

FATF



Руководство по применению
риск-ориентированного подхода

ЭФФЕКТИВНАЯ НАДЗОРНАЯ
И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ,
ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ НАДЗОР
ЗА ФИНАНСОВЫМ СЕКТОРОМ В
ЦЕЛЯХ ПОД/ФТ, И
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Октябрь 2015

ФАТФ

Руководство по применению
риск-ориентированного подхода

ЭФФЕКТИВНАЯ НАДЗОРНАЯ
И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
ОРГАНОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ НАДЗОР
ЗА ФИНАНСОВЫМ СЕКТОРОМ В ЦЕЛЯХ ПОД/ФТ,
И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Октябрь 2015 года



УДК 343.359+336.7
ББК 67.518.1+65.262

ГРУППА РАЗРАБОТКИ ФИНАНСОВЫХ МЕР БОРЬБЫ С ОТМЫВАНИЕМ ДЕНЕГ (ФАТФ)

Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) – это независимая межправительственная организация, разрабатывающая и популяризирующая свои принципы для защиты всемирной финансовой системы от угроз отмывания денег, финансирования терроризма и финансирования распространения оружия массового уничтожения. Рекомендации ФАТФ являются общепризнанными международными стандартами по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ).

Подробная информация о ФАТФ размещена на сайте: www.fatf-gafi.org

Данный документ и/или любая включённая в него схема не затрагивают статус или суверенитет над любой территорией, делимитацию международных границ и разграничительных линий, а также названия любых территорий, городов или областей.

ФАТФ (2015 г.), «Новые возникающие риски финансирования терроризма» (Emerging Terrorist Financing Risks), ФАТФ, Париж

www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/emerging-terrorist-financing-risks.html

© ОЭСР/ФАТФ. Все права защищены, 2015г.

Неофициальный перевод подготовлен и опубликован Международным учебно-методическим центром финансового мониторинга

Копирование и перевод настоящего отчёта осуществляются только по предварительному письменному разрешению ФАТФ. Заявки на получение разрешения для всего документа или его отдельных частей направляются в Секретариат ФАТФ: 75775 Париж, ул. Андре Паскаля (факс: +33 1 44 30 61 37, e-mail: contact@fatf-gafi.org).

СОДЕРЖАНИЕ

СОКРАЩЕНИЯ.....	4
I. ЦЕЛИ И РАССМАТРИВАЕМЫЕ ВОПРОСЫ	6
II. МОДЕЛИ ФИНАНСОВОГО НАДЗОРА.....	9
III. ОСНОВЫ ЭФФЕКТИВНОЙ СИСТЕМЫ НАДЗОРА	15
A. Выдача разрешений на деятельность	16
B. Понимание рисков ОД/ФТ.....	23
C. Надзор и мониторинг в целях снижения рисков ОД/ФТ.....	25
D. Корректирующие меры и санкции	37
E. Влияние надзорных мер на выполнение установленных требований	61
F. Содействие ясному пониманию обязательств в области ПОД/ФТ и рисков ОД/ФТ.....	64
IV. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ И ПРОЦЕДУРЫ, ИМЕЮЩИЕСЯ В РАСПОРЯЖЕНИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ	73
A. Правоприменительные механизмы	75
B. Сотрудничество и взаимодействие	84
C. Санкции, применяемые правоохранительными органами.....	90
V. ГРАФИЧЕСКАЯ СХЕМА ЭЛЕМЕНТОВ.....	91
БИБЛИОГРАФИЯ И СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ	93
ГЛОССАРИЙ.....	95

СОКРАЩЕНИЯ

ACPR	Управление пруденциального надзора и разрешения Франции (Autorité de contrôle prudentiel et de résolution)
ПОД/ФТ	Противодействие отмыванию денег и финансированию терроризма
НПК	Надлежащая проверка клиентов
CNBV	Национальная комиссия по банкам и ценным бумагам Мексики (National Banking and Securities Commission)
ОНФПП	Определённые нефинансовые предприятия и профессии
FCA	Управление по финансовому регулированию и надзору Великобритании (Financial Conduct Authority)
FINTRAC	Центр анализа финансовых операций и сообщений Канады (Financial Transactions and Reports Analysis Center of Canada)
ПФР	Подразделение финансовой разведки
ФИФР	Финансовые учреждения, регулируемые на федеральном уровне
FSA	Управление по финансовым услугам (Financial Services Authority) - бывшее Управление по финансовому регулированию и надзору Великобритании
HMRC	Государственное управление Великобритании по налогам и таможенным сборам (Her Majesty's Revenue and Customs)

IAIS	Международная ассоциация страховых надзоров (International Association of Insurance Supervisors)
IOSCO	Международная организация комиссий по ценным бумагам (International Organization of Securities Commissions)
ОД	Отмывание денег
ПДУ	Провайдеры денежных услуг
OFAC	Управление по контролю за иностранными активами США (Office of Foreign Assets Control)
OSFI	Служба управляющего финансовыми учреждениями Канады (Office of the Superintendent of Financial Institutions)
РОП	Риск-ориентированный подход
СПД	Сообщение о подозрительной деятельности
СПО	Сообщение о подозрительной операции
ФТ	Финансирование терроризма
АФС	Адресные финансовые санкции

I. ЦЕЛИ И РАССМАТРИВАЕМЫЕ ВОПРОСЫ

1. Целью данного руководства, не носящего обязательный характер, является разъяснение характеристик эффективной системы надзора в целях достижения более полного понимания странами¹ соответствующих требований ФАТФ путем описания передовой практики и представления наглядных пояснительных примеров. Эффективный надзор и правоприменение являются важной составной частью эффективного режима противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ). Для целей данного документа эффективная система надзора и правоприменения заключат в себе широкий набор средств финансового надзора, включая предупредительные меры, соответствующие санкции² и другие корректирующие меры³, которые могут применять органы надзора в сфере ПОД/ФТ⁴ (в том числе регулирующие органы). Кроме того, эффективная система включает отдельные дополнительные меры и дей-

- 1 Все упоминания «*страны*» или «*стран*» в данном документе в равной степени относятся к территориям или юрисдикциям.
- 2 Примеры видов санкций включают: письменные предупреждения; предписания о выполнении конкретных указаний (возможно, с наложением штрафов за каждый день неисполнения указаний); предписания учреждениям предоставлять регулярные отчёты о принимаемых ими мерах; наложение штрафов за невыполнение требований; запрет физическим лицам на работу в определённом секторе; снятие с должностей или замена или ограничение полномочий руководителей, директоров и владельцев контролирующего пакета акций; введение внешнего управления или приостановление либо отзыв лицензии; или применение уголовных наказаний, если это предусмотрено.
- 3 Примером корректирующих мер являются меры, направленные на устранение недостатков, такие как письменные соглашения, постановления/ письма правления, письменные указания и предписания надзорных органов, планы действий, установление сроков (для устранения недостатков), выговоры и штрафы.
- 4 В данном документе выражения «надзорные органы» и «органы надзора в сфере ПОД/ФТ» означают уполномоченные компетентные органы или негосударственные организации, отвечающие за обеспечение выполнения финансовыми учреждениями требований, по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма. Сюда входят:
 - органы надзора за соблюдением Базовых принципов, которые осуществляют надзорные функции, касающиеся реализации (имплементации) Рекомендаций ФАТФ; и

ствия, реализуемые правоохранительными и/или иными соответствующими компетентными органами. Для обеспечения общей эффективности национального режима ПОД/ФТ требуется понимание важного синергетического эффекта между надзором в области ПОД/ФТ, пруденциальным надзором и надзором за соблюдением правил коммерческой деятельности, а также между деятельностью, осуществляемой соответствующими надзорными ведомствами и судебными/правоохранительными органами. Понимание этой взаимодополняемости, а также стремление и возможности по содействию её реализации могут лишь повысить действенность усилий, принимаемых странами для предупреждения и противодействия отмыванию денег (ОД) и финансированию терроризма (ФТ).

2. Описание практических подходов в данном документе, преследует цель дать примеры мер и средств, которые могут использовать соответствующие надзорные органы для выполнения требований Рекомендаций ФАТФ, касающихся подхода к надзорной деятельности. Настоящее Руководство не предопределяет институциональные меры и иные средства, которые могут использовать страны для реализации риск-ориентированного надзора и правоприменения. Это обусловлено тем, что такие меры и средства различаются, исходя из специфических характеристик каждой страны, таких как размер и сложность сектора финансовых услуг и степень рисков ОД/ФТ (включая угрозы и уязвимые места), которым она подвержена⁵. По-

- негосударственные организации, включая определённые виды «саморегулируемых организаций» (определение которых приведено в Глоссарии к Рекомендациям ФАТФ), которые уполномочены осуществлять надзор и применять санкции в отношении финансовых учреждений за невыполнение требований ПОД/ФТ. Такие саморегулируемые организации уполномочены выполнять свои функции на законодательном уровне, и подлежат надзору со стороны компетентных органов в части, касающейся осуществления этих функций.

5 Поскольку настоящее Руководство не является стандартом, оно не служит для обозначения конкретных мер или механизмов, необходимых для выполнения обязательств, установленных в Рекомендациях 26, 27 и 35 и Пояснительных записках к ним. Данное Руководство также не призвано «повлиять» на оценку технического соответствия этим Рекомендациям или на оценку достижения Непосредственного результата 3. Критерии для оценки технического соответствия и эффективности установлены в Методологии ФАТФ.

скольку в Рекомендации 1 признаётся, что не все финансовые учреждения сталкиваются с одинаковыми рисками ОД/ФТ, в разных финансовых секторах (например, в секторах провайдеров услуг перевода денег или ценностей, брокеров по операциям с ценными бумагами, депозитарных учреждений) могут использоваться различные подходы к надзорной деятельности. Конкретная оценка эффективности системы надзора в области ПОД/ФТ в каждой стране является частью процесса взаимных оценок ФАТФ, в ходе которого эксперты-оценщики определяют, приводят ли конкретные действия, инструменты контроля и меры, реализуемые каждой страной, к эффективному достижению желаемых результатов⁶.

3. В данном Руководстве рассматриваются вопросы осуществления надзора в целях ПОД/ФТ и применения предупредительных (профилактических) мер в отношении финансовых учреждений⁷, как они определены ФАТФ. Настоящий документ следует использовать совместно с другими соответствующими Руководствами ФАТФ, касающимися применения риск-ориентированного подхода (РОП), такими как «Руководство по применению риск-ориентированного подхода для банковского сектора» (RBA Guidance for the Banking Sector)⁸, опубликованное в 2014 году. Ниже приведён список других полезных для стран документов:

«Эффективное управление рисками, связанными с отмыванием денег и финансированием терроризма» (Sound Management of Risks

6 Слово «следует», используемое в данном Руководстве, означает, что меры и средства, описанные в настоящем документе, не являются единственным способом обеспечения эффективного надзора и применения мер принудительного характера.

7 В данном документе не затрагиваются вопросы, касающиеся надзора и мониторинга деятельности определённых нефинансовых предприятий и профессий (ОНФПП).

8 Документ «RBA Guidance for the Banking Sector» (Руководство по применению риск-ориентированного подхода для банковского сектора), (ФАТФ, 2014г.). К 2016 году ФАТФ также выпустит «Руководство по применению риск-ориентированного подхода для провайдеров услуг перевода денег или ценностей», которое будет являться актуализацией к «Руководству по применению риск-ориентированного подхода для провайдеров денежных услуг» (RBA Guidance for Money Service Businesses), опубликованному в 2009 году.

Related to Money Laundering and Financing of Terrorism), [Базельский комитет по банковскому надзору, январь 2014г.];

«Базовые принципы эффективного надзора за банковской деятельностью» (Core Principles for Effective Banking Supervision), [Базельский комитет по банковскому надзору, январь 2014г.];

«Базовые принципы регулирования ценных бумаг» (Core Principles of Securities Regulation), [Международная организация комиссий по ценным бумагам (IOSCO), 2015(a)];

Руководство «Надёжное сдерживание при обеспечении регулирования ценных бумаг» (Credible Deterrence in the Enforcement of Securities Regulation), [Международная организация комиссий по ценным бумагам (IOSCO), 2015(в)]; и

«Основные принципы страхования» (Insurance Core Principles), [Международная ассоциация страховых надзоров (IAIS), без даты].

4. В **Разделе II** приведены примеры моделей надзора; в **Разделе III** изложены характеристики эффективной системы надзора; в **Разделе IV** описаны дополнительные методы и меры, имеющиеся в распоряжении правоохранительных органов; и, наконец, в **Разделе V** представлена графическая схема системы эффективного надзора и правоприменения.

5. Для целей данного Руководства выражения *«Базовые принципы»*, *«финансовые группы»*, *«финансовые учреждения»*, *«услуги перевода денег или ценностей (УПДЦ)»* и *«адресные финансовые санкции»* имеют значения, указанные в общем Глоссарии к Рекомендациям ФАТФ.

II. МОДЕЛИ ФИНАНСОВОГО НАДЗОРА

6. Существует множество различных подходов к осуществлению надзорной деятельности, и ФАТФ не предписывает странам в жёст-

кой форме использовать конкретную надзорную модель. Однако, какую бы надзорную систему не выбрали страны, она должна обеспечивать эффективное выявление и снижение рисков отмывания денег и финансирования терроризма в финансовом секторе. Основные требования, которые странам следует выполнять, установлены в:

- Рекомендации 1 (оценка рисков и применение риск-ориентированного подхода);
- Рекомендации 26 (регулирование и надзор за деятельностью финансовых учреждений);
- Рекомендации 27 (полномочия надзорных органов);
- Рекомендации 34 (руководящие указания и обратная связь);
- Рекомендации 35 (санкции);
- Рекомендации 40 (другие формы международного сотрудничества);
- Рекомендации 2 (сотрудничество и взаимодействие на национальном уровне).

7. Какой бы подход не использовали страны в области финансового надзора, им следует предпринять все меры для обеспечения эффективного информационного обмена и взаимодействия между органами надзора в области ПОД/ФТ и другими надзорными ведомствами, центральными банками, министерствами финансов и другими соответствующими органами. Надзор в целях ПОД/ФТ может являться составной частью более широкой надзорной деятельности (например, надзора за безопасностью и устойчивостью учреждений или за соблюдением правил коммерческой деятельности), либо он может осуществляться совершенно отдельно от других видов надзорной деятельности. Однако надзор в целях ПОД/ФТ должен быть включён в любую модель, выбранную страной, и ни в коем случае нельзя умалять его важность и значение.

8. Решение о выборе модели надзора в сфере ПОД/ФТ следует принимать на национальном уровне с учётом структуры и рисков в

финансовом секторе в каждой стране. ФАТФ признаёт, что обеспечивать выполнение Стандартов ФАТФ могут различные институциональные механизмы. При этом, задействованные механизмы должны обеспечивать выполнение технических требований, указанных в пункте 6 (выше), а также возможность их эффективной реализации. Во Вставке 1 (ниже) приведены основные модели, используемые многими странами, но они не являются единственными возможными вариантами.

9. Включение надзора в области ПОД/ФТ в более широкую систему пруденциального надзора и надзора за соблюдением правил коммерческой деятельности может усилить синергетический эффект, расширить экспертные знания и навыки и содействовать более рациональному использованию ресурсов. Это может повысить эффективность как общего надзора за деятельностью финансовых учреждений, так и надзора в целях ПОД/ФТ. Аналогичным образом, объединение усилий органов надзора в сфере ПОД/ФТ и подразделений финансовой разведки может обеспечить значительный синергетический эффект, позволяющий осуществлять более адресный надзор с учётом выявленных рисков ОД и ФТ.

10. Роль надзорной деятельности в рамках режима ПОД/ФТ заключается в осуществлении надзора и мониторинга за деятельностью финансовых учреждений для обеспечения эффективной оценки и управления рисками со стороны финансовых учреждений и реализации ими предупредительных мер в области ПОД/ФТ. Иногда такие меры должны быть обязательными и устанавливаться в директивном порядке, как, например, в случае иностранных политически значимых лиц. В других ситуациях они должны приниматься с учётом оценки рисков, как, например, в случае проведения НПК в отношении других категорий клиентов. Органы надзора в области ПОД/ФТ осуществляют оценку политики, процедур и мер контроля учреждений, направленных на выявление и управление рисками ОД/ФТ, и, при необходимости, применяют корректирующие меры. Это не формальный подход с галочками в квадратиках. Он требует

оценки понимания особенностей и положения дел у каждого финансового учреждения. В случае выявления недостатков в программах управления рисками либо нарушений законов или нормативных актов органы надзора в области ПОД/ФТ должны применять соразмерные корректирующие меры для устранения выявленных недостатков. Такие меры могут включать соответствующие санкции, в том числе денежные штрафы за более серьезные нарушения требований ПОД/ФТ, установленных в законах или нормативных актах.

11. Кроме того, результаты взаимных оценок, проводимых ФАТФ с 2014 года по настоящее время, указывают на то, что надзорным органам следует уделять большее внимание применению представителями финансового сектора адресных финансовых санкций, как определено в Рекомендациях 6 и 7. В целом, надзорные органы уделяли недостаточное внимание вопросам соблюдения адресных финансовых санкций. В Стандартах ФАТФ установлены требования по надзору за их реализацией, однако, выбор того, как обеспечить выполнение этих требований, отдан на усмотрение стран. В этом отношении имеется целый набор вариантов, которые могут использоваться в зависимости от институциональных механизмов, действующих на национальном уровне. Например, это можно поручить органам регулирования финансового сектора или органам надзора в области ПОД/ФТ или подразделениям, отвечающим за применение мер принудительного характера, или правоохранительным органам. Страны, в которых за обеспечение реализации адресных финансовых санкций отвечают министерства иностранных дел или финансов, могли бы предоставить полномочия по правоприменению этим министерствам.

Вставка 1 – Примеры моделей финансового надзора

Интегрированный (Integrated) подход	Единый надзорный орган выполняет функции надзора за безопасностью и устойчивостью учреждений и осуществляет регулирование коммерческой деятельности во всех секторах финансовых услуг.
--	--

Спаренный (Twin Peaks) подход	Функции регулирования разделены между двумя или более надзорными органами. Например, один орган выполняет функцию надзора за безопасностью и устойчивостью финансовых учреждений, а другой отвечает за регулирование коммерческой деятельности.
Функциональный (Functional) подход	Надзор определяется конкретным видом деятельности, который осуществляет финансовое учреждение, независимо от его юридического статуса. Для каждого вида деятельности/ учреждений может иметься собственный орган надзора.
Институциональный (Institutional) подход	Юридический статус финансового учреждения определяет, какому надзорному органу будет поручено осуществлять надзор за его деятельностью.

Источник: Адаптированная выдержка из документа «Структура финансового надзора: подходы и трудности на мировом рынке» (The Structure of Financial Supervision: Approaches and Challenges in a Global Marketplace), [«Группа тридцати», 2008г.].

12. Например, если надзор в целях ПОД/ФТ является составной частью более широкой надзорной деятельности, то органы надзора в области ПОД/ФТ могут иметь более полный и прямой доступ к соответствующей информации о каждом финансовом учреждении, например, такой как качество управления, качество систем внутреннего контроля, качество систем управления рисками, уровень культуры соблюдения требований и т.д.). Это в свою очередь может способствовать более эффективному использованию ресурсов, объединению опыта и знаний и снижению издержек при осуществлении ими надзора в целях ПОД/ФТ. В рамках интегрированного подхода также возможно создание отдельного подразделения (группы) в

едином надзорном ведомстве, которое (подразделение) будет специализироваться на надзорной деятельности в целях ПОД/ФТ. Такой подход может способствовать развитию и поддержанию постоянной взаимосвязи между пруденциальным надзором и надзором в области ПОД/ФТ, и одновременно обеспечить большую специализацию и повышение потенциала в сфере надзора в целях ПОД/ФТ.

13. Если органы надзора в сфере ПОД/ФТ не являются компетентными органами, отвечающими за пруденциальный надзор и надзор за соблюдением правил в коммерческой деятельности, то страны всё равно отвечают за обеспечение эффективного осуществления надзора в целях ПОД/ФТ, отвечающего Базовым принципам, указанным в Рекомендации 26. Эффективным способом осуществления надзора за соблюдением Базовых принципов в области ПОД/ФТ может оказаться сотрудничество между органом надзора в области ПОД/ФТ и органами пруденциального надзора⁹, позволяя органу надзора в сфере ПОД/ФТ избежать дублирования работы, уже проведённой органом пруденциального надзора.

14. Аналогичным образом органам пруденциального надзора, не являющимся уполномоченными органами надзора в сфере ПОД/ФТ, следует помнить о последствиях, которые могут наступить, если их поднадзорные учреждения не будут надлежащим образом выявлять риски ОД/ФТ и управлять этими рисками. И наоборот, органы надзора в сфере ПОД/ФТ должны понимать, как недостатки в области ПОД/ФТ могут негативно сказаться на пруденциальном надзоре (например, повлиять на безопасность и устойчивость учреждений). Это особенно важно в случае международных системно значимых финансовых учреждений, где органы пруденциального надзора могут указать на любые непредвиденные последствия, касающиеся доверия к учреждению и мировой финансовой системе и к их стабильности.

⁹ Термин «*орган пруденциального надзора*», используемый в данном документе, означает орган надзора за соблюдением Базовых принципов, которому может или не может быть поручено осуществление надзорных функций, касающихся реализации Рекомендаций ФАТФ и выполнения требований ПОД/ФТ.

III. ОСНОВЫ ЭФФЕКТИВНОЙ СИСТЕМЫ НАДЗОРА

15. Как указано в Непосредственном результате 3 Методологии ФАТФ, в основе эффективного надзорного режима страны лежит ряд факторов, которые включают, в том числе, следующие:

- a. Насколько хорошо лицензирование, регистрация и другие виды контроля, применяемые надзорными органами или другими ведомствами, препятствуют преступникам и их сообщникам в осуществлении владения или бенефициарного владения значительным или контрольным участием, или в осуществлении управляющих функций в финансовых учреждениях? Насколько хорошо обнаруживаются нарушения требований такого лицензирования или регистрации?
- b. Насколько хорошо надзорные органы выявляют и поддерживают понимание рисков в сфере ОД/ФТ в финансовых и других секторах в целом, между различными секторами и категориями учреждений и отдельными учреждениями?
- c. Насколько хорошо надзорные органы, с учётом факторов риска и целях снижения рисков, осуществляют надзор или мониторинг степени соответствия финансовых учреждений требованиям в сфере ПОД/ФТ?
- d. В какой степени применяются на практике корректирующие меры и/или эффективные, соразмерные и сдерживающие санкции?
- e. В какой мере надзорные органы могут продемонстрировать, что их меры влияют на соблюдение требований финансовыми учреждениями?
- f. Насколько хорошо надзорные органы способствуют ясному пониманию финансовыми учреждениями их обязанностей в сфере ПОД/ФТ и рисков в сфере ОД/ФТ?

16. Эти вопросы рассмотрены более подробно ниже.

А. ВЫДАЧА РАЗРЕШЕНИЙ НА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

17. Меры контроля, реализуемые при выдаче разрешений на коммерческую деятельность (например, лицензирование или регистрация), предназначены для недопущения того, чтобы преступники либо их сообщники могли стать владельцами, получить контроль, иметь значительное или контрольное долевое участие или занимать руководящие должности в финансовом учреждении¹⁰. Такие меры контроля должны осуществляться при исходной регистрации или лицензировании финансовых учреждений, а также в отношении директоров или членов старшего руководства при назначении новых лиц на эти должности.

18. Несмотря на различия механизмов надзора, используемых в разных странах, все финансовые учреждения должны создаваться/или лицензироваться/или регистрироваться в соответствии с законами или подлежащими исполнению актами, а также политикой и процедурами, включая законы и нормативные акты в области ПОД/ФТ, в дополнение к другим требованиям. Примеры хорошо зарекомендовавшей себя практики включают проведение до выдачи разрешения на начало коммерческой деятельности проверок на профессиональную пригодность и добросовестность и/или проверку анкетных данных, включая, при необходимости, выявление бенефициарных владельцев. В этом случае надзорные ведомства могут запрашивать информацию у правоохранительных органов или использовать соответствующую информацию, полученную надзорными органами или любыми третьими сторонами, которые проводят проверки на профессиональную пригодность и добросовестность и/или про-

10 См. критерии оценки технического соответствия Рекомендации 26, установленные в Методологии ФАТФ. «26.2 Согласно Базовым принципам должна быть установлена обязанность для финансовых учреждений получать лицензию. Другие финансовые учреждения, включая учреждения, предоставляющие услуги перевода денег или ценностей, или услуги обмена денег или валюты, должны иметь лицензию или быть зарегистрированными. Страны не должны разрешать создание или продолжительное функционирование банков-ширм».

верки анкетных данных¹¹. Это может привести к отклонению заявок по причинам наличия судимости или недостаточной профессиональной пригодности или добросовестности, а также к принятию надлежащих мер, если заявители предоставляют неверные данные для получения регистрации или лицензии.

Примеры различных подходов к осуществлению контроля при выдаче разрешений на коммерческую деятельность

Пример 1 – Проверка на профессиональную пригодность и добросовестность (Соединённые Штаты Америки)

В отношении всех кандидатов на руководящие должности в банковских учреждениях проводится проверка на профессиональную пригодность и добросовестность (fit and proper test), которая включает проверку анкетных данных. Если заявитель имеет судимость, то его заявка отклоняется, либо в отношении него проводится проверка и анализ для определения того, может ли прошлая судимость отрицательно повлиять на его способность руководить финансовым учреждением. Если заявитель не указал информацию, указывающую на его судимость, то федеральные и/или местные законы и нормативные акты предусматривают применение гражданско-правовых или уголовных санкций в отношении такого заявителя. Например, в 2009 году было выпущено приложение «Проверка анкетных данных» (Background Investigations)¹² к Руководству по лицензированию Управления валютного контроля США (ОСС). В указанном приложении определена политика и процедуры, используемые ОСС для проверки и анализа анкетных данных физических лиц и определён-

11 В качестве альтернативного варианта надзорные органы могут потребовать у регулируемых организаций самостоятельно получать соответствующую информацию и удостоверять выполнение этой обязанности перед надзорным ведомством.

12 Управление валютного контролёра (Office of the Comptroller of the Currency) (2009a).

ных компаний (заявителей), желающих присоединиться к национальной банковской системе, получить контроль над национальным банком и/или оказывать влияние на его деятельность. Еще одним примером является «Руководство по вопросам изменений в составе директоров и старших руководителей» (2009 г.). В нём определена политика и процедуры, используемые Управлением валютного контроля США для анализа и оценки изменений в составе директоров и старших руководителей.

Пример 2 – Регистрация провайдеров денежных услуг (Канада)

Центр анализа финансовых операций и сообщений Канады (FINTRAC) является уполномоченным органом, отвечающим за регистрацию провайдеров денежных услуг в соответствии с Законом о преступных доходах (отмывании денег) и финансировании терроризма (Закон о ПОД/ФТ). Для регистрации в FINTRAC провайдеры денежных услуг должны указать в регистрационной форме свои идентификационные данные и другую информацию, касающуюся их коммерческой деятельности. Программа регистрации провайдеров денежных услуг предусматривает предоставление телефонных консультаций лицам, подающим заявление на регистрацию. Кроме того, в этой программе установлен порядок предварительной регистрации, окончательной регистрации, перерегистрации, отказа в регистрации, аннулирования регистрации и истечения срока регистрации.

Порядок регистрации провайдеров денежных услуг в FINTRAC включает проверку на предмет наличия судимости. Не имеют права становиться владельцами или осуществлять контроль над организациями, предоставляющими денежные услуги лица, имеющие судимость за совершение перечисленных ниже преступлений:

- отмывание денег или финансирование терроризма;
- преступления, предусмотренные некоторыми разделами Закона о ПОД/ФТ;
- преступления, предусмотренные в большинстве разделов Закона о контролируемых препаратах и веществах;
- преступления, предусмотренные некоторыми разделами уголовного законодательства Канады.

Если выясняется, что физическое или юридическое лицо, которое владеет или контролирует организацию, подавшую заявку на регистрацию, не имеет на это права, то в регистрации отказывается. Может также случиться, что на момент проведения FINTRAC проверки на предмет судимости физическим лицам предъявлены обвинения в совершении преступлений, которые лишают их права на регистрацию, но обвинительные приговоры ещё не вынесены. В таких случаях FINTRAC проводит регулярный мониторинг уголовных архивных материалов с тем, чтобы аннулировать регистрацию провайдера денежных услуг после вынесения обвинительного приговора. FINTRAC также отслеживает информацию из открытых источников для того, чтобы быть в курсе дела относительно обвинений, выдвигаемых против ранее законных владельцев организаций, оказывающих денежные услуги.

Кроме того, FINTRAC осуществляет на постоянной основе тщательную проверку действующих и потенциальных провайдеров денежных услуг. FINTRAC требует от провайдеров денежных услуг предоставлять обновлённую информацию о физических или юридических лицах, являющихся владельцами или осуществляющими контроль. Такая обновлённая информация должна предоставляться в случае смены этих лиц, а также при подаче провайдерами денежных услуг заявок на перерегистрацию каж-

дые два года. Получаемая информация ещё раз перепроверяется. В FINTRAC также установлена процедура выявления незарегистрированных провайдеров денежных услуг путём отслеживания информации из открытых источников и посещения таких провайдеров.

В случае отказа, отзыва или истечения срока действия регистрации, а также при рассмотрении заявки, FINTRAC осуществляет «авторизацию подотчётной организации». Она включает проведение краткого документарного анализа и посещение провайдера денежных услуг по его последнему известному адресу для определения того, продолжает ли такой провайдер свою работу. Это делается для того, чтобы организация не осуществляла деятельность в незаконном порядке. FINTRAC также может налагать административные штрафы на провайдеров денежных услуг в случае, если они не прошли регистрацию, не подали заявку по установленной форме и в установленном порядке, или если они не уведомили об изменениях в своей структуре.

Пример 3 – Орган пруденциального надзора за деятельностью финансовых учреждений, регулируемых на федеральном уровне (Канада)

В соответствии с Законом о банках Служба управляющего финансовыми учреждениями (OSFI) организует проверку на предмет наличия судимости и другие проверки анкетных данных лиц, которые планируют стать владельцами или операторами финансовых учреждений. Кроме того, OSFI выпустила руководство по пруденциальному надзору, согласно которому банки и другие финансовые учреждения обязаны проводить проверку анкетных данных директоров и старших руководителей финансовых учреждений, регулируемых на федеральном уровне, при смене таких лиц. Они называются «ответственными лицами». При про-

ведении выездных проверок в целях ПОД/ФТ OSFI анализирует выполнение финансовыми учреждениями, регулируемыми на федеральном уровне, требований этого руководства. Также, OSFI проверяет практическое применение руководства путём анализа проведения и результатов проверок анкетных данных. Такой анализ является особенно полезным для оценки порядка получения анкетных данных о лицах, не проживающих на постоянной основе в Канаде.

Если заявки поданы новыми соискателями лицензий на осуществление банковской или иной финансовой деятельности, то прежде чем министр финансов выдаст разрешение, OSFI проводит, помимо прочего, анализ проектов программ оценки рисков ОД/ФТ и обеспечения соблюдения установленных требований. В ходе этого анализа особое внимание уделяется бизнес-плану и бизнес-модели заявителя. Если выясняется, что соискатель лицензии на осуществление финансовой деятельности не понимает риски или в недостаточной степени учитывает требования ПОД/ФТ, то передача заявки на утверждение министру откладывается для окончательного решения возникшего вопроса.

Что касается соискателей лицензии, уже руководящих организациями, которые будут трансформированы в финансовые учреждения, то оценка также включает краткое посещение организации в рамках проводимых OSFI общих проверок учреждений перед началом их деятельности. Это делается для того, чтобы определить готовность учреждения к работе.

Пример 4 – Наличие технического отчёта перед регистрацией (Мексика)

В рамках финансовой реформы (в частности, в соответствии с изменениями, внесёнными в Закон об организациях и вспомогательной кредитной деятельности) установлена обязанность для

обменных пунктов и провайдеров услуг денежных переводов получать технический отчёт по профилактике и предупреждению ОД/ФТ.

Технический отчёт является инструментом, способствующим повышению доверия к финансовому сектору, а также доверия клиентов обменных пунктов и провайдеров услуг денежных переводов. Следует отметить, что этот технический отчёт не заменяет надзорные функции Национальной комиссии по банкам и ценным бумагам (CNVB). Тем не менее в таком отчёте содержатся результаты оценки и проверки реализации мер, а также рекомендации по применению передовой практики. Этот отчёт действует в течение трёх лет с момента его составления и выпуска.

8 сентября 2014 года истёк срок подачи обменными пунктами и провайдерами услуг денежных переводов заявок на перерегистрацию в Национальную комиссию по банкам и ценным бумагам. К этому времени они должны были иметь технические отчёты по профилактике и предупреждению ОД/ФТ.

Руководство Национальной комиссии по банкам и ценным бумагам полагает, что выполнение нормативных требований, введённых в рамках финансовой реформы, путём получения технического отчёта, поможет укреплению доверия между секторами, надзор за деятельностью которых осуществляет Национальная комиссия. Важно отметить, что требование о получении технического отчёта распространяется на подачу обменными пунктами или провайдерами услуг денежных переводов заявок на регистрацию или перерегистрацию в Национальную комиссию по банкам и ценным бумагам. Однако получение технического отчёта не гарантирует автоматическую регистрацию или перерегистрацию учреждения. Этот отчёт только показывает общее выполнение требований, касающихся применения мер в целях ПОД/ФТ, но не гарантирует того, что учреждение будет зарегистрировано.

Пример 5 – Посещение учреждений, недавно получивших разрешение (Мексика)

Сотрудники надзорного органа посещают финансовые учреждения, недавно получившие разрешения/лицензии, перед началом их деятельности. В ходе таких посещений проводится комплексный анализ всех вопросов и аспектов, связанных с выполнением требований нормативных актов в сфере ПОД/ФТ. Сюда входят вопросы, касающиеся проверки руководителей юридических лиц на профессиональную пригодность и добросовестность (проверку анкетных данных членов юридических лиц), а также наличия программ идентификации клиентов и политики «знай своего клиента». Также проверяется наличие руководства по противодействию отмыванию денег (документ, в котором определена политика, процедуры и внутренние структуры (внутреннее управление) в области ПОД в соответствии с действующим законодательством). Сюда также входит проверка наличия матрицы рисков ОД, обязательств по направлению сообщений и автоматизированной системы для своевременного выявления и направления сообщений о подозрительных операциях и операциях с наличными деньгами.

В. ПОНИМАНИЕ РИСКОВ ОД/ФТ

19. Как указано в Рекомендации 1, странам следует выявлять, оценивать и понимать риски отмывания денег и финансирования терроризма для страны и следует предпринять шаги, в том числе определив орган или механизм по координации мер по оценке рисков, а также распределить ресурсы с целью эффективного снижения этих рисков. На основе этой оценки¹³ странам следует применять риск-

13 Виды информации, которые могут лечь в основу оценки рисков надзорными органами, включают, в том числе: национальные оценки рисков; информация, получаемая от подотчётных организаций в ходе проведения выездных проверок или дистанционно; результаты проверок и надзорной деятельности; информация ПФР, в том числе типологии, а также комментарии и отзывы на сообщения о подозрительных операциях.

ориентированный подход (РОП) для того, чтобы меры по предупреждению отмывания денег и финансирования терроризма соответствовали выявленным рискам. Этот подход должен стать основой для эффективного распределения ресурсов в рамках национального режима противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ) и применения риск-ориентированных мер в соответствии с Рекомендациями ФАТФ. Там, где страны выявили более высокие риски, следует обеспечить, чтобы их режимы ПОД/ФТ адекватно реагировали на них.

20. В «Руководстве по применению риск-ориентированного подхода для банковского сектора», выпущенном в 2014 году (в частности, в Разделе II – Руководство для надзорных органов), содержатся соответствующие руководящие указания, разъясняющие, как следует прийти к пониманию рисков ОД/ФТ. Такое понимание в свою очередь должно учитываться при разработке надзорными органами планов проверок и подходов к осуществлению своей деятельности. Следует отметить, что широкий набор принципов, содержащихся в этом руководстве, может также непосредственно использоваться при осуществлении мониторинга и надзора за деятельностью других секторов. Как отмечено: «При оценке рисков ОД/ФТ¹⁴ страны, компетентные органы и финансовые учреждения должны анализировать и пытаться понять, какое влияние оказывают на них выявленные ими риски ОД/ФТ. Таким образом, оценка рисков закладывает основу для применения мер ПОД/ФТ с учётом факторов риска¹⁵. Риск-ориентированный подход не даёт стопроцентной гарантии. Может случиться так, что учреждение приняло все разумные меры для выявления и снижения рисков ОД/ФТ, но всё равно используется в целях отмывания денег или финансирования терроризма»¹⁶. Кроме того, если финансовые учреждения не могут эффективно снизить

14 Руководство ФАТФ «Оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне», пункт 10 (ФАТФ, 2010г.).

15 Там же. См. также Раздел III, в котором содержится дополнительная информация, касающаяся выявления и оценки рисков ОД/ФТ.

16 ФАТФ (2014г.), пункт 10.

риски из-за непонимания этих рисков, из-за неприменения надлежащего риск-ориентированного подхода, или из-за невозможности применить риск-ориентированную программу ввиду ошибок, допущенных при ее разработке, компетентные органы должны принять меры для того, чтобы финансовые учреждения устранили все недостатки в области управления рисками и более эффективно обеспечивали выполнение установленных требований в сфере ПОД/ФТ, как указано ниже¹⁷.

С. НАДЗОР И МОНИТОРИНГ В ЦЕЛЯХ СНИЖЕНИЯ РИСКОВ ОД/ФТ

21. Постоянный надзор в целях ПОД/ФТ заключается в оценке качества мер контроля, предназначенных для выявления и пресечения ОД и ФТ, исходя из оцененных рисков, включая меры контроля, установленные в законах или нормативных актах. Такой надзор осуществляется путём проведения камеральных и выездных проверок, в рамках которых может проводиться анкетирование, а также специальные встречи и собеседования. Три международных органа, занимающихся выработкой стандартов, разработали Базовые принципы. Они представляют собой стандарты эффективного надзора и регулирования со стороны компетентных органов. Базовые принципы также применимы к надзору в целях ПОД/ФТ, как установлено в Рекомендации 26. В соответствии с этими Базовыми принципами эффективный надзор должен:

1) быть основан на оценке рисков, причём особое внимание должно уделяться основным пруденциальным рискам и рискам, связанным с осуществлением коммерческой деятельности, а также широкому спектру других рисков, таких как риски невыполнения уста-

17 См. предыдущее Руководство ФАТФ «Руководство по применению риск-ориентированного подхода для противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма – принципы и процедуры высокого уровня» (ФАТФ, 2007г.), пункт 1.13.

новленных требований, репутационные риски, правовые риски и риски ОД/ФТ;

2) сочетать в себе элементы камерального и выездного надзора;

3) обеспечивать соответствующий доступ ко всем документам и записям каждого поднадзорного финансового учреждения в объёме, достаточном для сбора самого широкого спектра информации, необходимой надзорному органу;

4) учитывать международные операции финансовых учреждений или финансовых групп, осуществляющих трансграничную деятельность, за счёт обеспечения возможностей международного сотрудничества (включая договорённости об обмене конфиденциальной информацией с зарубежными партнёрами).¹⁸

22. В рамках риск-ориентированного режима финансовые учреждения принимают и реализуют меры контроля, соотносимые с их моделью ведения бизнеса и оцененными рисками. В этой связи не все финансовые учреждения будут применять одинаковые меры контроля в целях ПОД/ФТ. Более того, единичные недостатки в сфере ПОД/ФТ, которые не ведут к возникновению системных рисков, не обязательно сводят на нет действенность мер контроля в области ПОД/ФТ, реализуемых финансовым учреждением. В то же самое время финансовые учреждения должны понимать, что применение гибкого риск-ориентированного подхода не освобождает их от обязанности применять эффективные меры контроля в целях ПОД/ФТ.

ХАРАКТЕРИСТИКИ ЭФФЕКТИВНОГО ПРОЦЕССА КОНТРОЛЯ/МОНИТОРИНГА

23. Надзорные органы должны принимать надлежащие меры для выявления и понимания рисков ОД/ФТ, с которыми сталкиваются финансовые учреждения и секторы в их стране и за рубежом. Такие

¹⁸ Базовые принципы соответствуют требованиям Рекомендации 26.

риски включают, как минимум, риски ОД/ФТ, связанные с клиентами, продуктами, зоной охвата и каналами поставки продуктов и услуг финансовых учреждений. Необходимо периодически анализировать характеристики рисков поднадзорных организаций, в том числе при изменении обстоятельств, таких как смена руководства или вида деятельности. Кроме того, в соответствии с риск-ориентированным подходом при определении подхода к надзору за определённым сектором надзорные органы должны учитывать возможности и опыт в области ПОД/ФТ в поднадзорном секторе. Надзорные органы могут ожидать большего от секторов, обладающих большими возможностями в сфере ПОД/ФТ, что в свою очередь должно приниматься во внимание при определении подходов надзорного органа¹⁹. Иными словами, то, что является эффективным подходом к надзору за деятельностью банковского сектора, может оказаться неподходящим подходом для надзора за деятельностью других видов финансовых учреждений (т.е. тех, на которые не распространяются Базовые принципы или пруденциальное регулирование).

Пример 6 – Инструмент постоянного мониторинга (Франция)

Каждое финансовое учреждение, подлежащее надзору в целях ПОД/ФТ со стороны Управления пруденциального надзора и разрешения (АСРР), ежегодно направляет ответы на вопросник, касающийся обеспечения соблюдения требований в области ПОД/ФТ.

Этот вопросник состоит из десяти разделов и включает конкретные вопросы, касающиеся:

- организации и руководства системой ПОД/ФТ;
- реализации мер надлежащей проверки клиентов и выполнения обязательств по направлению сообщений и материалов в ПФР, включая сбор статистических данных;

¹⁹ Пункт 1 Пояснительной записки к Рекомендации 1

- внутренних процедур и механизмов применения адресных финансовых санкций в связи с терроризмом и финансированием терроризма.

К ответам на вопросник прилагается ежегодный отчёт, о мерах внутреннего контроля, в котором содержатся дополнительные сведения и разъяснения к предоставленным ответам.

24. Финансовые учреждения, которые по оценкам надзорных органов, подвержены более высоким рискам ОД/ФТ, должны подлежать более тщательному надзору, например, более частым и/или более комплексным проверкам в сфере ПОД/ФТ (при наличии достаточно чётких признаков рисков ОД/ФТ). В основе такого риск-ориентированного надзора в целях ПОД/ФТ должен лежать анализ и определённый порядок принятия решений. Более подробная информация по этому вопросу содержится в руководстве ФАТФ по применению риск-ориентированного подхода для банковского сектора²⁰.

25. Порядок организации и проведения надзорных проверок должен включать следующие элементы:

а. Надзорный орган должен иметь чёткую и необходимого качества методологию и процедуры проведения камерального надзора и выездных проверок. Способы камерального контроля могут включать анкеты (для самооценки) по вопросам политик, процедур и мер контроля, применяемых в финансовом учреждении. Методы выездных проверок могут включать оценку достаточности мер контроля в области ПОД/ФТ, таких как направление сообщений руководству и контроль со стороны руководства. В секторе, на который распространяются Базовые принципы, при проведении оценок, как правило, осуществляется анализ результатов внутренних или внешних аудитов финансовых учреждений. Надзорные органы могут рассмотреть возможность проведения собеседований с членами советов директоров и сотрудниками, занимающими различ-

²⁰ См. сноску 3.

ные должности и отвечающими за выполнение различных функций. (Такие собеседования могут проводиться, например, со старшим руководством; должностными лицами, отвечающими за обеспечение выполнения требований; персоналом службы внутреннего аудита/контроля; и сотрудниками, непосредственно работающими с клиентами). Также может осуществляться оценка имеющейся политики и процедур и/или проводиться проверка (например, анализ досье клиентов, проверка эффективности системы мониторинга операций, направления сообщений о подозрительной деятельности, а также проверка уровня подготовки и благонадёжности сотрудников) для оценки эффективности реализации политики и мер контроля финансового учреждения. При оценке соблюдения установленных требований особенно важным инструментом является выборочная проверка. Она относится к требованиям, касающимся как применения риск-ориентированных мер, так и выполнения установленных правил (например, в отношении соблюдения адресных финансовых санкций).

b. Надзорному органу следует обеспечить, чтобы его сотрудники, проводящие проверки в сфере ПОД/ФТ, имели надлежащую подготовку и обладали достаточными знаниями в области ПОД/ФТ.

c. Помимо надзора за деятельностью отдельных финансовых учреждений, надзорный орган должен, при необходимости, осуществлять риск-ориентированные оценки всего финансового сектора или его части, когда по мнению надзорного органа риски требуют такого подхода. Это может касаться ситуации, когда группа финансовых учреждений подвержена одинаковым угрозам или имеет одинаковые уязвимые места.

d. При необходимости надзорный орган должен осуществлять консолидированный надзор в целях ПОД/ФТ за деятельностью зарубежных отделений и дочерних компаний финансовых учреждений, головные офисы которых расположены в его стране, путём проведения камерального надзора и выездных проверок.

е. Надзорный орган также должен рассмотреть возможность применения риск-ориентированных мер для проверки или анализа руководства или контроля со стороны финансового учреждения за сторонними провайдерами услуг, когда функции по реализации мер ПОД/ФТ переданы другим лицам, например, агентам финансового учреждения. Такая проверка или анализ необходимы для определения того, обеспечивают ли договорённости и схемы проверяемого финансового учреждения выполнение им своих обязательств и обязанностей в сфере ПОД/ФТ.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И СОТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ НАДЗОРНЫМИ ОРГАНАМИ

26. Если за надзор и обеспечение выполнения финансовым учреждением требований ПОД/ФТ отвечают несколько компетентных органов, то надзорная деятельность должна координироваться, при необходимости, с другими соответствующими компетентными органами. Если на национальном уровне несколько компетентных органов отвечают за надзор за деятельностью финансового учреждения (например, если надзор за деятельностью финансового учреждения осуществляется органом надзора в области ПОД/ФТ и отдельным органом пруденциального надзора), такое взаимодействие и сотрудничество должно осуществляться между всеми соответствующими национальными надзорными органами. Если финансовое учреждение работает в нескольких юрисдикциях, и надзор за его деятельностью осуществляется компетентными органами разных стран, то сотрудничество и взаимодействие должно осуществляться на международном уровне. Это особенно касается случаев, когда речь идёт о системно значимом финансовом учреждении и/или о финансовом учреждении, осуществляющем свою деятельность в нескольких странах. Взаимодействие может включать координирование подходов, используемых надзорными органами, согласование ожиданий надзорных органов и координацию надзорных мер (мер

контроля, корректирующих мер и мер принудительного характера), а также обмен информацией. Важную роль также играет взаимодействие с другими надзорными органами, центральными банками, министерствами финансов и, в соответствующих случаях, с правоохранными органами.

ХАРАКТЕРИСТИКИ ЭФФЕКТИВНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И СОТРУДНИЧЕСТВА МЕЖДУ НАДЗОРНЫМИ ОРГАНАМИ

27. Взаимодействие, сотрудничество и обмен информацией по вопросам ПОД/ФТ и финансовых санкций с другими национальными и зарубежными органами может осуществляться в рамках соответствующих механизмов (либо конкретно касающихся вопросов ПОД/ФТ, либо носящих более широкий характер). Такие механизмы могут включать: законодательные акты, разрешающие обмениваться информацией, в части надзора и/или выполнения установленных требований; соглашения об обмене информацией (меморандумы о взаимопонимании); соответствующие комитеты, рабочие группы или иные двусторонние либо межведомственные заседания. В рамках всех этих механизмов должны применяться и соблюдаться действующие положения, касающиеся конфиденциальности информации. Такие механизмы и соглашения должны обеспечивать своевременный обмен информацией, способствующей выполнению каждым органом своих функций и обязанностей.

28. В числе национальных органов и ведомств, с которыми орган надзора в области ПОД/ФТ может осуществлять взаимодействие и сотрудничество, могут входить:

а. Подразделение финансовой разведки (например, обмен информацией, включая сведения о качестве получаемых сообщений и данные о юридических и физических лицах и проводимых ими операциях, если разрешено; а также совместные действия в области выработки политики);

b. Министерство финансов и другие соответствующие министерства (например, сотрудничество в вопросах политики, подготовки законов, нормативных актов и руководств, не только для финансовых учреждений);

c. Разведывательные службы;

d. Другие надзорные органы, в сферу компетенции которых входят вопросы ПОД/ФТ или финансовые санкции (например, другие органы пруденциального надзора; органы, осуществляющие надзор за соблюдением правил коммерческой деятельности или надзор за финансовым рынком; саморегулируемые организации, при необходимости; или органы, отвечающие за применение законодательных норм, касающихся защиты данных и информации);

e. Органы прокуратуры;

f. Правоохранительные органы.

29. Международное взаимодействие и сотрудничество может включать:

a. Регулярное или ситуативное сотрудничество и/или своевременный обмен информацией по конкретным запросам зарубежных компетентных надзорных органов;

b. Проведение проверок зарубежных структур финансовых учреждений при содействии надзорных органов страны их нахождения;

c. Непрямое сотрудничество с органами, не являющимися партнёрами, в соответствии с требованиями Рекомендации 40;

d. Меморандумы о взаимопонимании, соглашения о консолидированном надзоре между надзорными органами страны регистрации и страны нахождения филиалов и отделений финансовых учреждений, находящихся во владении иностранных лиц, или другие соглашения о сотрудничестве и обмене информацией между органами различных стран; и

е. Участие в соответствующих заседаниях международных организаций (например, Базельского комитета, ФАТФ, Совета по финансовой стабильности, Международной организации комиссий по ценным бумагам (IOSCO), Международной ассоциации страховых надзоров (IAIS), Европейского Союза или других международных форумов).

Примеры сотрудничества/ взаимодействия с соответствующими органами

Пример 7 – Специальный координационный орган (Швеция)

В Швеции имеется специальный координационный орган по надзору за применением мер ПОД/ФТ. В состав этого органа входят представители надзорных органов (органов, осуществляющих надзор за деятельностью финансовых учреждений, и органов, осуществляющих надзор за деятельностью определённых нефинансовых предприятий и профессий) и подразделения финансовой разведки (ПФР). Этот орган отвечает за общую координацию деятельности надзорных органов в части, касающейся методик и утверждения правил, а также за оценку и мониторинг осуществляемого надзора. Указанный орган также оказывает поддержку надзорным органам в вопросах обучения и подготовки и проводит работу, направленную на содействие эффективному сотрудничеству между надзорными органами и ПФР.

В соответствии с требованиями шведского Закона о противодействии отмыванию денег надзорные органы обязаны незамедлительно информировать Национальный департамент полиции о выявленных (в ходе проверки физического или юридического лица или иным способом) обстоятельствах, дающих основания предполагать связь с отмыванием денег или финансированием терроризма.

Пример 8 – Проведение регулярных заседаний (Нидерланды)

Национальный банк Нидерландов и голландское Управление по финансовым рынкам сотрудничают с органами уголовного правосудия и другими соответствующими ведомствами в рамках различных совместных механизмов. Одним из этих механизмов является ежемесячное трёхстороннее заседание представителей органов финансового надзора, Службы налоговой информации и расследований (FIOD) и Генеральной прокуратуры (OM). Еще одним таким механизмом является Центр финансовой экспертизы (Financial Expertise Center), представляющий собой совместную структуру, включающую представителей различных надзорных, следственных и правоохранительных органов, сотрудничающих в вопросах выработки политики, а также на оперативном уровне. Помимо этого осуществляется двустороннее сотрудничество и обмен информацией с другими надзорными органами и органами уголовного правосудия.

В состав Центра финансовой экспертизы входят представители всех организаций, отвечающих за финансовый сектор: надзорных, контролирурующих, разведывательных и следственных органов и органов прокуратуры. Центр финансовой экспертизы был создан для повышения чистоты и целостности финансового сектора. Он обеспечивает это путём применения предупредительных мер в целях выявления и противодействия угрозам этой целостности и чистоты. Кроме того, Центр финансовой экспертизы играет важную роль в предоставлении и передаче информации.

На трёхсторонних заседаниях, проводимых ежемесячно, рассматриваются дела и случаи, которые могут представлять интерес либо для надзорных органов, либо для органов уголовного правосудия. основополагающим принципом использова-

ния правоприменительных мер является то, что лицо не может дважды понести наказание за одно и то же преступление (*ne bis in idem*/ не дважды за одно и то же). Если были применены административные карательные санкции, то власти не имеют право применять меры уголовного характера за это же преступление (*una via*/ один путь). Если в ходе надзорной или правоохранительной деятельности выявляются уголовные/ экономические преступления, то на трёхстороннем заседании обсуждается, какие правоприменительные меры будут являться наиболее эффективными в этом случае. В зависимости от тяжести правонарушения, преступного намерения, повторного совершения, сложности, причинённого ущерба и т.д., может быть принято решение о передаче дела органам уголовного правосудия. Тем не менее, в этом случае также возможно применение административных мер, которые носят не карательный, а корректирующий характер.

Пример 9 – Руководящий комитет по вопросам ПОД/ФТ (Сингапур)

В Сингапуре имеется Руководящий комитет по вопросам ПОД/ФТ, который осуществляет руководство деятельностью, направленной на развитие и обеспечение функционирования национального режима ПОД/ФТ. В состав Комитета входят постоянный секретарь Министерства внутренних дел, постоянный секретарь Министерства финансов и директор-распорядитель Денежно-кредитного управления Сингапура, главы соответствующих ведомств.

В компетенцию Комитета входит координация подхода всего правительства к вопросам предотвращения и противодействия ОД/ФТ путём контроля и надзора за эффективным применением мер ПОД/ФТ соответствующими ведомствами, а также выявление

ние и снижение возникающих рисков ОД/ФТ (например, в рамках национальной оценки рисков). Заседания Комитета проводятся 3 – 4 раза в год или чаще, при необходимости. Межведомственный комитет, состоящий из представителей ключевых ведомств, отвечающих за ПОД/ФТ, оказывает содействие Руководящему комитету по вопросам ПОД/ФТ.

Пример 10 – Сотрудничество и взаимодействие с соответствующими органами (Великобритания)

Сеть по борьбе с финансовыми преступлениями Великобритании (FIN-NET) содействует обмену информацией о финансовых преступлениях между её членами – представителями регулирующих ведомств, правоохранительных органов и министерств. Созданная в 1992 году после банкротства банка «Bank of Credit and Commerce International», эта сеть помогает обеспечить своевременную передачу «из нужных рук в нужные руки» информации о финансовых преступлениях, включая ОД и ФТ.

В сеть FIN-NET входят порядка 110 членов государственных организаций Великобритании и зарубежных органов. В рамках сети каждый член имеет одно контактное лицо, специализирующееся на вопросах, связанных с финансовыми преступлениями. Если интерес к конкретному делу проявляют сразу несколько членов, то может быть организовано совещание для того, чтобы все участники имели полные оперативные данные, а также во избежание дублирования работ и содействия в проведении совместного расследования. Ежегодно члены направляют порядка 180 запросов о предоставлении информации, которые могут дать положительный результат.

FIN-NET является независимой организацией, подотчётной Руководящей группе под председательством Министерства вну-

тренних дел Великобритании. Функции секретариата FIN-NET выполняет Управление по финансовому регулированию и надзору (Financial Conduct Authority) Великобритании и одновременно оно является членом этой сети.

D. КОРРЕКТИРУЮЩИЕ МЕРЫ И САНКЦИИ

НАДЗОРНЫЕ КОРРЕКТИРУЮЩИЕ МЕРЫ

30. В соответствии с требованиями Рекомендаций ФАТФ надзорные органы должны иметь достаточный набор санкций, которые они могли бы применять соразмерно степени нарушений надзорных требований. Это набор должен включать как неофициальные корректирующие меры, так и официальные надзорные меры. Применяемые на практике санкции должны способствовать устранению выявленных недостатков, обеспечивать эффективное соблюдение установленных требований учреждением, в отношении которого они применяются, а также удерживать другие учреждения от несоблюдения требований.

31. Корректирующие меры должны быть направлены не только на устранение слабых мест в процедурах, системах или мерах контроля финансовых учреждений, но также влиять и содействовать развитию корпоративной культуры, которая способствует эффективному управлению рисками и соблюдению национального законодательства.

32. Применяемые надзорными органами корректирующие меры должны быть соразмерны степени выявляемых недостатков. Они могут включать разработку планов действий, установление сроков (устранения недостатков), а также мониторинг эффективной реализации требуемых мер. Такие планы, сроки и мониторинг могут быть достаточно подробными в части, касающейся требуемых действий,

сроков исполнения и характера мониторинга со стороны надзорных органов.

ХАРАКТЕРИСТИКИ ЭФФЕКТИВНЫХ КОРРЕКТИРУЮЩИХ МЕР

33. Доведение информации до сведения финансовых учреждений. Надзорные органы должны чётко и ясно ставить финансовые учреждения в известность о возникающих проблемах и вопросах. Это необходимо для того, чтобы финансовые учреждения понимали, в чём заключаются их недостатки, что от них ожидают надзорные органы (включая требуемые меры по устранению этих недостатков), а также сроки реализации таких корректирующих мер и действий. Надзорные органы должны доводить информацию до сведения старшего руководства и/или совета директоров в случаях, когда корректирующие меры касаются серьёзных вопросов, оказывают существенное влияние, или в случае, если предыдущее вмешательство со стороны надзорных органов оказалось неэффективным. Надзорным органам нужно определить, является ли выявленный ими факт единичным случаем, обусловленным конкретным фактором, или он является системным риском на уровне финансового учреждения или всего сектора, и довести своё мнение до сведения руководства соответствующих финансовых учреждений.

ДИАПАЗОН ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИНСТРУМЕНТОВ, ПОЛНОТА И УЖЕСТОЧЕНИЕ МЕР

34. Надзорные органы должны иметь возможность применять широкий набор надзорных мер, таких как предупреждения, письменные предписания о принятии мер, а также введение ограничений и условий для деятельности финансовых учреждений. Такие меры могут ужесточаться, вплоть до требований к финансовым учреждениям своевременно устранить недостатки своих мер контроля в об-

ласти ПОД/ФТ или нарушений обязательств в сфере ПОД/ФТ или неспособности снижения рисков ОД/ФТ. Получив такие предупреждения или сигналы, надзорные органы страны регистрации финансового учреждения должны принять меры для устранения этих недостатков, а также использовать необходимые надзорные инструменты для недопущения снижения учреждением требований в области ПОД в стране нахождения его зарубежных филиалов и представительств. Надзорные органы могут потребовать от финансового учреждения провести независимый аудит/ проверку своей политики, процедур и мер контроля в целях обеспечения соблюдения действующих правил, норм и руководящих указаний.

35. Если консолидированный надзор за деятельностью финансовых учреждений осуществляется зарубежными регулирующими органами (надзорным органом страны регистрации финансового учреждения), то надзорный орган страны нахождения филиалов (отделений) финансового учреждения может уведомить надзорный орган страны регистрации финансового учреждения и головной офис такого учреждения о выявленных фактах. Это может быть сделано, чтобы заручиться их поддержкой с тем, чтобы финансовое учреждение обеспечило устранение слабых мест и недостатков своих филиалов (отделений), выявленных в ходе проверки.

36. Надзорный орган может также обратиться к внешним/ внутренним аудиторам финансового учреждения с требованием осуществить мониторинг ликвидации слабых мест и провести оценку достаточности корректирующих мер, принятых финансовым учреждением.

СИСТЕМНОСТЬ

37. Надзорным органам следует тесно взаимодействовать с финансовыми учреждениями с тем, чтобы убедиться, что финансовые учреждения хорошо понимают цели и сроки реализации корректив-

рующих мер и в состоянии устранить выявленные недостатки в приемлемые сроки. Следует осуществлять систематический мониторинг реализации корректирующих мер и надлежащим образом реагировать на ситуации, когда финансовые учреждения не устраняют выявленные замечания в установленные сроки. Такой мониторинг включает проверки/ анализ информации для отслеживания прогресса, достигнутого поднадзорными учреждениями с течением времени.

38. Надзорный орган должен реализовывать последовательную политику в отношении корректирующих мер, с учётом конкретных характеристик и особенностей финансового учреждения. Надзорный орган также должен применять сопоставимые и соразмерные меры для решения схожих проблем/ случаев.

39. Если надзор за деятельностью финансового учреждения осуществляется несколькими компетентными органами, то такие надзорные органы должны взаимодействовать друг с другом для обеспечения применения системного и скоординированного подхода к надзору в целях ПОД/ФТ и к обеспечению выполнения установленных требований.

40. Если надзор в целях ПОД/ФТ и пруденциальный надзор осуществляются разными специализированными группами или подразделениями одного и того же ведомства, то эти два подразделения должны взаимодействовать друг с другом для обеспечения применения системного и скоординированного подхода к надзору в целях ПОД/ФТ и к обеспечению выполнения установленных требований.

41. **Результаты:** Надзорные меры должны привести к соответствующим изменениям в деятельности и поведении финансовых учреждений (например, к усилению мер контроля в целях ПОД/ФТ, найму опытных сотрудников, отвечающих за обеспечение выполнения требований ПОД/ФТ, повышению уровня подготовки (обучения) по вопросам ПОД/ФТ ответственных сотрудников финансовых учреждений).

Примеры санкций и других корректирующих мер, применяемых в разных странах

Пример 11 – Набор используемых мер (Нидерланды)

При определении характера вмешательства надзорных органов в деятельность финансовых учреждений выбор делается из трёх вариантов: «воспитательное вмешательство» (разъяснения и/или оказание помощи), «нормативное вмешательство» (убеждение и/или дача указаний) и «сдерживающее вмешательство» (наказание и/ или поощрение). В некоторых случаях достаточно просто разъяснить требования установленных стандартов или норм, тогда как в других случаях необходимо применить санкции. Выбор также может быть сделан между групповым и индивидуальным подходом, при этом официальные меры будут всегда применяться к отдельным учреждениям. Вмешательство осуществляется с учётом конкретной ситуации, причин и серьёзности проблемы. В самых крайних случаях решение принимается в тот же день. В других случаях будет достаточно лишь небольшого вмешательства, и не потребуется использовать официальные инструменты принуждения. Выбор делается на основе коллегиального анализа, а выбор конкретных инструментов принуждения основывается на правоприменительной политике Национального банка Нидерландов и голландского Управления по финансовым рынкам.

Пример 12 – Набор используемых мер от консультирования до уголовного преследования (Великобритания)

Государственное управление Великобритании по налогам и таможенным сборам (HMRC) использует различные меры в обеспечение устранения нарушений в области ПОД/ФТ, в зависимости от серьёзности и возможных последствий нарушения, а также от поведения соответствующего учреждения.

- Консультирование. Если учреждение стремится выполнить требования, но не уверено, в том, как это сделать, может оказаться достаточным просто предоставить совет или указания с тем, чтобы такое учреждение поняло свои обязательства и обеспечило выполнение установленных требований.
- Письменные предупреждения. Письменные предупреждения могут направляться в случае несерьёзных нарушений, если ранее не было случаев невыполнения установленных требований. В таких письменных предупреждениях указываются меры, которое учреждение должно принять в установленные сроки для улучшения положения дел во избежание более серьёзных санкций. После этого осуществляется мониторинг путём проверки того, реализовало ли учреждение все необходимые меры.
- Денежные штрафы. Денежные штрафы должны быть эффективными, соразмерными и оказывающими сдерживающее воздействие. Они накладываются в случае наличия свидетельств нарушения нормативно-правовых актов в ситуации, когда Управление по налогам и таможенным сборам (HMRC) установило, что учреждение не приняло разумных мер для выполнения своих обязательств в сфере ПОД.
- Дисквалификация. Данная мера предназначена для недопущения того, чтобы лицо, которое, как считается, представляет риск ОД или ФТ, занимало руководящие должности или контролировало (прямо или косвенно) провайдера денежных услуг.
- Лишение регистрации. Учреждение может лишиться регистрации в случае дисквалификации соответствующего должностного лица такого учреждения, или если учреждение не предоставило Управлению по налогам и таможенным сборам (HMRC) информацию по его требованию.

- Уголовное преследование. Дела, связанные с наиболее серьёзными нарушениями нормативно-правовых актов в области ПОД, могут передаваться в правоохранительные органы для возможного уголовного расследования и судебного преследования. Это может привести к наложению судом санкций в виде штрафа или наказания, не связанного с лишением свободы, или тюремного заключения.

Пример 13 – Набор мер, принимаемых в рамках обеспечения выполнения установленных требований (Канада)

Центр анализа финансовых операций и сообщений Канады (FINTRAC) имеет в своём распоряжении набор мер для обеспечения выполнения установленных требований, которые применяются в зависимости от различных рисков в каждом секторе. Диапазон этих мер начинается с «малоинтенсивные меры широкого охвата» и заканчивается «жесткими мерами узкого охвата».

На начальном этапе «шкалы обеспечения выполнения установленных требований» осуществляется «информирование и поддержка», ибо на этом этапе FINTRAC получает или предоставляет информацию подотчётным учреждениям. Это делается путём получения отчётов об оценке выполнения требований (т.е. путём рассылки вопросников, которые подотчётные учреждения должны заполнить, что помогает FINTRAC быть в курсе положения дел в подотчётных учреждениях и лучше оценивать риски), а также путём проведения информационно-разъяснительной работы, оказания поддержки и взаимодействия. На втором этапе FINTRAC выявляет возможные проблемы, касающиеся выполнения установленных требований (для этого задействуются подразделения FINTRAC, отвечающие за мониторинг поступающих сообщений, которые выявляют любые недостатки в отчётности). Кроме того, на этом этапе FINTRAC информирует подотчётные

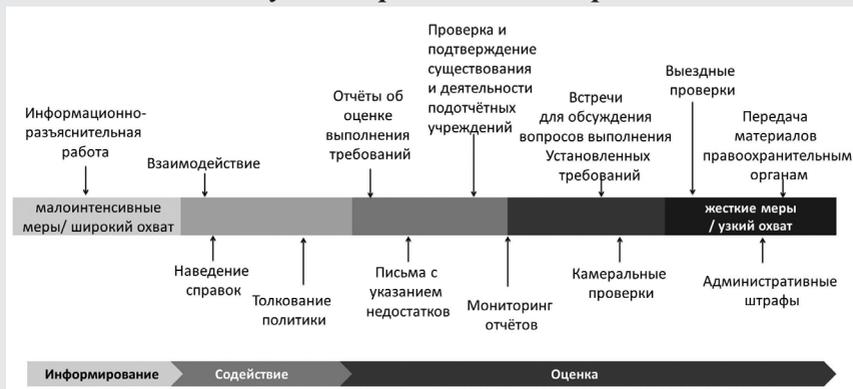
учреждения о выявленных недостатках в соблюдении установленных требований (например, путем направления писем, в которых подотчётным учреждениям указывается на их текущие недостатки). На третьем этапе определяется стратегия проверок, в рамках которой осуществляется отбор подотчётных учреждений, с учётом оценки рисков, для проведения камеральных или выездных проверок. Третий этап также включает наложение административных штрафов или передачу материалов о невыполнении установленных требований в правоохранительные органы для возможного расследования. Эта «шкала обеспечения выполнения установленных требований» представлена в графическом виде на рисунке ниже.

***ШКАЛА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЫПОЛНЕНИЯ
УСТАНОВЛЕННЫХ ТРЕБОВАНИЙ - меры применяются
соразмерно рискам***

Шкала – информирование, взаимодействие и оценка

и

Шкала - глубины применяемых мер и охвата



Административные полномочия Службы управляющего финансовыми учреждениями Канады (OSFI) по применению мер

принудительного характера вытекают из её функций и обязанностей как органа пруденциального надзора, установленных соответствующим законом. OSFI использует эти полномочия в рамках своей программы надзора в целях ПОД/ФТ в том же порядке, что и при осуществлении других видов надзора за деятельностью финансовых учреждений. Конкретные меры, применяемые при осуществлении этих полномочий, установлены в Руководстве OSFI по надзорной деятельности (этот документ размещён на сайте: www.osfi-bsif.gc.ca/Eng/Docs/sframew.pdf). В нём даны разъяснения того, как определяется степень вмешательства надзорного органа. Если степень вмешательства становится «выше нуля» (т.е. выше «нормальной»), то это автоматически приводит к обращению повышенного внимания (в плане частоты, глубины, ширины надзора) надзорного органа к финансовому учреждению, регулируемому на федеральном уровне. При этом повышенное внимание уделяется вопросам (включая вопросы ПОД/ФТ), которые послужили поводом для помещения учреждения на процедуру усиленного надзора. Кроме того, угроза постановки на процедуру усиленного надзора служит сдерживающим фактором, поскольку в этом случае автоматически повышается ежегодный взнос в фонд Канадской корпорации страхования депозитов (Canada Deposit Insurance Corporation) (для депозитарных учреждений) и в фонд защиты полисов страхования организации «Assuris» (для компаний, оказывающих услуги страхования жизни). Следует отметить, что согласно законодательству все финансовые учреждения, подлежащие надзору в целях ПОД/ФТ со стороны OSFI, обязаны быть членами этих организаций. И, наконец, недостатки, выявляемые OSFI, и непринятие финансовым учреждением мер для устранения недостатков, обнаруженных OSFI, могут в конечном итоге привести к отзыву лицензии финансового учреждения на право работы в Канаде, если эти недостатки серьёзно угрожают безопасности и устойчивости финансового учреждения, регулируемого на федеральном уровне.

Пример 14 – Банковский сектор: корректирующие меры для устранения недостатков в области ПОД/ФТ (Канада)

В марте 2010 года сотрудниками Службы управляющего финансовыми учреждениями Канады (OSFI) была проведена оценка одного банка на предмет ПОД/ФТ. Этот банк обслуживал большое количество физических лиц в соседних и других зарубежных странах. По результатам оценки, проведенной OSFI, выяснилось, что программа ПОД/ФТ банка находилась в зачаточном состоянии. Сотрудники OSFI выявили 27 недостатков, причём наиболее существенные недостатки касались невыполнения установленных требований и неэффективных процессов и политики управления рисками. OSFI направила серьёзное предупреждение старшему руководству и совету директоров этого банка.

В ноябре 2011 года OSFI провела повторную проверку банка для оценки выполнения плана по устранению недостатков, выявленных в 2010 году. Несмотря на изменения в структуре управления и более активное подключение старшего руководства к решению этих проблем, был достигнут лишь небольшой прогресс.

Одновременно в 2011 году OSFI стало известно, что орган, регулирующий деятельность этого банка в соседней стране, выявил аналогичные недостатки в работе дочернего отделения данного банка в этой стране. Для выработки и координации общего подхода к работе с этим банком в 2012 году канадский надзорный орган начал консультации с регулирующим органом соседней страны по вопросам ПОД.

Летом 2012 года сотрудники OSFI провели встречу со старшим руководством банка, на которой присутствовал директор банка и представители иностранного регулирующего органа. На этой встрече обсуждались вызывающие озабоченность вопросы, касающиеся рисков невыполнения плана действий. По результатам встречи советом директоров и старшим руководством банка

было отдано указание о выработке промежуточных мер контроля для повышения качества управления краткосрочными рисками. В банке также был создан комитет под председательством директора, в который вошли члены старшего руководства, для контроля выработки и надлежащей реализации этих мер контроля.

OSFI, в свою очередь, осуществляла усиленный мониторинг. Как правило, проверка прогресса, достигнутого основными крупными банками, проводится раз в квартал, однако в данном случае встречи для мониторинга прогресса проводились каждый месяц.

Следующая выездная проверка была проведена OSFI в 2013 году. В ходе этой проверки было установлено, что 24 из 28 недостатков, выявленных ранее, были устранены.

Результатом усиленной работы, проведённой OSFI с указанным банком, стало существенное повышение качества программы ПОД/ФТ банка, в рамках которой постоянное повышенное внимание стало уделяться реализации мер контроля, сопоставимых с размером и сложностью структуры банка, а также с рисками, которым подвержен этот банк.

Пример 15 – Адресные финансовые санкции: набор мер от неприятия никаких действий до передачи материалов в правоохранительные органы (Соединённые Штаты Америки)

Управление по контролю за иностранными активами США (OFAC) осуществляет руководство и обеспечение выполнения программ экономических санкций, вводимых, главным образом, в отношении стран и групп лиц, таких как террористы и наркоторговцы. 9 ноября 2009 года OFAC опубликовало руководство по применению мер принудительного характера для лиц, на которых распространяются требования законодательства США в

области санкций. Основные положения этого документа приведены ниже.

Виды реагирования на вероятные нарушения: В зависимости от фактов и обстоятельств конкретного дела, расследование, проводимое OFAC, может привести к применению одной или нескольких из следующих мер:

А. Непринятие никаких мер: Если OFAC придёт к заключению, что совершённые действия не требуют принятия ответных административных мер, то никакие меры приниматься не будут.

В. Запрос дополнительной информации: Если OFAC определит необходимость получения дополнительной информации в отношении вероятного нарушения, то оно может запросить дополнительную информацию у субъекта или у третьих лиц, в том числе путем направления административной повестки.

С. Письменное предупреждение: Если OFAC определит, что имеющихся свидетельств недостаточно для вывода о том, что было допущено нарушение, или что в конкретных обстоятельствах нет необходимости направлять уведомление о выявленном нарушении, или налагать гражданский денежный штраф, но сочтёт, что совершённое действие могло бы привести к нарушению в иных обстоятельствах, и/или что субъект не осуществляет надлежащую проверку для обеспечения выполнения требований законов, постановлений и нормативных актов, за обеспечение соблюдения которых отвечает OFAC, то OFAC может направить письменное предупреждение с изложением обеспокоенности OFAC относительно совершённого действия и/или невыполнения субъектом требований политики, порядка и/или процедур, установленных OFAC.

Д. Уведомление о выявленном нарушении: Если OFAC определит, что нарушение имело место, и сочтёт необходимым пись-

менно зафиксировать такое нарушение, а также, по результатам анализа общих факторов, изложенных в Разделе III данного Руководства, придёт к заключению о том, что действия, совершённые субъектом, требуют принятия ответных административных мер, но нет необходимости налагать гражданский денежный штраф, OFAC может направить уведомление с указанием на выявленное нарушение.

Е. Гражданский денежный штраф: Если OFAC определит, что нарушение имело место, и, по результатам анализа общих факторов, изложенных в Разделе III этого Руководства, придёт к заключению о том, что действия, совершённые субъектом, требуют наложения денежного штрафа, OFAC может наложить гражданский денежный штраф.

Ф. Передача материалов в правоохранительные органы: В соответствующих обстоятельствах OFAC может передать дело в соответствующие правоохранительные органы для проведения уголовного расследования и/или осуществления уголовного преследования. По делам о вероятных нарушениях санкций, переданных OFAC для уголовного расследования и/или преследования, OFAC также может налагать на субъектов гражданские штрафы или применять иные административные меры.

Г. Другие административные меры: В дополнение к или вместо других административных мер OFAC также может принимать следующие административные меры за вероятные нарушения:

1. Отказ в выдаче, приостановление, внесение изменений или отзыв лицензии: за совершение явного нарушения разрешения, ранее данные OFAC на проведение операции (включая доступ к заблокированным денежным средствам) в соответствии с общей или специальной лицензией, могут быть аннулированы, при-

становлены, изменены, отозваны, или в таких разрешениях может быть отказано.

2. Распоряжение о прекращении и невозобновлении действий: OFAC может издать распоряжение, приказав субъекту прекратить совершать действия, запрещённые любыми программами санкций, за обеспечение соблюдения которых отвечает OFAC, если у OFAC имеются основания полагать, что субъект совершал ранее такие действия, или что такие действия продолжатся или могут повториться в будущем.

Общие факторы, определяющие применение тех или иных административных мер: Как правило, OFAC принимает во внимание некоторые или все перечисленные ниже общие факторы при выборе соответствующих административных мер в ответ на явное нарушение субъектом санкций, введённых США, а при наложении гражданского денежного штрафа – для определения размера такого штрафа:

A. Умышленное или неумышленное нарушение закона	G. Сотрудничество с OFAC
B. Информированность о недопустимости рассматриваемых действий	H. Время совершения явного нарушения относительно времени введения санкций
C. Ущерб для целей санкционной программы	I. Другие меры принудительного характера
D. Отдельные характеристики	J. Влияние на выполнение требований в будущем/сдерживающее воздействие
E. Программа обеспечения выполнения установленных требований	K. Другие соответствующие факторы в каждом конкретном случае

F. Меры, принятые для устранения недостатков	
--	--

Гражданско-правовые наказания за невыполнение требования о предоставлении информации или о хранении данных и документов: Если наложение гражданского денежного штрафа признано уместным, то для определения суммы штрафа OFAC оценивает степень «тяжести» проступка. Такая оценка проводится на основе анализа всех применимых общих факторов.

См. www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/fr74_57593.pdf

Пример 16 – Корректирующие меры, принимаемые в разных юрисдикциях (Великобритания)

Выбор оптимальных мер надзорного реагирования для изменения линии поведения (Управление по финансовому регулированию и надзору Великобритании (FCA))

Помимо официальных полномочий в сфере правоприменения, у Управления по финансовому регулированию и надзору Великобритании (FCA) имеется широкий набор мер надзорного реагирования, предназначенных для обеспечения более полного выполнения поднадзорными учреждениями установленных требований. FCA использует стратегический подход для распределения и направления своих ресурсов в целях обеспечения «надёжного сдерживания» в областях, вызывающих наибольшую озабоченность. За счёт этого FCA пытается использовать оптимальные меры для изменения линии поведения тех субъектов, в отношении которых эти меры применяются, а также для предотвращения невыполнения установленных требований другими субъектами.

Если у учреждений имеются недостатки в системах и мерах контроля в области ПОД, FCA работает с такими учреждениями для составления и реализации надлежащих планов по устранению недостатков. За последний год FCA добилось положительных изменений в ряде учреждений (особенно в обеспечении более активного участия старшего руководства в решении вопросов, касающихся ПОД) за счёт использования «набора мер раннего вмешательства» при обнаружении слабых мест. Этот набор мер включает, например, запрет на ведение определённых видов деятельности, представляющей повышенный риск, до тех пор, пока не будут устранены недостатки. В некоторых случаях FCA требует от старшего руководства подтверждения того, что слабые места и недостатки устранены. Например, недавно FCA получило от одного небольшого банка, у которого имелись серьёзные недостатки в области ПОД, добровольное обязательство о том, что этот банк не будет устанавливать новые деловые отношения с представляющими высокий риск клиентами или политически значимыми лицами до тех пор, пока не будут устранены слабые места, выявленные FCA. По прошествии некоторого времени руководитель банка подтвердил, что корректирующие меры были реализованы.

FCA может также назначать консультанта («опытного специалиста») для проверки систем и мер контроля, имеющихся в учреждении, выявления слабых мест и, в некоторых случаях, устранения таких слабых мест и недостатков. Кроме того, FCA осуществляет регулярный мониторинг и анализ положения дел в банках с тем, чтобы удостовериться в устранении слабых мест и недостатков, способствующих совершению финансовых преступлений, и в общем повышении уровня выполнения стандартов. Если этого не происходит, то FCA может рассмотреть возможность применения других более жестких мер принудительного характера.

Пример 17 – Набор мер (Франция)

Управление пруденциального надзора и разрешения Франции (АСРР) является независимым административным органом под председательством управляющего Центральным банком Франции. АСРР отвечает за надзор, в том числе в целях ПОД/ФТ, за деятельностью банковского сектора и сектора страхования. АСРР принимает различные корректирующие меры в зависимости от характера допущенных нарушений:

- Письменное напоминание: В рамках проведения камеральных проверок финансовые учреждения должны предоставить разъяснения или документы, в зависимости от обстоятельств, в указанные сроки.
- Письменное указание: После проведения выездных проверок финансовым учреждениям регулярно направляются письма, в которых отмечены выявленные недостатки и даны указания по выполнению данных рекомендаций в установленные сроки.

У АСРР также имеются полномочия на применение мер административного принуждения, которые отличаются от санкций. Такие меры административного принуждения используются в случае выявления более серьёзных недостатков, которые, финансовые учреждения могут устранить самостоятельно.

Для обеспечения выполнения требований в области ПОД/ФТ АСРР использует свои полномочия на дачу распоряжений о прекращении нарушений. В этом случае АСРР требует устранить нарушения в установленные сроки. По истечению этого срока проводится новая выездная инспекция для проверки реализации корректирующих мер. Если такие меры не приняты, АСРР имеет право перейти к применению санкции.

Меры административного принуждения могут доводиться до сведения материнских компаний на консолидированной основе.

АСРР может применять санкции, которые включают выговор или отзыв лицензии за нарушения, а также штрафы (в размере до 100 тысяч евро). Санкции применяются за неосуществление надлежащей проверки или за недостатки в организации внутреннего контроля. Кроме того, АСРР может передавать материалы в правоохранительные органы для уголовного преследования виновных.

НАДЗОРНЫЕ МЕРЫ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ХАРАКТЕРА (САНКЦИИ)

42. Серьезные недостатки, касающиеся выполнения требований ПОД/ФТ, или факты невыполнения корректирующих мер, предписанных надзорными органами в целях соблюдения требований ПОД/ФТ, выявленные в ходе надзорных проверок или иным способом, могут повлечь применение более жестких мер, а именно – надзорных мер принудительного характера (санкций). Согласно Стандартам ФАТФ надзорные санкции должны быть эффективными, соразмерными, оказывающими сдерживающее воздействие и применяться как к юридическим, так и к физическим лицам (включая директоров и старшее руководство финансовых учреждений). Эффективные санкции направлены на изменение поведения субъектов, в отношении которых они применяются, недопущение невыполнения требований другими субъектами и лишение финансовых доходов или материальной выгоды от невыполнения установленных требований. Санкции являются одним из инструментов в наборе возможных надзорных мер реагирования. В зависимости от правовой и институциональной базы, надзорные органы для получения помощи в устранении недостатков могут привлекать судебные или правоохранительные органы.

43. По своему характеру надзорные принудительные меры могут быть публичными и непубличными, и надзорные органы могут использовать любые из этих мер или их совокупность (при необходи-

мости). Юрисдикциям следует стремиться к соблюдению баланса при принятии решения о применении публичных или непубличных мер принудительного характера, а также при определении того, какая принудительная мера будет подходящей в конкретной ситуации. В некоторых случаях непубличные надзорные меры принудительного характера могут оказаться очень эффективными. Кроме того, вмешательство со стороны надзорных органов, особенно если об этом объявлено общественности, может привести к тому, что основное внимание будет уделено той области риска, на которую было направлено такое вмешательство, а остальные области могут остаться без внимания.

44. При определении соразмерности санкции, а также при решении вопроса о том, следует ли предать это гласности, надзорные органы должны учитывать различные факторы. Такие факторы включают характер и серьёзность выявленного нарушения, обязательства, взятые на себя финансовым учреждением, результаты предыдущих вмешательств в целях устранения недостатков и возможный подрыв доверия к финансовому сектору. Обнародование применённых надзорных санкций в соответствующих случаях может содействовать повышению прозрачности правоприменительной практики и служить фактором, сдерживающим финансовые учреждения от повторения нарушений, а также удерживать другие финансовые учреждения от аналогичных действий. Хотя обнародование надзорных мер, принятых в отношении финансового учреждения, может оказывать сдерживающее воздействие, публичные меры не всегда являются надлежащими или соразмерными или обеспечивающими достижение нужного результата.

45. Надзорные органы должны иметь возможность применять как публичные, так и непубличные меры или их совокупность для достижения целей своей надзорной деятельности. В этой связи применение публичных мер или частое применение непубличных мер не следует рассматривать в качестве фактора, указывающего на неэффективность надзорной системы страны. Использование либо пу-

бличных, либо непубличных мер или их комбинации следует рассматривать как часть надзорной стратегии, нацеленной на обеспечение устойчивости финансовой системы страны.

ХАРАКТЕРИСТИКИ ЭФФЕКТИВНЫХ НАДЗОРНЫХ МЕР ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ХАРАКТЕРА

46. В распоряжении надзорного органа должен иметься широкий набор мер принудительного характера. Санкции должны быть эффективными, соразмерными и оказывающими сдерживающее воздействие, и последовательно применяться различными надзорными органами для обеспечения правовой определенности для поднадзорных учреждений. Надзорный орган может применить более жесткие меры, если корректирующие действия не были реализованы надлежащим образом и/или в разумные сроки, согласованные с финансовым учреждением.

47. Надзорные меры принудительного характера могут:

а. включать административные санкции, дисквалификацию руководителей, введение временного запрета на коммерческую деятельность, ограничение или аннулирование лицензий за наиболее серьезные нарушения, а также передачу материалов в правоохранные или судебные органы в случае подозрений в уголовно наказуемом нарушении предупредительных мер в области ПОД/ФТ, в том числе нарушений адресных финансовых санкций;

б. быть карательными (в качестве наказания за допущенные нарушения), а также корректирующими и профилактическими с тем, чтобы финансовые учреждения приняли меры для недопущения нарушения требований в будущем и повысили уровень соблюдения стандартов;

с. применяться как к юридическим, так и к физическим лицам (т.е. к руководителям финансовых учреждений);

d. обнародоваться, при необходимости, в виде сводного отчёта или решений по отдельным делам для повышения прозрачности и в качестве руководящего материала.

48. Соразмерность применяемых мер: Надзорный орган должен применять санкции в отношении финансовых учреждений соразмерно допущенным нарушениям в области ПОД/ФТ. Санкции должны применяться справедливо, беспристрастно и последовательно. Санкции, применяемые в каждом конкретном случае, определяются с учётом ряда факторов, в том числе с учётом серьёзности нарушения и умышленного или неумышленного характера проступка. Тем не менее, надзорный орган должен разработать чёткую систему принудительных мер/ наказаний и довести её до сведения соответствующих секторов.

49. Передача материалов другим органам: В случае выявления серьёзных недостатков в сфере ПОД/ФТ, ненадлежащего контроля со стороны руководства и/или существенных нарушений законов и нормативных актов в области ПОД/ФТ в ситуации, когда надзорный орган не имеет полномочий на применение правоприменительных мер в отношении финансового учреждения, надзорный орган должен направить материалы соответствующему компетентному органу. В случае выявления или наличия подозрений в уголовных преступлениях в деятельности финансового учреждения надзорный орган должен уведомить об этом соответствующие правоохранительные органы и/или органы прокуратуры. В Разделе III более подробно рассматриваются отношения между надзорными и правоохранительными органами, а также важность их сотрудничества и взаимодействия.

Примеры санкций (надзорных мер принудительного характера), применяемых в разных странах

Пример 18 – Банковский сектор: санкции в отношении руководства (Италия)

В 2008 году в связи с расследованием, проводимым судебным органом в отношении ряда физических лиц, имеющих отношение к организованной преступной деятельности, Банк Италии провёл выездную проверку банка в Италии, входившего в состав иностранной банковской группы. Проведённая выездная проверка выявила серьёзные нарушения законодательства о противодействии отмыванию денег, а также серьёзные недостатки в системе внутреннего контроля. Сотрудники этого банка систематически и осознанно игнорировали положения итальянских нормативно-правовых актов, касающихся надлежащей проверки клиентов, для ускорения проведения операций своих клиентов с офшорными компаниями.

В этой ситуации руководство Центрального банка приняло решение о введении специального управления (которое заключается во временном (обычно на срок до одного года) роспуске органов управления банка и замены их специальными управляющими, назначаемыми Центральным банком), и наложило санкции на бывшее руководство банка. Кроме того, Центральный банк направил материалы о выявленных нарушениях в судебный орган и подразделение финансовой разведки. Информация также была передана властям страны регистрации материнской компании банка, которые провели комплексный анализ деятельности всей банковской группы. В 2010 году окончился срок специального (внешнего) управления, и руководство банком было передано в руки его акционеров. Это стало первым случаем, когда Центральный банк Италии опробовал на практике процедуру введения специального (внешнего управления) в целях противодействия отмыванию денег. Также был проверен механизм сотрудничества с другими итальянскими и зарубежными органами.

Пример 19 – Обменные пункты: личное вмешательство выявило факт контроля учреждения дисквалифицированным лицом (Великобритания)

В октябре 2012 года Государственное управление Великобритании по налогам и таможенным сборам (HMRC), обеспечивающее надзор за деятельностью провайдеров денежных услуг, ужесточило проверку лиц на профессиональную пригодность и добросовестность, что принесло свои плоды уже в феврале 2013 года. Сотрудник надзорного органа посетил обменный пункт для проверки соблюдения установленных требований. Ранее этот обменный пункт лишился регистрации после того, как его владелец был осуждён за мошенничество и дисквалифицирован. Однако затем обменный пункт был снова зарегистрирован после того, как сменил владельца. Новый владелец успешно прошёл проверку на профессиональную пригодность и добросовестность, и представил документы, оформленные бухгалтерской фирмой, свидетельствующие о передаче права владения компанией.

Инспектор в целом остался доволен действующими в компании процедурами в области противодействия отмыванию денег, но обнаружил, что предыдущий владелец компании продолжает работать в ней. Это наводило на мысль о том, что предыдущий владелец продолжает осуществлять контроль над обменным пунктом. Инспектор провёл тщательную проверку и расследование обстоятельств продажи этой компании. Эта проверка показала, что в результате сложных комбинаций, включавших «искусственные» займы, а также покупку и передачу акций, новый владелец ничего не заплатил за компанию.

Инспектор пришёл к выводу, что новый владелец является «подставным» директором, а предыдущий владелец продолжает оставаться бенефициарным владельцем и реальным руководителем обменного пункта. Инспектор аннулировал квалификационное свидетельство нового директора на основании того, что тот сознательно позволил дисквалифицированному лицу осуществлять контроль над компанией. После этого обменный пункт был немедленно лишён регистрации. Эти факты всплыли на поверх-

ность, поскольку проверка соблюдения установленных требований проводилась непосредственно в помещениях компании, что демонстрирует эффективность личного вмешательства при проверках компаний, представляющих высокий риск.

Пример 20 – Выпуск кредитных карт: ограничения на финансовую деятельность (Италия)

В 2009 году Центральный банк Италии провёл скрупулёзный камеральный анализ деятельности эмитента кредитных карт после опубликования отчёта совета директоров о недостатках процедуры регистрации. Проведённая затем выездная проверка подтвердила слабость мер и процедур ПОД, применявшихся на протяжении продолжительного времени. Центральный банк потребовал от этой компании разработать план действий по устранению недостатков. Кроме того, Центральный банк запретил ей выпускать новые кредитные карты и потребовал увеличить размер капитала для покрытия операционных рисков до полного выполнения плана действий. Центральный банк проинформировал судебный орган и ПФР об этих мерах.

Ограничения на деятельность и требование об увеличении размера капитала были отменены в 2011 году после того, как выездная проверка подтвердила устранение всех недостатков.

Пример 21 – Санкции в отношении компании по страхованию жизни (Франция)

Следственная группа Управления пруденциального надзора и разрешения Франции (АСРР) провела выездную проверку в целях ПОД/ФТ в компании по страхованию жизни. Эта выездная проверка выявила серьёзные недостатки в системе и политике в области ПОД/ФТ этого учреждения. В частности:

- Оценка рисков всех видов деятельности, осуществлённая этим учреждением, не учитывала все риски ОД/ФТ, которые ему могли угрожать, особенно риски, связанные с клиентами и деятельностью (эти пробелы вылились в недостаточную проверку деловых отношений);
- Система постоянного мониторинга оказалась недостаточной для эффективного выявления всех необычных и подозрительных операций;
- Были выявлены недостатки в области мер надлежащей проверки клиентов, в частности, в ряде случаев не проводилась проверка личности бенефициарных владельцев, и отмечено недостаточно хорошее знание деловых отношений;
- Порядок выявления политически значимых лиц оказался неэффективным;
- Были выявлены недостатки в области направления сообщений о подозрительных операциях, в частности, было установлено несколько подозрительных операций на крупные суммы, в отношении которых не направлялись СПО.

В отношении этой французской компании по страхованию жизни была начата дисциплинарная процедура, по итогам которой был вынесен выговор и наложен штраф в размере около 5 000 000 евро.

Е. ВЛИЯНИЕ НАДЗОРНЫХ МЕР НА ВЫПОЛНЕНИЕ УСТАНОВЛЕННЫХ ТРЕБОВАНИЙ

50. Риски ОД/ФТ могут эволюционировать и изменяться со временем. В этой связи надзорным органам важно понимать, какое влияние оказывают принимаемые ими меры на выполнение поднадзорными учреждениями установленных требований. Это понимание

необходимо для обеспечения того, чтобы надзорная деятельность эффективно снижала существующие риски ОД/ФТ. Добиться такого понимания можно разными способами. Можно, например, оценивать результаты проверок выполнения поднадзорными учреждениями указаний и предписаний. Также можно отслеживать изменение характера рисков в секторе или в конкретном учреждении и мер надзорного реагирования (например, учитывать достаточность мер ПОД/ФТ, принимаемых финансовым учреждением, которые могут изменяться в результате реализации надзорных мер). Помимо этого, можно проводить оценку того, в какой степени учреждения интегрируются в официальную финансовую систему или продолжают оставаться в «подпольном/ теневом» секторе.

51. Что касается соблюдения адресных финансовых санкций, то прошлые уголовные дела, в которых были замешаны крупные банки, показали, что некоторые банки шли на обман для того, чтобы, например, удалить информацию об отправителе и получателе электронного перевода из платёжного поручения. Эта практика, получившая название «зачистка», использовалась для обхода санкций. В рамках риск-ориентированного подхода, а также с учётом возрастания террористической угрозы и этих имевших место случаев, надлежащее соблюдение адресных финансовых санкций продолжает требовать повышенного внимания со стороны надзорных органов. Это нужно для того, чтобы определить, привели ли уголовные преследования к позитивным изменениям в поведении и деятельности указанных банков.

ХАРАКТЕРИСТИКИ ЭФФЕКТИВНОГО ВЛИЯНИЯ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ВЫПОЛНЕНИЕ УСТАНОВЛЕННЫХ ТРЕБОВАНИЙ

52. В идеале, мониторинг выполнения указаний и предписаний надзорных органов должен показать положительное влияние над-

зорных мер на выполнение поднадзорными учреждениями установленных требований. Иными словами, мониторинг должен подтвердить, что поднадзорное учреждение своевременно отреагировало на озабоченность, возникшую у надзорного органа (например, устранив недостатки или установив более жёсткие меры контроля в целях ПОД/ФТ), и более эффективно снижает риски ОД/ФТ.

53. Меры мониторинга включают использование результатов проверок/ оценок и анализ ежегодных отчётов поднадзорных учреждений с целью отслеживания прогресса, достигнутого со временем.

а. Оптимальное использование выявленных фактов: Надзорный орган должен содействовать обмену фактами между своими сотрудниками, выявляемыми в ходе проверок в целях ПОД/ФТ, для обеспечения согласованности применения надзорных мер. Если надзор в целях ПОД/ФТ осуществляется разными органами, то они должны обсуждать и обмениваться соответствующей информацией, касающейся ПОД/ФТ, делиться экспертными мнениями по вопросам надзора в целях ПОД/ФТ и обеспечить последовательное и согласованное применение стандартов в области ПОД/ФТ.

б. Проведение периодического анализа: Надзорный орган также должен учитывать результаты мониторинга при проведении анализа характеристик рисков в секторе или в конкретном учреждении. Эта информация должна использоваться, по мере необходимости, для внесения соответствующих корректировок в планы проверок и в подход к ведению надзорной деятельности в целях снижения существующих рисков ОД/ФТ.

54. Учреждения, осуществляющие свою деятельность подпольно (т.е. без получения соответствующего разрешения), должны выявляться и интегрироваться в официальную финансовую систему (т.е. регистрироваться или лицензироваться), и/или в их отношении в необходимых случаях должны применяться санкции.

Г. СОДЕЙСТВИЕ ЯСНОМУ ПОНИМАНИЮ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В ОБЛАСТИ ПОД/ФТ И РИСКОВ ОД/ФТ

55. Эффективное информирование должно обеспечивать доведение до сведения финансовых учреждений ясной, актуальной, значимой и свежей информации по вопросам ПОД/ФТ. Информация может предоставляться надзорными органами в любой форме и различными способами. Такая информация может включать изменения в законодательной базе в области ПОД/ФТ, разъяснения регулятивных требований в сфере ПОД/ФТ, соответствующие типологии, новые данные об уязвимых местах, рисках и угрозах ОД/ФТ, а также ожидания регулирующих органов. Например, в случае выявления нового риска, он должен оцениваться, и соответствующая информация должна доводиться до сведения финансовых учреждений. В этом случае надзорным органам необходимо определить, следует ли дать дополнительные руководящие указания или принять иные меры. Непоследовательное толкование обязательств в сфере ПОД/ФТ может снизить эффективность надзорного режима. Информация должна быть адресной, т.е. предназначенной для конкретной аудитории. Информирование также может включать предоставление руководств (международных или национальных), дачу уточнений и проведение официальных или неофициальных встреч.

ХАРАКТЕРИСТИКИ ЭФФЕКТИВНОГО ПРОЦЕССА ИНФОРМИРОВАНИЯ

56. Информация, предоставляемая финансовым учреждениям, должна:

а. основываться на чётком понимании рисков ОД/ФТ (включая уязвимости и угрозы), существующих как на национальном, так и на международном уровне, в частности, во всём финансовом секторе и в каждом его сегменте;

b. быть адресной, свежей, иметь практическую пользу, а также быть простой и удобной для понимания и использования;

c. отражать ожидания надзорных органов и разъяснять, для чего устанавливаются правила. Например, она должна основываться на практической надзорной деятельности (передовая практика, ненадлежащая практика, области высокого риска и т.д.), а также на документах, выпускаемых органами, устанавливающими стандарты;

d. помогать финансовым учреждениям выявлять риски ОД/ФТ, связанные с клиентами, продуктами и услугами, регионами деятельности, каналами поставки продуктов и услуг, путём предоставления признаков риска и/или типологий для выявления и мониторинга рисков;

e. разъяснять, что финансовые учреждения не должны открывать счета, устанавливать деловые отношения и проводить операции, или должны прекратить деловые отношения с клиентами, в отношении которых они не могут реализовать надлежащие меры НПК (в соответствии с Рекомендациями ФАТФ);

f. обращать внимание на новые требования, возникающие риски ОД/ФТ и на примеры недавно принятых надзорных мер, при необходимости.

57. Предоставляемая информация должна быть легко доступной:

a. Надзорный орган должен использовать столько каналов, сколько необходимо (например, сайты в сети Интернет, переписку с отдельными финансовыми учреждениями, двусторонние встречи, семинары, конференции, информационно-разъяснительную работу в представительных профессиональных объединениях, ежегодные отчёты, информационные циркулярные письма) для доведения информации до сведения финансовых учреждений, а также для информирования как можно более широкой аудитории.

b. Вебсайт надзорного органа должен быть удобным для пользования и может включать специальную страницу или сайт, посвящённый предупредительным мерам в области ПОД/ФТ, включая вопросы, касающиеся адресных финансовых санкций.

58. Надзорный орган должен постоянно взаимодействовать со своими поднадзорными финансовыми учреждениями, обеспечить условия для открытого взаимодействия и информирования финансовых учреждений. Между финансовыми учреждениями и надзорными органами должны быть установлены чёткие и эффективные каналы связи. В случае необходимости передачи информации обратной связи, ответы надзорных органов должны быть ясными, полезными и своевременными. Руководящие указания и ожидаемые результаты могут доводиться до всего сектора путём рассылки письменных материалов (таких как ситуационные исследования или документы о передовой/ ненадлежащей практике) или путём организации и проведения обучения/ семинаров для всей отрасли с тем, чтобы о передовой практике знали все финансовые учреждения.

59. Сообщения и руководящие указания, направляемые надзорным органом, должны быть последовательными. Надзорный орган должен проводить анализ своих нормативных актов и руководств по вопросам ПОД/ФТ с тем, чтобы они оставались свежими и актуальными.

60. Надзорный орган должен проводить консультации с представителями сектора при принятии новых нормативных актов или при внесении изменений в действующие нормативные акты, а также давать разъяснения и отвечать на вопросы, поднимаемые представителями сектора.

Примеры взаимодействия с сектором

Пример 22 – Тематическое исследование в целях содействия анализу причин недостатков (Нидерланды)

Тематические исследования используются для оказания эффективного влияния на уровень выполнения финансовыми учреждениями установленных требований. Одно из таких исследований было посвящено мерам постоянной надлежащей проверки, применяемых банками, компаниями страхования жизни и трастами. В рамках этого проекта рассматривались меры, направленные на периодический анализ клиентов, мониторинг операций, передачу СПО и проверки наличия лиц в санкционных списках. Было отобрано 30 финансовых учреждений (по 10 из каждого сектора) с учётом ряда факторов, таких как размер учреждения, его клиентская база, а также результаты предыдущих проверок в целях ПОД/ФТ. Отобранным финансовым учреждениям была разослана анкета с вопросами относительно качественных и количественных показателей.

Проектная группа проанализировала все полученные ответы, выставив баллы за каждый ответ: от 1 балла (за соблюдение требований) до 4 баллов (за несоблюдение требований). На основании полученных баллов несколько финансовых учреждений были выбраны для проведения дальнейшей более глубокой выездной проверки. Результаты этих глубоких выездных проверок вопросов ПОД/ФТ были доведены до сведения финансовых учреждений, и в ряде случаев в их отношении были применены дополнительные надзорные меры. Представителей сектора держат в курсе дела относительно тематических проверок и исследований путём публикации анализируемых тем и регулярной рассылки информационных писем.

Проектная группа также провела анализ причин несоблюдения требований в каждом секторе. То есть, разобралась с тем, почему от определённых секторов поступает относительно небольшое количество СПО, а также, является ли причиной несоблюдения требований отсутствие соответствующих возможностей или непонимание требований? На основании результатов ана-

лиза причин недостатков используются дополнительные подходы в надзорной деятельности. Например, с представителями финансовых учреждений проводятся круглые столы или семинары, организуемые совместно с ПФР и профильными ассоциациями. Кроме того, проводятся встречи с представителями отдельных учреждений для определения передовой и ненадлежащей практики. По результатам таких круглых столов или встреч вырабатываются дополнительные руководящие указания.

Пример 23 – Тематический анализ помог выявить возможные уязвимости в соблюдении адресных финансовых санкций (Джерси)

Надзорный орган проводит тематический анализ соблюдения требований в области ПОД/ФТ, включая системы и меры контроля проверки клиентов и соблюдения санкций. Все депозитные учреждения заполнили анкету (вопросник) для самооценки, после чего был проведён ряд выездных проверок. Депозитным учреждениям был предоставлен список имён/названий, которые они должны были проверить на предмет нахождения их в санкционных списках. Это было сделано в целях проверки возможности систем депозитных учреждений выявлять включённых в списки лиц. Эта проверка оказалась очень полезной в плане выявления возможных уязвимых мест и показала степень понимания руководителями финансовых учреждений пределов возможностей и выверенности их механизмов выявления включённых в списки лиц.

Пример 24 – Тематический анализ помогает оценивать имеющиеся или появляющиеся риски (Великобритания)

Надзорный орган (Управление по финансовому регулированию и надзору Великобритании (FCA)) проводит тематические исследова-

дования для оценки текущих или возникающих рисков, связанных с определёнными областями или продуктами в ряде компаний в секторе или на рынке. В 2014 году оно опубликовало отчёт под названием «Как небольшие банки управляют рисками в сфере отмывания денег и санкций». Этот отчёт явился результатом анализа, проведённого FSA (предшественником FCA) в 2011 году. В отчёте особое внимание было уделено тому, как мелкие банки управляют ситуациями, представляющими высокий риск в плане отмывания денег. На основании результатов проведённого анализа и после консультаций с представителями сектора FCA обновило свое руководство для компаний по вопросам финансовых преступлений. В этом Руководстве содержатся практические указания для компаний, касающиеся мер, которые они могут принять для снижения риска совершения финансовых преступлений. Указанное Руководство с успехом используется представителями сектора. В нём не содержатся правила, а приведены примеры хорошего и полного управления ситуациями, характеризующимися повышенным риском, с тем, чтобы компании могли применять более эффективный риск-ориентированный и нацеленный на результат подход для снижения риска, связанного с финансовыми преступлениями. Для расширения консультаций с сектором по вопросам, затронутым в отчёте от 2014 года, FCA провело свой первый интернет-семинар, посвящённый тематическому анализу вопросов, касающихся противодействия отмыванию денег, в котором приняло участие большое количество представителей отрасли. В настоящее время FCA рассматривает возможность применения аналогичных инновационных и эффективных способов для информирования и взаимодействия с сектором по другим областям своей деятельности, направленной на противодействие отмыванию денег.

Пример 25 – Тематический анализ для получения полной информации о секторе (Мексика)

Для того, чтобы получить полное представление о своих поднадзорных учреждениях, в 2014 году Национальная комиссия по банкам и ценным бумагам Мексики (CNBV) запустила программу, получившую название «Знай свое учреждение». В рамках этой программы осуществляется подробный анализ бизнес-моделей финансовых учреждений, категорий их клиентов, предлагаемых продуктов и услуг, используемых денежных инструментов и регионов деятельности, наряду с другими важными вопросами.

На основании результатов анализа данных о ПОД/ФТ, полученных от каждого участвующего в программе учреждения, даются рекомендации для усиления реализуемых ими процессов и мер в целях управления рисками ОД/ФТ и снижения этих рисков²¹. Данная программа служит прямым каналом связи и взаимодействия с поднадзорными секторами, а также является эффективным инструментом для обмена опытом и обсуждения вызывающих озабоченность вопросов между финансовыми учреждениями и надзорным органом.

Пример 26 – Опубликование характерных выводов (Джерси)

Осуществляется регулярное опубликование сводных отчетов о характерных выводах, выявляемых в ходе выездных проверок. Это делается для того, чтобы имеющие лицензии учреждения, которые ещё не прошли проверку, могли узнать вопросы, возникающие в соответствующем секторе. Кроме того, по итогам проверок время от времени выпускаются руководящие указания и рекомендации. В настоящее время разрабатывается руководство, содержащее примеры эффективных и не очень эффективных механизмов мониторинга соблюдения установленных требований.

21 В соответствии с пунктом 22 «Руководства по применению риск-ориентированного подхода для банковского сектора» (RBA Guidance for the Banking Sector).

Пример 27 – Проведение регулярных встреч с представителями сектора (ЮАР)

В Южно-Африканской Республике проводятся ежеквартальные совещания с представителями ассоциации «Сбережения и инвестиции в ЮАР» для обсуждения всех вопросов, оказывающих влияние на деятельность финансового сектора. Такие регулярные встречи позволили наладить хорошие отношения между надзорными органами и сектором, и обеспечивают выполнение представителями сектора требований нормативных актов, в том числе о мерах ПОД/ФТ. Все случаи невыполнения установленных требований доводятся до сведения подразделения, отвечающего за правоприменение, и решения этого подразделения публикуются в открытой печати.

Кроме того, финансовые учреждения составляют ежегодные отчёты по вопросам выполнения установленных требований и предоставляют их надзорному органу. При подготовке отчета финансовые учреждения руководствуются вопросником. Помимо проведения выездных проверок на предмет соблюдения финансовыми учреждениями установленных требований, надзорный орган даёт руководящие указания и проводит обучение сотрудников финансовых учреждений, организуя семинары и участвуя в совещаниях, посвящённых законам и нормативным актам в области ПОД/ФТ. Принимаемые надзорные меры оказали эффективное воздействие на часть финансовых учреждений в плане повышения общего уровня соблюдения законодательства в сфере ПОД/ФТ и управления рисками ОД/ФТ.

Пример 28 – Многосторонние рабочие группы (Остров Мэн)

Власти Острова Мэн пришли к выводу, что полезнее обсуждать любые возможные вопросы о законодательстве в сфере

ПОД/ФТ с представителями сектора, а не только между регулирующими органами. Если требуется дополнительная информация, Комиссия по финансовому надзору (FSC) может разослать электронным способом анкету (вопросник) лицензированным учреждениям для получения их комментариев /сведений по рассматриваемому вопросу. Также на Острове Мэн создана совместная консультативная группа по противодействию отмыванию денег. В состав этой группы входят представители отрасли, надзорных органов и профессиональных объединений. Указанная группа служит площадкой для обсуждения любых вопросов/ направлений дальнейшего развития.

Недавно, после рассмотрения конкретного ситуационного исследования, Комиссия по финансовому надзору провела выездную проверку расположенного на Острове Мэн учреждения, входящего в международную финансовую группу. В ходе этой проверки были выявлены некоторые недостатки в области соблюдения требований в сфере ПОД/ФТ. Возникшие вопросы вначале были адресованы местному учреждению, а затем доведены до сведения материнской компании и надзорного органа страны нахождения материнской компании. Стало очевидным, что финансовая группа попыталась использовать один и тот же набор мер и процедур во всех учреждениях, входящих в группу, что было неприемлемо для этой группы.

Пример 29 – Консультативная комиссия по вопросам противодействия отмыванию денег (Франция)

Любая инструкция, руководство или позиция Управления пруденциального надзора и разрешения Франции (ACPR) по вопросам ПОД/ФТ, перед её утверждением правлением ACPR и опубликованием, должна быть рассмотрена в консультационном комитете, получившем название Консультативная комиссия по во-

просам противодействия отмыванию денег. Эта Комиссия была учреждена правлением ACPFR, и её заседания проводятся в среднем раз в два месяца. Председателями Комиссии являются два члена правления ACPFR.

В состав Комиссии входят:

- Представители всех профессиональных объединений французского банковского сектора и сектора страхования (6 от сектора страхования и 4 от банковского сектора);
- Представители финансовых учреждений, уполномоченных ACPFR.

Представители Министерства финансов Франции и TRACFIN (французского подразделения финансовой разведки) принимают участие в заседаниях Консультативной комиссии по вопросам противодействия отмыванию денег. В зависимости от рассматриваемых вопросов на заседания Комиссии также могут приглашаться представители других заинтересованных органов (например, Управления по финансовому рынку или CNIL – компетентного органа по защите персональных данных).

В ходе заседаний проводятся консультации, включая выработку руководящих указаний, хотя они также могут оформляться в виде письменных документов.

IV. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ И ПРОЦЕДУРЫ, ИМЕЮЩИЕСЯ В РАСПОРЯЖЕНИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

61. При формировании эффективного надзорного и правоприменительного режима недостаточно лишь запретить или ввести уголовную ответственность за определённые действия на законодатель-

ном уровне или на уровне международных конвенций. Исполнение законов и нормативных актов должно обеспечиваться правоохранительными органами и структурами, отвечающими за расследование и преследование за отмывание денег, финансирование терроризма и предикатные преступления. Правоохранительные органы должны прилагать усилия для недопущения, сдерживания и пресечения случаев отмывания денег, связанных с ними предикатных преступлений, финансирования распространения ОМУ и финансирования терроризма. Кроме того, усилия правоохранительных органов должны быть направлены на лишение преступников их незаконных доходов, а также на лишение террористов ресурсов, необходимых для финансирования их деятельности²². Надзорные органы занимаются, главным образом, реализацией профилактических мер и мер, направленных на выявление нарушений в финансовом секторе. С другой стороны, правоохранительные органы занимаются расследованием, преследованием и наказанием (что в большей степени становится достоянием гласности) за уголовно наказуемые правонарушения. Эти меры могут также служить сдерживающим фактором для всего финансового сектора. В соответствующих случаях принимаемые правоохранительными органами меры, могут дополнять усилия по обеспечению эффективного соблюдения требований и осуществлению надзорной деятельности. Иными словами, правоохранительные органы вступают в дело, когда исчерпываются полномочия надзорных органов.

62. В основе мер, используемых правоохранительными органами, лежат уголовные и/или гражданско-правовые полномочия, которые в некоторых странах установлены в законодательстве, касающемся финансового надзора. Требования к мерам и процедурам, используемым правоохранительными органами, установлены в Рекомендациях ФАТФ, в частности, в Рекомендации 30 (обязанности правоохранительных и следственных органов) и в Рекомендации 31 (полномочия правоохранительных и следственных органов). Они также увя-

22 См. документ ФАТФ (2012г.), пункт 4.

заны с вопросами эффективного надзора и правоприменения через положения об уголовных санкциях, содержащихся в Рекомендации 35 (санкции) и Рекомендации 2 (сотрудничество и взаимодействие на национальном уровне).

А. ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ

63. Правоприменительные механизмы могут различаться в зависимости от специфики разных стран. В некоторых странах могут быть уполномоченные или специализированные подразделения в составе полиции, ПФР, прокуратуры и/или судов, способные осуществлять расследование и уголовное преследование за уголовно наказуемые нарушения предупредительных мер в области ПОД/ФТ. В других странах предъявлять обвинения в ОД/ФТ на основании предикатных преступлений или преступных действий могут любые правоохранительные органы. Дополнительная информация о следственной практике, содержится в Руководстве ФАТФ по финансовым расследованиям (FATF Financial Investigations Guidance)²³.

64. Орган надзора может наложить на финансовое учреждение административное наказание за неосуществление эффективного управления рисками ОД/ФТ. Если же такие недостатки в учреждении приводят к нарушению законов или нормативных актов, в отношении учреждения могут быть применены уголовные санкции.

Вставка 2 – Примеры правоприменительных механизмов

Надзорные органы, обладающие полномочиями как в области регулирования, так и в области уголовного преследования	Надзорные органы уполномочены применять надзорные меры, а также имеют полномочия на применение мер уголовного наказания.
--	--

23 ФАТФ (2010г.).

Передача материалов надзорными органами в правоохранительные органы	Правоохранительный орган получает материалы от надзорного органа и проводит расследование.
Параллельные меры/ расследования	Надзорный орган либо передает материалы, либо выявляется нарушение в результате независимых расследований, проводимых надзорным органом и/или правоохранительным органом, и оба органа (надзорный и правоохранительный) используют соответствующие правоприменительные меры.
Прямые меры со стороны правоохранительных органов	Меры, принимаемые не по материалам, переданным надзорными органами, или меры, применяемые независимо от реализуемых надзорных мер.

65. Правоохранительные органы могут быть задействованы различными способами, и странам нужно определить, какой механизм в большей степени подходит к их режиму.

НАДЗОРНЫЕ ОРГАНЫ, ОБЛАДАЮЩИЕ ПОЛНОМОЧИЯМИ КАК В ОБЛАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ, ТАК И В ОБЛАСТИ УГОЛОВНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ

66. В некоторых случаях надзорные органы уполномочены применять надзорные меры, а также имеют полномочия на применение мер уголовного наказания.

Пример надзорных органов, обладающих полномочиями как в сфере регулирования, так и в области уголовного преследования

Пример 30 – Надзорные органы, обладающие полномочиями как в области регулирования, так и в области уголовного преследования (Великобритания)

Управление по финансовому регулированию и надзору Великобритании (FCA) применяет регулирующие меры и накладывает крупные уголовные штрафы на учреждения и физических лиц за недостатки в системах и мерах контроля в области ПОД/ФТ. В соответствии с законодательством FCA не имеет следственных полномочий, позволяющих ему проводить расследования случаев независимого отмывания денег (в отличие от расследований недостатков систем). Тем не менее, FCA осуществляло преследования в связи с обвинениями в отмывании денег, в контексте уголовных преследований (за такие преступления, как незаконное использование инсайдерской информации) в рамках выполнения своих задач, установленных в законодательстве. Кроме того, FCA активно взаимодействует и обменивается информацией с другими правоохранительными органами, которым оно передает материалы для расследования случаев независимого (не связанного с предикатными преступлениями) отмывания денег.

ПЕРЕДАЧА МАТЕРИАЛОВ НАДЗОРНЫМИ ОРГАНАМИ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ

67. В рамках других механизмов орган надзора в области ПОД/ФТ может не иметь законодательно закреплённых полномочий на проведение расследований возможной преступной деятельности/

поведения финансового учреждения, и обязан, по закону или в соответствии с нормами общего права, сообщать или официально передавать материалы правоохранительному органу. После этого правоохранительный орган начинает расследование, и на основании своей политики и процедур определяет необходимость использования правоприменительных мер.

Примеры передачи материалов надзорными органами в правоохранительные органы

Пример 31 – Передача материалов надзорным органом в правоохранительные органы (Британские Виргинские Острова)

Как правило, делами об административных нарушениях в сфере ПОД/ФТ занимаются либо Комиссия по финансовым услугам (FSC), либо Агентство финансовой разведки (FIA). Если в ходе этого выясняется, что в нарушении имеется уголовно наказуемый состав, дело передается полиции. И наоборот, если полиция сталкивается со случаями, которые могут указывать на возможные нарушения режима ПОД/ФТ, такая информация передается подразделению финансовых расследований полиции для дальнейшего расследования.

Подразделение финансовых расследований полиции может обмениваться информацией с FIA и FSC Британских Виргинских Островов в рамках меморандумов о взаимопонимании, подписанным между этими структурами.

Пример 32 – Передача материалов надзорных органов в правоохранительные органы (Дания)

Если в ходе проводимых проверок Управление финансового надзора Дании (Finanstilsynets/ FSA) обнаруживает нарушение

ния, то оно сообщает о выявленных им фактах в прокуратуру по тяжким экономическим и международным преступлениям. После проведения соответствующего расследования указанная прокуратура принимает решение по существу о том, следует ли возбуждать уголовное дело. FSA даёт административные предписания и продолжает свои расследования до того момента, пока все административные предписания не будут выполнены.

ПАРАЛЛЕЛЬНЫЕ МЕРЫ/ РАССЛЕДОВАНИЯ

68. В других случаях надзорный орган может передать материалы в правоохранительные органы, либо нарушения выявляются в результате независимых расследований, проводимых надзорным органом и/или правоохранительным органом. При принятии параллельных мер/ проведении параллельных расследований как надзорные, так и правоохранительные органы используют свои возможности по устранению проблемы и применению соответствующих мер. В этом случае очень важное значение играет эффективное взаимодействие между ведомствами, включая объявления о всех принятых правоприменительных решениях, особенно если в отношении одного и того же финансового учреждения одновременно проводятся расследования сразу несколькими ведомствами.

Примеры параллельных мер/ расследований

Пример 33 – Параллельные расследования (Соединённые Штаты Америки)

Прокуроры и ПФР имеют взаимодополняющие полномочия проводить расследования и применять санкции в отношении финансовых учреждений, не выполняющих требования американ-

ского закона о ПОД. Помимо корректирующих и принудительных мер, используемых органами финансового надзора самостоятельно, Министерство юстиции США имеет полномочия (в соответствии с § 5322 Раздела 31 Свода законов США) применять меры уголовного наказания в отношении финансовых учреждений, которые сознательно не выполняют требования и обязательства, установленные в базовом Законе о ПОД (Разделе 31 Закона о банковской тайне). Например, в рамках этих полномочий Минюст может предъявить уголовные обвинения финансовому учреждению, которое сознательно не выполняет закреплённые в законах и нормативных актах требования, касающиеся реализации программы ПОД или программы идентификации клиентов, направления сообщений о подозрительной деятельности или других соответствующих положений Закона о ПОД. В соответствии с Законом о банковской тайне Минюст надзорных полномочий не имеет.

Минюст имеет полномочия на применение мер уголовного наказания за правонарушения, связанные с отмыванием денег, и может осуществлять преследование провайдеров услуг денежных переводов, осуществляющих свою деятельность без лицензии.

FinCEN (подразделение финансовой разведки США) также имеет полномочия налагать гражданские денежные штрафы на финансовые и нефинансовые учреждения или на их партнёров, руководителей, должностных лиц или сотрудников за умышленные или неумышленные нарушения Закона о противодействии отмыванию денег. Такие нарушения могут включать невыполнение требований, в отношении хранения данных и документов, направления сообщений или реализации надлежащей программы по противодействию отмыванию денег.

- Кроме того, FinCEN может назначать наказания лицам, которые являются владельцами или контролируют провайдеров финансовых услуг и не зарегистрировались в FinCEN.

- Что касается лиц, допустивших нарушения положений Закона о противодействии отмыванию денег, касающихся запрета на «структурирование» операций, то FinCEN может назначать гражданские денежные штрафы в размере, не превышающем сумму операции.
- FinCEN может назначать гражданские денежные штрафы в размере не менее двукратной суммы операций на сумму до 1 000 000 долларов США финансовым учреждениям за нарушения требований Закона о ПОД, касающихся надлежащей проверки корреспондентских банковских отношений или частного обслуживания состоятельных клиентов или запрета на установление корреспондентских отношений с банками-ширмами.
- Помимо возможности назначать гражданские денежные штрафы, FinCEN также имеет полномочия издавать запретительные предписания, использовать специальные меры, предусмотренные в Постановлении №311, и выпускать приказы об установлении дополнительных требований в отношении хранения данных и направления сообщений учреждениями, расположенными в определённых регионах. FinCEN может преследовать в гражданско-правовом порядке лиц, которые нарушили, нарушают или собираются нарушить Закон о ПОД.

Постановление №311 о специальных мерах применяется, когда определено, что иностранное государство, финансовое учреждение, работающее за пределами США, вид операций, осуществляемых в иностранном государстве или через него, или вид счёта представляет серьёзную озабоченность, касающуюся отмывания денег.

ПРЯМЫЕ МЕРЫ СО СТОРОНЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

69. Прямыми независимыми мерами являются меры, принимаемые не по материалам, переданным надзорными органами, или

меры, применяемые независимо от реализуемых надзорных мер. В рамках этого механизма правоохранные органы, установившие возможное участие финансовых учреждений в преступной деятельности, начинают уголовное расследование. Такое расследование проводится для определения того, умышленно или не умышленно финансовое учреждение участвует в такой деятельности, и выполняет ли финансовое учреждение требования законов и нормативных актов в сфере ПОД/ФТ, направленных на недопущение его использования в преступных целях. Меры, принимаемые правоохранными органами, могут включать проведение расследований преступной деятельности злоумышленников, которые используют финансовые учреждения в противоправных целях. При этом следует всячески содействовать эффективному взаимодействию между правоохранными и надзорными органами, поскольку такие меры могут оказать дестабилизирующее влияние на международные системно значимые банки.

Примеры прямых мер, применяемых правоохранными органами

Пример 34 – Прямые меры, используемые правоохранным органом (Дания)

В соответствии с датским Законом о ПОД/ФТ Управление финансового надзора Дании (FSA) обязано составлять сводный отчет обо всех расследованиях в сфере ПОД/ФТ, который должен включать в том числе сводку административных предписаний. Такая сводная информация должна размещаться на сайте FSA, а также на сайтах тех учреждений, в отношении которых проводились расследования/ издавались административные предписания. На основании этой информации прокуратура по тяжким экономическим и международным преступлениям может прини-

мать решения о возбуждении уголовных дел без получения официального запроса от FSA.

Пример 35 – Словакия (ПФР как составная часть национальной полиции)

Подразделение финансовой разведки Словакии является центральным органом по предотвращению и выявлению случаев легализации преступных доходов и финансирования терроризма. ПФР предоставляет правоохранным органам информацию, полученную в соответствии с Законом о ПОД/ФТ, если имеются факты, указывающие на совершение уголовных преступлений. Согласно разделу 18 Закона по ПОД/ФТ ПФР совместно с правоохранными органами обеспечивает приостановку необычных операций, связанных со случаями, информация о которых доводится до сведения правоохранных органов. После приостановки операции у правоохранных органов имеется достаточное время (72 часа) для принятия решения о дальнейших действиях (например, об аресте денежных средств на банковском счёте клиента). В случаях, связанных с серьёзными нарушениями, ПФР получает информацию и документы у финансового учреждения и передаёт их правоохранным органам для дальнейшего использования. ПФР также может выступать в качестве посредника для установления прямых контактов между сотрудниками правоохранных органов и ответственными сотрудниками поднадзорных учреждений, отвечающих за обеспечение выполнения установленных требований.

ПФР образовано при Директорате уголовной полиции в составе Национальной полиции Словакии. Наиболее серьёзные дела и сведения, касающиеся субъектов, представляющих особый интерес для других подразделений Директората уголовной полиции, передаются правоохранным органам, входящим в со-

став Директората. Юрисдикция Директората уголовной полиции распространяется на преступления, рассматриваемые Специальным уголовным судом. В других случаях ПФР передаёт информацию правоохранным органам в соответствии с Постановлением Министра внутренних дел Словацкой Республики №175/2010 об определении юрисдикции полицейских департаментов Полицейского президиума и департаментов Министерства внутренних дел Словацкой Республики в отношении выявления уголовных преступлений, установления личностей совершивших их лиц и уголовного преследования.

Правоохранные органы действуют независимо и обладают полномочиями запрашивать содействие у ПФР, других полицейских подразделений или государственных органов.

В. СОТРУДНИЧЕСТВО И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

70. Даже при наличии наиболее всеобъемлющего режима регулирования остаётся риск того, что финансовое учреждение может нарушить требования законов или нормативных актов в сфере ПОД/ФТ. В некоторых обстоятельствах такие нарушения могут повлечь за собой меры со стороны судебных или правоохранных органов страны в дополнение к или вместо надзорных мер. Например, надзорный орган может применить санкции в отношении финансового учреждения за невыполнение требований об эффективном управлении рисками ОД/ФТ, с которыми сталкивается такое учреждение. Однако если такие недостатки приводят к нарушению законов или нормативных актов, то в необходимых случаях могут также быть применены предусмотренные законодательством уголовные санкции, если посчитают, что такие меры повысят уровень соблюдения установленных требований в будущем.

71. В некоторых странах обязанности, касающиеся сотрудничества и взаимодействия, могут быть не закреплены в законах или нор-

мативных актах. Однако на практике правоохрнительным органам следует взаимодействовать с органом (органами) надзора за финансовым учреждением, в отношении которого проводится расследование, поскольку надзорные органы могут предоставить полезную информацию, которая может повлиять на принимаемые меры. Например, в соответствующих случаях надзорные органы могут предоставить соответствующую надзорную информацию (например, замечания, выявленные в ходе проверок, планы корректирующих действий), которая может оказаться полезной для правоохрнительных органов в ходе расследования. Надзорные органы также могут сообщить о системной значимости финансового учреждения в секторе. Это относится и к органам, осуществляющим более широкий пруденциальный надзор, поскольку, помимо рисков ПОД/ФТ, они также анализируют другие риски, которые могут повлиять на безопасность и устойчивость финансовых учреждений.

72. Кроме того, параллельные расследования, проводимые правоохрнительными и надзорными органами, прямые меры или передача материалов друг другу, а также взаимодействие между правоохрнительными и надзорными органами может в максимальной степени оптимизировать использование имеющихся ресурсов. Помимо этого, скоординированный подход, используемый этими органами, может послать отдельные, но взаимодополняющие сигналы более широкому кругу представителей финансового сектора относительно приоритетных направлений в сфере ПОД/ФТ.

73. С другой стороны, отсутствие сотрудничества и взаимодействия между надзорными и правоохрнительными органами в необходимых случаях может повлечь серьёзные нежелательные последствия. Такие последствия в худшем случае могут поставить под угрозу ведущиеся расследования (например, вследствие непреднамеренного информирования субъекта о проводимом в отношении него расследовании).

74. Более того, если финансовое учреждение работает одновременно в нескольких странах и обязано соблюдать законодатель-

ство этих стран, важно, чтобы правоохранительные и надзорные органы сотрудничали и координировали свои действия с коллегами из таких зарубежных государств как на национальном, так и на региональном уровнях. Взаимодействие является особенно важным в ситуациях, касающихся международных системно значимых финансовых учреждений, в которых правоприменительные меры могут иметь нежелательные последствия для доверия к таким учреждениям, мировой финансовой системе и к их стабильности.

ХАРАКТЕРИСТИКИ ЭФФЕКТИВНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ (НА НАЦИОНАЛЬНОМ И МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЕ)

75. Правоохранительные органы должны координировать свои действия с надзорными и другими правоохранительными органами. Взаимодействие позволяет компетентным органам принимать меры в рамках своих полномочий, а также содействует обмену информацией между этими органами.

76. Уровень взаимодействия может зависеть от сложившейся практики обмена информацией (например, от того, в какой степени правоохранительные и надзорные органы имеют доступ к информации, содержащейся в СПО, для целей надзорной деятельности, обеспечения выполнения требований о направлении СПО, качества СПО, прозрачности юридических лиц и образований, оценки рисков и т.д.). Степень взаимодействия может также зависеть от конкретных обстоятельств, в которых принимаются меры (например, принимаются ли меры уголовного или гражданско-правового характера, или осуществляют ли надзорные органы расследование того же самого нарушения). Необходимо всячески содействовать и поддерживать взаимодействие и обмен информацией между соответствующими органами перед принятием публичных правоприменитель-

ных мер. Если расследование и преследование финансовых учреждений за нарушение требований нормативных актов в области ПОД/ФТ осуществляется правоохранными органами, необходимо всеми средствами поддерживать и способствовать взаимодействию между надзорными и правоохранными органами.

77. Общие цели по поддержанию стабильности финансового рынка и защиты прав потребителей могут потребовать от надзорного органа тщательно взвесить и обдумать, какие меры следует принять, и следует ли предавать их гласности. Меры, принимаемые надзорными и правоохранными органами, являются разными, но взаимодополняющими элементами общего режима регулирования финансовых учреждений и рынков в стране. Они направлены на устранение разных потенциально слабых мест и недостатков, требующих выверенных мер реагирования.

Примеры сотрудничества и взаимодействия

Пример 36 – Взаимодействие и передача материалов (Соединённые Штаты Америки)

Общее взаимодействие: Правоохранные органы, ПФР и органы надзора взаимодействуют и консультируются друг с другом по следующим вопросам. (I) По вопросам, связанным с обменом текущей информацией, касающейся выполнения требований Закона о ПОД/ Закона о банковской тайне в рамках меморандумов о взаимопонимании. (II) По вопросам использования принудительных и правоприменительных мер в областях, представляющих взаимный интерес. (III) По вопросам политики в связи с Законом о ПОД/ Закона о банковской тайне. Что касается пункта (I), то ведомства, как правило, подписывают меморандумы о взаимопонимании с FinCEN (ПФР) и OFAC (Управлением по контролю за иностранными активами) для об-

мена текущей информацией, связанной с проводимыми проверками, а также для обсуждения серьёзных проблем. Что касается пункта (ii), то в целом ведомства тесно взаимодействуют на постоянной основе с FinCEN и OFAC и координируют правоприменительные меры. Степень координации правоприменительных мер зависит от конкретных обстоятельств, в которых принимаются меры (например, принимаются ли меры уголовного или гражданско-правового характера, или осуществляют ли надзорные органы расследование того же самого нарушения). В определённых случаях органы тесно взаимодействуют с FinCEN и правоохранительными ведомствами для выявления и информирования о подозрительной деятельности. Органы также предоставляют правоохранительным ведомствам экспертную поддержку и содействие в расследовании сложных дел. В недавних резонансных делах, связанных с применением публичных принудительных и правоприменительных мер в отношении одного крупного банка, принимали участие сразу несколько государственных органов США (Управление валютного контролёра, Федеральный резервный банк, FinCEN, Управление по контролю за иностранными активами и Окружная прокуратура Нью-Йорка). Фактически, все резонансные публичные принудительные и правоприменительные меры, принятые в связи с нарушениями Закона о ПОД/ Закона о банковской тайне, явились результатом скоординированных межведомственных усилий, направленных на обеспечение соблюдения указанных законов.

Что касается пункта (iii), то FinCEN, ведомства и Минюст тесно взаимодействуют по вопросам политики в области противодействия отмыванию денег (ПОД) и сохранению банковской тайны (БТ), включая разработку правил и выпуск руководящих указаний. Были созданы межведомственные рабочие группы, такие как Консультативная группа по обеспечению соблюдения

Закона о банковской тайне и Рабочая группа по вопросам ПОД/ФТ Федерального совета по проверке финансовых учреждений (FFIEC). Эти рабочие группы проводят регулярные заседания с участием представителей различных ведомств для обмена информацией об угрозах, уязвимостях и рисках. На этих заседаниях также обсуждаются вопросы, связанные с разработкой новых правил и выпуском руководств, а также другие вопросы, касающиеся повышения уровня и обеспечения соблюдения законодательства о банковской тайне.

Общие правила передачи материалов. Большинство органов, как правило, передаёт и получает материалы, применительно к конкретным случаям и делам. Однако в некоторых ведомствах порядок передачи материалов в правоохранительные органы является в большей степени формализованным по причине юридических вопросов, возникающих в ходе параллельного использования правоприменительных мер в рамках гражданско-правового и уголовного законодательства. Например, в Комиссии по ценным бумагам и биржам (SEC) установлен строгий порядок передачи материалов в Министерство юстиции и в органы уголовного расследования. Федеральная корпорация по страхованию вкладов (FDIC) передаёт материалы, касающиеся уголовных преступлений, через своё управление главного инспектора, а именно, через отдел расследований, который является основным контактным центром для других органов уголовного правосудия. Юридический отдел Управления валютного контролёра (OCC) является основным контактным центром для правоохранительных органов и координирует вопросы, касающиеся рассмотрения дел жюри присяжных, а также другие процедуры обмена информацией. Аналогичным образом, Правовое управление Федерального резервного банка выступает в качестве основного контактного центра по вопросам, касающимся правоприменительных мер.

Пример 37 – Каймановы Острова

В 2005 году гражданин Каймановых Островов был приговорён к трём годам тюремного заключения за участие в международной схеме, связанной с отмыванием денег. Он был осуждён за оказание содействия американским гражданам «А» и «Б» путём участия и получения выгоды в преступной деятельности при использовании финансовой пирамиды, известной как «Cash 4 Titles».

Деятельность двух компаний, участвующих в мошеннической схеме, регулировалась Денежно-кредитным управлением Каймановых Островов (СИМА) в соответствии с Законом об управлении компаниями. По результатам эффективного обмена информацией между Комиссией по ценным бумагам и биржам США и ПФР Каймановых Островов СИМА провело выездные проверки указанных учреждений для сбора дополнительной информации. По результатам этих проверок в Высший суд Каймановых Островов было подано ходатайство с рекомендацией назначить контролёров в оба учреждения в интересах инвесторов, кредиторов и населения в целом. Впоследствии в отношении обеих компаний была начата процедура ликвидации.

После этого случая СИМА разработало и реализовало программу выездных проверок провайдеров услуг траста и компаний.

С. САНКЦИИ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ

78. Функции правоохранительных органов (которые занимают-ся уголовными преступлениями) отличаются от функций надзорных органов (которые занимаются регулированием). Аналогичным образом различаются и санкции, имеющиеся в их распоряжении.

ХАРАКТЕРИСТИКИ ЭФФЕКТИВНЫХ САНКЦИЙ, ПРИМЕНЯЕМЫХ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ

79. Имеющиеся уголовные санкции предназначены для применения в случае серьезных правонарушений (например, осознанные или умышленные нарушения режима санкций или мер ПОД/ФТ и/или действия, которые сами по себе образуют состав преступления отмывания денег или финансирования терроризма).

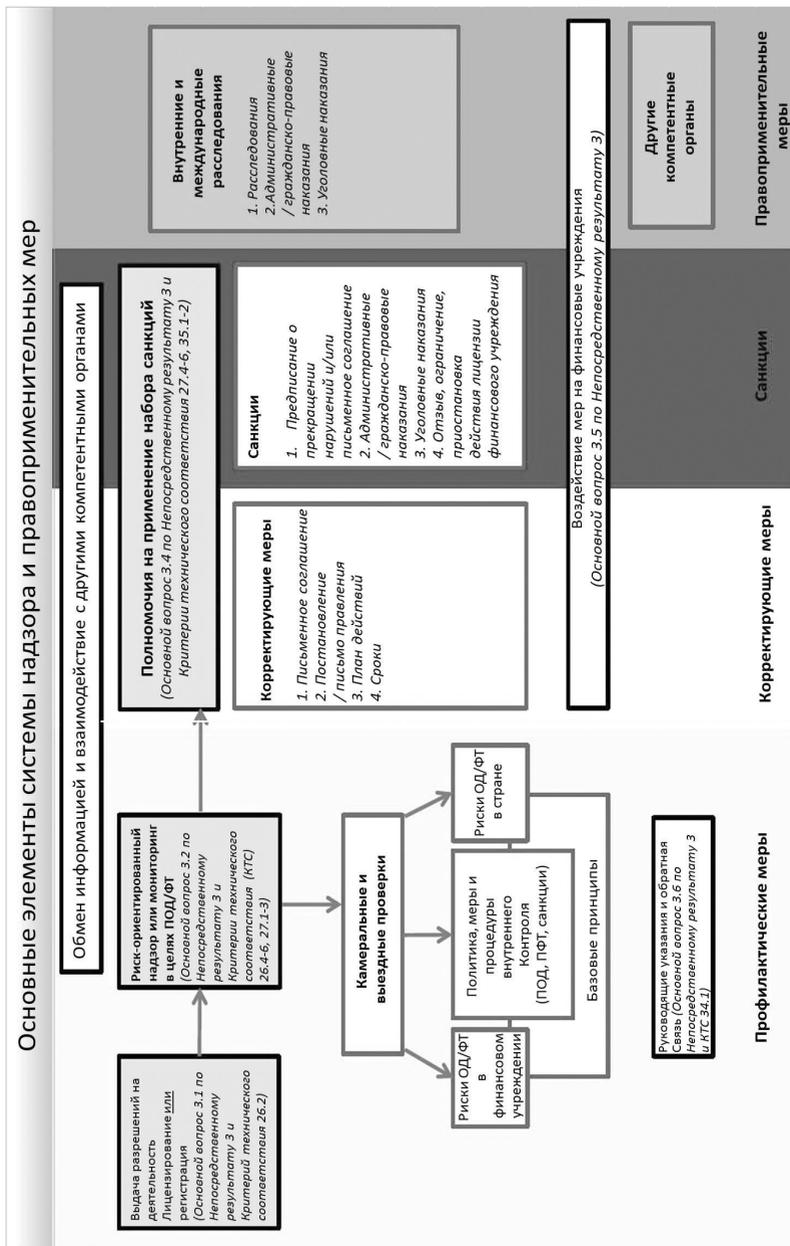
81. Санкции, имеющиеся в распоряжении правоохранительных органов, включают лишение свободы, уголовные штрафы и конфискацию.

82. Уголовные санкции применяются к физическим лицам, а также к юридическим лицам, если последнее не противоречит основополагающим принципам национального законодательства.

V. ГРАФИЧЕСКАЯ СХЕМА ЭТИХ ЭЛЕМЕНТОВ

82. Ниже приведена подробная графическая схема эффективного надзора и принудительных и правоприменительных мер, которую странам рекомендуется использовать в качестве руководств для эффективного выполнения Рекомендаций ФАТФ.

Графическая схема основных элементов системы надзора и правоприменительных мер и правоприменительных мер



БИБЛИОГРАФИЯ И СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

Базельский комитет (2012г.), Core Principles for Effective Banking Supervision (Базовые принципы эффективного банковского надзора), Базельский комитет, Базель, Швейцария, сентябрь 2012г., www.bis.org/publ/bcbs230.pdf

ФАТФ (2014г.), Risk-Based Approach for the Banking Sector (Руководство по применению риск-ориентированного подхода для банковского сектора), ФАТФ, Париж, Франция, www.fatf-gafi.org/documents/documents/risk-based-approach-banking-sector.html

ФАТФ (2012г.), Operational Issues - Financial investigations Guidance (Руководство по финансовым расследованиям – оперативные вопросы), ФАТФ, Париж, Франция, www.fatf-gafi.org/documents/documents/operationalissues-financialinvestigationguidance.html

ФАТФ (2010г.), National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment (Оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне), Руководство ФАТФ, ФАТФ, Париж, Франция, www.fatfgafi.org/documents/documents/national-moneylaunderingandterroristfinancingriskassessment.html

ФАТФ (2007г.), FATF Guidance on the Risk-Based Approach to Combating Money Laundering and Terrorist Financing - High Level Principles and Procedures (Руководство ФАТФ по применению риск-ориентированного подхода для противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма – принципы и процедуры высокого уровня), ФАТФ, Париж, Франция, www.fatf-gafi.org/publications/documents/documents/fatfguidanceontheriskbasedapproachtocombatingmoneylaunderingandterroristfinancinghighlevelprinciplesandprocedures.html

Группа тридцати (2008г.), **The Structure of Financial Supervision: Approaches and Challenges in a Global Marketplace** (Структура финансового надзора: подходы и трудности на мировом рынке), Специальный отчёт, Рабочая группа по финансовому надзору, Группа тридцати, Вашингтон, Соединённые Штаты Америки, www.group30.org/rpt_06.shtml

Международная ассоциация страховых надзоров (IAIS) (2013), **Insurance Core Principles** (Основные принципы страхования), IAIS, Базель, Швейцария <http://iaisweb.org/index.cfm?event=getPage&nodeId=25224>

Международная организация комиссий по ценным бумагам (IOSCO) (2015a), **Core Principles of Securities Regulation** (Базовые принципы регулирования ценных бумаг), IOSCO, Мадрид, Испания

Международная организация комиссий по ценным бумагам (IOSCO) (2015b), **Credible Deterrence in the Enforcement of Securities Regulation** (Надёжное сдерживание при обеспечении регулирования ценных бумаг), IOSCO, Мадрид, Испания, Июнь 2015г., www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD490.pdf

Управление валютного контролёра США (ОСС) (2009a), **Comptrollers' Licensing Manual** (Руководству по лицензированию Управления валютного контролёра), ОСС, Вашингтон, Округ Колумбия, Соединённые Штаты Америки, www.occ.gov/publications/publications-by-type/licensing-manuals/charters.pdf

Управление валютного контролёра США (ОСС) (2009b), **Changes in Directors and Senior Executive Officers** (Изменения в составе директоров и старших руководителей), ОСС, Вашингтон, Округ Колумбия, Соединённые Штаты Америки, www.occ.treas.gov/publications/publications-by-type/licensing-manuals/ChangesinDirectorSEO.pdf

ГЛОССАРИЙ

Определения, приведенные в Глоссарии к Рекомендациям ФАТФ, принятым в 2012 году.

Базовые принципы

Термин «Базовые принципы» означает Базовые принципы эффективного банковского надзора, опубликованные Базельским комитетом по банковскому надзору, Цели и принципы регулирования ценных бумаг, опубликованные Международной организацией комиссий по ценным бумагам, и Принципы страхового надзора, опубликованные Международной ассоциацией страховых надзоров.

Финансовая группа

Термин «финансовая группа» означает группу, которая включает материнскую компанию или юридическое лицо любого другого типа, осуществляющее функции контроля и координации в отношении остальной части группы по осуществлению группового надзора, согласно Базовым принципам. На филиалы и/или дочерние предприятия должны распространяться политика и процедуры группы в области ПОД/ФТ.

Финансовые учреждения

Термин «финансовые учреждения» означает любое физическое или юридическое лицо, которое в качестве деятельности осуществляет одно или более из перечисленных далее видов деятельности или операций (сделок) для клиента или от его имени:

Финансовые учреждения

1. Принятие депозитов и иных средств на возвратной основе от населения²⁴;
2. Кредитование²⁵;
3. Финансовый лизинг²⁶;
4. Услуги перевода денег или ценностей²⁷;
5. Выпуск и управление средствами платежа (например, кредитные и дебетовые карты, чеки, дорожные чеки, платежные поручения и банковские переводные векселя, электронные деньги);
6. Финансовые гарантии и обязательства;
7. Операции с:
 - (a) инструментами денежного рынка (чеки, векселя, депозитные сертификаты, производные ценные бумаги и т.д.);
 - (b) иностранной валютой;
 - (c) инструментами, привязанными к обменному курсу, процентным ставкам и индексам;
 - (d) переводными ценными бумагами;
 - (e) товарными фьючерсами.

24 В соответствии с пунктом 22 «Руководства по применению риск-ориентированного подхода для банковского сектора» (RBA Guidance for the Banking Sector).

25 Это включает, среди прочего: потребительские кредиты, ипотечные кредиты, факторинг с правом или без права регресса, а также финансирование коммерческих сделок (включая учет векселей без права регресса).

26 Это не распространяется на схемы финансового лизинга, относящиеся к потребительским товарам.

27 Это не распространяется на любое физическое или юридическое лицо, которое обеспечивает финансовые учреждения только сообщениями или иными системами поддержки для перевода денежных средств. См. Пояснительную записку к Рекомендации 16.

**Финансовые
учреждения**

8. Участие в эмиссии ценных бумаг и предоставление финансовых услуг, относящихся к таким эмиссиям;
9. Управление индивидуальными и коллективными инвестиционными портфелями;
10. Хранение и административное сопровождение наличных денежных средств или ликвидных ценных бумаг от имени других лиц;
11. Иное инвестирование, административное сопровождение или управление активами или денежными средствами от имени других лиц;
12. Подписка и размещение полисов страхования жизни и иных страховых полисов, связанных с инвестициями²⁸;
13. Обмен денег и валюты.

**Услуги перевода
денег или ценно-
стей**

Термин «услуги перевода денег или ценностей» (УПДЦ) означает финансовые услуги, которые предусматривают прием наличных денег, чеков, других денежных инструментов или других средств сбережения, а также выплату соответствующей суммы наличными или в другой форме получателю посредством коммуникации, послания, перевода или через клиринговую сеть, к которой принадлежит этот провайдер УПДЦ.

²⁸ Это относится как к страховым организациям, так и к страховым посредникам (агентам и брокерам).

Услуги перевода денег или ценностей

В сделках, совершенных с помощью таких услуг, могут участвовать один или более посредников, и окончательный платеж может производиться третьей стороной с возможным использованием новых методов платежей. Иногда эти услуги имеют связь с конкретными географическими регионами и поэтому описываются рядом специальных терминов, в том числе *хавала*, *хунди* и *фейчен*.

Адресные финансовые санкции

Термин «адресные финансовые санкции» означает как замораживание активов, так и запреты с целью предотвратить доступ, прямой или опосредованный, к средствам или иному имуществу в пользу включённых в списки физических и юридических лиц.
