроризма. Раздел 4.3 посвящен оценке программы выполнения банком мер по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, а в разделе 4.4 представлены другие области инспектирования в рамках выездной проверки, особое внимание в которой уделяется основным элементам мер по предотвращению отмывания денег и финансирования терроризма (идентификации клиентов, надлежащей проверке клиентов, отчетности по подозрительным операциям и т. д.). В разделах 4.5 и 4.6 внимание уделяется требованиям надлежащей проверки клиентов, ведения учета и отчетности по подозрительным операциям, а в разделе 4.7 — оценке выполнения банком требований регулятивных органов в отношении ведения учета по иностранным корреспондентским счетам. В разделе 4.8 представле-

ны требования по надлежащей проверке в сфере банковского обслуживания частных клиентов и даны рекомендации по их оценке, в то время как раздел 4.9 посвящен тому, как инспекторы должны работать с другим счетами с высокой степенью риска.

## **4.1. Объем и план инспекции**

### **4.1.1. Цели**

Цели инспекторов — выявить риски банка, связанные с отмыванием денег/финансированием терроризма, наметить объем проверки и составить ее план. Этот процесс включает определение необходимого количества сотрудников и навыков, необходимых для изучения и отбора процедур. Чтобы инспектору было легче понять профиль риска банка и определить надлежащий объем проверки в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, он одновременно с проведением оценки банка на риск отмывания денег и финансирования терроризма должен предпринять следующие шаги.

### **4.1.2. Шаги, которые необходимо предпринять**

#### *Подготовительная работа по определению масштаба выездной проверки*

Трудно оценить масштаб работы в ее начале без предварительных действий, помогающих руководителю команды инспекторов определить ее длительность, характер расследований, длительность визита и количество помощников. Как правило, подготовительная работа включает просмотр основных документов, имеющихся в отделе документарных проверок или в банке. В число наиболее важных задач входят следующие.

Просмотреть отчеты о предыдущих инспекциях и ответы руководства банка на ранее выявленные нарушения, недостатки и рекомендации в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Выяснить, обсудив с руководителем этой или предыдущей инспекции, имеется ли какая-либо дополнительная информация или факты, вызывающие беспокойство, не отраженные в соответствующих документах. Просмотреть статьи в новостях, имеющие отношение к банку или его руководству.

Просмотреть документы, относящиеся к предыдущим инспекциям, чтобы выявить, какие конкретно процедуры проверки в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма уже проводились; получить контактную информацию о сотруднике, отвечающем за выполнение требований по борь-



бе с отмыванием денег; выяснить, какие отчеты и форматы используются банком для выявления необычной деятельности; выявить ранее отмеченные банковские операции с высоким уровнем риска и просмотреть предыдущие рекомендации по инспекции данного банка.

Чтобы составить представление о руководстве банка, включая лицо, отвечающее за выполнение требований по борьбе с отмыванием денег, обсудить с руководством банка и прочими должностными лицами следующие вопросы:

- программа выполнения требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма;
- структура управления мерами по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма;
- оценка риска отмывания денег и финансирования терроризма;
- система мониторинга подозрительной деятельности и отчетность по ней;
- уровень и масштаб автоматизированных систем борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма

Письменно проинформировать банк о дате начала проверки. В письме должно сообщаться, какую информацию и данные учета банк должен предоставить в первый день проверки и, при необходимости, какую информацию и данные учета банк должен выслать заранее (и к какой дате).

Просмотреть документы, присланные банком по запросу, и проверить полноту информации и данных. Если какие-либо документы отсутствуют, направить еще одно письмо или иным образом сообщить об этом руководству банка.

Прочитать переписку между банком и его основными регулятивными органами. Инспектору следует познакомиться со следующей информацией:

- банковские формы, по которым ожидается решение, одобренные или неодобренные;
- изменения в документах банковского контроля (если применяются);
- утверждения на должность новых директоров или руководителей высшего звена (если применяются);
- подробная информация о встречах с руководством банка;
- другая значительная деятельность, влияющая на банк или его руководство.

Просмотреть всю переписку между банком, его основными и внешними регулятивными и правоохрнительными органами на тему выполнения

требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма. Подобная переписка, особенно с подразделением финансовой разведки и другими компетентными органами, может содержать вопросы, относящиеся к проверке, например:

- ошибки при подаче сообщений о подозрительных операциях, крупных операциях с наличностью или других сообщений, требуемых в данной юрисдикции;
- административные или другие санкции, применявшиеся или применяемые в данный момент подразделением финансовой разведки или другим компетентным органом;
- вызовы в суд или задержания правоохранительными органами;
- извещение о том, что компетентные органы юрисдикции применили принудительное закрытие счета в отношении не сотрудничающих иностранных клиентов, имеющих корреспондентские счета.

Просмотреть сообщения о подозрительных операциях<sup>2</sup>, отчеты о крупных суммах и другую информацию по отчетам в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма, полученную из базы данных банка. Руководитель инспекции определяет время, которое понадобится на проверку. В перечисленных документах следует обратить внимание на следующие данные, которые необходимо проанализировать на необычность:

- объем и типы банковской деятельности и ее соответствие роду занятий клиента или виду его бизнеса;
- количество и объем операций в местной валюте со стороны клиентов с высокой степенью риска;
- объем отчетов о крупных суммах;
- объем сообщений о подозрительных операциях и крупных операциях с наличностью по сравнению с размером банка, ростом его активов или депозитов и географическим расположением.

Не следует устанавливать планируемые объемы или «квоты» для сообщений о подозрительных операциях и крупных операциях с наличностью для банков конкретного размера или находящихся в определенной местности. Однако в ходе проверки инспекторам следует обратить внимание на значительные изменения объема или характера сообщений о подозрительных операциях и крупных операциях с наличностью и выяснить возможные причины таких изменений.

Просмотреть внутренние и внешние аудиторские отчеты и рабочие документы, относящиеся к выполнению требований по борьбе с отмыванием

денег/финансированием терроризма и установить полноту и качество аудита, его результатов и ответов руководства, а также выяснить, какие меры были приняты для устранения недостатков. Обзор работы, процедур и оценок независимых аудиторов обеспечит инспекторов полезной информацией об адекватности программы выполнения требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма.

На основе вышеупомянутых процедур проверки и одновременно с проверкой оценки банком риска отмывания денег и финансирования терроризма разработать первоначальный план инспекции. Руководитель инспекции должен адекватно зафиксировать и план, и любые изменения, которые вносились в него в ходе инспекции. Процесс определения масштаба и плана проверки должен обеспечить знакомство инспектора с программой выполнения банком требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, историей выполнения требований и профилем риска, включая продукты, услуги, клиентов и географическое положение.

Хотя план инспекции может в любой момент меняться в зависимости от фактов, выявленных в ходе выездной проверки, первоначальная оценка риска позволяет инспектору установить разумный масштаб проверки в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. Чтобы процесс проверки был успешным, инспекторы должны поддерживать открытое общение с руководством банка и обсуждать беспокоящие их вопросы по мере их возникновения.

## 4.2. Проверка оценки банком риска отмывания денег и финансирования терроризма

Следующей задачей после определения масштаба проверки и составления ее плана является проверка оценки банком риска отмывания денег и финансирования терроризма. Это делается для того, чтобы команда инспекторов могла понять предрасположенность банка к риску отмывания денег и финансирования терроризма.

### 4.2.1. Цели

Если банк не подготовился к оценке риска отмывания денег и финансирования терроризма, органы банковского надзора должны провести собственный анализ рисков, пользуясь доступной информацией. Этот анализ предназначен исключительно для выездной проверки (см. главу 5).

Если же банк провел собственную оценку рисков отмывания денег и финансирования терроризма, команда инспекторов должна определить, полностью ли банк учел все зоны риска, включая новые продукты, услуги, клиентов и географическое положение. Также важно оценить адекватность как оценки, так и банковских процессов, предназначенных для ее периодического пересмотра и обновления. Кроме того, инспекторы должны зафиксировать профиль риска отмывания денег и финансирования терроризма, а также выявить недостатки в процессе оценки риска отмывания денег и финансирования терроризма и обсудить их с руководством банка.

Оценка риска отмывания денег и финансирования терроризма важна для инспекции. В следующих нескольких разделах будут обсуждаться исходные данные и процедуры, обеспечивающие ее надлежащую проверку.

#### **4.2.2. Шаги, которые необходимо предпринять**

##### *Исходная информация*

Определение качества оценки риска отмывания денег и финансирования терроризма важно и должно входить в процесс планирования. Правильно составленный процесс оценки риска помогает определить профиль риска в сфере отмывания денег и финансирования терроризма; он также позволяет банку применять надлежащие процессы управления рисками для осуществления программы выполнения требований по борьбе с отмыванием денег /финансированием терроризма. В результате руководство банка может лучше выявлять и ликвидировать пробелы в используемых им системах контроля. По итогам оценки должен быть составлен всесторонний письменный анализ рисков отмывания денег и финансирования терроризма, который следует распространить по всем подразделениям банка, а также среди членов совета директоров, руководителей компании и некоторых сотрудников. Поскольку существует множество эффективных методов и форматов, используемых для проведения оценки риска отмывания денег и финансирования терроризма, инспекторам не следует защищать какой-то конкретный способ. Однако важно, чтобы все стороны легко понимали выбранный формат. Процесс оценки риска обычно состоит из двух этапов. Первый включает выявление конкретных категорий риска, уникальных для данного банка (то есть продуктов, услуг, клиентов, организаций и географического положения), а второй — проведение более подробного анализа полученных данных с целью более точной оценки риска внутри этих категорий. Затем инспектор должен определить, приняло ли руководство банка в расчет все продукты, услуги,

клиентов и географическое расположение отделений и был ли адекватен подробный анализ, проведенный внутри конкретных категорий риска.

#### ***Проведение оценки риска отмывания денег и финансирования терроризма***

При проверке программы выполнения банком требований по борьбе с отмыванием денег /финансированием терроризма инспектор должен обладать достаточными знаниями о рисках отмывания денег и финансирования терроризма, чтобы определить, адекватна ли используемая банком программа и обеспечивает ли она контроль, необходимый для снижения риска. Например, во время планирования процесса проверки инспектор может сначала решить, что банк имеет высокий уровень риска, но во время самой проверки установить, что программа выполнения требований по борьбе с отмыванием денег и /финансированием терроризма адекватно снижает эти риски. И наоборот, сначала инспектор может решить, что банк имеет низкий или умеренный уровень риска, но во время самой проверки может выясниться, что программа выполнения требований по борьбе с отмыванием денег и /финансированием терроризма неадекватно снижает эти риски.

При проведении оценки риска инспектор не обязательно должен учитывать отдельные индикаторы. Вывод о профиле риска должен делаться с учетом всей соответствующей информации, и для каждого банка оценка факторов риска будет своей, так как банки могут решить, что одни факторы имеют больше веса, чем другие. Например, количество операций — определенно один из факторов, который следует учитывать при оценке риска, но если этот риск эффективно выявляется и взвешивается, инспектор должен обратить внимание на другие факторы, связанные с переводами средств: являются они международными или внутренними, каковы суммы в местной валюте и каков характер взаимоотношений с этими клиентами.

#### ***Выявление специфических категорий риска***

Первым этапом процесса оценки риска является выявление продуктов, услуг, клиентов, организаций и географических точек, уникальных для данного банка. Хотя в любом банке попытки отмывания денег, финансирования терроризма или проведения другой незаконной деятельности могут иметь множество разных источников, определенные продукты, услуги, клиенты и географические зоны могут быть более уязвимыми по сравнению с остальными или же они исторически использовались лицами, отмывающими день-

ги, и преступниками. Риски не всегда бывают одними и теми же и зависят от специфических характеристик конкретного продукта, услуги или клиента. При подготовке оценки риска банк должен учитывать различные факторы, такие как количество и объем операций, географическое положение, характер отношений с клиентами и способ общения с ними (личный контакт или электронное обслуживание). Из-за этих факторов риск будет отличаться в разных банках. Анализируя оценку риска, проведенную банком, инспекторам следует определить, является ли она точной для данного банка.

### ***Анализ специфических категорий риска***

Второй этап процесса оценки риска заключается в проведении более подробного анализа данных, полученных на этапе его выявления, чтобы дать более точную оценку риска отмывания денег и финансирования терроризма. Этот этап включает оценку данных, относящихся к деятельности банка в связи с программой идентификации клиентов и программой надлежащей проверки клиентов. Эти данные включают количество внутренних и международных переводов средств, частных клиентов, иностранных корреспондентских счетов, транзитных счетов, клиентских операций, а также число и внутренних и международных отделений банка. Уровень и качество анализа могут варьироваться в зависимости от банка. Подробный анализ важен, потому что в рамках любого типа продукта или категории клиентов будут находиться держатели счетов с различным уровнем риска.

Этот этап процесса оценки риска дает возможность лучше понять профиль риска банка и помогает руководству разработать надлежащую политику, а также процедуры и процессы, направленные на снижение общего риска. В частности, но при анализе данных должны учитываться следующие факторы:

- назначение счета;
- ведущаяся или ожидаемая деятельность по счету;
- характер бизнеса клиента;
- место жительства клиента;
- типы продуктов и услуг, используемых клиентом.

Ценность двухэтапного процесса оценки риска можно проиллюстрировать с помощью следующего примера. На первом этапе процесса оценки риска собранные данные показали, что в день банк осуществляет 100 международных переводов средств. Дальнейший анализ мог бы показать, что примерно 90% этих переводов — повторные, они обоснованы с помощью документов

и предназначены давним клиентам. Однако анализ мог точно так же показать, что 90% этих переводов сделаны впервые или предназначены лицам, не являющимся клиентами банка. Хотя в обоих случаях количество переводов одинаково, общий риск совершенно разный.

***Программа выполнения банком требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, основанная на оценке риска***

Руководство банка должно структурировать свою программу выполнения требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, чтобы она соответствовала профилю риска и результатам оценки риска. Это означает, что руководство банка должно понимать его предрасположенность к риску отмывания денег и финансирования терроризма и развивать соответствующую политику, процедуры и процессы, необходимые для мониторинга и контроля этих рисков. Система мониторинга банка, выявляющая, исследующая подозрительную деятельность и сообщающая о ней, должна основываться, например, на риске и уделять особое внимание продуктам, услугам, клиентам и географическим зонам с высоким уровнем риска, выявленным в ходе оценки.

Оценка риска должна пройти независимое тестирование (аудит) для подтверждения ее обоснованности. Кроме того, руководство банка должно учитывать количество персонала и уровень его подготовки, который понадобится, если банк решит придерживаться этой политики, процедур и процессов. Руководство банков, чей профиль риска отмывания денег и финансирования терроризма оказался высоким, должно обеспечить усиленную программу, с помощью которой проводился бы мониторинг и контролировались бы эти высокие риски.

**4.2.3. Обновление оценки риска банком**

Эффективная программа выполнения требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма контролирует риски, связанные с продуктами, услугами, клиентами и географическими зонами. Эффективная оценка риска — постоянный процесс, а не разовое действие. При введении новых продуктов и услуг существующие продукты и услуги меняются, клиенты с высоким уровнем риска открывают и закрывают счета, или же банк расширяется за счет слияний и поглощений, поэтому его руководство должно обновлять оценку риска, чтобы выявить изменения в профиле риска. Даже в отсутствие подобных изменений банкам рекомендуется проводить пере-

оценку рисков отмывания денег и финансирования терроризма не реже, чем каждый год-полтора.

#### **4.2.4. Определение инспектором итогового профиля риска отмывания денег и финансирования терроризма банка**

В некоторых странах, особенно в США, инспекторы во время завершающей стадии инспекции мер по борьбе с отмыванием денег /финансированием терроризма должны оценить, пригодны ли используемые банком системы контроля за работой программы выполнения требований по борьбе с отмыванием денег /финансированием терроризма для управления соответствующими рисками и их снижения, и для этого определяют итоговый профиль риска для банка. Итоговый профиль риска учитывает оценку риска, составленную банком, а также факторы адекватности программы выполнения требований по борьбе с отмыванием денег /финансированием терроризма. Исходя из оценки риска, инспекторы должны определить, может ли эта программа выполнения надлежащим образом снижать соответствующие риски. Если она адекватно выявляет, измеряет, отслеживает и контролирует этот риск в рамках стратегии управления рисками, существование риска отмывания денег и финансирования терроризма в рамках итогового профиля не следует критиковать. Однако когда риски не контролируются надлежащим образом, инспекторы должны сообщить о необходимости снижения риска отмывания денег и финансирования терроризма руководству и совету директоров банка.

### **4.3. Оценка выполнения банком программы по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма**

#### **4.3.1. Цели**

После проверки оценки риска отмывания денег и финансирования терроризма инспекторы должны проверить адекватность используемой в банке программы выполнения требований по борьбе с отмыванием денег /финансированию терроризма. С помощью этой проверки они должны установить, разработал, применяет и поддерживает ли банк эффективную программу в соответствии с требованиями законодательства, правил и политики борьбы с отмыванием денег /финансированием терроризма (см. в примере 4.1 критерии оценки адекватной системы надзора). Последовательность действий изложена далее.



#### 4.3.2. Шаги, которые необходимо предпринять

##### 4.3.2.1. Анализ политики совета директоров

1. Проверить текст программы выполнения требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, одобренный советом директоров, чтобы убедиться, что он содержит следующие обязательные элементы:
  - систему внутренних мер контроля для обеспечения постоянного выполнения требований;
  - независимое тестирование выполнения требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма;
  - назначенное лицо или лица, отвечающие за управление выполнением требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма;
  - обучение соответствующего персонала.
2. Программа выполнения требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма должна соответствовать индивидуальному профилю риска банка в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.

#### **Пример 4.1** Критерии оценки адекватной системы надзора

Инспекторы должны сделать вывод об удовлетворительности механизма надзора, если он отвечает следующим критериям.

- Система надзора должным образом интегрирована во внутренний механизм мониторинга.
- Программное обеспечение для выявления крупных или сложных операций кажется точным и надежным.
- Программное обеспечение позволяет печатать отчеты по запросу (по клиенту и типу операции, по сумме, отделению и т.д.) за большие периоды.
- Предупреждения об опасности регулярно обновляются (ежедневно, еженедельно и т.д.), и ответственные лица предпринимают действия на их основе.
- Внутренняя инспекция банка следит за выполнением внутренних процедур (соблюдением границ) и пороговыми величинами.
- Соответствующие отделы (отдел по работе с клиентами и отдел обработки документации) изучают необычные операции и собирают по ним дополнительную информацию.
- При проведении внутреннего аудита точно выполняются требования.
- Банковские программы аудита/инспекции охватывают все области деятельности, где существует риск отмывания денег и финансирования терроризма.
- Наблюдения, сделанные внутренними аудиторами, сообщаются руководству банка.

3. Оценить, получает ли совет директоров и высшее руководство адекватную отчетность о выполнении требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма.
4. На основе процедур проверки, выполненных во время планирования, включая проверку оценки риска, определить, во-первых, в достаточной ли степени банк выявил риск в рамках своих операций (продуктов, услуг, клиентов и географических точек) и, во-вторых, включил ли этот риск в программу выполнения требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма.

#### **4.3.2.2. Анализ процедур внутреннего контроля**

1. Выяснить, включает ли программа выполнения требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма политику, процедуры и процессы, которые:
  - выявляют банковские операции с высоким уровнем риска (продукты, услуги, клиенты и географические зоны), обеспечивают периодическое обновление профиля риска банка и выполнение программы требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, разработанной специально для управления рисками;
  - информируют совет директоров или его комитет, а также высшее руководство об инициативах, касающихся выполнения программы, о выявленных недостатках в области выполнения требований, представленных сообщениях о подозрительной деятельности и принятых корректирующих мерах;
  - указывают лицо или лиц, отвечающих за выполнение требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма;
  - обеспечивают непрерывность программы, несмотря на изменения в руководстве или персонале банка или его структуре;
  - отвечают всем требованиям регулятивных органов, рекомендациям по выполнению требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма и обеспечивают своевременные обновления в связи с изменениями в правилах;
  - осуществляют политику, процедуры и процессы, основанные на риске, требующие надлежащей проверки;
  - выявляют подлежащие отчетности операции и точно передают все требуемые отчеты, включая сообщения о подозрительных операциях.

ях, крупных операциях с наличностью и других отчетах, требуемых на национальном уровне;

- обеспечивают двойной контроль и разделение обязанностей;
- обеспечивают достаточный контроль и мониторинг для своевременного выявления подозрительной деятельности и отчетности по ней;
- обеспечивают адекватный надзор сотрудников, работающих с операциями в иностранной валюте, составляющих отчеты, предоставляющих освобождение от требований, следящих за подозрительной деятельностью или занимающихся какой-либо другой деятельностью в рамках борьбы с отмыванием денег /финансированием терроризма;
- проводят обучение сотрудников с целью полного понимания ими своих обязанностей в рамках борьбы с отмыванием денег /финансированием терроризма и руководств по внутренней политике;
- включают выполнение требований по борьбе с отмыванием денег /финансированием терроризма в должностные обязанности и оценку деятельности соответствующего персонала.

#### **4.3.2.3. Проверка адекватности независимого тестирования**

1. Определить, является ли тестирование мер по борьбе с отмыванием денег /финансированием терроризма независимым, проводится ли оно лицами, не входящими в число сотрудников, отвечающих в банке за программу выполнения требований по борьбе с отмыванием денег /финансированием терроризма, и подчиняются ли лица, проводящие тестирование, напрямую совету директоров или его специальному комитету, состоящему в основном или полностью из внешних директоров.
2. Оценить квалификацию лиц, проводящих независимое тестирование, чтобы определить, может ли банк полагаться на его результаты и выводы.
3. Проверить отчеты и рабочие документы аудиторов, чтобы определить, является ли независимое тестирование, проводимое банком, полным, точным, адекватным и своевременным. Независимый аудит должен включать следующее:
  - проверку общей добросовестности и эффективности программы выполнения требований по борьбе с отмыванием денег /финансированием терроризма, включая политику, процедуры и процессы;

- оценку риска в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма;
  - требования отчетности и учета в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма;
  - выполнение программы идентификации клиентов;
  - адекватность политики, процедур и процессов надлежащей проверки клиентов и их соответствие внутренним требованиям;
  - следование персоналом банка политике, процедурам и процессам в сфере борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма;
  - надлежащее тестирование операций с особым акцентом на операции с высоким уровнем риска (продукты, услуги, клиенты и географические зоны);
  - адекватность обучения, включая его полноту, точность материалов, график занятий и записи о посещаемости;
  - добросовестность и точность информационной управленческой системы, используемой в программе выполнения требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, например отчетов, используемых для выявления крупных операций в валюте, для ежедневного группирования операций в валюте и выявления переводов средств и /или торговых сделок с денежно-кредитными инструментами.
4. Если для выявления или группирования крупных операций не используются автоматизированные системы, определить, включает ли аудит или независимая проверка выборочную проверку кассовых документов, кассет и другой документации банковских кассиров с целью определить, насколько точно выявляются крупные операции в валюте и сообщается информация о них.
5. Определить, включает ли аудиторская проверка систем мониторинга подозрительной деятельности оценку способности системы к выявлению необычной деятельности. Обеспечить с помощью подтверждения отчетов и рабочих документов аудиторов, что независимое тестирование, проводимое банком:
- проверяет политику, процедуры и процессы мониторинга подозрительной деятельности;
  - оценивает методологию системы по созданию и применению ожидаемой деятельности или критериев фильтрации;

- оценивает способность системы к созданию отчетов о мониторинге;
  - определяет разумность фильтрующих критериев системы.
6. Установить, включает ли аудиторская проверка систем отчетности по подозрительным операциям оценку исследований и передачу их на предмет рассмотрения необычной деятельности. Обеспечить с помощью подтверждения аудиторских отчетов и рабочих документов, что проводимое банком независимое тестирование включает проверку политики, процедур и процессов, необходимых для передачи информации о необычной деятельности из всех подразделений (например, юридического, обслуживания частных клиентов, обслуживания корреспондентских счетов) персоналу, отвечающему за оценку необычной деятельности.
  7. Выяснить, изучается ли во время аудиторских проверок эффективность политики банка в отношении счетов, о которых поступает множество сообщений о подозрительных операциях.
  8. Выяснить, отслеживаются ли во время аудиторских проверок ранее выявленные недостатки и меры, предпринятые руководством для их исправления.
  9. Проверить масштаб аудита, его процедуры и рабочие документы для определения его адекватности, исходя из следующего:
    - общий охват и частота аудита по отношению к профилю риска банка;
    - отчетность перед советом директоров, а также надзор и восприимчивость к результатам аудита;
    - адекватность тестирования операций, особенно при высоком риске;
    - компетентность аудиторов или независимых проверяющих в сфере требований к борьбе с отмыванием денег / финансированием терроризма.

#### **4.3.2.4. Роль и обязанности сотрудника по вопросам соблюдения норм борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма**

1. Выяснить, назначил ли совет директоров лицо или лиц, отвечающих за программу выполнения требований по борьбе с отмыванием денег / финансированием терроризма. Узнать, имеет ли это лицо необходимые полномочия и ресурсы для эффективного выполнения своих обязанностей.
2. Оценить компетентность лица, отвечающего за выполнение требований по борьбе с отмыванием денег / финансированием терроризма,

и его подчиненных. Выяснить, достаточно ли сотрудников работают в сфере выполнения требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, чтобы охватить все риски (основанные на продуктах, услугах, клиентах и географических зонах), масштаб и потребности в связи с выполнением требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма. Кроме того, необходимо убедиться в отсутствии конфликта интересов и наличии у сотрудников достаточного количества времени для выполнения всех обязанностей.

#### **4.3.2.5. Проверка политики и программ обучения мерам по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма**

1. Банки обязаны создать программы непрерывного обучения сотрудников, чтобы все они были информированы о последних новостях в сфере отмывания денег и финансирования терроризма. Инспекторы, проводящие выездные проверки, должны убедиться, что различные операционные подразделения банка имеют внутренние инструкции по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, в которых изложены все процедуры по предотвращению и надзору. Также крайне важно убедиться в наличии процедур информирования новых сотрудников. Инспекторам следует проверить, соответствует ли требованиям содержание и частота изучения программ обучения и сообщается ли сотрудникам о правовых и регулятивных изменениях (см. пример 4.2).

#### **Пример 4.2 Оценка критериев обучения персонала**

При проведении выездной проверки инспекторы должны признать политику обучения персонала банка борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма удовлетворительной, если:

- в операционных отделениях имеются обновленные справочники процедур, содержащие все процедуры;
- правовые аспекты, процедуры и обновления к ним снабжены комментариями соответствующих сотрудников;
- программы обучения являются полными, и обучение в соответствии с ними проводится регулярно;
- обучение предназначено для всех его участников.

2. Выяснить, в достаточной ли степени освещаются в программе обучения и материалах к ней следующие элементы:
  - важность, которую совет директоров и высшее руководство придает постоянному образованию, обучению и выполнению требований;
  - отчетность сотрудников для обеспечения выполнения требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма;
  - полнота обучения с учетом специфических рисков отдельных направлений бизнеса;
  - обучение персонала банка, работающего во всех соответствующих сферах;
  - частота обучения;
  - документирование посещаемости и учебных материалов;
  - охват политики банка, процедур, процессов и новых правил и постановлений.
3. Охват различных форм отмывания денег и финансирования терроризма в связи с их идентификацией и примерами подозрительной деятельности.
4. Наказания за невыполнение внутренней политики и требований регулятивных органов.
5. Провести беседы с такими сотрудниками, как кассиры, персонал, занимающийся переводом средств, внутренние аудиторы, сотрудники, выдающие кредиты, чтобы оценить их знание политики по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма и соответствующих требований регулятивных органов.

#### **4.3.2.6. Тестирование операций**

Хотя некоторое тестирование операций требуется, инспекторы имеют право определять степень тестирования, область деятельности, а также обоснование любых изменений в масштабе тестирования во время инспекции. Конечно, инспекторы должны фиксировать в документах все решения, касающиеся тестирования операций. В начале выездных проверок инспекторам необходимо получить основные документы для проведения тестирования операций и просмотра файлов клиентов. В приложении 5 приведены примеры таких основных документов.

### 4.3.3. Прочие области проверки

После завершения проверки всех четырех элементов банковской программы выполнения требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма (наличие сотрудника по вопросам соблюдения норм борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма, системы внутреннего контроля, независимого тестирования программы и программы обучения по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма для сотрудников банка) инспектор должен составить предварительную оценку существующих в банке механизмов борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма. На этом этапе инспектор должен снова обратиться к первоначальному плану проверки, чтобы определить, вызваны отклонения от него сильными или слабыми сторонами, выявленными в ходе проверки программы выполнения требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма.

После проведения проверки в соответствии с планом, а также оценки риска и программы выполнения требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, инспектору следует перейти к проверке того, как банк использует процедуры проверки в рамках борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма (см. пример ниже). Юрисдикции могут

#### **Пример 4.3** Иллюстрация возможных недостатков, встречающихся на практике

- Недостаточное распознавание рисков недобросовестности, то есть отмывания денег и финансирования терроризма, на стратегическом уровне.
- Недостаточно качественная программа «Знаем о вашем бизнесе» (сотрудник по вопросам соблюдения норм борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма).
- Ограниченный анализ рисков, направленный только на клиента.
- Ограниченная надлежащая проверка клиентов применительно к их характеристикам.
- Ограниченный анализ структуры операций.
- Невыполнение внутренних критериев одобрения клиентов и неохотное одобрение высокого/неприемлемого риска.
- Недостаточный анализ рисков и фиксирование риска в файле клиента.
- Отсутствие системы в делении клиентов в зависимости от риска, например, допущения, которые делаются без достаточных доказательств.
- Автоматизированный мониторинг клиентов, счетов и операций еще не осуществляется<sup>а</sup>.

<sup>а</sup> См. «Integrity supervision banks and money transaction offices, De Nederlandsche Bank.» by Petra Steenbakker, Stef Keereweer, Dagmar van Ravenswaay Claasen, Anita Reijnders, and Herman Annink, 29 марта, 2006 г.



вносить изменения в эти процедуры, чтобы они отвечали их собственным требованиям законодательства, правил и политики. Во время инспекции важно тщательно проанализировать все значительные вопросы, связанные с борьбой с отмыванием денег/финансированием терроризма, которые определяют степень выполнения законов, правил и политики той или иной юрисдикции, а также эффективность системы выполнения банком требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма.

Во время выездных проверок особого внимания требуют следующие важные темы:

- программа идентификации клиентов;
- надлежащая проверка клиентов;
- отчетность по подозрительным операциям;
- обмен информацией;
- иностранные корреспондентские счета;
- обслуживание частных клиентов.

Результаты выполнения этих задач помогают инспекторам понять эффективность и степень выполнения внутренних процедур (см. в примере 4.3 возможные недостатки, встречающиеся на практике).

## 4.4. Программа идентификации клиентов

### 4.4.1. Цели

Процедуры программы «Знай своего клиента» — основной элемент внутреннего механизма банка по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма. Поэтому важно, чтобы инспекторы, проводящие выездную проверку, оценили выполнение банком требований законов и правил в отношении этой программы. Основной целью является подтверждение того, что внутренние правила банка включают все процедуры по идентификации клиента. Инспектор должен проверить выборку файлов на наличие документов, подтверждающих личность физических и юридических лиц, и установить, что они являются убедительными и доказательными. Инспектор должен убедиться, что в отношении нерезидентов и иностранцев (где это требуется) применялись вспомогательные меры, такие как сертификат благонадежности. Также важно удостовериться в существовании документов (и их убедительности и доказательном характере), подтверждающих личность всех клиентов, проводящих операции, превышающие определенный лимит. И, наконец, инспектор должен убедиться, что, когда лица, открывающие счета или проводящие

операции, не могут действовать от собственного лица, банк предпринимает шаги по выяснению их реальной личности и личности бенефициарного собственника (см. в примере 4.4 «Критерии оценки для программы “Знай своего клиента”»).

#### 4.4.2. Шаги, которые необходимо предпринять

1. Подтвердить, что политика, процедуры и процессы банка включают полную письменную программу для идентификации клиентов и что она является частью программы выполнения требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма банка. Как минимум эта программа должна включать следующую политику, процедуры и процессы:
  - идентификация требуемой информации (включая имя, адрес, идентификационный номер клиента и дату рождения для физических лиц)

#### **Пример 4.4** Критерии оценки для программы «Знай своего клиента»

Инспекторы, проводящие выездную проверку, должны признать внутреннюю политику и процессы банка по программе «Знай своего клиента» удовлетворительными, если:

- копии представленных официальных документов систематизированы, хранятся в папке и являются убедительными и доказательными (удостоверение личности, доказательство места жительства);
- по отношению к иностранным клиентам<sup>а</sup> (где требуется) и нерезидентам банк применяет усиленные процедуры надлежащей проверки клиентов, например, в файле клиента имеется рекомендация от другого банка;
- файлы открытия счета для юридических лиц содержат заверенные копии устава и документов из реестра компаний для индивидуальных предпринимателей, доказательства доверенностей. Документ должен содержать полную информацию о названии юридического лица, его правовом статусе и адресе зарегистрированного офиса;
- для юридических лиц файлы содержат доказательства того, что банк понимает структуру владения и контроля компании-клиента;
- образцы подписей совпадают с подписями на доверенности и имеются в файлах.

*Примечание.* Если во время выездной проверки повторно или в большом количестве обнаруживается нехватка документов, обеспечивающих убедительное доказательство личности экономических бенефициариев, особенно если это расположенные за границей юридические лица, инспекторы могут сделать вывод или о значительной нехватке бдительности, или о пробелах во внутренних процедурах.

<sup>а</sup> Международные стандарты не обязательно требуют классифицировать иностранных клиентов как клиентов с высоким уровнем риска. См. Базельский комитет банковского надзора, Надлежащая проверка клиентов для банков, раздел 23, упомянутый в критерии 5.8 методологии FATF.

- и процедуры для подтверждения личности на основе риска (включая процедуры для ситуаций, когда получить подтверждение невозможно);
- процедуры выполнения требований учета;
  - процедуры проверки новых счетов в соответствии с составленными правительством списками (где требуется);
  - процедуры, касающиеся ситуаций, когда банк зависит от другого финансового учреждения или третьей стороны (где требуется);
  - процедуры, определяющие, требуется ли сообщать о подозрительной деятельности.
2. Определить, учитывает ли программа идентификации клиентов типы предлагаемых счетов, методы открытия счетов, а также размер, расположение банка и его клиентскую базу.
  3. Определить, является ли разумной политика банка в отношении открытия новых счетов для существующих клиентов.
  4. Проверить протоколы собраний совета директоров и подтвердить, что он одобрил программу идентификации клиентов, отдельно или как часть программы выполнения требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма.
  5. Оценить аудит и программу обучения банка, чтобы убедиться, что программа идентификации клиентов адекватно введена в действие.
  6. Оценить политику, процедуры и процессы банка и подтвердить, что все новые счета своевременно сверяются по составленным правительством спискам лиц, подозреваемых в террористической деятельности, если они составляются.
  7. Оценить политику, процедуры и процессы банка по отношению к политически значимым лицам.

#### 4.4.2.1. Тестирование операций

1. На основе оценки рисков, предыдущих отчетов о проверках и просмотра результатов аудита банка следует сделать выборку счетов, открытых после последней проверки, и проверить их на выполнение банком программы идентификации клиентов. Выборка должна включать все типы счетов, например, открытые физическими и юридическими лицами, кредиты и депозиты, кредитные карты и интернет-счета. Выборка также должна включать следующие счета:
  - счета с неполными процедурами подтверждения;
  - новые счета, открытые документарным и недokumentарным методом;

---

#### Предотвращение отмывания денег и финансирования терроризма

- счета, идентифицированные банком или органом банковского надзора как имеющие высокий риск;
- счета, открытые существующими клиентами с высоким риском, например, политически значимыми лицами;
- счета, открытые в виде исключения, не соответствующие политике банка;
- счета, открытые третьей стороной, например, косвенные кредиты.

С помощью предыдущей выборки новых счетов определить, выполняет ли банк следующие процедуры:

- открывает счета в соответствии с требованиями регулятивных органов;
  - формирует обоснованное предположение об истинной личности клиента, включая клиентов с высоким риском;
  - в соответствии с требованиями программы идентификации клиентов получает перед открытием счета от каждого клиента информацию о его личности, такую как имя, дата рождения, адрес и идентификационный номер;
  - в течение разумного времени после открытия счета подтверждает достаточное количество информации о личности клиента и формирует обоснованное предположение об истинности личности клиента<sup>4</sup>;
  - надлежащим образом разрешает ситуации, в которых личность клиента точно установить невозможно;
  - хранит записи информации о личности, требуемые программой идентификации клиентов, методе подтверждения личности и результаты подтверждения, включая найденные отличия;
  - сверяет имя клиента со списком лиц, известных как террористы или подозреваемые в террористической деятельности (где требуется);
  - предоставляет сообщения о подозрительных операциях в соответствии с требованиями.
2. Оценить уровень исключений из программы идентификации клиентов, чтобы определить эффективность применения банком этой программы.
  3. На основе оценки риска, предыдущих отчетов о проверках и просмотра результатов аудита банка сделать (где применяется) выборку отношений с третьими сторонами, которым банк поручает проведение программы идентификации клиентов.

4. Установить, является ли третья сторона регулируемым институтом, на который распространяются требования программы по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма.
5. Просмотреть контракт между сторонами и другую информацию, например, программу идентификации клиентов третьей стороны.
6. Определить обоснованность доверия к третьей стороне.
7. Если банк пользуется услугами агентов или поставщика услуг для выполнения элементов своей программы идентификации клиентов, определить, установлены ли банком надлежащий внутренний контроль и процедуры проверки. Они должны обеспечить выполнение программы идентификации клиентов агентом или поставщиком услуг.
8. Оценить политику сохранения записей, относящихся к программе идентификации клиентов, и убедиться в ее соответствии требованиям регулятивных органов в отношении хранения записей. Банк должен хранить информацию о личности, полученную при открытии счета, в течение пяти лет после его закрытия. Банк также обязан иметь описание документов и методов, использовавшихся для подтверждения личности, и решить проблему несоответствия в них в течение пяти лет после того, как были сделаны записи.
9. На основе проведенных процедур проверки, включая тестирование операций, определить, соответствуют ли политика, процедуры и процессы требованиям регулятивных органов, относящихся к программе идентификации клиентов.

## 4.5. Надлежащая проверка клиентов и учет

### 4.5.1. Цели

Во время выездной проверки инспекторы должны оценить уместность и полноту используемой банком политики, процедур и процессов, требующих надлежащей проверки при получении информации о клиенте и оценке ценности этой информации при выявлении, мониторинге и отчетности по подозрительной деятельности.

Кроме того, инспекторы должны убедиться, что банк хранит все необходимые документы не менее пяти лет.

### 4.5.2. Шаги, которые необходимо предпринять

1. Определить, соответствуют ли политика, процедуры и процессы банка его профилю риска. Выяснить, имеются ли в банке процессы для по-

лучения информации при открытии счета в дополнение к хранению текущей информации о клиенте.

2. Определить, позволяет ли политика, процедуры и процессы вносить изменения в рейтинг риска или профиль клиента. Выяснить, кто отвечает за проверку и одобрение подобных изменений.
3. Проверить усиленные процедуры и процессы надлежащей проверки, которые использует банк для идентификации клиентов, возможно, представляющих более высокий риск с точки зрения отмывания денег и финансирования терроризма.
4. Определить, обеспечивает ли банк руководство по документированию анализа, связанного с процессом применения надлежащей проверки, включая руководство по поведению в ситуациях, когда информация оказывается недостаточной или неточной.
5. Выяснить, хранятся ли в течение пяти лет после закрытия счетов или окончания деловых отношений документы, подтверждающие личность клиента, и деловая переписка (в том числе нерегулярная, с юридическими или физическими лицами).
6. Выяснить, хранятся ли в течение пяти лет после совершения операций относящиеся к ним записи.
7. Подтвердить, что банк хранит в файле все документы, необходимые для отслеживания сделок, которые привели к подаче сообщений о подозрительных операциях, или необходимые для понимания того, кто является бенефициарным собственником.

#### ***4.5.2.1. Тестирование операций***

На основе оценки рисков, предыдущих отчетов о проверках и просмотра результатов аудита банка следует сделать выборку информации о надлежащей проверке клиентов для клиентов с высоким уровнем риска. Выяснить, собирает ли банк надлежащую информацию и эффективно ли включается эта информация в процесс мониторинга подозрительной деятельности. Эту выборку можно провести при тестировании выполнения банком его политики, процедур и процессов, а также при проверке операций или счетов на наличие подозрительной деятельности.

На основе проведенных процедур проверки, включая тестирование операций, определить адекватность политики, процедур и процессов, относящихся к надлежащей проверке клиентов и учету.

## 4.6. Отчетность по подозрительным операциям

### 4.6.1. Цели

Инспектор, проводящий выездную проверку, должен убедиться, что внутренние инструкции банка соответствуют национальным требованиям. Назначил ли банк лицо, в чьи обязанности входит работа с сообщениями о подозрительных операциях? Информирован ли совет директоров банка обо всех сообщениях о подозрительных операциях, направленных в подразделение финансовой разведки? Является ли лицо, работающее с сообщениями, достаточно независимым от операционных подразделений? Остается ли информация, касающаяся сообщений о подозрительных операциях, конфиденциальной?

Инспекторам следует сосредоточиться скорее на выяснении эффективности процесса принятия решений в банке, чем на отдельных решениях по сообщениям о подозрительных операциях. Отдельные решения по сообщениям о подозрительных операциях можно проверить для подтверждения эффективности мониторинга этих сообщений банком и процедур отчетности (см. в примере 4.5 «Критерии оценки сообщений о подозрительных операциях»). Однако инспекторам не следует критически относиться к отдельным решениям по сообщениям о подозрительных операциях, если нарушения в данной области не являются значительными или не сопровождаются доказательствами недобросовестности. Также важно убедиться, что информация, предоставленная банком подразделению финансовой разведки, является полной и точной, и файлы были получены своевременно.

### 4.6.2. Шаги, которые следует предпринять

#### 4.6.2.1. Проверка политики, процедур и процессов

Проверить политику, процедуры и процессы банка для идентификации, расследования и отчетности по подозрительной деятельности. Определить, включают ли они:

- линии связи для сообщения о необычной деятельности соответствующему персоналу;
- назначение лица (лиц), отвечающих за идентификацию, расследование и сообщение о подозрительной деятельности;
- системы мониторинга, используемые для идентификации необычной деятельности;
- процедуры для обеспечения своевременного создания, проверки и реагирования на отчеты, используемые для идентификации необычной деятельности;

- процедуры для:
  - реагирования на информационные запросы компетентных органов;
  - оценки счета лица, ведущего подозрительную деятельность;
  - подачи сообщения о подозрительной деятельности в случае необходимости;
  - закрытия счетов;
- процедуры фиксации решений не подавать сообщение о подозрительных операциях;
- процедуры рассмотрения вопроса о закрытии счетов, на которых постоянно ведется подозрительная деятельность;
- процедуры составления, подачи и хранения сообщений о подозрительных операциях и вспомогательной документации;
- процедуры уведомления совета директоров или его комитета и высшего руководства о поступивших сообщениях о подозрительных операциях;
- процедуры обмена информацией, касающейся сообщений о подозрительных операциях, с головным офисом и контролирующими компаниями;
- линии связи для сообщения о необычной деятельности соответствующему персоналу;
- назначение лица (лиц), отвечающих за идентификацию, расследование и сообщение о подозрительной деятельности;
- системы мониторинга, используемые для идентификации необычной деятельности;
- процедуры для обеспечения своевременного создания, проверки и реагирования на отчеты, используемые для идентификации необычной деятельности;
- процедуры для:
  - реагирования на информационные запросы компетентных органов;
  - оценки счета лица, ведущего подозрительную деятельность;
  - подачи сообщения о подозрительной деятельности в случае необходимости;
  - закрытия счетов;
- процедуры фиксации решений не подавать сообщение о подозрительных операциях;
- процедуры рассмотрения вопроса о закрытии счетов, на которых постоянно ведется подозрительная деятельность;
- процедуры составления, подачи и хранения сообщений о подозрительных операциях и вспомогательной документации;



### **Пример 4.5 Критерии оценки сообщений о подозрительных операциях**

Инспекторы, проводящие выездную проверку, должны признать процесс отчетности по подозрительным операциям инспектируемого банка удовлетворительным, если:

- решения, касающиеся сообщений о подозрительных операциях в случае крупных операций, принимаются вовремя и основываются на организации и ряде внутренних правил, разработанных для обеспечения выполнения правил подразделения финансовой разведки;
- сообщения о подозрительных операциях не подаются в отсутствие убедительной информации;
- сообщения о подозрительных операциях в достаточной степени подкреплены документами;
- сообщения о подозрительных операциях составлялись и отправлялись в подразделение финансовой разведки своевременно.

*Примечание.* Если во время проверки инспекторы замечают, что большое количество файлов и/или файл, связанный с крупной суммой, может привести к подаче сообщения о подозрительных операциях в соответствии с национальными требованиями, они могут сделать вывод о значительной небрежности или серьезных пробелах во внутренних процедурах организации банка.

- процедуры уведомления совета директоров или его комитета и высшего руководства о поступивших сообщениях о подозрительных операциях;
- процедуры обмена информацией, касающейся сообщений о подозрительных операциях, с головным офисом и контролирующими компаниями.

#### **4.6.2.2. Оценка систем мониторинга подозрительной деятельности**

Проверить системы мониторинга банка и то, как они вписываются в общие процессы мониторинга и отчетности банка по подозрительной деятельности. Выполнить описанные ниже процедуры проверки. При оценке эффективности систем мониторинга инспекторы должны учитывать общий профиль риска банка (продукты, услуги, клиенты и географические зоны с высоким уровнем риска), объем операций и адекватность количества персонала.

#### **4.6.2.3. Оценка ручного мониторинга операций**

1. Изучить отчеты банка о мониторинге операций. Определить, охватывают ли отчеты все области, представляющие риск отмывания денег и финансирования терроризма. К таким отчетам относятся отчеты об активности денежного обращения, переводе средств, продаже денежных инструментов, о крупных операциях с наличностью, значи-

тельных изменениях баланса, недостаточности средств и об иностранцах, временно проживающих в стране.

2. Выяснить, используются ли в системах мониторинга банка разумные критерии фильтрации, программирование которых было проверено независимыми организациями. Убедиться, что система мониторинга создает точные отчеты с достаточной частотой.

#### **4.6.2.4. Автоматизированный мониторинг счетов**

1. Выявить типы клиентов, продуктов и услуг, включенных в систему автоматизированного мониторинга счетов.
2. Выявить методологию установки и применения критериев для ожидаемой деятельности или фильтрации профилей и создания отчетов о мониторинге. Определить разумность критериев.
3. Выяснить, подтверждена ли независимыми экспертами методология программирования.
4. Убедиться, что системы контроля адекватно гарантируют ограниченный доступ к системе мониторинга и обеспечивают достаточный надзор за изменениями допущений.

#### **4.6.2.5. Тестирование операций**

На основе оценки рисков, предыдущих отчетов о проверках и просмотра результатов аудита сделать выборку сообщений о подозрительных операциях из внутренних источников банка. Проверить качество содержащихся в отчетах данных для оценки следующих пунктов<sup>5</sup>:

- сообщения о подозрительных операциях содержат точную информацию;
- текст сообщений о подозрительных операциях является полным и подробным и понятно объясняет, почему деятельность вызывает подозрения.

#### **4.6.2.6. Тестирование системы мониторинга подозрительной деятельности**

1. Тестирование системы мониторинга подозрительной деятельности и процессов отчетности позволяет инспектору определить адекватность политики, процедур и процессов, применяемых банком, и эффективность их осуществления. Инспектор должен зафиксировать факторы, используемые при выборке, и составить список включен-

ных в нее счетов. Размер выборки и включенные в нее счета должны основываться на следующих факторах:

- слабые места систем мониторинга счетов;
  - общий профиль риска отмывания денег и финансирования терроризма банка, например, количество и типы продуктов, услуг, клиентов и географических точек с высоким уровнем риска;
  - качество и масштаб проверок аудиторами и независимыми сторонами;
  - результаты предыдущих проверок;
  - недавние слияния, поглощения и другие значительные организационные изменения;
  - выводы или вопросы, связанные с проверкой сообщений о подозрительной деятельности банка.
2. На основе оценки рисков, предыдущих отчетов о проверках и просмотра результатов аудита банка сделать выборку счетов клиентов для оценки следующих пунктов:
- отчеты о мониторинге подозрительной деятельности;
  - информация об отчетности по крупным суммам;
  - банковские операции (продукты, услуги, клиенты и географические зоны) с высокой степенью риска;
  - деятельность клиентов;
  - повестки в суд, полученные банком;
  - решения не подавать сообщение о подозрительных операциях.
3. Для ранее отобранных клиентов получить следующую информацию (где применяется):
- программа идентификации клиентов и документы для открытия счета;
  - документация по надлежащей проверке клиентов;
  - выписки со счетов за два-три месяца, отражающие все отношения с клиентом и демонстрирующие все операции;
  - образцы документов, собранных по счету, включая копии размещенных и выписанных чеков, дебет- и кредит-авизо, получателей и отправителей денежных переводов;
  - другая относящаяся к вопросу информация, например, кредитные послужные списки и переписка.
4. Просмотреть отобранные счета на предмет необычной деятельности. Инспектор, выявляющий необычную деятельность, должен просмотреть информацию о клиенте, чтобы проверить, является ли она для него типичной. Изучая необычную деятельность, учитывайте следующее:

- клиенты — физические лица: согласуется ли деятельность с информацией, полученной в ходе надлежащей проверки клиента, такой, как род его занятий, ожидаемая деятельность по счету и источники средств;
  - клиенты — юридические лица: согласуется ли деятельность с информацией, полученной в ходе надлежащей проверки клиента, такой как тип, размер, расположение и целевой рынок компании.
5. Проверить, выявила ли система ручного или автоматизированного мониторинга деятельность, которую инспектор посчитал необычной.
  6. Обсудить операции, выявленные в качестве необычных, с руководством банка. Выяснить, владеет ли менеджер по ведению счетов клиентов информацией о необычных операциях и клиенте. Изучив имеющиеся факты, выяснить, известны ли руководству разумные объяснения данных операций.
  7. Выяснить, были ли случаи, когда банку не удалось выявить подозрительную деятельность, подлежащую отчетности.
  8. По результатам выборочной проверки установить, является ли система ручного или автоматизированного мониторинга подозрительной деятельности эффективной при выявлении необычной или подозрительной деятельности. Выявить причины, лежащие в основе недостатков системы мониторинга, такие как неподходящие фильтры, недостаточная оценка риска или принятие неадекватных решений.

#### **4.6.2.7. Оценка процесса принятия решений по сообщениям о подозрительных операциях**

1. Оценить политику, процедуры и процессы банка, сообщающие о необычной деятельности во всех его подразделениях соответствующему персоналу или отделу. Процесс должен гарантировать, что вся имеющаяся информация к делу информация из повесток в уголовный суд и других официальных запросов эффективно оценивается.
2. При мониторинге отчетов выявить необычную деятельность, определить, требуют ли политика, процедуры и процессы банка надлежащего исследования.
3. Выяснить, учитывается ли в процессе принятия решений по сообщениям о подозрительных операциях вся имеющаяся в наличии информация о применении надлежащей проверки клиентов.

4. На основе оценки рисков, предыдущих отчетов о проверках и просмотра результатов аудита банка сделать выборку решений руководства об исследовании, чтобы определить:
  - являются ли решения руководства о том, подавать или не подавать сообщение о подозрительных операциях, обоснованными и разумными;
  - адекватны ли документы;
  - своевременно ли было принято решение и подано сообщение о подозрительных операциях.
5. На основе проведенных процедур проверки, включая тестирование операций, определить, отвечают ли политика, процедуры и процессы требованиям регулятивных органов, связанным с мониторингом, выявлением и отчетностью о подозрительной деятельности.

## 4.7. Учет иностранных корреспондентских счетов

### 4.7.1. Цели

1. Оценить выполнение банком требований законов и правил в отношении корреспондентских счетов для иностранных банков-оболочек, учета иностранных корреспондентских счетов и программ, требующих надлежащей проверки, с целью выявления фактов отмывания денег и финансирования терроризма и сообщения о них.
2. Документы, которые необходимо запросить:
  - список всех иностранных корреспондентских счетов банка, включая список иностранных финансовых учреждений, которым банк предоставляет услуги;
  - если требуется, документы, подтверждающие выполнение запрета на корреспондентские счета в иностранных банках-оболочках<sup>6</sup>;
  - список всех видов отношений по транзитным счетам<sup>7</sup> с иностранными финансовыми учреждениями;
  - доступ к контрактам или соглашениям с иностранными финансовыми учреждениями, имеющими транзитные счета;
  - список иностранных отделений банка и шаги, которые предпринял банк, чтобы установить, что его счета в этих отделениях не используются для предоставления косвенным образом банковских услуг иностранным банкам-оболочкам;
  - любые сообщения из национальных органов с требованиями закрыть иностранные корреспондентские счета.

#### 4.7.2. Шаги, которые необходимо предпринять

1. Выяснить, занимается ли банк обслуживанием иностранных корреспондентских счетов.
2. Если занимается, изучить политику, процедуры и процессы банка. Как минимум они должны решать следующие задачи:
  - запрещать сделки с иностранными банками-оболочками и указывать, кто отвечает за получение, обновление и управление информацией по иностранным корреспондентским счетам;
  - идентифицировать иностранные корреспондентские счета;
  - оценивать качество информации, полученной в ответ на запросы об информации;
  - определять, следует ли подавать сообщение о подозрительных операциях и когда это делать;
  - поддерживать достаточный уровень внутреннего контроля;
  - обеспечивать непрерывное обучение.
3. Выяснить, имеется ли в файлах банка текущая информация для каждого иностранного корреспондентского счета, и определить, является ли корреспондент иностранным банком-оболочкой.
4. Если банк имеет иностранные отделения, выяснить, предпринял ли банк разумные шаги, чтобы гарантировать, что корреспондентские счета, имеющиеся в этих иностранных отделениях, не используются для предоставления косвенным образом банковских услуг иностранному банку-оболочке.
5. Выяснить, имеется ли в банке программа, требующая проведения надлежащей проверки, которая включает соответствующую, специфическую, основанную на рисках и, при необходимости, усиленную политику, процедуры и системы контроля, предназначенные для корреспондентских счетов, открытых, поддерживаемых, контролируемых или управляемых в юрисдикциях для иностранных банков («иностраные корреспондентские счета»). Подтвердить, что политика, процедуры и системы контроля, требующие проведения надлежащей проверки, включают следующие пункты:
  - определение необходимости проведения усиленной надлежащей проверки по любому из подобных счетов;
  - оценка риска отмывания денег, который представляют эти счета;
  - применение к каждому иностранному корреспондентскому счету процедур на основе риска и систем контроля, разработанных для вы-

явления и сообщения об известной или подозреваемой деятельности по отмыванию денег. Эти процедуры и системы контроля включают периодическую проверку деятельности на корреспондентских счетах, достаточную для определения соответствия с помощью полученной информации о типе, назначении и предполагаемой активности по счету.

6. Изучить политику, процедуры и процессы программы надлежащей проверки, управляющие оценкой риска отмывания денег и финансирования терроризма на иностранных корреспондентских счетах. Убедиться, что программа учитывает следующие факторы, где применяются, в качестве критериев оценки риска:
  - характер бизнеса иностранного финансового учреждения и рынка, которые он обслуживает;
  - тип, назначение и предполагаемая деятельность по иностранному корреспондентскому счету;
  - характер и длительность отношений банка с иностранным финансовым учреждением и любым из его филиалов;
  - режим борьбы с отмыванием денег /финансированием терроризма и режим надзора в юрисдикции, выдавшей разрешение или лицензию иностранному финансовому учреждению, и, насколько данная информация доступна в конкретной юрисдикции, предоставление статуса корпорации или выдача лицензии компании, являющейся владельцем иностранного финансового учреждения;
  - информация, известная или достаточно доступная банку, об истории борьбы с отмыванием денег /финансированием терроризма иностранного финансового учреждения.
7. Убедиться, что программа разработана для:
  - выявления и сообщения на постоянной основе об известной или подозреваемой деятельности по отмыванию денег;
  - проведения периодических проверок активности на корреспондентских счетах, чтобы выяснить соответствие полученной информации о типе, назначении и предполагаемой активности по счету.
8. Для иностранных банков, на которые распространяются повышенные требования к надлежащей проверке, оценить критерии банка для проведения усиленного исследования, предназначенного для защиты от отмывания денег на любых счетах, имеющихся в таких банках.
9. Проанализировать политику, процедуры и процессы, чтобы определить, держат ли иностранные банки-корреспонденты, на которые

распространяются требования об усиленной надлежащей проверке, корреспондентские счета для других иностранных банков, и если это так, определить, включают ли политика, процедуры и процессы банка разумные шаги по подтверждению наименований этих банков и осуществлению требований по надлежащей проверке.

#### **4.7.3. Прочие дополнительные задачи**

##### **4.7.3.1. Учет запретов для иностранных банков-оболочек и записей для иностранных корреспондентских счетов**

1. На основе оценки рисков, предыдущих отчетов о проверках и просмотра результатов аудита банка сделать выборку счетов иностранных банков. С помощью этой выборки выяснить:
  - является ли информация по счетам полной и обоснованной;
  - имеется ли у банка документация, доказывающая, что он не держит счетов иностранных банков-оболочек или не оказывает им услуги косвенным образом;
  - происходило ли закрытие счетов в течение разумного времени и не восстанавливались ли отношения без достаточных причин;
  - делались ли правоохранительными органами информационные запросы в отношении иностранных корреспондентских счетов. Если делались, выяснить, приходил ли на них своевременный ответ;
  - получал ли банк официальные правительственные требования о закрытии счетов иностранных финансовых учреждений. Если получал, проверить, были ли они своевременно закрыты;
  - хранит ли банк в течение пяти лет с даты закрытия счета оригиналы документов, представленных иностранными финансовыми учреждениями, а также оригиналы или копии любых документов, на которые опирается банк в связи с вызовами или повестками в суд по этому финансовому учреждению.
2. Выяснить, поддерживается ли в банке специальная программа, требующая проведения надлежащей проверки для иностранных корреспондентских счетов.
3. С помощью сделанной выборки определить, следует ли банк своей общей политике, процедурам и процессам, требующим надлежащей проверки для иностранных корреспондентских счетов. Может потребоваться расширить выборку и включить в нее корреспондентские счета,



которые держат для иностранных финансовых учреждений, отличных от банков (таких как компании, осуществляющие денежные переводы, или компании, занимающиеся обменом валюты).

4. С помощью первоначальной выборки определить, осуществляет ли банк усиленные процедуры, требующие надлежащей проверки для иностранных банков с высоким уровнем риска, работающих с использованием:
  - офшорной банковской лицензии;
  - банковской лицензии, выданной другой страной, которая считается не сотрудничающей по международным принципам или процедурам борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма;
  - банковской лицензии, выданной другой страной, которая признана юрисдикцией, заслуживающей особых мер в связи с беспокойством по вопросам борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма.
5. С помощью выборки счетов, на которые распространяются требования усиленной надлежащей проверки, убедиться, что банк в соответствии со своей политикой, процедурами и процессами предпринял разумные шаги для:
  - проведения усиленного исследования счетов, которые держат подобные банки, для защиты от отмывания денег;
  - подтверждения, предоставляют ли подобные иностранные банки корреспондентские счета другим иностранным банкам, и если предоставляют, подтверждения наименования этих иностранных банков и применения надлежащей проверки.
6. На основе проведенных процедур проверки, включая тестирование операций, определить, отвечает ли политика, процедуры и процессы требованиям регулятивных органов, связанным с учетом иностранных корреспондентских счетов и необходимостью надлежащей проверки.

## 4.8. Требования к надлежащей проверке в сфере банковского обслуживания частных клиентов

### 4.8.1. Цели

1. Оценить выполнение банком требований закона и правил по осуществлению политики, процедур и контроля, направленного на выявление

ние и сообщения об отмывании денег и подозрительной деятельности на счетах частных клиентов, которые открыты, управляются или поддерживаются для неграждан.

#### 4.8.2. Шаги, которые следует предпринять<sup>8</sup>

1. Выяснить, предлагает ли банк частные банковские счета. Частный банковский счет — это любой счет (или комбинация счетов), поддерживаемый банком, отвечающий всем следующим критериям:
  - требует средства на депозите или другие активы на сумму не менее \$1 000 000;
  - открыт от имени или в пользу одного или более неграждан, являющихся прямыми собственниками или бенефициарными собственниками счета;
  - обслуживается или управляется, полностью или частично, должностным лицом, сотрудником или агентом банка, действующим в качестве посредника между банком и прямым собственником или бенефициарным собственником счета.
2. Выяснить, осуществляет ли банк политику, процедуры и контроль, требующие надлежащей проверки для частных банковских счетов, открытых, контролируемых или управляемых в юрисдикции для неграждан. Определить, разработана ли политика, процедуры и меры контроля для выявления и сообщения о любых известных или подозреваемых случаях отмывания денег или подозрительной деятельности, ведущейся на частных банковских счетах или с их участием.
3. Оценить, включает ли политика, процедуры и системы контроля банка приемлемые шаги для:
  - подтверждения личности номинального и бенефициарного собственника частного банковского счета;
  - подтверждения, является ли номинальный владелец и владелец-бенефициарий частного банковского счета крупным иностранным политически значимым лицом;
  - подтверждения источника (источников) средств, размещенных на частном банковском счете, а также цель и ожидаемое использование частного банковского счета для неграждан; и проверки активности по счету (при необходимости), чтобы убедиться, что эта активность совпадает с информацией, полученной об источнике средств, и с указанным порядком учета для защиты

от отмывания денег и сообщения об известной или подозреваемой деятельности по отмыванию денег или подозрительной деятельности, ведущейся на, с или через частный банковский счет неграждан.

4. Изучить политику, процедуру и системы контроля банка для проведения усиленной проверки и оценки того, способны ли они выявлять и отчитываться по операциям, которые могут включать доходы от иностранной коррупции, номинальным или бенефициарным собственником которых является иностранное политически значимое лицо.

#### **4.8.2.1. Тестирование операций**

На основе оценки рисков, предыдущих отчетов о проверках и просмотра результатов аудита банка сделать выборку файлов клиентов, чтобы выяснить, подтверждает ли банк личность номинальных или бенефициарных собственников и источники средств, размещенных на частных банковских счетах неграждан. С помощью этой выборки определить:

- соответствуют ли процедуры банка внутренней политике и требованиям закона;
  - следует ли банк собственным процедурам управления оценки риска частных банковских счетов для неграждан;
  - проводит ли банк усиленную проверку в соответствии с политикой, рекомендациями регулятивных органов и требованиями закона частных банковских счетов, номинальными или бенефициарными собственниками которых являются видные иностранные политически значимые лица.
5. На основе проведенных процедур проверки, включая тестирование операций, определить, отвечает ли политика, процедуры и процессы требованиям регулятивных органов, связанным с практикой проведения надлежащей проверки по программам банковского обслуживания частных клиентов.

## **4.9. Другие «рискованные» счета**

### **4.9.1. Цели**

Во время выездной проверки инспекторам следует обратить внимание на некоторые категории счетов, представляющих высокий риск с точки зрения отмывания денег и финансирования терроризма. Целью проверки является

подтверждение того, что банк применяет надлежащую политику и механизмы усиленного внутреннего надзора для работы со специфическими счетами, например, счетами со значительными суммами и многократными переводами средств или операциями с ценными бумагами.

#### **4.9.2. Шаги, которые следует предпринять**

- Инспектор должен убедиться, что банк установил политику надзора для счетов с высоким риском и использует ряд индикаторов (страну происхождения клиента, его профессию и т. д.);
- банк обращает внимание на все сложные, необычно крупные операции и все необычные типы операций, не имеющих очевидной экономической или видимой законной силы. Каждый банк на свое усмотрение и разными способами (с помощью суммы, характера, бенефициария или валюты) определяет концепцию отклонения от нормы.
- Банк получает всю полезную информацию от клиента в отношении происхождения и получателей средств, а также личности и места жительства бенефициария.
- Характеристики этих операций фиксируются в конфиденциальном реестре (где применяется).

## **Примечания**

1. Полный текст Закона о банковской тайне/Руководства по проверке на отмывание денег можно просмотреть на <http://www.occ.treas.gov/handbook/1-BSA-AMLwhole.pdf>.
2. Только там, где оценка сообщений о подозрительных операциях разрешена законом.
3. Базельский комитет, Надлежащая проверка клиентов для банков, параграф 20 ff и рекомендация 5 FATF.
4. Базельский комитет, Надлежащая проверка клиентов для банков, параграф 22 и Методология FATF, критерии 5.13 и 5.14.
5. Только если оценка файлов по сообщениям о подозрительных операциях законно разрешена органами банковского надзора.
6. Банк-оболочка — это банк, учрежденный в юрисдикции, где он не имеет физического присутствия и не является членом регулируемой финансовой группы. См. рекомендацию 18 FATF.
7. Относится в основном к банкам США.
8. Эти шаги могут быть неодинаковыми во всех юрисдикциях.

## **Приложение 5.**

### **Основные документы, которые необходимо получить в начале инспекции**

---

Ниже перечислены основные документы, которые необходимо получить в начале инспекции, чтобы выбрать файлы для анализа.

- Счета, открытые с (дата) от имени физических лиц (с балансом на дату запроса).
- Счета, открытые с (дата) от имени юридических лиц (с балансом на дату запроса).
- Счета, открытые с (дата) от имени иностранных лиц или нерезидентов (с балансом на дату запроса).
- Счета, открытые с (дата) от имени офшорных компаний или компаний-нерезидентов (с балансом на дату запроса).
- Счета, открытые и закрытые в течение года.
- Операции (с именами инициаторов) на сумму или общие суммы, превышающие XXX (порог определяется руководителем команды инспекторов).
- Индивидуальные ссуды, выплаченные досрочно.
- Крупные операции по обмену валюты, выполненные кассирами.
- Крупные денежные депозиты.
- Переводы в страны с высоким уровнем риска на суммы, превышающие порог, установленный руководителем инспекции.
- Подробный обзор счетов, по которым ежегодные денежные депозиты и суммы снятия превышают порог, установленный руководителем инспекции. Например, во Франции этот порог составляет €150 000.
- Неактивные счета.
- Приказы о предоставлении средств разовым клиентам.
- Клиенты, идентифицированные как политически значимые лица.
- Статистика: распределение клиентов за последние три года, например, по сфере бизнеса, типу, месту жительства (различие между резидентами и нерезидентами).
- Выборка сообщений о подозрительных операциях, направленных в подразделение финансовой разведки.
- Держатели банковских ячеек для хранения ценностей в банке.
- Банки-корреспонденты.



## Приложение 6. Список областей, представляющих повышенный риск

---

Следующие области представляют повышенный риск.

- *Продукты и услуги.* Некоторые продукты и услуги, предлагаемые банками, могут представлять повышенный риск отмывания денег и финансирования терроризма в зависимости от характера специфического продукта или услуги, предлагаемой банком. Некоторые примеры таких продуктов и услуг включают следующие:
  - услуги электронных платежей: электронные деньги, карточки с хранимой суммой, переводы средств, системы платежей, представленные третьей стороной, операции по переводу денег и банковские терминалы;
  - электронный банкинг;
  - банковское обслуживание частных клиентов;
  - услуги по управлению трастами и активами;
  - денежные инструменты, официальные банковские чеки, чеки кассира, денежные переводы и т. д.;
  - иностранные корреспондентские счета: инкассаторская деятельность и транзитные счета<sup>1</sup>;
  - финансирование международной торговли и аккредитивы;
  - кредиторская деятельность, особенно кредиты, обеспеченные деньгами и рыночными ценными бумагами;
  - услуги по недепозитным счетам, недепозитным инвестиционным продуктам, страхованию и предоставлению банковских ячеек;
  - услуги, определенные регулятивными, правительственными органами или другими заслуживающими доверия источниками как потенциально несущие высокий риск отмывания денег и финансирования терроризма.
- *Клиенты и организации.* Любой тип счета потенциально уязвим для отмывания денег и финансирования терроризма, но некоторые клиенты и организации могут нести повышенный риск отмывания денег. Не-

которые примеры счетов и деятельности, которые могут представлять повышенный риск, включают:

- иностранные финансовые учреждения, включая банки и иностранных поставщиков денежных услуг, биржи, компании, осуществляющие денежные переводы, пункты обмена валюты;
- небанковские финансовые учреждения, компании, предоставляющие денежные услуги, казино, брокеры/дилеры ценных бумаг и дилеры драгоценных металлов, ювелирных украшений и драгоценных камней;
- иностранные политические лица и их ближайшие родственники и друзья, а также политически значимые лица<sup>2</sup>;
- счета иностранных граждан;
- иностранные корпорации, имеющие счета операций, особенно офшорные корпорации, такие как частные инвестиционные компании и международные коммерческие корпорации, расположенные в географических зонах, представляющих высокий риск;
- брокеры депозитов, особенно иностранных;
- компании с интенсивным денежным оборотом, такие как ночные магазины, рестораны и розничные магазины;
- неправительственные и благотворительные организации;
- поставщики профессиональных услуг, адвокаты, бухгалтеры или брокеры недвижимости;
- дилеры оружия.
- *Географические зоны.* Руководство банка должно выявить географические зоны, представляющие более высокий риск для их учреждения, и факторы, влияющие на осуществление программы выполнения мер по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма. Важно, чтобы руководство банка понимало и оценивало специфические риски, связанные с ведением бизнеса в определенных географических зонах. Некоторые примеры географических точек с высоким уровнем риска могут включать:
  - страны, подвергнутые международным санкциям, принятым ООН, в том числе государства, спонсирующие терроризм. Кроме того, при некоторых обстоятельствах банк может оказать доверие странам, подвергнутым санкциям и сходным мерам, предписанным такими организациями, как ООН, но не признаваемым во всем мире из-за репутации организации и характера мер;
  - юрисдикции, вызывающие высокий уровень беспокойства правительства в связи с отмыванием денег;



- офшорные финансовые центры;
- прочие страны, которым банк присвоил высокую степень риска, исходя из предыдущего опыта;
- историю операций по счету или другие факторы, такие как соображения правового порядка или предположения о коррупции со стороны чиновников;
- страны, которые, по мнению заслуживающих доверия источников<sup>3</sup>, обеспечивают финансирование или поддержку террористической деятельности;
- страны, которые, по мнению заслуживающих доверия источников, характеризуются значительным уровнем коррупции или другой преступной деятельности<sup>4</sup>;
- географические зоны внутри страны, имеющие высокий уровень риска, такие как торговля наркотиками, финансовые преступления и прочие сферы преступной деятельности.

## Примечания

1. Транзитными счетами называют корреспондентские счета, используемые напрямую третьими сторонами для заключения сделок с самими собой.
2. Международная группа по борьбе с финансовыми злоупотреблениями (FATF) определяет политически значимых лиц как лиц, наделенных значительными общественными функциями в другой стране, например, главы государства или правительства, политики высшего уровня, правительственные чиновники высшего уровня, чиновники судебных или военных органов, руководители высшего звена государственных корпораций и важные члены политических партий. Деловые отношения с членами семьи или близкими политически значимых лиц связаны с такими же репутационными рисками, как и при отношениях с самими политически значимыми лицами. Это определение не включает лиц, относящихся к перечисленным категориям, но занимающих должности среднего уровня и ниже.
3. Заслуживающими доверия источниками называют сведения, предоставленные хорошо известными органами, которые обычно считаются уважаемыми и дают подобную информацию публично и открыто. Такие источники могут включать, но не ограничиваться ими, наднациональные или международные органы, такие как Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Группа «Эгмонт» подразделений финансовой разведки, а также соответствующие национальные правительственные органы и неправительственные организации.
4. Такие как Transparency International.



## Приложение 7. Пример анкеты по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, используемой французской Банковской комиссией

Внутренние процедуры	Вопросы	Ответы		
		Да	Нет	Н/Д
<b>I. НАЗНАЧЕНИЕ СПЕЦИАЛИСТОВ, ПОДОТЧЕТНЫХ TRACFIN</b>				
1. Сразу после назначения сообщаются ли имена назначенных специалистов в:				
— TRACFIN;	101	...	...	///
— Генеральный секретариат Банковской комиссии?	102	...	...	///
2. Указано ли во внутренних письменных правилах вашего финансового учреждения имя человека или название отдела, с которым следует связаться, чтобы подать отчет в TRACFIN?	103	...	...	///
3. Вносились ли немедленные изменения во внутренние письменные правила в связи с возможными изменениями информации, касающейся сотрудников, подотчетных TRACFIN, за последний финансовый год (назначение нового сотрудника, изменение телефонного номера и т. д.)?	104	...	...	...
4. Если ваше учреждение принадлежит к финансовой группе, назначен ли специалист, подотчетный TRACFIN, на уровне группы?	182	...	...	...
<b>II. СИСТЕМА ВЫЯВЛЕНИЯ ОПЕРАЦИЙ, УПОМЯНУТЫХ В СТАТЬЯХ L. 562-2 И L. 563-3</b>				
1. Позволяют ли процедуры, принятые в вашем финансовом учреждении, получить следующую информацию, чтобы принять решение о том, подавать ли сообщение о подозрительных операциях (статья L. 562-2) или составить информационный файл в соответствии со статьей L. 563-3:				
— размер операции;	105	...	...	///
— тип операции (денежный депозит, перевод и т. д.);	106	...	...	///
— имеет ли операция экономическую цель;	107	...	...	///
— выглядит ли эта экономическая цель логичной;	108	...	...	///
— валюта;	109	...	...	///
— имя реального инициатора*;	110	...	...	///
— происхождение операции (географическое происхождение, финансовое учреждение, выступающее в качестве посредника, количество использованных счетов)*;	111	...	...	///

\* Особое внимание следует обратить на средства, исходящие из несотрудничающих стран или территорий и лиц, чьи активы были заморожены из-за подозрений в связях с финансированием терроризма или организованной преступностью.

**Предотвращение отмывания денег и финансирования терроризма**

Внутренние процедуры	Вопросы	Ответы		
		Да	Нет	Н/Д
— имя бенефициария*; — назначение операции (географическое назначение, финансовое учреждение, выступающее в качестве посредника, количество использованных счетов)*.	112	...	...	///
	113	...	...	///
2. Позволяют ли принятые в вашем финансовом учреждении процедуры сообщать в TRACFIN об операциях, включающих суммы, которые, возможно, поступают от торговли наркотиками, мошеннических операций против финансовых интересов Европейского сообщества, коррупции или организованной преступности или являются частью финансирования терроризма?	114	...	...	///
3. Позволяют ли принятые в вашем учреждении процедуры сообщать в TRACFIN об операциях, личность инициатора и бенефициария которых остается сомнительной, несмотря на проверку личности, проведенную в соответствии с положениями Кодифицированного закона о монетарной политике и финансовых рынках?	115	...	...	///
4. Позволяют ли принятые в вашем финансовом учреждении процедуры сообщать в TRACFIN об операциях, осуществленных с помощью трастового фонда или других организаций, занимающихся управлением активами, где личность сторон или бенефициария неизвестна?	116	...	...	...
5. Позволяют ли процедуры выявлять операции, осуществляемые лицами, чьи активы заморожены из-за подозрений в связях с финансированием терроризма или организованной преступностью?	117	...	...	///
6. Составляет ли ваше финансовое учреждение информационный файл о необычных сложных операциях, не попавших в сообщение о подозрительных операциях, на общую сумму свыше € 150 000 и на первый взгляд не имеющих экономического или юридического смысла?	118	...	...	...
<b>III. ИДЕНТИФИКАЦИЯ КЛИЕНТОВ</b>				
1. До открытия вашим финансовым учреждением счетов физическим лицам просят ли их систематически предоставить официальный и действительный документ, подтверждающий личность и имеющий фотографию?	119	...	...	...
2. До открытия вашим финансовым учреждением счетов юридическим лицам просят ли их систематически представить оригинал, подлинник или заверенную копию акта или выписки из официального реестра, где указано название, правовая форма и юридический адрес компании, а также документ, подтверждающий личность и полномочия лиц, действующих от имени компании?	120	...	...	...

\* Особое внимание следует обратить на средства, исходящие из несотрудничающих стран или территорий и лиц, чьи активы были заморожены из-за подозрений в связях с финансированием терроризма или организованной преступностью.

**Приложение 7. Пример анкеты по борьбе с отмытием денег/финансированием терроризма**

Внутренние процедуры	Вопросы	Ответы		
		Да	Нет	Н/Д
3. Имеется ли процедура идентификации личности, от имени которой открывается счет, когда, по-видимому, человек действует не от собственного имени?	121	...	...	...
4. Существуют ли процедуры, аналогичные упомянутым в вопросах 119 и 120, когда ваше финансовое учреждение начинает деловые отношения, отличные от открытия счета (открытие сберегательного счета, предоставление услуг сохранности активов, заключение контракта о страховании или контракта о капитализации, в результате которого возникает математический резерв, предоставление кредита, обеспечение гарантии, передача заказов)?	122	...	...	...
5. В случае, упомянутом в вопросе 122, имеется ли процедура идентификации лица, являющегося бенефициарным собственником, осуществленной или запрошенной операции, когда лицо, запрашивающее операцию, по-видимому, действует не от собственного имени?	123	...	...	...
6. Если ваше финансовое учреждение является подразделением компании, головной офис которой находится за границей, располагает ли он документами, подтверждающими личность всех его клиентов, включая открывших счет в другом подразделении группы?				
— Если клиент уже открыл счет в другом подразделении группы, расположенном во Франции или другой стране Европейской экономической зоны;	124	...	...	...
— если клиент уже открыл счет в другом подразделении группы, расположенном за пределами Европейской экономической зоны	125	...	...	...
7. Если ваше финансовое учреждение предлагает вариант открытия счета или осуществления любой другой операции клиентам, не присутствующим лично в момент их идентификации, какие шаги систематически предпринимаются для подтверждения личности клиента:				
— получается дополнительное письменное доказательство личности клиента;	126	...	...	...
— осуществляются меры по проверке и сертификации третьим независимым лицом с помощью официально заверенных копий документа, подтверждающего личность, как указано в строке 119;	127	...	...	...
— получается доказательство личности клиента способом, установленным напрямую финансовым учреждением, применяющим меры по идентификации, эквивалентные французским и основанные на Соглашении членов — государств ЕЭС или сторон соглашения Европейской экономической зоны или числящиеся в качестве эквивалентных в упомянутом подзаконном акте, выпущенном министром экономики и включающем государства — члены FATF;	128	...	...	...

**Предотвращение отмывания денег и финансирования терроризма**

Внутренние процедуры	Вопросы	Ответы		
		Да	Нет	Н/Д
— требуется, чтобы первый платеж проводился со счета, открытого в финансовом учреждении, расположенном в государстве — члене ЕЭС или являющемся стороной соглашения Европейской экономической зоны, в качестве дополнительной меры к одной из трех вышеупомянутых в случае открытия счета.	183	...	...	...
8. Как сказано в пункте 7, если клиент лично не присутствует при открытии счета, начинаются ли операции на счете и операции без личного присутствия клиента после эффективного осуществления соответствующих мер и получения требуемых подтверждающих документов?	129	...	...	...
9. Хранятся ли не менее пяти лет с момента закрытия счета или прекращения деловых отношений документы, подтверждающие личность клиента, где указаны его имя, фамилия, дата и место рождения, тип документа, номер, дата и место его выдачи документа, а также наименование выдавшего или сертифицировавшего его органа?	130	...	...	...
10. Хранятся ли не менее пяти лет с момента осуществления операций относящиеся к ним документы, включая операции без использования депозитного счета?	131	...	...	...
11. В начале деловых отношений оценивает ли ваше финансовое учреждение операционный профиль или другие ожидаемые операции с точки зрения предотвращения отмывания денег?	132	...	...	...
<b>IV. ИДЕНТИФИКАЦИЯ КЛИЕНТОВ — РАЗОВЫЙ КЛИЕНТ*</b>				
1. Проверяет ли ваше финансовое учреждение с помощью подтверждающего личность официального и действующего документа личность любых физических лиц, таких как разовые клиенты, которые запрашивают проведение операции на сумму более €8000, или аренду банковской ячейки, или перевод денег на любую сумму?	133	...	...	...
2. Проверяет ли ваше финансовое учреждение с помощью акта или выписки из официального реестра юридических лиц, выступающих в качестве разовых клиентов, и лиц, действующих от их имени, которые запрашивают проведение операции на сумму более €8000, или аренду банковской ячейки, или перевод денег на любую сумму?	134	...	...	...
3. Существует ли процедура идентификации бенефициарного собственника, когда, по-видимому, лицо, запросившее операцию, действует не от собственного имени?	135	...	...	...
4. Имеется ли процедура идентификации разовых клиентов, запрашивающих в течение короткого периода времени проведение нескольких операций, по-видимому, связанных между собой, чья общая сумма превышает €8000?	136	...	...	...

\* Любые клиенты, осуществляющие специфическую/разовую операцию в финансовом учреждении.

**Приложение 7. Пример анкеты по борьбе с отмытием денег/финансированием терроризма**

Внутренние процедуры	Вопросы	Ответы		
		Да	Нет	Н/Д
5. Хранятся ли не менее пяти лет с момента прекращения деловых отношений документы, подтверждающие личность клиента, где указано его имя, фамилия, дата и место рождения, тип документа, номер, дата и место выдачи документа, наименование выдавшего или сертифицировавшего его органа?	137	...	...	...
6. Хранятся ли не менее пяти лет с момента осуществления операций разовыми клиентами документы, относящиеся к этим операциям?	138	...	...	...
<b>V. ПРОЧИЕ ТРЕБОВАНИЯ ПРЕДОСТОРОЖНОСТИ</b>				
1. Приняты ли в вашем финансовом учреждении процедуры анализа профиля клиента для выявления необычных финансовых потоков?	139	...	...	...
2. Компьютеризированы ли эти процедуры?	140	...	...	...
3. Оснащено ли ваше финансовое учреждение компьютеризированной системой, способной выявлять операции на суммы, превышающие €8000 и осуществляемые разовыми клиентами?	141	...	...	...
4. Оснащено ли ваше финансовое учреждение компьютеризированной системой, способной выявлять операции, осуществляемые разовыми клиентами и, по-видимому, связанные между собой, чья общая сумма превышает €8000?	142	...	...	...
5. Информируют ли назначенного вашим финансовым учреждением специалиста, подотчетного TRACFIN, о результатах, полученных с помощью систем, упомянутых в строках 139, 140, 141, 142?	143	...	...	...
<i>Требования предосторожности, касающиеся отделений и филиалов, расположенных за границей</i>				
6. Давали ли вы своим иностранным отделениям и филиалам рекомендации, направленные на защиту от риска их использования для отмытия денег и финансирования терроризма и принятые в соответствии со статьей R. 562-2-1, параграф 2 Кодифицированного закона Франции о монетарной политике и финансовых рынках? Были ли эти рекомендации координированы процедурами, обеспечивающими уровень предосторожности в иностранных подразделениях группы как минимум эквивалентными французским стандартам?	144	...	...	...
7. Имеет ли ваше финансовое учреждение отделения или филиалы, расположенные в странах, законодательство которых препятствует выполнению некоторых или всех рекомендаций Комитета по банковским регулятивным правилам, изложенных в статье 5 правила №91-07 и статье R. 562-2-1, параграф 2 Кодифицированного закона Франции о монетарной политике и финансовых рынках? (Если да, пожалуйста, заполните форму QLB2.)	145	...	...	...

**Предотвращение отмывания денег и финансирования терроризма**

Внутренние процедуры	Вопросы	Ответы		
		Да	Нет	Н/Д
8. Имеет ли ваше финансовое учреждение отделения или филиалы, которым препятствуют в выполнении рекомендаций Комитета по банковским регулятивным правилам, изложенных в статье 4 правила № 91-07, относительно мониторинга операций, упомянутых в статье L. 563-3 Кодифицированного закона Франции о монетарной политике и финансовых рынках? (Если да, пожалуйста, заполните форму QLB2.)	146	...	...	...
9. Предоставляло ли ваше финансовое учреждение в TRACFIN отчет, упомянутый в принятой Комитетом по банковским регулятивным правилам статье 5 правила № 91-07 и статье R. 562-2-1, параграф 2 Кодифицированного закона Франции о монетарной политике и финансовых рынках, в отношении отделений и филиалов, упомянутых в строках 145 и 146?	147	...	...	...
<b>Требования предосторожности в отношении чеков</b>				
10. Контролировало ли ваше финансовое учреждение чеки за последний финансовый год в соответствии с положениями правила № 2002-01, принятого Комитетом по банковским регулятивным правилам?	148	...	...	...
11. Информирован ли специалист, подотчетный TRACFIN, о результатах контроля чеков?	149	...	...	...
12. Информирован ли орган, принимающий решения, о результатах контроля чеков?	150	...	...	...
13. Подписывало ли ваше финансовое учреждение соглашения с иностранными институтами, которым он предоставляет услуги инкассирования чеков или операций по дисконту в соответствии с принятой Комитетом по банковским регулятивным правилам статьей 8 правила № 2002-01?	151	...	...	...
<b>Требования предосторожности в отношении электронных денег</b>				
14. Оснащено ли ваше финансовое учреждение компьютеризированной системой для мониторинга необычных операций, осуществляемых с использованием электронных денег?	152	...	...	...
15. Занимается ли ваше финансовое учреждение распространением электронных денег, сообщает ли об отклонениях от нормы при обращении электронных денег в выпустивший их банк?	153	...	...	...
16. Отправляет ли специалист, подотчетный TRACFIN, сообщения об отклонениях от нормы, не реже раза в месяц?	154	...	...	...
<b>VI. ИНФОРМИРОВАНИЕ И ОБУЧЕНИЕ ПЕРСОНАЛА</b>				
1. Проходят ли все новые сотрудники обучение на тему борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма при найме или в течение нескольких недель после найма?	155	...	...	///
2. Знакомят ли регулярно персонал с новой информацией на эту тему?	156	...	...	///



**Приложение 7. Пример анкеты по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма**

Внутренние процедуры	Вопросы	Ответы		
		Да	Нет	Н/Д
<b>VII. ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАДЛЕЖАЩЕГО ПРИМЕНЕНИЯ СИСТЕМЫ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ ОТМЫВАНИЯ ДЕНЕГ И ФИНАНСИРОВАНИЯ ТЕРРОРИЗМА</b>				
1. Имеет ли ваше финансовое учреждение систему мониторинга для обеспечения соблюдения внутренних процедур по предотвращению отмывания денег и финансирования терроризма?	157	...	...	///
2. Включает ли эта система мониторинга механизм регулярного контроля в рамках контроля над выполнением требований?	158	...	...	///
3. Включает ли эта система мониторинга периодические инспекции?	159	...	...	///
4. Включает ли эта система мониторинга обеспечение выполнения требований предосторожности в соответствии с правилом № 2002-01, утвержденным Комитетом по банковским регулятивным правилам и касающимся контроля чеков?	160	...	...	///
5. Включает ли общая система контроля обеспечение выполнения требований предосторожности в соответствии с правилом № 2002-01, утвержденным Комитетом по банковским регулятивным правилам и касающимся выпуска и распространения электронных денег?	161	...	...	///
6. Информировано ли высшее руководство вашего финансового учреждения об отчетах, направляемых в TRACFIN, и операциях, по которым составляется информационный файл в соответствии со статьей L. 563-3 Кодифицированного закона Франции о монетарной политике и финансовых рынках?	162	...	...	///
7. Если ваше финансовое учреждение является частью группы по определению статьи 1 правила № 2000-03, утвержденного Комитетом по банковским регулятивным правилам, информируется ли высшее руководство об отчетах, направляемых в TRACFIN?	163	...	...	...
8. Включена ли система борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма в план расследований, осуществляемых лицом, отвечающим за внутренний контроль в вашем финансовом учреждении?	164	...	...	///
9. Проводит ли служба внутреннего контроля систематические проверки применения процедур по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма во время инспекций отделений вашего финансового учреждения?	165	...	...	...
10. Включена ли в систему контроля выполнения требований оценка риска отмывания денег и финансирования терроризма для систематического предварительного одобрения новых продуктов?	184	...	...	...
<b>VIII. СУЩЕСТВОВАНИЕ ПИСЬМЕННЫХ ВНУТРЕННИХ ПРАВИЛ, СООТВЕТСТВУЮЩИХ ТРЕБОВАНИЯМ РЕГУЛЯТИВНЫХ ОРГАНОВ</b>				
1. Указаны ли в ваших письменных внутренних правилах:				
— процедуры для случаев, когда о сумме операции, вероятно, будет сообщаться в TRACFIN;	166	...	...	///

**Предотвращение отмывания денег и финансирования терроризма**

Внутренние процедуры	Вопросы	Ответы		
		Да	Нет	Н/Д
— запрет в соответствии со статьей L. 574-1 Кодифицированного закона Франции о монетарной политике и финансовых рынках на информирование владельца средств или инициатора операции, по которой подается сообщение о подозрительных операциях, о сделанном заявлении;	167	...	...	///
— процедуры для случаев, когда в исключительных ситуациях и при чрезвычайных обстоятельствах неуполномоченное лицо вынуждено сообщить о подозрительной операции в TRACFIN;	168	...	...	///
— процедуры подтверждения личности клиента (физических и юридических лиц);	169	...	...	///
— процедуры для случаев, когда клиент, по-видимому, действует не от собственного имени, обращаясь в ваше финансовое учреждение с просьбой открыть счет или произвести операцию;	170	...	...	///
— происхождение и суммы операций, требующие особой предосторожности (особенно в случаях, когда клиенты открывают счет, несоразмерный с потоками, обычно наблюдаемыми на их счетах);	171	...	...	///
— специфические меры контроля, которые следует применять при проверках на предмет борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма;	172	...	...	...
— специфические меры контроля, которые следует применять при обнаружении отклонений от нормы в обращении электронных денег, связанных с отмыванием денег и финансированием терроризма;	173	...	...	...
— индикаторы, позволяющие выявить операции, осуществляемые разовыми клиентами в течение короткого промежутка времени, чья общая сумма превышает €8000;	174	...	...	...
— процедуры по составлению информационных файлов в соответствии со статьей L. 563-3 Кодифицированного закона Франции о монетарной политике и финансовых рынках;	175	...	...	...
— процедуры записи и хранения документов, относящихся к операциям, по которым составлялся информационный файл по определению статьи L. 563-3 Кодифицированного закона Франции о монетарной политике и финансовых рынках или подавалось сообщение о подозрительных операциях в TRACFIN?	176	...	...	///
2. Если ваше финансовое учреждение относится к группе и если ваши письменные внутренние процедуры составлялись на основе модели, подготовленной для группы в целом, были ли адаптированы процедуры по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма к особенностям бизнеса вашего финансового учреждения?	177	...	...	...

**Приложение 7. Пример анкеты по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма**

Внутренние процедуры	Вопросы	Ответы		
		Да	Нет	Н/Д
<b>IX. РАСПРОСТРАНЕНИЕ ПИСЬМЕННЫХ ВНУТРЕННИХ ПРАВИЛ</b>				
1. Имеются ли в ваших операционных подразделениях сборники процедур, содержащие инструкции по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма?	178	...	...	///
2. Получает ли каждый сотрудник, связанный с осуществлением мер по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, личный экземпляр вышеупомянутого сборника?	179	...	...	///
3. Требуется ли от каждого сотрудника, связанного с осуществлением мер по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, подтвердить получение вышеупомянутого сборника?	180	...	...	///
4. Если ваше финансовое учреждение является филиалом центральной организации, информируется ли она о письменных внутренних правилах, принятых вашим финансовым учреждением?	181	...	...	...

Данные за последний финансовый год	Вопрос	
<b>I. СООБЩЕНИЯ О ПОДОЗРИТЕЛЬНЫХ ОПЕРАЦИЯХ, ПОДАННЫХ В TRACFIN ЗА ПОСЛЕДНИЙ ФИНАНСОВЫЙ ГОД</b>		
1. Отчеты, поданные по инициативе вашего финансового учреждения в соответствии с пунктом 1 и 2 первого параграфа статьи L. 562-2 Кодексированного закона Франции о монетарной политике и финансовых рынках:		
	— количество;	201
— общая сумма операций в отчетах (в тыс. евро).	202	.....
2. Отчеты, поданные по инициативе вашего финансового учреждения в соответствии с пунктом 1 и 2 второго параграфа статьи L. 562-2 Кодексированного закона Франции о монетарной политике и финансовых рынках:		
	— количество;	203
— общая сумма операций в отчетах (в тыс. евро).	204	.....
3. Отчеты, поданные специалистом, подотчетным TRACFIN, назначенным вашим финансовым учреждением от имени финансовых учреждений, принадлежащих к той же группе, в соответствии с пунктом 1 и 2 первого параграфа статьи L. 562-2 Кодексированного закона Франции о монетарной политике и финансовых рынках:		
	— количество;	205
— общая сумма операций в отчетах (в тыс. евро).	206	.....
4. Отчеты, поданные подотчетным TRACFIN специалистом, назначенным вашим финансовым учреждением от имени финансовых учреждений, принадлежащих к той же группе, в соответствии с пунктом 1 и 2 второго параграфа статьи L. 562-2 Кодексированного закона Франции о монетарной политике и финансовых рынках:		

**Предотвращение отмывания денег и финансирования терроризма**

Данные за последний финансовый год	Вопрос	
— количество;	207	.....
— общая сумма операций в отчетах (в тыс. евро).	208	.....
5. В отношении сообщений о подозрительных операциях, поданных в TRACFIN в течение последнего финансового года в соответствии с пунктом 1 и 2 первого параграфа статьи L. 562-2 Кодифицированного закона Франции о монетарной политике и финансовых рынках, каков был средний промежуток между осуществлением операции и подачей сообщения о ней (в днях)?	209	.....
6. Количество отклонений от нормы, выявленных при контроле чеков, которые привели к подаче сообщений о подозрительных операциях или составлению информационного файла?	215	.....
<b>II. ИНФОРМАЦИОННЫЕ ФАЙЛЫ, СОСТАВЛЕННЫЕ ЗА ПОСЛЕДНИЙ ФИНАНСОВЫЙ ГОД, В ОТНОШЕНИИ ОПЕРАЦИЙ, УПОМЯНУТЫХ В СТАТЬЕ L. 563-3 КОДИФИЦИРОВАННОГО ЗАКОНА ФРАНЦИИ О МОНЕТАРНОЙ ПОЛИТИКЕ И ФИНАНСОВЫХ РЫНКАХ</b>		
1. Количество.	210	.....
2. Самая большая сумма операции, упомянутая в подобном файле (в тыс. евро)	211	.....
<b>III. ОБУЧЕНИЕ</b>		
1. Количество сотрудников, прошедших обучение по программе борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма за последний финансовый год	212	.....
<b>IV. СИСТЕМА МОНИТОРИНГА</b>		
1. Дата последней инспекции системы по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, проведенной вашей службой внутреннего контроля (год, месяц)	213	.....
<b>V. ПИСЬМЕННЫЕ ВНУТРЕННИЕ ПРАВИЛА</b>		
1. Дата последнего обновления процедур по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма (год, месяц)	214	.....

Имя и должность подписавшегося:

Дата:

Подпись:

## Приложение 8. Примеры санкций, примененных французской Банковской комиссией

---

*(Источник: Commission bancaire, годовой отчет)*

№8 CALYON, ранее известный как CREDIT AGRICOLE INDOSUEZ

Штраф — 11 октября 2004 г.

(€1 000 000)

Принимая во внимание [...]

Члены Банковской комиссии, г-н Хану, председатель, г-жа Барба-Лайани, г-н Юргенсен, г-н Лапомме, г-н Леонне, г-н Роббер и г-н Тузери, заслушав на заседании от 17 сентября 2004 г. г-на [...], председателя совета директоров Calyon и его адвоката г-на [...], и после совещания за закрытыми дверями,

***Надлежащая проверка в отношении идентификации клиентов и информации об истинном бенефициарии:***

Согласно тексту положений статьи L. 563-1 Кодифицированного закона Франции о монетарной политике и финансовых рынках, действующих при осуществлении расследуемых действий, и согласно условиям статьи 3 декрета 91-160 от 13 февраля 1991 г., финансовые организации должны подтверждать личность контрагента с помощью представления документальных доказательств при открытии счета, что в случае юридического лица означает оригинал, или заверенную копию акта, или выдержки из официального реестра, где указаны название, правовая форма, юридический адрес, а также полномочия лиц, действующих от имени юридического лица, и оставлять у себя информацию о документах или их копии. Они обязаны подтверждать истинную личность лиц, для которых открывается счет или осуществляется операция, когда им кажется, что лица, открывающие счета или запрашивающие операции, действуют не от собственного имени. Это обязательство означает, что финансовое учреждение должно запрашивать любой документ или письменное доказательство, которое сочтет необходимым.

Отчеты об инспекции и ответы, представленные финансовым учреждением, указывают на то, что финансовые операции были структурированы таким

образом, что не содержали прямого указания на истинного бенефициария операции. Таким образом, финансовое учреждение должно было получить необходимое документальное подтверждение личности реального бенефициария, чтобы выполнить свои обязательства по мерам предосторожности. Если бы подобные шаги были предприняты и получить подтверждающие документы оказалось невозможным, можно было бы рассмотреть письменные документы, полученные из внешних источников, которые достаточно определенно указывали бы на реального бенефициария по меньшей мере в двух из восьми случаев, рассмотренных 19 июля 2001 г. в отчете [компаний А и В]. На момент расследования банк Crédit Agricole Indosuez (CAI) не имел информации, которая идентифицировала бы реальных бенефициариев операции — лиц, получивших финансовую выгоду из деятельности данных организаций. Документы, представленные финансовым учреждением при подаче информации о реальных бенефициариях этих операций, были получены после даты отчета. Таким образом, было совершено нарушение.

CAI является агентом по кредиту, предоставленному компании [С] на покупку самолета для эксплуатации [компанией D]. И отчет об инспекции от 31 марта 2004 г., и документы, предоставленные 2 сентября 2004 г., указывают на то, что CAI не подтвердил личность акционеров компании [Е], держателя 100% акций [С]. Компании [С] и [Е], зарегистрированы в Делавэре и имеют акционерный капитал в размере \$1,00, они домицилированы с Corporation Service Company или Corporation Trust Company, чьей единственной известной деятельностью является хранение активов, и они, по-видимому, не являются реальными бенефициариями операции. Следовательно, хотя банк CAI идентифицировал компанию, которая будет эксплуатировать самолет, чья покупка финансируется, финансовое учреждение не подтвердило личность реальных бенефициариев операции, которыми в данном случае являются лица, имеющие право воспользоваться прибылью, получаемой этими организациями. Таким образом, было совершено нарушение.

В момент расследования CAI, по-видимому, не располагал информацией о реальных бенефициариях девяти инвестиционных фондов, созданных [банком F], домицилированным в стране Z, чьи активы были размещены в CAI во Франции. Тот факт, что эта страна принадлежит к Совету по сотрудничеству стран Персидского залива и также является членом Международной группы по борьбе с финансовыми злоупотреблениями (FATF), учрежденной с целью борьбы с отмыванием денег, недостаточен для того, чтобы установить, что данное финансовое учреждение в то время имело механизм по предотвращению отмывания денег, сходный с тем, который обязаны

иметь французские финансовые учреждения. Следовательно, документы, представленные защитой, особенно ежегодный отчет FATF 2003–2004 гг., демонстрируют, что в 2003 г. применялся всесторонний механизм по борьбе с отмыванием денег, согласующийся с рекомендациями FATF. Учитывая данные обстоятельства, практика применения субсчетов, носящих название различных инвестиционных фондов, доказывает, что финансовое учреждение знало, что [банк E] действует не от собственного имени, а от имени этих фондов, и не может воспользоваться преимуществом последнего параграфа статьи 3 Декрета 91-160 об освобождении от обязательств. Таким образом, было совершено нарушение.

***Обязательство по применению повышенных мер контроля и составлению письменного отчета о характеристиках операций, упомянутых в статье L. 563-3 Кодифицированного закона Франции о монетарной политике и финансовых рынках***

В соответствии с положениями статьи L. 563-3 Кодифицированного закона Франции о монетарной политике и финансовых рынках, все крупные операции на сумму более €150 000, которые, хотя на них и не распространяются требования сообщать о подозрительных операциях, осуществляются в необычно сложных условиях и, по-видимому, не имеют экономического обоснования или законной цели, должны подвергаться повышенным мерам контроля со стороны финансового учреждения. В этом случае оно должно навести справки у клиента о происхождении и назначении средств, цели операции, личности получателя и затем сделать запись о характеристиках операции.

CAI предоставил кредит на US\$ 57 млн компании [G] для финансирования аренды самолета компанией [H], зарегистрированной на Бермудах, 100% акций которой принадлежит [компания I], тоже зарегистрированной на Бермудах. Стоимость аренды самолета была выплачена компанией [J]. В соответствии с письменным заявлением, поданным компанией [J] в феврале 1998 г., предположительно бенефициарием операции было [лицо/организация K]. Это лицо предоставило обеспечение аренды в виде страхового депозита на сумму US\$ 20 млн со своего счета в отделении CAI в Швейцарии. Отчет от 19 июля 2001 г. показал, что у CAI не было ни основных фактов для установления формальной связи между [компанией J] и бенефициарием, ни достаточной информации о происхождении средств. Документы, предоставленные 24 декабря 2002 г., показали, что дополнительная информация по операции была получена от [компания J] и отделения CAI в Швейцарии

только в октябре 2002 г. Во время первой инспекции САИ не применил повышенных мер контроля в соответствии с требованиями статьи L. 563-3, хотя операция была необычно сложной и не имела очевидного экономического обоснования. Таким образом, было совершено нарушение.

В первой половине 2000 г. шесть денежных переводов из отделения САИ в Женеве на общую сумму €820 000 были внесены на счет [компании L] в отделении САИ в Париже неизвестным лицом. В тот же период времени клиент [M] получил из отделения САИ в Женеве от неизвестного лица два перевода на сумму почти €2 млн. В отсутствие упоминания об инициаторе переводов на очень большие суммы и информации о происхождении средств клиента или экономического обоснования операций финансовое учреждение должно было тщательно проверить эти операции и запросить у клиента информацию о происхождении вышеупомянутых сумм. В отношении [компании L] отделение САИ в Париже попросило отделение САИ в Женеве сообщить личность отправителя перевода только 5 февраля 2001 г. по запросу команды инспекторов Банковской комиссии. Что касается [клиента M], то из документов, представленных САИ, и отчета об инспекции от 31 марта 2004 г. становится ясно, что в 2000 г. файл клиента в отделении САИ в Париже не содержал никакой информации об отправителе, которым посчитали самого клиента, и самая ранняя запись, сделанная САИ, содержащая информацию, предоставленную Credit Agricole Indosuez Cheuvreux Gestions, датируется 12 июля 2001 г. В отношении этих двух клиентов отделение САИ в Париже своевременно не проверило происхождение сумм. Иными словами, в отношении этих двух клиентов было совершено нарушение статьи L. 563-3.

#### ***Меры предосторожности***

В соответствии со статьей 2 правила № 91-07 финансовое учреждение должно постоянно проявлять осторожность и создавать надлежащие внутренние структуры и процедуры для обеспечения выполнения части VI тома V Кодекса Французского закона Франции о монетарной политике и финансовых рынках. Ежегодная проверка частных клиентов, упомянутая в циркуляре 00/11 от 11 июля 2000 г., касалась только клиентов с суммами на депозитах, превышающими €15 млн; порог был снижен до €7,5 млн для клиентов, которые могли вызвать подозрение у САИ. Предпринятые меры предосторожности не были адекватными, учитывая риски, свойственные данной деятельности. При последней подаче отчета финансовое учреждение указало, что провело ежегодную проверку файлов без применения пороговой суммы. Тем не менее в предыдущий период времени было совершено нарушение.



Счета в отделении САИ в Париже для зарегистрированной в Джерси компании [N] показали деятельность в первой половине 2000 г. — пять кредитных переводов на общую сумму более € 150 млн и три дебетовых перевода на общую сумму более € 100 млн. Однако отделение САИ в Париже не зафиксировало информацию об операциях на счетах. Финансовое учреждение заявило, что счетом управляли из Лондона, где получали приказы клиента и где у группы имелся полный файл, включая правовую информацию и ежегодные отчеты компании. Тем не менее в целях предосторожности в связи с переводами по счетам их собственных клиентов отделение САИ в Париже должно было иметь информацию о крупных операциях с наличностью, которую должно было предоставить финансовое учреждение группы, имевшее контакты с клиентом. Таким образом, было совершено нарушение.

#### *Предотвращение отмывания денег в иностранных филиалах и отделениях*

В соответствии со статьей L. 563-3 Кодифицированного закона Франции о монетарной политике и финансовых рынках кредитные институты должны обеспечивать выполнение своими иностранными филиалами и отделениями обязательств по сохранению записей в течение пяти лет с даты специальной проверки крупных операций, осуществляемых в необычных, сложных условиях и, по-видимому, не имеющих экономического обоснования или законных целей. Отчет об инспекции от 19 июля 2001 г. показывает, что процедуры, применяемые в отделениях САИ в Гибралтаре, Швейцарии и Люксембурге, не соответствуют обязательствам, налагаемым статьей L. 563-3. Установленные финансовым учреждением процедуры или начали осуществляться после июля 2001 г., или не относятся к выполнению вышеупомянутых обязательств. Кроме того, тот факт, что законы имеющих отношение к этому делу государств могут налагать схожие обязательства, не освобождает САИ от обеспечения выполнения требований иностранными филиалами и отделениями. Таким образом, было совершено нарушение.

Согласно статье 5 правила №91-07, кредитные институты, domiciliрованные во Франции, должны давать все возможные рекомендации своим иностранным филиалам и отделениям, чтобы те могли должным образом защититься от риска быть использованными в целях отмывания денег. Следовательно, финансовые учреждения должны проследить, чтобы их подразделения за границей имели процедуры, по меньшей мере схожие с требуемыми французским законодательством, и применяли систему контроля для обес-

печения выполнения этих требований. Отделения САІ в Гибралтаре, Монако и Швейцарии не осуществляли регулярный контроль второго уровня в отношении предотвращения отмывания денег с 1997 по 2000 г. Отчеты об общей инспекции САІ, поданные в доказательство финансовым учреждением 22 декабря 2002 г., для отделения в Гибралтаре за 1996 и 2000 гг., для отделения в Монако за 1997 г. и для швейцарской дочерней компании FICAI за 2000 г., не являются надлежащим контролем второго уровня, так как такие инспекции не проводятся регулярно. Финансовое учреждение утверждает, что контроль второго уровня в этих организациях осуществлялся, но не указывает, касался ли он отмывания денег, и не предоставляет соответствующих документов.

Отсутствие контроля не позволило группе в достаточной степени вести мониторинг риска отмывания денег. Отчет об общей инспекции САІ показал, что в трастовом отделе в Гибралтаре в 1996 г. клиенты не всегда были известны до создания финансового инструмента. Отчет также показал, что в отделе банковского обслуживания частных клиентов открытие счетов и операции, осуществляемые в отношении 100 клиентов из стран бывшего Советского Союза, подвергались недостаточному мониторингу. В отчете за апрель 2000 г. той же организации говорится, что сведения о некоторых из текущих российских клиентов до сих пор недостаточны. Специальный отчет за июнь 2000 г. по нигерийским счетам показывает, что в период с марта 1999 г. по март 2000 г. на 15 счетов было получено US\$ 38 млн, и для 75% этих сумм отправитель переводов был неизвестен, а также что реальным бенефициарием большинства этих счетов предположительно является бывший министр нефтяной промышленности и что данные суммы могут являться доходами от коррупции. В отчетах также говорится, что эти счета стали использоваться в Швейцарии, а затем были переведены в Гибралтар по рекомендательным письмам, написанным швейцарскими компаниями группы без предоставления полной информации отделению в Гибралтаре.

В 1997 г. отчет САІ по банку CFM Монако показал, что недостаточный надзор за открытием счетов привел к тому, что многие из них были открыты без достаточной документации. В отчете об инспекции CNCA [Caisse Nationale de Crédit Agricole] от 11 января 2000 г. говорится, что «банк управляет активами (416 млрд французских франков) и финансовыми потоками трех групп клиентов, чьи экономические источники неизвестны и которые близки «противоречивым» политическим режимам, а также имеет клиентов (управляемые активы на сумму 2 млрд французских франков), чей профиль остается подозрительным, даже если не в той же степени».

---

#### Приложение 8. Примеры санкций, примененных французской Банковской комиссией

Отчет об инспекции Банковской комиссии от 4 марта 2002 г. показал, что недостатки в организации распространения и использования списков лиц, связанных с режимом «Талибан», 15 ноября 2001 г. в гонконгском отделении САИ привели к случаю перевода SWIFT на сумму свыше \$ 250 000. Его отправителем был указан гражданин Афганистана « [Г-н О] сын [Г-на Р] », чье имя похоже на написание [имен двух лиц], значащихся в списке лиц, связанных с режимом «Талибан», в соответствии с постановлением 1354/2001 ЕС от 4 июля 2001 г. Хотя после рассмотрения аргументов данного финансового учреждения средства, заблокированные в США властями страны, были разблокированы, неспособность распознать подобный уровень схожести написания имен, распознанный банком-корреспондентом, указывает на недопустимо низкий уровень организации мер по борьбе с отмыванием денег группой САИ на международном уровне.

Все эти факты подчеркивают значительные недостатки эффективности рекомендаций и мониторинга их выполнения. В данных обстоятельствах были нарушены положения статьи 5 правила № 91-07.

В свете вышеуказанного финансовое учреждение нарушило ряд основных положений правил, касающихся борьбы с отмыванием денег, особенно в части мониторинга подразделений группы за границей, что особенно серьезно, учитывая характеристики деятельности и размер группы. Что касается прочих жалоб на САИ, они не дают оснований для наложения санкций.

Нарушения были совершены до крупных изменений в руководстве и организации финансового учреждения и до того, как были предприняты существенные действия по усилению его системы борьбы с отмыванием денег. В данных обстоятельствах имеются основания только для наложения штрафа. Следовательно, должна применяться статья L. 613-21 Кодифицированного закона Франции о монетарной политике и финансовых рынках, и на банк Calyon налагается штраф в размере €1 млн (1 000 000 евро).

Calyon попросил не упоминать название банка при публикации решения Банковской комиссии. Учитывая серьезный характер совершенных нарушений, в просьбе отказано.

#### **Решения**

**Статья 1:** наложить штраф в размере €1 млн (1 000 000 евро) на банк Calyon;

**статья 2:** обнародовать решение.

Решение зачитано на открытой сессии 11 октября 2004 г.



## Приложение 9. Рекомендации FATF 40 + 9

---

### *40 рекомендаций по борьбе с отмыванием денег*

#### ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ

##### Сфера охвата уголовного преступления по отмыванию денег

###### **Рекомендация 1**

Странам следует считать отмывание денег уголовным преступлением на основании Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г. (Венская Конвенция) и Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г. (Палермская Конвенция).

Странам следует считать преступлением все серьезные случаи отмывания денег, включающие широкий спектр предикатных правонарушений. Предикатные преступления можно описать путем ссылки на все преступления или на порог, относимый либо к категории серьезных преступлений, либо к сроку тюремного заключения, применяемого к предикатному преступлению (пороговый метод), или на перечень предикатных преступлений, или же на комбинацию этих подходов.

В странах, где применяется пороговый метод, предикатные преступления должны включать как минимум все преступления, относящиеся к категории серьезных в соответствии с внутренним законодательством, или должны включать преступления, наказуемые максимальным тюремным заключением свыше одного года, или для тех стран, правовые системы которых предусматривают минимальный порог наказаний за правонарушения, предикатные преступления должны включать все правонарушения, наказуемые минимальным тюремным заключением свыше шести месяцев.

Независимо от применяемого подхода каждая страна должна как минимум включить ряд правонарушений в каждую из обозначенных категорий правонарушений [1].

Понятие предикатных преступлений для отмывания денег следует расширить, чтобы оно включало деяние, совершенное в другой стране и представляло собой предикатное правонарушение, если бы оно было совершено внутри собственной страны. Страны могут постановить, что единственным предварительным условием, позволяющим считать деяние предикатным преступлением, является его совершение внутри страны.

Страны могут постановить, что правонарушение по отмыванию денег не применяется к лицам, совершившим предикатное правонарушение, в странах, где этого требуют фундаментальные принципы их внутреннего законодательства.

[1] См. определение «обозначенных категорий правонарушений» в Словаре на сайте FATF, <http://www.fatf-gafi.org>).

## **Рекомендация 2**

Страны должны обеспечить, чтобы:

- а) намерения и знания, требуемые для доказательства правонарушения по отмыванию денег, согласовывались со стандартами, изложенными в Венской и Палермской конвенциях, включая концепцию о том, что вывод о подобном психическом состоянии может быть сделан из объективных фактических обстоятельств;
- б) к юридическим лицам применялись меры уголовной, а где это невозможно, гражданской или административной ответственности. Это не должно препятствовать параллельному уголовному, гражданскому или административному преследованию в отношении юридических лиц в странах, где предусмотрены такие формы ответственности. На юридических лиц должны распространяться эффективные, адекватные и убедительные санкции. Такие меры не должны освобождать от уголовной ответственности физических лиц.

## **Обеспечительные меры и конфискация**

### **Рекомендация 3**

Страны должны принять меры, аналогичные изложенным в Венской и Палермской конвенциях, включая правовые нормы, позволяющие их компетентным органам конфисковать отмытую собственность, доходы от отмывания денег или предикатных преступлений, средства, используемые или предназначенные для использования при совершении этих правонару-

шений, или имущества соответствующей стоимости, без ущемления права добросовестных третьих сторон.

Такие меры должны включать полномочия по: а) выявлению, отслеживанию и оценке собственности, подлежащей конфискации; б) осуществлению обеспечительных мер, таких как замораживание и арест в целях предотвращения любых сделок, передачи или продажи подобной собственности; в) осуществлению шагов по предотвращению или устранению действий, ставящих под сомнение способность государства получить собственность, подлежащую конфискации; г) принятие надлежащих следственных мер.

Страны могут рассмотреть возможность принятия мер, позволяющих конфискации таких доходов или средств без осуждения в уголовном порядке, или требующих от нарушителя доказать законное происхождение собственности, предположительно подлежащей конфискации, в той мере, в которой такое требование согласуется с принципами внутреннего законодательства.

Меры, которые следует предпринять финансовым учреждениям, а также определенным нефинансовым организациям и специалистам по предотвращению отмывания денег и финансирования терроризма.

## Надлежащая проверка клиентов и ведение учета

### Рекомендация 4

Страны должны обеспечить, чтобы законы о конфиденциальности финансовых учреждений не препятствовали выполнению рекомендаций FATF.

### Рекомендация 5

Финансовые учреждения не должны открывать анонимные счета или счета на очевидно вымышленные имена.

Финансовые учреждения должны предпринимать меры по надлежащей проверке клиентов, включая идентификацию и проверку личности клиентов, в следующих обстоятельствах:

- при установлении деловых отношений;
- при осуществлении разовых операций: i) превышающих установленный порог или ii) являющихся электронными переводами в обстоятельствах, описанных в Пояснительной записке к специальной рекомендации VII (см. на сайте FATF, <http://www.fatf-gafi.org>);
- при наличии подозрения об отмывании денег и финансировании терроризма или при наличии у финансового учреждения сомнений в до-

стоверности или адекватности ранее полученных данных о личности клиента.

Меры по надлежащей проверке клиентов включают:

- а) идентификацию клиента и проверку его личности с помощью надежных, независимых первичных документов, данных или информации [2];
- б) идентификацию бенефициарного собственника и принятие разумных мер по проверке его личности, которые удовлетворили бы финансовое учреждение. Для юридических лиц и образований процедура должна включать достаточные меры, чтобы финансовому учреждению была понятна структура собственности и контроля клиента;
- в) получение информации о цели и предполагаемом характере деловых отношений;
- г) проведение на постоянной основе надлежащих проверок клиентов и изучение осуществляемых ими операций для обеспечения их осуществления в соответствии со сведениями, имеющимися у финансового учреждения, о клиентах, их бизнесе и профиле риска, включая при необходимости источник средств.

Финансовые учреждения должны применять каждую из мер надлежащей проверки клиентов от а) до г), но могут определять масштаб этих мер на основании чувствительности к риску, в зависимости от типа клиента, деловых отношений или операции. Предпринимаемые меры должны согласовываться с указаниями, издаваемыми компетентными органами. Для категорий с более высоким уровнем риска финансовые учреждения должны проводить усиленные меры надлежащей проверки. При определенных обстоятельствах, когда риск невысок, страны могут решить, что финансовые учреждения могут применять сокращенные или упрощенные меры надлежащей проверки.

Финансовые учреждения должны проверять личность клиента и бенефициарного собственника до или в ходе установления деловых отношений или проведения операций для разовых клиентов. Страны могут позволить финансовым учреждениям проводить проверку в течение разумного периода времени после установления деловых отношений, если рисками отмывания денег эффективно управляют и если важно не нарушать нормальное ведение бизнеса.

Если финансовое учреждение не в состоянии выполнить пункты а)–в), оно не должно открывать счет, начинать деловые отношения или проводить операцию или же ему следует прекратить деловые отношения и рассмотреть



возможность подачи сообщения о подозрительных операциях в отношении данного клиента.

Эти требования должны применяться ко всем новым клиентам, но в то же время финансовые учреждения, основываясь на учете фактических обстоятельств и риска, должны применять эту рекомендацию и к существующим клиентам, а также своевременно проводить надлежащие проверки по существующим отношениям.

[2] Надежные, независимые первичные документы, данные или информация далее будут называться «данными об идентификации».

(См. также Пояснительную записку к рекомендации 5 и Пояснительную записку к рекомендациям 5, 12 и 16 на сайте FATF, <http://www.fatf-gafi.org>.)

### **Рекомендация 6**

В отношении политически значимых лиц финансовые учреждения в дополнение к обычным мерам по надлежащей проверке должны:

- а) иметь надлежащие системы управления рисками для определения, является ли клиент политически значимым лицом;
- б) получать разрешение высшего руководства на установление деловых отношений с подобными клиентами;
- в) предпринимать разумные меры по установлению источника их благосостояния и средств;
- г) проводить усиленный постоянный мониторинг деловых отношений с такими клиентами.

(См. также Пояснительную записку к рекомендации 6 на сайте FATF, <http://www.fatf-gafi.org>.)

### **Рекомендация 7**

В отношении зарубежных банков-корреспондентов и прочих подобных отношений финансовые учреждения в дополнение к обычным мерам по надлежащей проверке должны:

- а) собирать достаточную информацию об учреждении-респонденте, чтобы получить полное представление о характере его деятельности и установить на основании информации из открытых источников репутацию учреждения и качество надзора, включая информацию о том, проводились ли в отношении этого учреждения расследования в связи с отмыванием денег и финансированием терроризма или регулятивные действия;

- б) оценивать системы контроля по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, используемые учреждением-респондентом;
- в) получать разрешение высшего руководства на установление новых корреспондентских отношений;
- г) документировать обязанности каждого учреждения;
- д) в отношении «транзитных счетов» убеждаться, что банк-респондент проверил личность клиента и постоянно проводит надлежащую проверку клиентов, имеющих прямой доступ к счетам банка-корреспондента, и что этот банк в состоянии обеспечить надлежащую проверку данных о личности клиента по запросу банка-корреспондента.

### **Рекомендация 8**

Финансовые учреждения должны обращать особое внимание на любые угрозы отмывания денег, которые могут возникнуть в связи с появлением новых технологий, позволяющих действовать анонимно, и в случае необходимости предпринимать меры по предотвращению их использования в схемах по отмыванию денег. В частности, финансовые учреждения должны иметь политику и процедуры для управления специфическими рисками, связанными с обезличенными деловыми отношениями или операциями.

### **Рекомендация 9**

Страны могут позволить финансовым учреждениям использовать посредников или третьи стороны для выполнения пунктов с а) по в) процесса надлежащей проверки клиентов или представления компаний при условии соблюдения критериев, изложенных ниже. Там, где это разрешается, окончательная ответственность за идентификацию клиентов и проверку их личности лежит на финансовом учреждении, привлекающем третью сторону.

Должны соблюдаться следующие критерии:

- а) финансовое учреждение, привлекающее третью сторону, должно незамедлительно получать необходимую информацию по пунктам а)–в) процесса надлежащей проверки. Финансовые учреждения должны предпринимать адекватные шаги для того, чтобы убедиться, что третьи стороны по запросу без задержек предоставляют копии данных об идентификации и другие документы, относящиеся к требованиям надлежащей проверки;
- б) финансовое учреждение должно убедиться, что третья сторона подвергается регулированию и надзору и имеет механизмы по выполне-

нию требований надлежащей проверки в соответствии с рекомендациями 5 и 10.

Решение о том, в какой стране может располагаться третья сторона, отвечающая данным условиям, остается на усмотрение каждой страны, в зависимости от наличия информации о странах, применяющих или не применяющих должным образом рекомендации FATF.

(См. также Пояснительную записку к рекомендации 9 на сайте FATF, <http://www.fatf-gafi.org>.)

### **Рекомендация 10**

Финансовые учреждения должны хранить не менее пяти лет все необходимые записи по операциям, внутренним и международным, которые позволили бы им быстро выполнять информационные запросы от компетентных органов. Эти записи должны быть достаточными для того, чтобы восстановить отдельные операции (включая суммы и типы валют), чтобы в случае необходимости обеспечить доказательства для судебного преследования уголовной деятельности.

Финансовые учреждения должны хранить записи о данных идентификации, полученных в процессе надлежащей проверки клиентов (например, копии или данные официальных документов, подтверждающих личность, такие как паспорта, удостоверения личности, водительские права или аналогичные документы), файлы по счетам и деловую переписку минимум за пять лет после завершения деловых отношений. Идентификационные данные и записи об операциях должны быть доступны национальным компетентным органам, обладающим надлежащими полномочиями.

(См. также Пояснительную записку к рекомендации 10 на сайте FATF, <http://www.fatf-gafi.org>.)

### **Рекомендация 11**

Финансовые учреждения должны обращать особое внимание на все сложные, необычно крупные операции и необычные схемы осуществления операций, не имеющие явной экономической или видимой законной цели. Происхождение и цель таких операций по возможности следует проверять, результаты фиксировать письменно и предоставлять в распоряжение компетентных органов и аудиторов.

(См. также Пояснительную записку к рекомендации 11 на сайте FATF, <http://www.fatf-gafi.org>.)

### Рекомендация 12

Требования по надлежащей проверке клиентов и ведению учета, изложенные в рекомендациях 5, 6, 8 и 11, применяются к определенным нефинансовым организациям и специалистам в следующих ситуациях:

- а) казино — когда клиенты участвуют в финансовых операциях, эквивалентных применяемому порогу или превышающих его;
- б) агенты по недвижимости — когда они участвуют в операциях для своих клиентов в связи с покупкой и продажей недвижимости;
- в) дилеры на рынке ценных металлов и драгоценных камней — когда они участвуют в денежных операциях с клиентом, эквивалентных применяемому порогу или превышающих его;
- г) адвокаты, нотариусы, другие независимые специалисты в области права и бухгалтеры, когда они готовят или осуществляют операции для своих клиентов в связи со следующей деятельностью:
  - покупка и продажа недвижимости;
  - управление денежными средствами, ценными бумагами и прочими активами клиентов;
  - управление банковскими, сберегательными счетами или счетами по ценным бумагам;
  - организация взносов для создания, операционной деятельности или управления компаниями;
  - создание, операционная деятельность или управление юридическими лицами или образованиями, а также покупка и продажа компаний;
- д) поставщики услуг для трастов и компаний при подготовке или осуществлении операций для клиентов в связи с видами деятельности, перечисленными в определении, данном в Словаре, опубликованном на сайте FATF, <http://www.fatf-gafi.org>.

(См. также Пояснительную записку к рекомендации 12 и Пояснительную записку к рекомендациям 5, 12 и 16 на сайте FATF, <http://www.fatf-gafi.org>.)

## Отчетность о подозрительных операциях и выполнение требований

### Рекомендация 13

Если финансовое учреждение подозревает или имеет серьезные основания подозревать, что средства являются доходами от преступной деятельности

или связаны с финансированием терроризма, следует требовать, напрямую с помощью закона или правил, чтобы оно немедленно сообщало о своих подозрениях в подразделение финансовой разведки.

(См. также Пояснительную записку к рекомендации 13 на сайте FATF, <http://www.fatf-gafi.org>.)

#### **Рекомендация 14**

Финансовым учреждениям, их директорам, руководителям и сотрудникам следует:

- а) предоставить юридическую защиту от уголовной и гражданской ответственности за нарушение ограничений по раскрытию информации, требуемых контрактом или законом, регулятивными или административными положениями, если они добросовестно сообщали о своих подозрениях в подразделение финансовой разведки, даже если не знали точно, в чем заключалась уголовная деятельность, и независимо от того, имела ли в действительности место незаконная деятельность;
- б) законодательно запретить раскрывать тот факт, что сообщение о подозрительных операциях или подобная информация направляется в подразделение финансовой разведки.

(См. также Пояснительную записку к рекомендации 14 на сайте FATF, <http://www.fatf-gafi.org>.)

#### **Рекомендация 15**

Финансовые учреждения должны разрабатывать программы противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма. Эти программы должны включать:

- а) разработку внутренней политики, процедур и систем контроля, включая мероприятия по управлению надлежащим выполнением требований и адекватные процедуры отбора для обеспечения высоких стандартов при найме сотрудников;
- б) постоянно действующую программу обучения;
- в) службу аудита для тестирования системы.

(См. также Пояснительную записку к рекомендации 15 на сайте FATF, <http://www.fatf-gafi.org>.)

### **Рекомендация 16**

Требования, изложенные в рекомендациях с 13 по 15, а также 21, применяются ко всем указанным нефинансовым организациям и специалистам, на которых распространяются следующие требования:

- а) от адвокатов, нотариусов, других независимых специалистов в области права и бухгалтеров необходимо требовать подавать сообщение о подозрительных операциях, когда они от имени клиента или по поручению клиента участвуют в финансовых операциях, связанных с видами деятельности, описанными в рекомендации 12 (г). Странам настоятельно рекомендуется распространять требования отчетности на остальную профессиональную деятельность бухгалтеров, включая аудит;
- б) от дилеров на рынке ценных металлов и драгоценных камней необходимо требовать подавать сообщение о подозрительных операциях, когда они проводят любую операцию с наличными, эквивалентную применяемому порогу или превышающую его;
- в) от поставщиков услуг для трастов и компаний необходимо требовать подавать сообщение о подозрительных операциях, когда они от имени клиента или по поручению клиента участвуют в финансовых операциях, связанных с видами деятельности, описанными в рекомендации 12 (д).

От адвокатов, нотариусов, других независимых специалистов в области права и бухгалтеров, действующих в качестве независимых специалистов, не требуется сообщать о своих подозрениях, если соответствующая информация была получена в обстоятельствах, в которых они связаны профессиональной тайной или привилегией на сохранение адвокатской тайны.

(См. также Пояснительную записку к рекомендации 16 и Пояснительную записку к рекомендациям 5, 12 и 16 на сайте FATF, <http://www.fatf-gafi.org>.)

## **Прочие меры сдерживания отмывания денег и финансирования терроризма**

### **Рекомендация 17**

Страны должны обеспечить наличие эффективных, адекватных и убедительных уголовных, гражданских или административных санкций для применения их к физическим или юридическим лицам, на которых распространяются данные рекомендации и которые не выполняют требования по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма.

### **Рекомендация 18**

Странам не следует одобрять учреждение или соглашаться с продолжением деятельности банков-оболочек. Финансовым учреждениям следует отказываться вступать в корреспондентские отношения с банками-оболочками или сохранять их. Финансовые учреждения также должны остерегаться устанавливать отношения с иностранными финансовыми учреждениями-респондентами, которые позволяют банкам-оболочкам пользоваться своими счетами.

### **Рекомендация 19 (эта рекомендация была пересмотрена, и следующий текст был опубликован 22 октября 2004 г.)**

Страны должны учитывать целесообразность и полезность создания системы, при которой банки и другие финансовые учреждения и посредники отчитывались бы по всем внутренним и международным валютным операциям, превышающим фиксированную сумму, перед центральным национальным агентством, имеющим компьютеризированную базу данных, доступную компетентным органам при работе со случаями отмывания денег и финансирования терроризма, при условии строгого соблюдения мер, обеспечивающих надлежащее использование информации.

### **Рекомендация 20**

Страны должны рассмотреть возможность применения рекомендаций FATF к компаниям и профессиям, отличным от перечня указанных нефинансовых организаций и специалистов, представляющим риск отмывания денег и финансирования терроризма.

Страны должны способствовать развитию современных и безопасных методов управления денежными средствами, которые менее уязвимы для отмывания денег.

### **Меры, которые следует предпринимать в отношении стран, не выполняющих Рекомендации FATF или выполняющих их в недостаточной степени**

#### **Рекомендация 21**

Финансовые учреждения должны уделять особое внимание деловым отношениям и операциям с лицами, включая компании и финансовые учреждения,

из стран, которые не выполняют или в недостаточной степени выполняют рекомендации FATF. Когда операции не имеют очевидной экономической или законной цели, следует, насколько это возможно, проверять их происхождение и цель, а результаты фиксировать письменно и при необходимости предоставлять в распоряжение компетентных органов. Если такая страна продолжает не выполнять или в недостаточной степени выполнять рекомендации FATF, страны должны применять надлежащие меры противодействия.

### **Рекомендация 22**

Финансовые учреждения должны обеспечить применение в филиалах и большинстве зарубежных отделений, особенно расположенных в странах, которые не выполняют или выполняют в недостаточной степени рекомендации FATF, вышеупомянутых принципов, применяемых в финансовых учреждениях, насколько это позволяют местная нормативно-правовая база. Когда действующие местные законы и нормативные акты запрещают их применение, финансовым учреждениям следует проинформировать компетентные органы в стране головного учреждения о том, что они не в состоянии применять рекомендации FATF.

## **Регулирование и надзор**

### **Рекомендация 23**

Страны должны обеспечить, чтобы на финансовые учреждения распространялись адекватные меры по регулированию и надзору и чтобы финансовые учреждения эффективно выполняли рекомендации FATF. Компетентные органы должны предпринять необходимые правовые и регулятивные меры, не позволяющие преступникам и их пособникам быть держателями или бенефициарными собственниками значительного или контрольного пакета акций или же занимать руководящую должность в финансовом учреждении.

К финансовым учреждениям, на которые распространяются «Основные принципы», меры регулирования и надзора, применяемые в пруденциальных целях и также относящиеся к отмыванию денег, должны применяться подобным образом для борьбы с отмыванием денег / финансированием терроризма.

Прочие финансовые учреждения должны проходить лицензирование и регистрацию и регулироваться соответствующим образом, а также подвергаться



надзору и контролю в целях борьбы с отмыванием денег, учитывая риск отмывания денег и финансирования терроризма в данном секторе. Как минимум компании, предоставляющие услуги по переводу денег или ценностей или по обмену валюты, должны проходить лицензирование и регистрацию и контролироваться с помощью эффективных систем мониторинга и выполнения национальных требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма.

(См. также Пояснительную записку к рекомендации 23 на сайте FATF, <http://www.fatf-gafi.org>.)

#### **Рекомендация 24**

На определенные нефинансовые организации и специалистов должны распространяться следующие регулятивные и надзорные меры:

- а) на казино должен распространяться режим всестороннего регулирования и надзора, обеспечивающий эффективное осуществление ими необходимых мер по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, как минимум:
  - казино должны быть лицензированы;
  - компетентные органы должны предпринимать необходимые правовые или регулятивные меры, не позволяющие преступникам и их пособникам быть держателями или бенефициарными собственниками значительного или контрольного пакета акций или занимать руководящую должность, или управлять казино;
  - компетентные органы должны проследить за тем, чтобы казино эффективно контролировались на предмет выполнения требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма;
- б) страны должны обеспечить применение эффективных систем мониторинга и обеспечения выполнения требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма к прочим категориям определенных нефинансовых организаций и специалистам. Эта задача должна осуществляться на основе оценки риска правительственными органами или надлежащей саморегулируемой организацией, если такая организация может обеспечить выполнение своими членами обязательств по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма.

### **Рекомендация 25**

Компетентные органы должны разработать инструкции и обеспечить обратную связь, которая окажет финансовым учреждениям, а также определенным нефинансовым организациям и специалистам помощь в применении национальных мер борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма и, в частности, в выявлении подозрительных операций и сообщении о них.

(См. также Пояснительную записку к рекомендации 25 на сайте FATF, <http://www.fatf-gafi.org>.)

## **ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ И ПРОЧИЕ МЕРЫ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ СИСТЕМ БОРЬБЫ С ОТМЫВАНИЕМ ДЕНЕГ/ФИНАНСИРОВАНИЕМ ТЕРРОРИЗМА**

### **Компетентные органы, их полномочия и ресурсы**

#### **Рекомендация 26**

Страны должны создать подразделение финансовой разведки, которое служило бы национальным центром для получения (и, если разрешено, запросов), анализа и распространения сообщений о подозрительных операциях и другой информации, касающейся потенциального отмывания денег и финансирования терроризма. Подразделение финансовой разведки должно иметь своевременный доступ, прямой или косвенный, к финансовой, административной и правоохранительной информации, необходимой ему для надлежащего осуществления своих функций, включая анализ сообщений о подозрительных операциях.

(См. также Пояснительную записку к рекомендации 26 на сайте FATF, <http://www.fatf-gafi.org>.)

#### **Рекомендация 27**

Страны должны проследить, чтобы указанные правоохранительные органы несли ответственность за расследования в сфере отмывания денег и финансирования терроризма. Странам рекомендуется поддерживать и развивать, насколько это возможно, специальные методы расследований, подходящих для случаев отмывания денег, таких как контролируемые поставки, секретные операции и прочие подходящие методы. Странам также рекомендуется использовать прочие эффективные механизмы, такие как использование постоянных или временных групп, специализирующихся на расследовании

активов, и расследования, совместные с соответствующими компетентными органами других стран.

(См. также Пояснительную записку к рекомендации 27 на сайте FATF, <http://www.fatf-gafi.org>.)

### **Рекомендация 28**

При проведении расследований предикатных преступлений по отмыванию денег и финансированию терроризма компетентные органы должны иметь возможность получать документы и информацию для использования в этих расследованиях, судебном преследовании и связанных с ними действиях. Они должны обладать полномочиями на применение принудительных мер для получения записей, хранящихся в финансовых учреждениях и у других лиц, для проведения обыска у лиц и в помещениях, а также для изъятия и получения доказательств.

### **Рекомендация 29**

Органы надзора должны обладать надлежащими полномочиями по мониторингу и обеспечению выполнения финансовыми учреждениями требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, включая полномочия проводить инспекции. Они должны иметь полномочия требовать от финансового учреждения выдачи любой информации, касающейся мониторинга выполнения требований, и применять адекватные административные санкции в случаях невыполнения таких требований.

### **Рекомендация 30**

Страны должны обеспечить свои компетентные органы, участвующие в борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма, адекватными финансовыми, человеческими и техническими ресурсами. В странах должны иметься процессы, обеспечивающие добросовестность персонала этих органов.

### **Рекомендация 31**

Страны должны обеспечить политиков, подразделение финансовой разведки, правоохранительные органы и органы надзора эффективными механизмами, позволяющими им сотрудничать и по возможности координировать на внутреннем уровне свои действия по развитию и осуществлению политики и деятельности по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма.

### **Рекомендация 32**

Страны должны обеспечить возможность проверки компетентными органами эффективности своих систем по борьбе с отмыванием денег /финансированием терроризма с помощью сбора статистики по вопросам, относящимся к эффективности таких систем. Сюда должна относиться статистика по полученным и распространенным сообщениям о подозрительных операциях; расследованиям, судебному преследованию и приговорам в связи с отмыванием денег и финансированием терроризма; о замороженной, изъятой и конфискованной собственности, а также о правовой взаимопомощи и другим международным запросам о сотрудничестве.

## **Прозрачность юридических лиц и образований**

### **Рекомендация 33**

Страны должны предпринять меры по предотвращению незаконного использования юридических лиц лицами, занимающимися отмыванием денег. Страны должны обеспечить наличие адекватной, точной и своевременной информации о бенефициарной собственности и контроле юридических лиц, доступ к которой компетентные органы могут своевременно получить. В частности, страны, имеющие юридические лица, которые могут выпускать акции на предъявителя, должны предпринять надлежащие меры по предотвращению злоупотреблений ими в целях отмывания денег, и могли продемонстрировать адекватность этих мер. Страны могут рассмотреть меры по облегчению доступа к информации о бенефициарных собственниках и контрольной информации финансовым учреждениям, действующим в соответствии с требованиями, изложенными в рекомендации 5.

### **Рекомендация 34**

Страны должны предпринять меры по предотвращению незаконного использования юридических образований лицами, занимающимися отмыванием денег. В частности, страны должны обеспечить наличие адекватной, точной и своевременной информации по доверительной собственности, учрежденной положительно-выраженным образом, включая информацию о доверителях, доверительном собственнике и бенефициариях, которую компетентные органы могут своевременно получить или оценить. Страны могут рассмотреть меры по облегчению доступа к информации о бенефициарных собственниках и контрольной информации финансовым учреж-

дениям, действующим в соответствии с требованиями, изложенными в рекомендации 5.

## Международное сотрудничество

### Рекомендация 35

Страны должны предпринять немедленные шаги для того, чтобы стать участниками и полностью выполнять Венскую конвенцию, Палермскую конвенцию и Международную конвенцию ООН о борьбе с финансированием терроризма, принятую в 1999 г. Странам также рекомендуется ратифицировать и выполнять другие международные конвенции на данную тему, такие как Конвенцию Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности 1990 г. и Межамериканскую конвенцию о борьбе с терроризмом 2002 г.

## Правовая взаимопомощь и экстрадиция

### Рекомендация 36

Страны должны быстро, конструктивно и эффективно обеспечивать по возможности самый широкий спектр правовой взаимопомощи в отношении расследований, судебного преследования и связанных с ними дел об отмывании денег и финансировании терроризма. В частности, страны должны:

- а) не запрещать или налагать неразумные или неоправданные ограничительные условия на осуществление правовой взаимопомощи;
- б) обеспечивать наличие ясных и эффективных процессов для выполнения запросов о правовой взаимопомощи;
- в) не отказывать в выполнении запроса о правовой взаимопомощи на том лишь основании, что нарушение включает финансовые вопросы;
- г) не отказывать в выполнении запроса о правовой взаимопомощи на том основании, что законы требуют от финансовых учреждений соблюдения тайны или конфиденциальности.

Страны должны обеспечить, чтобы полномочия их компетентных органов, требуемые в соответствии с рекомендацией 28, также могли использоваться для ответов на запросы о правовой взаимопомощи, и если это согласуется с их внутренними рамками, для ответов на прямые запросы от иностранных судебных или правоохранительных органов соответствующими внутренними органами.

Чтобы избежать конфликтов юрисдикций, следует рассмотреть вопрос о разработке и применении механизмов для определения лучшего места для судебного преследования обвиняемых в интересах правосудия в случаях, когда они подпадают под судебное преследование в более чем одной стране.

### **Рекомендация 37**

Страны должны в максимально возможной степени оказывать правовую взаимопомощь, несмотря на отсутствие обоюдного признания деяния преступлением. Там, где для правовой взаимопомощи или экстрадиции требуется обоюдное признание деяния преступлением, требование должно считаться удовлетворенным независимо от того, относят ли обе страны правонарушение к одной и той же категории или именуют правонарушение одним и тем же термином, при условии, что обе страны признают уголовным преступлением деяние, лежащее в основе правонарушения.

### **Рекомендация 38**

Должны иметься полномочия в ответ на запросы иностранными странами предпринимать срочные действия по идентификации, замораживанию, изъятию и конфискации отмывтой собственности, доходов от отмывания денег или предикатных преступлений, средств, используемых или предназначенных к использованию при совершении этих преступлений, или собственности соответствующей стоимости.

Также должны иметься договоренности о координации процесса изъятия и конфискации, которые могут включать раздел конфискованных активов.

(См. также Пояснительную записку к рекомендации 38 на сайте FATF, <http://www.fatf-gafi.org>.)

### **Рекомендация 39**

Страны должны признавать отмывание денег преступлением, дающим основание для выдачи преступника. Каждая страна должна или экстрадировать своих собственных граждан, или, если страна действует не только на основании гражданства, она должна по запросу страны, требующей выдачи, передать дело без необоснованных задержек своим компетентным органам для судебного преследования правонарушений, изложенных в запросе. Эти органы должны принимать решение и вести процедуры таким же образом, как в случае любого другого серьезного правонарушения в соответ-

ствии с внутренним законодательством этой страны. Имеющие отношение к этому делу страны должны сотрудничать, особенно по вопросам процедур и доказательств, для обеспечения эффективности такого судебного преследования.

Если это позволяют рамки закона, страны могут рассмотреть возможность упрощения экстрадиции, позволяющей прямую передачу запросов об экстрадиции между соответствующими министерствами, экстрадицию лиц только на основании ордера на арест или решения суда и/или введения упрощенной экстрадиции лиц, согласных с ней и отказывающихся от формальных процедур экстрадиции.

## Прочие формы сотрудничества

### Рекомендация 40

Страны должны проследить, чтобы их компетентные органы обеспечивали по возможности максимально широкий масштаб международного сотрудничества со своими иностранными коллегами. Должны иметься ясные и эффективные пути для создания быстрого и конструктивного обмена между коллегами, спонтанно или по запросу, информацией, относящейся как к отмыванию денег, так и к лежащим в его основе предикатным преступлениям. Такой обмен информацией должен быть разрешен без необоснованных ограничительных условий.

В частности:

- а) компетентные органы не должны отказывать в выполнении запроса о правовой взаимопомощи на том лишь основании, что нарушение включает налоговые вопросы;
- б) страны не должны ссылаться на законы, требующие от финансовых учреждений соблюдения тайны или конфиденциальности в качестве основания для отказа от сотрудничества;
- в) компетентные органы должны иметь возможность наводить справки и, где это возможно, проводить расследования от имени своих иностранных коллег.

Там, где возможность получения информации, запрашиваемой иностранным компетентным органом, выходит за рамки полномочий их коллег, странам рекомендуется разрешать быстрый и конструктивный обмен информацией с организациями, не являющимися их коллегами. Сотрудничество с иностран-

ными органами, отличными от коллег, может происходить напрямую или косвенно. В случае неуверенности в том, какой путь избрать, компетентным органам следует сначала обратиться за помощью к своим иностранным коллегам.

Странам следует установить меры контроля и безопасности для обеспечения того, чтобы полученная в результате обмена информация использовалась только санкционированным образом, согласовывалась с их обязанностями, касающимися секретности и защиты данных.

(См. также Пояснительную записку к рекомендации 40 на сайте FATF, <http://www.fatf-gafi.org>.)

### *Девять специальных рекомендаций FATF по борьбе с финансированием терроризма*

Признавая крайнюю важность действий по борьбе с финансированием терроризма, FATF разработала эти рекомендации, которые в сочетании с 40 рекомендациями на тему отмывания денег создают основы системы выявления, предотвращения и борьбы с финансированием терроризма и террористических актов. Дальнейшую информацию о специальных рекомендациях, связанную с процессом самооценки, смотри в инструкциях.

## I. Ратификация и выполнение резолюций ООН

Каждая страна должна предпринять немедленные шаги по полной ратификации и выполнению Международной конвенции ООН о борьбе с финансированием терроризма 1999 г.

Страны также должны немедленно приступить к выполнению резолюций ООН, касающихся предотвращения и пресечения финансирования терроризма, особенно Резолюции Совета Безопасности ООН № 1373.

## II. Признание преступного характера финансирования терроризма и связанного с ним отмывания денег

Каждая страна должна признать уголовно наказуемым деянием финансирование терроризма, террористических актов и террористических организаций. Страны должны обеспечить, чтобы такие правонарушения классифицировались как предикатные преступления для дальнейшего преследования за отмывание денег.

(См. также Пояснительную записку к специальной рекомендации II и Документ о лучших методах на сайте FATF, <http://www.fatf-gafi.org>.)



### III. Замораживание и конфискация активов террористов

Каждая страна должна выполнять меры по незамедлительному замораживанию средств или других активов террористов, лиц, финансирующих терроризм и террористические организации в соответствии с резолюциями ООН, касающимися предотвращения и пресечения финансирования терроризма.

Каждая страна также должна принять и выполнять меры, включая законодательные, которые позволят компетентным органам осуществлять арест и конфискацию имущества, представляющего собой доходы, использованные, или предназначенные, или ассигнованные для финансирования терроризма, террористических актов и террористических организаций.

(См. также Пояснительную записку к специальной рекомендации III и Документ о лучших методах на сайте FATF, <http://www.fatf-gafi.org>.)

### IV. Отчетность о подозрительных операциях, связанных с терроризмом

Если финансовые учреждения или другие компании или организации, имеющие обязательства по борьбе с отмыванием денег, подозревают или имеют разумные основания подозревать, что средства связаны, или имеют отношение, или предназначены для терроризма, террористических актов и террористических организаций, их следует обязать немедленно сообщать о своих подозрениях компетентным органам.

### V. Международное сотрудничество

Каждой стране следует предоставлять другой стране на основе договора, соглашения или иного механизма взаимной правовой помощи или обмена информацией максимально возможную помощь в связи с уголовными, гражданскими и административными расследованиями, запросами и судебными процедурами, касающимися финансирования терроризма, террористических актов и террористических организаций.

Страны также должны предпринимать все возможные меры для того, чтобы не предоставлять убежище лицам, обвиненным в финансировании терроризма, террористических актов и террористических организаций, и, где это возможно, иметь процедуры для экстрадиции таких лиц.

## VI. Альтернативные способы перевода средств

Каждая страна должна принять меры, чтобы физические или юридические лица, включая агентов, предоставляющих услуги по переводу денег или ценностей, в том числе перевод через неофициальную систему или сеть перевода денег и ценностей, подлежали лицензированию или регистрации и обязаны были выполнять все рекомендации FATF, применяемые к банкам и небанковским финансовым учреждениям. Каждая страна должна обеспечить, чтобы физические или юридические лица, выполняющие эти услуги незаконно, подвергались административным, гражданским или уголовным санкциям.

(См. также Пояснительную записку к специальной рекомендации VI и Документ о лучших методах на сайте FATF, <http://www.fatf-gafi.org>.)

## VII. Электронные переводы

Страны должны требовать от финансовых учреждений, в том числе компаний, осуществляющих денежные переводы, включать точную и содержательную информацию об отправителе (имя, адрес и номер счета) средств и относящиеся к переводу сообщения, и эта информация должна сопровождать перевод или относящееся к нему сообщение на протяжении всей цепочки платежа. Страны должны обеспечить, чтобы финансовые учреждения, включая компании, осуществляющие денежные переводы, проводили усиленную проверку и мониторинг подозрительной деятельности в связи с переводами средств, не содержащими полной информации об отправителе (имя, адрес и номер счета).

(См. также Пояснительную записку к специальной рекомендации VII и Документ о лучших методах на сайте FATF, <http://www.fatf-gafi.org>.)

## VIII. Некоммерческие организации

Страны должны следить за адекватностью законов и правил, относящихся к организациям, которыми можно воспользоваться для финансирования терроризма. Некоммерческие организации особенно уязвимы, и страны должны контролировать, чтобы ими не злоупотребляли:

- террористические организации, выдающие себя за законные учреждения;
- в целях использования законных образований в качестве прикрытия для финансирования терроризма, включая попытки избежать мер по замораживанию активов;

- для сокрытия или утаивания фактов отвлечения средств, предназначенных для законных целей, в пользу террористических организаций. (См. также Пояснительную записку к специальной рекомендации VIII и Документ о лучших методах на сайте FATF, <http://www.fatf-gafi.org>.)

## IX. Курьеры по перевозке наличных денежных средств

Страны должны располагать механизмами для выявления физического перемещения через границу наличных средств и оборотных документов на предъявителя, включая систему декларирования и другие обязательства по раскрытию.

Страны должны обеспечить, чтобы их компетентные органы имели законные полномочия задерживать или ограничивать перемещение наличных средств и оборотных документов на предъявителя, когда есть подозрения об их возможном отношении к финансированию терроризма или отмыванию денег или в случае, если они ложно задекларированы или о них сообщили ложную информацию.

Страны должны обеспечить наличие эффективных, адекватных и убедительных санкций для применения к лицам, заполняющим ложные декларации или сообщающим ложную информацию. В случаях, когда наличные средства и оборотные документы на предъявителя связаны с финансированием терроризма или отмыванием денег, страны должны также принять меры, в том числе законодательные, согласующиеся с рекомендацией 3 и специальной рекомендацией III, которые разрешат конфискацию таких денег или документов.

(См. также Пояснительную записку к специальной рекомендации IX и Документ о лучших методах на сайте FATF, <http://www.fatf-gafi.org>.)

## Примечания

С принятием специальной рекомендации IX FATF отменяет параграф 19(a) рекомендации 19 и пояснительную записку к рекомендации 19 с целью обеспечения внутренней согласованности рекомендаций FATF. Измененный текст рекомендации 19 следует читать следующим образом:

### **Рекомендация 19**

Страны должны учитывать осуществимость и полезность системы, при которой банки и другие финансовые учреждения и посредники отчитываются по всем внутренним и международным валютным операциям, превышающим фиксированную сумму, перед центральным национальным агентством, имеющим компьютеризированную базу данных, доступную компетентным органам при работе со случаями отмывания денег и финансирования терроризма, в отношении которой принимаются строгие меры безопасности для обеспечения надлежащего использования информации.



## Предметный указатель

---

### А

Автоматизированная клиринговая палата 57, 103  
Агентство пограничных служб Канады 184  
Административные санкции 43, 118, 149, 151, 155, 160–163, 170, 171, 186, 190, 294, 299  
Активность по счету 255, 258  
Ассоциация банков Америки 202  
Ассоциация банков Сингапура 10  
Ассоциация британских страховщиков 104

### Б

Базельский комитет по банковскому надзору 21, 29, 47, 69, 72, 80, 145, 146, 158, 177, 198, 201, 205  
Банк Нидерландов 35  
Банк-оболочка 136, 147, 254, 260  
Банковская комиссия Франции 11, 40, 117, 166, 168, 173, 175, 177, 267, 277, 280, 283  
Банковская ячейка 270  
Банковский департамент штата Нью-Йорк 163  
Бельгийская ассоциация банков 10  
Бенефициарный собственник 74, 242, 246, 258, 259, 269, 270, 288  
Борьба с отмыванием денег/финансированием терроризма 5, 9, 13, 16, 19–49, 51–53, 58, 61–65, 69–71, 77, 80–87, 91–95, 97–102, 105–110, 112–120, 122–133, 135, 136, 138, 141–144, 146–149, 151–161, 163–165, 167–172, 174, 176, 177, 181–184, 187, 189, 191, 193–196, 198, 201, 204, 205, 207–212, 215, 219, 221, 223–229, 231–242, 245, 255, 257, 264, 267, 272–276, 290, 294, 296–300  
Бюро кредитных историй 77

### В

Ведение учетной документации 70, 126  
Вольфсбергская группа 158, 177  
Выездные проверки 11, 22, 26, 39, 41, 42, 44, 46, 51, 67, 79, 81, 84, 85, 88, 90, 91, 93, 94, 97, 102, 105, 107–111, 113, 124, 145, 146, 186, 188, 194, 197, 200, 201, 204, 238, 239, 241

### Г

Генеральный секретариат Банковской комиссии 40, 173, 175, 267  
Гонконгская денежно-кредитная администрация 10, 128, 169, 195, 197, 204, 205  
Группа по борьбе с отмыванием денег в странах Азиатско-Тихоокеанского региона 23

---

## **Предотвращение отмывания денег и финансирования терроризма**

- Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег в Восточной и Южной Африке 24, 205
- Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег в странах Карибского бассейна 23, 205
- Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег на Ближнем Востоке и в Северной Африке 24, 205

### **Д**

- Документарные проверки 22, 46, 81, 82, 85, 86, 93, 94, 108, 118, 146, 173, 195
- Достаточность капитала 104, 109, 169

### **Е**

- Европейский комитет органов банковского надзора 202

### **З**

- Закон о банковской тайне 99, 100, 162–165, 178, 179, 192, 260
- Закон «О борьбе с терроризмом» 59
- Закон «О доходах от преступной деятельности» 104
- «Знай своего клиента», программа 29, 89, 119, 121, 132, 133, 144, 145, 150, 151, 156, 161, 162, 177, 200, 201, 213, 217, 242

### **И**

- Инспекторы широкого профиля 112, 114

### **К**

- Канадский центр по анализу финансовых отчетов и операций 35, 184, 187
- Кодифицированный закон Франции о монетарной политике и финансовых рынках 161, 166, 168, 175, 271–277, 279, 280, 281, 283
- Команда инспекторов 110, 130, 136, 172, 227, 228
- Комиссия по борьбе с отмыванием денег и финансовыми преступлениями (SEPVCLAC) 10, 80
- Комиссия по надзору за банками, финансовыми учреждениями и страховыми компаниями (Бельгия) 35
- Комиссия по финансовым услугам Джерси 10, 195
- Комитет европейских органов банковского надзора 12
- Комитет по банковским регулятивным правилам 271, 272
- Комитет по кредитным и инвестиционным организациям Франции 80
- Комитет экспертов Совета Европы по оценке мер борьбы с отмыванием денег/финансированием терроризма 24
- Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (Венская Конвенция) 285, 286, 301
- Конвенция ООН о борьбе с коррупцией 138

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности  
(Палермская Конвенция) 285, 286, 301  
Консультативная группа по оказанию помощи беднейшим слоям  
населения 9  
Королевская канадская конная полиция 184  
Крупные операции с наличностью 118, 122, 123, 136, 143, 226, 235, 249, 281

## М

Межведомственная сводка биографических и финансовых данных 77  
Международная группа по борьбе с финансовыми злоупотреблениями (FATF) 12,  
16, 23, 100, 198, 265, 278  
Международная Конвенция ООН о борьбе с финансированием терроризма 301  
Международные коммерческие корпорации 58, 264  
Межправительственная группа по борьбе с отмыванием денег в Западной Африке  
24, 205  
Меморандум о договоренности 112, 183, 187, 202, 204  
Министерство финансов Канады 186

## Н

Надлежащая проверка клиентов 16, 59, 67, 96, 110, 119, 121, 129, 130, 133, 134, 145,  
146, 150, 151, 184, 194, 201, 205, 206, 210, 223, 230, 236, 240–242, 245, 246,  
251, 252, 260, 287, 288, 290, 291, 292  
Налоговое управление США 100, 178

## О

Определенные нефинансовые организации и специалисты 32, 42, 46, 194, 205, 287,  
292, 298  
Орган банковского надзора 12, 19, 26, 27, 30, 36, 37, 41, 77, 82, 84–86, 90, 94, 95, 97,  
98, 100, 101, 105–113, 150, 153, 154, 157, 158, 160, 167, 170, 174, 175, 181–183,  
186, 189, 191–193, 196–204, 206, 209, 210, 211, 216, 227, 260  
Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) 265  
Органы банковского надзора 26, 27, 36, 83, 84, 90, 100, 101, 123, 157, 169,  
181, 183  
ОСС 12, 77  
Отчет о взаимной оценке FATF 178, 179

## П

Парижский институт политических исследований 12  
Подразделение финансовой разведки 25, 27, 35, 37, 38, 39, 42, 44, 46, 50, 58, 78, 84,  
85, 87, 88, 91, 98, 100, 102, 107, 111, 118, 122, 124, 129, 135, 144, 153, 156, 159,  
160, 165, 166, 171, 172, 175, 176, 181–184, 186–188, 191–194, 197, 205, 210, 226,  
247, 261, 293, 298, 299

---

**Предотвращение отмывания денег и финансирования терроризма**

Политически значимые лица 58, 134, 137–140, 148, 195, 243, 244, 259, 261, 264, 265, 289  
Приобщение населения к финансовым услугам 207–212, 216, 219  
Программа идентификации клиентов 59, 120, 121, 134, 230, 236, 241, 243–245, 251  
Программа оценки финансового сектора 11, 20, 152  
Профиль риска 50, 60–62, 92–95, 97, 103, 106–108, 113, 115, 116, 119, 120, 123, 124, 130, 131, 137, 141, 185, 220, 224, 227–234, 237, 245, 249, 251, 288  
Пруденциальный надзор 44, 82, 83, 109, 112

**Р**

Региональные структуры типа FATF 20, 23  
Риск нормативно-правового несоответствия 52, 66  
Риск потери ликвидности 52, 54

**С**

Сеть по борьбе с финансовыми преступлениями 59, 99, 162, 163, 192, 204  
Сквозные банковские счета 64, 137, 147  
Служба финансового надзора Южной Кореи 124, 160, 197  
Совет безопасности ООН 137, 196  
Совет по сотрудничеству стран Персидского залива 278  
Совет управляющих Федеральной резервной системы 35, 163, 164  
Совместная руководящая группа по контролю за отмыванием денег/  
финансированием терроризма 104, 158  
Сотрудник по вопросам соблюдения норм борьбы с отмыванием денег/  
финансированием терроризма 125–128, 237, 240

**Т**

Трансграничные операции 124, 146

**У**

Управление контролера денежного обращения 35, 77, 99, 100, 164, 204  
Управление надзора за сберегательными учреждениями 35, 100  
Управление ООН по наркотикам и преступности 71  
Управление офшорных финансовых услуг Лабуана 10, 117, 129  
Управление по борьбе с отмыванием денег 171  
Управление по контролю над иностранными активами 59, 99, 100, 163  
Управление по монетарной политике Сингапура 10, 107, 113  
Управление по надзору за финансовыми учреждениями (Канада) 35, 187  
Управление по национальной политике контроля за распространением наркотиков 192  
Управление по финансовым услугам Великобритании 101, 158, 159, 161, 162, 178



**Ф**

Федеральная корпорация страхования депозитов 35, 99, 100  
Федеральная резервная система 13, 35, 163, 164  
Федеральный резервный банк 99, 100  
Федеральный совет США по надзору за финансовыми учреждениями 99, 103, 146, 148  
Финансовые услуги по мобильной телефонии 66  
Французское подразделение финансовой разведки 102

**Ч**

Частные инвестиционные компании 58, 264  
Южноафриканский рэнд 213

**А**

AMLO 171  
APG 23

**В**

Bank Negara Malaysia (BNM) 124, 126, 174  
BCBS 21, 147

**С**

CBFA 146  
CECEI 80  
CFATF 23, 205  
Commission Bancaire Financière et des Assurances 35

**Д**

DNB 35

**Е**

ESAAMLG 24, 205

**Ф**

FATF 12, 13, 16, 20, 21, 23, 29, 31, 34, 37, 46, 47, 59, 80, 100, 102, 110, 119, 125, 135,  
138–140, 145–147, 149–156, 158, 159, 165, 170, 177–179, 181, 191, 194, 198, 202,  
204, 205, 208, 211, 214, 217, 223, 242, 260, 265, 269, 278, 285, 287, 289, 291,  
292, 295, 296, 304, 306, 307  
FDIC 35  
FinCEN 59, 99  
FINTRAC 35, 38, 41, 184, 187  
FSA 75, 76, 162, 178  
FSS 124

---

**Предотвращение отмывания денег и финансирования терроризма**

**G**

GIABA 24, 205

**H**

HKMA 113, 116, 128, 169

**L**

LOFSA 10, 117, 129

**M**

MAS 113, 174

MENAFATF 24, 205

**O**

OSFI 35, 38, 41, 45, 112, 113, 137, 184, 187

OTS 35

**S**

SEPBLAC 10, 35, 44, 89, 145, 146, 153

**T**

TRACFIN 175, 267, 268, 271–276

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

**ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ОТМЫВАНИЯ ДЕНЕГ  
И ФИНАНСИРОВАНИЯ ТЕРРОРИЗМА**  
Практическое руководство для банковских специалистов

Корректоры *Е. Аксенова, С. Чупахина*  
Компьютерная верстка *А. Фоминов*

Подписано в печать 14.02.2011.  
Формат 70 × 100 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Бумага офсетная № 1. Печать офсетная.  
Объем 20 печ. л. Тираж 1500 экз. Заказ №

ООО «Альпина»  
123060, Москва, а/я 28  
Тел. (495) 980-53-54  
[www.alpinabook.ru](http://www.alpinabook.ru)  
e-mail: [info@alpinabook.ru](mailto:info@alpinabook.ru)

Отмывание денег и финансирование терроризма — основные проблемы, с которыми приходится бороться множеству государств мира. Основную роль в этой борьбе играет эффективный контроль над финансовыми учреждениями, которые не должны попасть под влияние криминальных кругов.

Книга 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.

Авторы руководства подробно разъясняют основные теоретические и практические вопросы банковского надзора:

- как банкам получить информацию о своих клиентах;
- что делать с этой информацией, как ее интерпретировать;
- когда и кому банк должен сообщать о подозрительной операции.

В книге собраны лучшие методы надзора за банковским сектором, призванные помочь государствам привести свои финансовые системы в соответствие с международными стандартами:

- примеры систем надзора за отмыванием денег / финансированием терроризма, действующих в развитых и развивающихся странах;
- передовой опыт в данной области;
- практические рекомендации по улучшению системы финансового надзора с учетом страновой специфики.

ISBN 978-5-9614-1466-0



9 785961 414660

**альпина ПАБЛИШЕРЗ**  
заказ книг (495) 980-80-77  
и на сайте [www.alpinabook.ru](http://www.alpinabook.ru)  
**Подарки покупателям!**

ТЕСТОВЫЙ ДОСТУП — БЕСПЛАТНО!

Нужные  
книги  
здесь  
и сейчас!

ДЕЛОВАЯ  
ОНЛАЙН  
БИБЛИОТЕКА

[www.lib.alpinabook.ru](http://www.lib.alpinabook.ru)