

ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ
ФИНАНСОВОЙ
РАЗВЕДКИ
О Б З О Р

Международный Валютный Фонд
Всемирный банк

ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ
ФИНАНСОВОЙ
РАЗВЕДКИ
ОБЗОР

Международный Валютный Фонд
Всемирный банк

© 2004 Международный Валютный Фонд

Пересмотренный вариант от 23 июля 2004 года

Редакторы: Пол Глисон и Гленн Готтселиг
Компьютерная верстка: Гленн Готтселиг и Сара Ундервуд
Оформление обложки: Мартина Фортмейер

Издание на русском языке подготовлено
Службой переводов МВФ

Перевод: Ю. А. Новицкий, И. А. Таймасов
Корректурa и техническое редактирование: С. С. Мозер
Компьютерная верстка: Т. Ф. Воронова

Cataloging-in-Publication Data

Органы финансовой разведки. Обзор — Вашингтон (округ Колумбия).
Международный Валютный Фонд, Юридический департамент, Департамент денежно-кредитных и финансовых систем. Всемирный банк, Отдел по вопросам целостности финансовых рынков, 2004.

xi + 161 стр.

ISBN 1-58906-364-3

Содержит библиографические ссылки.

1. Money laundering—Prevention. 2. Commercial crimes—Prevention. 3. International Monetary Fund. Legal Dept.
HV8079.M64F35 2004

Термин «страна», используемый в настоящей публикации, не во всех случаях обозначает территориальное образование, которое считается государством в соответствии с нормами международного права и принятой практикой; этот термин также относится к некоторым территориальным образованиям, которые не являются государствами, но по которым отдельно и независимо производится составление статистических данных и их распространение в международных масштабах.

Цена: 23,00 доллара США

Заказы на издания направлять по адресу:
International Monetary Fund Publication Services
700 19th Street N.W., Washington, D.C. 20431, USA
Телефон: (202) 623-7430 Факс: (202) 623-7201
Электронная почта: publications@imf.org
Интернет: <http://www.imf.org>

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	ix
От авторов.....	xi
1. Введение	1
2. Создание ПФР	4
Действия по созданию ПФР	5
Важнейшие решения	6
Консультации с частным сектором.....	7
Финансирование ПФР.....	8
Типы ПФР	10
ПФР административного типа	11
ПФР правоохранительного типа	15
ПФР судебного или прокурорского типа.....	18
ПФР «гибридного» типа	19
Международные факторы.....	19
Рекомендации ФАТФ.....	20
Международные конвенции	22
Основные принципы надзора за финансовым сектором.....	25
Типовые законы.....	26
Институциональная автономия и подотчетность	27
Место в структуре административных органов.....	28
Назначение и снятие с должности главы ПФР	28
Надзор за ПФР	29
Организация и кадры	32
Внутренняя организация.....	32
Кадры	34
Ответственность персонала и конфиденциальность информации	35
Вопросы безопасности	35

3. Основные функции ПФР	38
Получение сообщений об операциях	39
Кто должен представлять сообщения?	39
Финансовые учреждения	41
Банки, страховые компании и компании по работе с ценными бумагами	42
Нефинансовые предприятия и профессии	44
Казино	44
Агенты по операциям с недвижимостью и торговцы ценными металлами и драгоценными камнями....	45
Юристы, нотариусы, другие независимые специалисты и бухгалтеры	46
Поставщики трастовых и корпоративных услуг	49
Прочие	49
О чем требуется представлять сообщения?	50
Сообщения о подозрительных операциях	51
Что такое «подозрение»?	51
Что считается преступной деятельностью для целей обязательства по представлению сообщений?	56
Сообщения об операциях, связанных с финансированием терроризма	57
Сообщения об операциях сверх определенной суммы	58
Сообщения о перевозке наличной валюты и обращающихся инструментов на предъявителя через границу	59
Данные от других ПФР	60
Правила, относящиеся к субъектам, представляющим сообщения	60
Конфиденциальность клиентской информации	60
Правила против предупреждения клиентов	62
Освобождение представляющего сообщения учреждения и его сотрудников от ответственности за представление сообщений с честными намерениями	62
Форма и содержание сообщений, представляемых в ПФР	63
Улучшение потока сообщений и повышение их качества	64

Работа по информированию субъектов.....	65
Административные санкции	66
Уголовные санкции	67
Анализ сообщений	69
Тактический анализ.....	70
Собственные данные ПФР.....	71
Общедоступные источники	71
Базы данных, ведущиеся государственными органами.....	71
Дополнительная информация от исходных субъектов, представивших сообщения, и других субъектов.....	71
Другие ПФР	72
Операционный анализ.....	72
Стратегический анализ	72
Дальнейшая передача сообщений.....	73
Передача сведений для расследования или судопроизводства	74
Обмен информацией с другими органами внутри страны.....	76
Международный обмен информацией	79
Правовые основы обмена информацией между ПФР	80
Обмен информацией	82
Специальные соглашения по делам о финансировании терроризма	84
Принципы Эгмонтской группы в отношении обмена информацией по делам об отмывании денег	84
4. Другие функции ПФР	86
Мониторинг соблюдения требований БОД/ПФТ	87
Организация надзора за соблюдением требований БОД/ПФТ..	87
ПФР как орган надзора за соблюдением требований БОД/ПФТ	89
Обмен информацией и сотрудничество	90
Блокирование операций и замораживание счетов.....	92
Обучение персонала соответствующих учреждений выполнению требований о представлении сообщений и иных обязательств	96
Проведение исследований	98

Повышение уровня осведомленности общественности в вопросах БОД/ПФТ.....	98
5. Повышение действенности работы ПФР.....	100
Сбор необходимых данных.....	101
Выявление возможностей для совершенствования работы.....	103
6. Международные оценки ПФР.....	106
Стандарты в отношении ПФР.....	106
Оценка соблюдения стандартов, касающихся ПФР.....	108
7. Заключение.....	110
Приложения.....	113
I. Заявление о целях Эгмонтской группы подразделений финансовой разведки.....	114
II. Процедура признания в качестве подразделения финансовой разведки (ПФР) Эгмонтской группы.....	118
III. Эгмонтская группа. Подразделения финансовой разведки мира....	121
IV. Пояснительная записка относительно определения Эгмонтской группы для подразделения финансовой разведки.....	128
V. Эгмонтская группа. Принципы обмена информацией между подразделениями финансовой разведки по делам об отмывании денег.....	132
VI. Эгмонтская группа. Оптимальная практика в области совершенствования обмена информацией между подразделениями финансовой разведки.....	135
VII. 40 рекомендаций ФАТФ (2003 года).....	141
VIII. Специальные рекомендации ФАТФ в отношении финансирования терроризма.....	153
IX. Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма.....	154
X. Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности.....	156
XI. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции.....	158
Литература.....	160

Таблица

1. Полномочия ПФР по блокированию операций и замораживанию счетов в некоторых странах95

Рисунки

1. Информационные потоки типичного ПФР.....4
2. Организационная структура типичного ПФР33

Вставки

1. ПФР административного типа 12
2. Пример ПФР административного типа. Управление Словении по предотвращению отмыwania денег (OMLP) .. 14
3. ПФР правоохранительного типа 16
4. Пример ПФР правоохранительного типа. Национальная уголовная разведывательная служба (NCIS) Соединенного Королевства 17
5. ПФР судебного или прокурорского типа 19
6. Эгмонтская группа подразделений финансовой разведки21
7. Нормы и стандарты Европейского союза в отношении ПФР ..24
8. ПФР в малых развивающихся островных государствах.....36
9. Обмен информацией с другими органами внутри страны 76
10. Запрос информации у ПФР.....78
11. Сеть FIU.NET..... 83

ПРЕДИСЛОВИЕ

Предпринимаемые в последнее время усилия по разработке действенных стратегий борьбы с отмытием денег и пресечения финансирования терроризма (БОД/ПФТ) объединяют работу по нескольким различным, но связанным между собой аспектам финансовых систем и уголовного права. Одним из важных элементов этих стратегий являются подразделения финансовой разведки (ПФР). ПФР представляет собой центральный национальный орган, ответственный за получение, анализ и дальнейшую передачу компетентным органам раскрываемой финансовой информации о подозрительных операциях. Борьба с преступлениями, связанными с отмытием денег и финансированием терроризма, является неотъемлемым условием обеспечения целостности финансовых систем, но для успеха этой деятельности традиционные методы правоохранительных органов должны подкрепляться участием самой финансовой системы, в том числе внедрением принципов «знай своего клиента» и направлением в ПФР сведений о подозрительных операциях. Финансовые учреждения располагают важнейшей информацией об операциях, за которыми могут скрываться преступные планы. И хотя такая информация подпадает под действие обязательных норм конфиденциальности, ее требуется сделать доступной для правоохранительных органов, с тем чтобы дать им возможность отслеживать каналы перемещения криминальных денежных средств.

ПФР существуют уже свыше десяти лет, и более 90 из них приняты в Эгмонтскую группу — неофициальную международную ассоциацию подразделений финансовой разведки. Многие другие страны планируют создать ПФР, а во многих странах власти стремятся повысить результативность работы уже существующих ПФР. Однако до настоящего времени не было общего описания ПФР, которое могло бы оказать помощь таким властям в предпринимаемых ими усилиях. В результате для поиска необходимой информации о ПФР и их операциях требовалось затратить много времени и усилий. Именно этот пробел и призвано восполнить настоящее пособие.

Данное пособие охватывает широкий круг тем, касающихся ПФР, начиная с важнейших действий, необходимых для их создания, и различных форм, которые они могут принимать в рамках структуры органов государственного управления. Подробно анализируются основные функции ПФР (получение сообщений о подозрительных операциях, их анализ и дальнейшее направление подготовленной информации) с примерами по ряду разных стран. Кроме того, обсуждаются некоторые из наиболее важных дополнительных функций, возлагаемых на отдельные ПФР, например, текущий контроль за соблюдением норм в отношении БОД/ПФТ соответствующими учреждениями. Наконец, приводятся международные

оценки ПФР, подготовленные в контексте оценок общих систем БОД/ПФТ.

Авторы данного пособия не ставят перед собой цель полностью перечислить положения о том, что должны представлять собой ПФР, а стремятся донести до читателя как можно больше примеров существующих структур и механизмов работы ПФР, с тем чтобы представить директивным и законодательным органам широчайшую палитру опыта самых различных стран мира и помочь им создать такие подразделения финансовой разведки, которые наилучшим образом будут решать задачи, стоящие в условиях конкретной страны.

Франсуа Джанвити,
*Генеральный
юрисконсульт*
МВФ

Стефан Ингвес,
Директор
Департамента денежно-
кредитных и финансовых
систем МВФ

Чезаре Калари,
*Вице-президент,
курирующий*
Финансовый сектор
Всемирного банка

ОТ АВТОРОВ

Настоящее пособие подготовлено совместными усилиями Юридического департамента и Департамента денежно-кредитных и финансовых систем МВФ, а также Отдела по обеспечению целостности финансовых рынков Всемирного банка. Его написал и отредактировал Луи Форже при участии Виды Шеме Хочевар (оба — сотрудники Юридического департамента МВФ) под руководством Жан-Франсуа Тони, заместителя генерального юрисконсульта МВФ. Свои дополнения и замечания представили Мод Бёккеринк и Эрнесто Лопес (Департамент денежно-кредитных и финансовых систем МВФ), Эрик Роберт, Надим Кириякос-Саад, Чэон-Анн Пн, Петер Чонка и Росс Делстон (Юридический департамент МВФ) и Ален Дамэ и Бесс Майкл, (Всемирный банк). Авторы выражают свою признательность за поддержку и содействие членам Комитета Эгмонтской группы и особенно Уильяму Бейти, председателю Комитета Эгмонтской группы и заместителю директора FinCEN, Джону Брюеру (FinCEN) и Будевийну Верхельсту, заместителю директора STIF-CFI (ПФР Бельгии), за их полезные замечания.

ВВЕДЕНИЕ

С середины 1980-х годов потребность в современной стратегии борьбы с отмыванием денег получила широкое международное признание. Отправной точкой в развитии этой тенденции можно считать переговоры в рамках Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года. Изъятие у преступных элементов доходов от их преступной деятельности все чаще рассматривается как важный инструмент борьбы с незаконной торговлей наркотиками, а в последнее время — со всеми серьезными преступлениями. Прогресс в этой сфере становится решающим элементом борьбы с организованной преступностью, коррупцией и финансированием терроризма и поддержания целостности финансовых рынков.

Когда страны начали разрабатывать стратегии борьбы с отмыванием денег и обнаружили, что правоохранительные органы имеют ограниченный доступ к соответствующей финансовой информации, стало очевидно, что подобная стратегия требовала от них «привлекать финансовую систему к деятельности по борьбе с отмыванием денег, одновременно стремясь обеспечить сохранение условий, необходимых для ее эффективной работы»¹. Страны также приходили к выводу о том, что внедрение системы, требующей от финансовых учреждений раскрытия информации о подозрительных операциях, вызвало необходимость в центральном органе или ведомстве, которое бы осуществляло оценку и обработку представляемой финансовыми учреждениями информации².

Первые несколько подразделений финансовой разведки (ПФР) были созданы в начале 1990-х годов в ответ на потребность в центральном органе для получения, анализа и дальнейшей передачи финансовой информации в целях борьбы с отмыванием денег. За последующие десять лет число ПФР возросло настолько, что в 2004 году Эгмонтская группа (неофициальная международная ассоциация ПФР) насчитывала уже 94 члена. В 2003 году Целевая группа по финансовым мерам для борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) приняла пересмотренный набор рекомендаций по борьбе с отмыванием денег, в который впервые были включены прямые рекомендации в отношении создания и функциониро-

¹ William C. Gilmore, 1999, *Dirty Money: The Evolution Of Money-Laundering Counter-Measures*, 2nd ed. (Strasbourg: Council of Europe Press), стр. 103.

² Egmont Group, 1995, *The First International Meeting of Organizations Devoted to Anti-Money Laundering* (Brussels), стр. 1.

2 ВВЕДЕНИЕ

вания ПФР³. В последние годы, признавая важность ПФР как элемента системы борьбы с отмыванием денег и пресечения финансирования терроризма (БОД/ПФТ), Международный Валютный Фонд и Всемирный банк, а также ряд их государств-членов, оказывали различным странам техническую помощь в области создания и укрепления ПФР.

Хотя на ПФР, входящие в состав Эгмонтской группы, возлагаются одинаковые основные функции, заключающиеся в получении, анализе и дальнейшей передаче финансовой информации в целях борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма⁴, эти подразделения во многих отношениях различаются между собой. Официальные органы, которые намерены создать ПФР или повысить результативность работы существующих ПФР, имеют возможность выбора из целого ряда различных вариантов создания и организации работы ПФР. Аналогичным образом, сторонам, оказывающим техническую помощь в области ПФР, необходим доступ к широкому спектру информации по различным аспектам ПФР. Следовательно, было бы уместно подготовить для должностных лиц ПФР, официальных органов различных стран и сторон, предоставляющих техническую помощь, обзор разнообразного опыта, накопленного на данный момент разными странами и подразделениями финансовой разведки.

Кроме того, в настоящее время перед ПФР стоит ряд исключительных задач. Сфера их обязанностей расширяется и включает теперь, кроме отмывания денег и связанных с этим первичных преступлений, вопросы финансирования терроризма. Финансовая информация, касающаяся финансирования терроризма, во многих отношениях отличается от финансовой информации, касающейся других преступлений, что ставит вопросы о методах анализа информации и о подготовке сотрудников ПФР. Круг субъектов, представляющих сообщения, также расширяется с включением в него представителей нефинансовых профессий, например, работников казино, сторон, предоставляющих услуги компаниям, а также юристов и бухгалтеров. В результате характер получаемых сообщений стал более разнообразным, и это в очередной раз ставит вопросы о методах анализа и о подготовке персонала.

Цель настоящего пособия состоит в том, чтобы удовлетворить потребность в информации по ПФР. Представленные сведения в необходимых случаях включают ссылки на соответствующие стандарты ФАТФ. Вместе с тем следует подчеркнуть, что настоящее пособие не является ни инструментом оценки, ни сводным изложением проведенных к настоя-

³ В методологию, используемую для оценки систем БОД/ПФТ, ПФР включаются с 2001 года.

⁴ Egmont Group, June 2004, *Statement of Purpose of the Egmont Group of Financial Intelligence Units* (Guernsey).

щему моменту оценок ПФР. Пособие не содержит систематизированного изложения стандартов, используемых при оценке систем БОД/ПФТ, в той части, в которой они относятся к ПФР. Официальным органам, стремящимся обеспечить соответствие вводимых ими механизмов борьбы с отмыванием денег и противодействия финансированию терроризма, в том числе ПФР, международным стандартам, следует обратиться к Сорока рекомендациям ФАТФ и Методологии, принятой ФАТФ и другими органами, проводящими оценки БОД/ПФТ. Техническую помощь в создании и укреплении ПФР можно получить от Международного Валютного Фонда, Всемирного банка и из других источников.

На протяжении всего текста пособия будут встречаться ссылки на Эгмонтскую группу ПФР. Эгмонтская группа была создана в 1995 году «для поощрения обмена информацией финансовой разведки между странами и содействия такому обмену»⁵. Более конкретно, это «неофициальная организация, призванная обеспечить форум для ПФР в целях усиления поддержки соответствующих национальных программ борьбы с отмыванием денег». «Такая поддержка включает расширение и систематизацию обмена информацией финансовой разведки, повышение квалификации и возможностей персонала таких организаций, а также содействие более эффективному взаимодействию между ПФР путем применения технических достижений»⁶. (Более подробные сведения см. во вставке 6.)

Текст построен следующим образом. В главе 2 рассматриваются вопросы, связанные с созданием ПФР, включая описание типов ПФР. В главе 3 освещаются основные функции ПФР: получение сообщений о подозрительных операциях и других сообщений, их анализ и передача информации финансовой разведки в соответствующие органы. В главе 4 обсуждаются другие функции, выполняемые некоторыми ПФР. В главе 5 рассматриваются вопросы повышения результативности работы ПФР. В главе 6 освещается процесс международной оценки ПФР. В главе 7 предлагаются некоторые выводы.

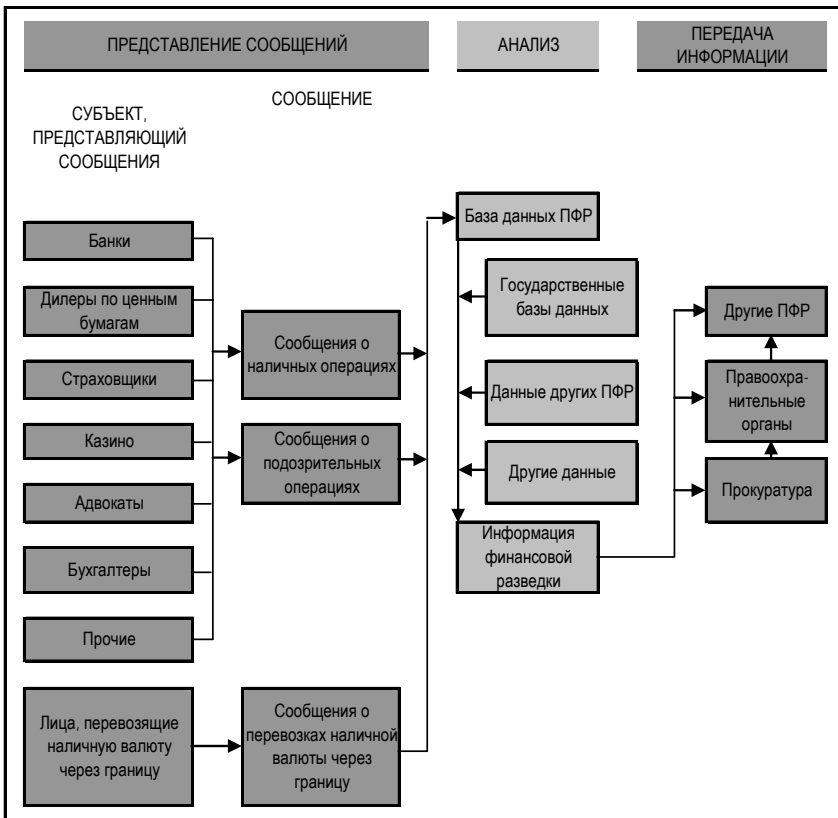
⁵ Egmont Group, 2003, аудиовизуальная презентация.

⁶ Egmont Group, (без даты), *Information Paper on Financial Intelligence Units and the Egmont Group*, стр. 3.

СОЗДАНИЕ ПФР

В своей простейшей форме ПФР представляют собой органы, которые получают от финансовых учреждений и других структур и лиц сообщения о подозрительных операциях, анализируют их и передают подготовленную на основе этих сообщений информацию местным правоохранительным органам и зарубежным ПФР в целях борьбы с отмыванием денег (см. рис. 1).

Рисунок 1. Информационные потоки типичного ПФР



Источник: заимствовано из FINTRAC (Canada) 2001 *Annual Report*, Appendix III.

Создание ПФР является важным этапом борьбы с финансовыми преступлениями. Следовательно, при этом следует исходить из специфических для каждой страны аспектов уголовной политики, а принципиальные характеристики ПФР должны быть согласованы с общей системой надзора в стране, а также с ее правовой и административной системами, и должны соответствовать ее финансовым и техническим возможностям. Процесс создания ПФР характеризуется в следующем разделе. Создание ПФР также непосредственным образом связано с международными нормами и стандартами, которые рассматриваются в разделе «Международные факторы». Как государственному органу ПФР должна быть предоставлена определенная степень самостоятельности, необходимая для выполнения возложенных на него функций, и при этом он должен нести ответственность за достигнутые результаты. Этот вопрос рассматривается в разделе «Институциональная автономия и подотчетность». Организационные и кадровые вопросы излагаются в следующем разделе.

Действия по созданию ПФР

Создание ПФР свидетельствует о решимости властей страны повысить приоритетность борьбы с финансовыми и иными преступлениями в стране и сотрудничества с другими странами в этой области. Результативно работающее ПФР может внести значительный вклад в борьбу с такими преступлениями в национальном и международном масштабах.

Хотя при создании ПФР власти могут испытывать необходимость отреагировать на призывы международного сообщества, их решения относительно функций ПФР и методов их деятельности должны исходить из целей политики в области борьбы с преступностью, ресурсов и приоритетов самой страны. Возлагаемые на ПФР обязанности также должны быть согласованы с обязанностями существующих национальных ведомств, занимающихся борьбой с финансовой преступностью, в том числе правоохранительных и надзорных органов, а также директивных государственных органов.

Кроме того, создание ПФР повлечет за собой использование бюджетных ресурсов. Из соображений надлежащего государственного управления требуется определить цели, которые преследует создание ПФР; и этому подразделению должны быть предоставлены средства для успешного достижения целей, за которые он будет нести ответственность. Следует внимательно отнестись к тому, чтобы не возлагать на ПФР больше обязанностей, чем он в состоянии выполнить с учетом предполагаемого объема выделяемых ему ресурсов. В некоторых случаях другие ведомства, располагающие ресурсами и опытом, могут быть в состоянии выполнять определенные функции, например, надзор за соблюдением требований БОД/ПФТ, более результативно, чем ПФР. Сле-

дует по возможности избегать дублирования функций, а если это оказывается неизбежным, необходимо создать механизмы координации, чтобы свести к минимуму конфликты и добиться максимального сотрудничества между заинтересованными ведомствами.

Из этого следует, что создание ПФР и определение его функций и ресурсов должно опираться на анализ ситуации в стране в отношении отмывания денег, финансирования терроризма и серьезных преступлений в целом. В этой связи полезно отметить, что одной из важнейших функций ПФР является обмен информацией с другими ПФР. Кроме вклада, который, как можно ожидать, ПФР внесет в борьбу с преступностью внутри страны, оно должно также будет отвечать на запросы других ПФР о предоставлении разведывательной информации.

Следует также учесть общие характеристики правовой системы страны и существующие достоинства и недостатки государственных ведомств, в состав которых может входить ПФР. Как будет показано в следующем разделе, некоторые схемы размещения ПФР в структуре органов государственного управления строятся с учетом конкретных особенностей административно-правовых систем той или иной страны. Аналогичным образом, необходимо оценить относительные достоинства и недостатки ведомств, в систему которых потенциально может входить ПФР, поскольку может быть неблагоразумным создавать ПФР в рамках административного органа, который не пользуется доверием тех, на кого распространяются его полномочия. При создании ПФР от стран часто требуется решение задач, связанных со значительными трудностями. В малых развивающихся островных государствах эти трудности могут быть колоссальными. (См. вставку 8.)

Важнейшие решения

Для обеспечения успеха ПФР необходима политическая поддержка. Такая поддержка требуется не только для того, чтобы гарантировать принятие закона о создании ПФР, но и для того, чтобы на постоянной основе обеспечивать получение ПФР достаточных бюджетных ресурсов для достижения поставленных перед ним целей.

Анализ проблем, стоящих перед страной в сфере финансовых преступлений, и роли, которую ПФР будет играть в достижении целей уголовной политики страны, позволит очертить общие характеристики, статус и функции ПФР. К ключевым элементам таких общих характеристик относится следующее:

- основные цели, которые будет преследовать ПФР;
- полномочия и функции, необходимые для достижения поставленных перед ним целей;
- все другие функции, которые должен будет выполнять ПФР, помимо основных функций (такие, например, как надзор за выпол-

нением обязательств по представлению сообщений или иных обязательств учреждений, представляющих сообщения, и блокирование операций);

- средства обеспечения операционной самостоятельности и подотчетности ПФР;
- базовые требования по представлению сообщений об операциях: кто представляет сведения и о чем представляются сведения (например, подозрительные операции, операции с наличными средствами, перемещения наличных денег через границы);
- общие размеры ПФР (после окончания периода его создания) по величине бюджета или численности сотрудников относительно ожидаемого потока входящей и исходящей информации ПФР и всех дополнительных обязанностей, возлагаемых на ПФР;
- роль ПФР относительно других национальных ведомств и государственных органов и относительно других ПФР, включая обмен информацией;
- место ПФР в структуре административных органов, его автономия и подотчетность, а также средства обеспечения его работоспособности.

После принятия решений по перечисленным важнейшим вопросам может быть сформирована исполнительная группа для начала процесса создания ПФР. На этом этапе можно приступить к составлению законопроекта, включающего решения по перечисленным выше вопросам.

Консультации с частным сектором

Многие страны сочли полезным обсудить вопросы предлагаемого ПФР и соответствующий законопроект с представителями тех сегментов частного сектора, которых наиболее непосредственным образом затронет введение нового режима БОД/ПФТ. Наиболее значительная часть информации, которая должна будет представляться в ПФР, будет поступать от частного сектора, который в данном случае по большей части будет представлен финансовым сектором. Проведение консультаций с представителями наиболее непосредственно затрагиваемых законопроектом секторов до его передачи в парламент может дать ряд преимуществ.

Во-первых, консультации с частным сектором дают правительству возможность сформировать доверие к создаваемому органу со стороны учреждений, которые будут обязаны направлять ему сообщения о подозрительных операциях и иные отчеты. Во-вторых, такие консультации должны способствовать пониманию новых обязательств, возлагаемых на финансовый и другие сектора, и тем самым упростить обсуждение в парламенте. В-третьих, что касается ПФР, консультации могут помочь органам планирования, а впоследствии и самому ПФР разработать такие требования в отношении сообщений об операциях, выполнения которых можно реалистично ожидать от представляющих сообщения субъектов.

В-четвертых, что касается представляющих сообщения субъектов, предварительные консультации позволят соответствующим учреждениям сформировать представление о своих будущих обязательствах и принять во внимание связанную с этим необходимость разработать программы, необходимые для выполнения этих обязательств.

Проведение консультаций с частным сектором на раннем этапе рассматриваемой деятельности также даст властям возможность подчеркнуть выгоды новой системы для финансовых и других учреждений, которые должны будут начать представление сообщений об операциях в ПФР. Внедрение системы БОД/ПФТ может снизить риски негативного воздействия на данный сектор случаев мошенничества, отмывания денег и других финансовых преступлений, совершаемых через учреждения частного сектора. Кроме того, в процессе консультаций можно подчеркнуть тот факт, что эта система будет опираться на отражающие мировую практику международные стандарты, что обеспечит защиту финансовой и экономической системы страны.

Финансирование ПФР

Для того чтобы ПФР мог выполнять поставленные перед ним задачи, ему необходимы ресурсы, соответствующие его размерам и объему данных, которые, как предполагается, он будет получать, обрабатывать и передавать⁷. Это, в свою очередь, зависит от размеров и разнообразия финансовых и нефинансовых субъектов, которые будут представлять сообщения в ПФР, а также от масштабов обязательств по представлению сообщений. При определении потребностей ПФР в ресурсах следует принимать во внимание также и другие обязанности, которые могут возлагаться на это подразделение. Размещение ПФР в структуре министерства или государственного ведомства может несколько сократить некоторые из его операционных издержек (например, если затраты на управление кадрами и обслуживание зданий покрываются либо централизованно, либо совместно с другими подразделениями того же министерства или ведомства). Однако некоторые затраты, характерные именно для ПФР, в частности, на специально подготовленный персонал или компьютерные средства высокого уровня, могут быть значительными и должны учитываться при составлении бюджета ПФР.

⁷ Рекомендации ФАТФ 2003 года устанавливают следующий стандарт: «Страны должны предоставить своим компетентным органам, участвующим в борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, достаточные финансовые, кадровые и технические ресурсы. Страны должны внедрить процессы, обеспечивающие честность сотрудников этих органов» (Рекомендация 30).

Большинство ПФР финансируется непосредственно из государственного бюджета. Так, большинство ПФР административного типа⁸, которые входят в состав министерства финансов, имеют собственный бюджет в рамках бюджета этого министерства (например, KoFIU Кореи, SICCFIN Монако, OMLP Словении и FinCEN США). ПФР правоохранительного типа обычно финансируются из бюджета полиции, министерства внутренних дел или прокурорской службы (например, RA Эстонии, FCU Острова Джерси и ORFK Венгрии)⁹. (Расшифровку аббревиатур названий ПФР различных стран см. в приложении III.)

Некоторые ПФР совместно финансируются различными государственными органами или министерствами. Например, МОТ в Нидерландах и МОТ на Нидерландских Антильских Островах получают финансирование в рамках договоренности между Министерством финансов и Министерством юстиции Нидерландов. Небольшое число ПФР частично или полностью финансируется центральным банком или органом надзора за финансовым сектором страны (например, UIF Боливии, UIC Италии, SEPBLAC Испании и UNIF Венесуэлы). Некоторые ПФР находятся в прямом подчинении правительства, вне бюджета какого-либо другого ведомства, и финансируются как отдельная бюджетная единица (например, UIAF Колумбии, UAF Панамы и ONPCSB Румынии).

Во всех странах учреждения и специалисты определенных профессий, представляющие сведения, должны самостоятельно покрывать затраты на выполнение законов о БОД/ПФТ, в том числе затраты на создание систем выявления подозрительных и других операций и представления соответствующих сообщений. В странах, где бюджет ПФР формируется за счет органа надзора за финансовым сектором, ПФР могут косвенным образом финансироваться за счет отчислений, сборов и штрафов, которыми облагаются учреждения, являющиеся объектами надзора. В Бельгии учреждения, представляющие сообщения, производят прямые отчисления на финансирование деятельности ПФР. Операционные расходы ПФР Бельгии покрываются без каких-либо перечислений из федерального бюджета¹⁰. Максимальный размер бюджета устанавливается ежегодно в соответствии с соглашением между Министерством фи-

⁸ Обсуждение различных типов ПФР см. в следующем разделе.

⁹ В Болгарии 25 процентов годовой суммы штрафов, взимаемых в соответствии с законом о БОД, возвращается в ПФР и подлежит использованию на финансирование заработной платы, а 30 процентов возвращается в ПФР для направления на «капиталовложения в целях модернизации оборудования, на обучение и участие в международных мероприятиях» (Закон о мерах противодействия отмыванию денег, статья 17а, пункты (2) и (3)) [Болгария].

¹⁰ Закон от 11 января 1993 года «О предотвращении использования финансовой системы в целях отмывания денег», статья 11, пункт 7, и Королевский указ от 11 июня 1993 года о создании, организации, деятельности и независимости подразделения финансовой разведки, глава X, с поправками, внесенными Королевскими указами от 30 мая 1994 года, 23 февраля 1995 года и 4 февраля 1999 года [Бельгия].

нансов и Министерством юстиции Бельгии¹¹. Большая часть перечислений в этот бюджет приходится на кредитные учреждения, страховые компании, брокеров и дилеров фондового рынка, тогда как центральный банк, почтовая служба и другие юридические лица и специалисты, представляющие сообщения, вносят небольшую часть средств в этот бюджет¹². Основное преимущество такого механизма заключается в том, что ПФР огражден от политических перипетий, связанных с составлением бюджета, что способствует независимости ПФР. Вместе с тем следует отметить, что этот подход не был принят ни в одной другой стране. Возможно, причина этого заключается в том, что идея финансирования деятельности государственного органа за счет средств, взыскиваемых непосредственно с субъектов частного сектора, подпадающих под его юрисдикцию, не очень хорошо согласуется с основами государственных финансов большинства стран, или что такой механизм не обязательно гарантирует получение ПФР достаточного объема ресурсов в более долгосрочной перспективе.

Типы ПФР

На протяжении ряда лет страны создавали ПФР с общей целью борьбы с отмыванием денег, и на эти подразделения, как правило, возлагались три основные функции, которые являются частью принятого определения ПФР. При этом административные механизмы, с помощью которых выполняются такие функции, в разных странах весьма различны. Эти различия объясняются спецификой условий разных стран, а также тем обстоятельством, что в начале 1990-х годов, когда создавались первые такие органы, не существовало общей модели функций ПФР, которая бы пользовалась международным признанием. Например, в некоторых странах особое внимание уделялось функции ПФР как дополнительному инструменту правоохранительных организаций в борьбе с отмыванием денег и связанными с этим преступлениями, и это стало причиной учреждения ПФР в структуре следственных органов или прокуратуры. Другие страны подчеркивали необходимость «буфера» между финансовыми учреждениями и полицией, и поэтому в таких странах ПФР создавались вне этих ведомств.

¹¹ Королевский указ от 11 июня 1993 года о составе, организации, деятельности и независимости подразделения финансовой разведки, статья 12, пункт 1, с поправками, внесенными королевскими указами от 30 мая 1994 года, 23 февраля 1995 года и 4 февраля 1999 года [Бельгия].

¹² В финансовому году, закончившемся 31 декабря 2003 года, в операционном бюджете в размере примерно 2 360 000 евро отчисления кредитных учреждений, страховых компаний и брокеров и дилеров фондового рынка составляли приблизительно 72 процента от общей суммы, тогда как вклад остальных юридических лиц и специалистов, представляющих сообщения, вместе с центральным банком и почтовой службой составил примерно 27 процентов (см. С.Т.И.Ф., *10e Rapport d'Activités, 2002–2003*, стр. 150).

Широкое разнообразие механизмов организации ПФР можно представить в рамках четырех общих категорий: ПФР административного типа, ПФР правоохранительного типа, ПФР судебного или прокурорского типа и «смешанный», или «гибридный» тип ПФР¹³. Вместе с тем следует подчеркнуть, что такая классификация является в определенной степени произвольной и что возможны другие способы классификации ПФР. Тем не менее перечисленные категории иллюстрируют широкое разнообразие административных механизмов, в рамках которых создаются ПФР. Хотя приведенные перечни и не являются исчерпывающими, преимущества и недостатки каждого типа ПФР кратко охарактеризованы во вставках 1, 3 и 5, соответственно, а в качестве примеров во вставках 2 и 4 излагаются основные характеристики ПФР административного типа (ОМЛР Словении) и ПФР правоохранительного типа (Национальная уголовная разведывательная служба (NCIS) Соединенного Королевства), соответственно.

ПФР административного типа

ПФР административного типа обычно входят в структуру административного органа или ведомства, не относящегося к системе правоохранительных или судебных органов, или действуют под его надзором. Иногда они представляют собой отдельное ведомство, существенные вопросы деятельности которого находятся под надзором со стороны какого-либо министерства или административного органа («автономные» ПФР), либо ведомство, на которое такой надзор не распространяется («независимые» ПФР). Главным основанием для использования такого механизма является создание «буфера» между финансовым сектором (и, в более общем плане, структурами и определенными специалистами, на которых возложены обязательства по представлению сообщений) и правоохранительными органами, отвечающими за расследование финансовых преступлений и судебное преследование за такие преступления. Часто финансовые учреждения, сталкивающиеся с сомнительной операцией или взаимоотношениями, не имеют твердых доказательств того факта, что такая операция связана с преступной деятельностью или что вовлеченный в нее клиент является участником преступной операции или организации. Поэтому они будут неохотно передавать информацию об этом непосредственно правоохранительному ведомству, опасаясь того, что их подозрение превратится в обвинение, которое может оказаться

¹³ Общую информацию по «типологии» ПФР см. в работах J.F. Thony, 1996, "Processing Financial Information in Money Laundering Matters, The Financial Intelligence Units," *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Brussels, стр. 257–82; B. Verhelst, 2002, *The Financial Intelligence Units in the International Context* — работа распространяется Эгмонтской группой по запросам; P.A. Schott, 2003, *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism* (Washington: World Bank and International Monetary Fund), глава VII.

основанным на неверном истолковании фактов. Таким образом, роль ПФР заключается в том, чтобы обосновать подозрение и направить дело в органы, отвечающие за расследование уголовных преступлений и судебное преследование за них, только если такое обоснование будет найдено.

На практике такие ПФР могут размещаться в общей административной структуре самыми различными способами: наиболее распространенная схема предусматривает создание ПФР в рамках министерства финансов, центрального банка или регулирующего органа. Некоторые ПФР создавались как отдельные структуры, независимые от какого бы то ни было министерства (например, STIF/CFI в Бельгии). В большинстве случаев решение о создании ПФР вне рамок правоохранительной системы также влечет за собой решение о том, что полномочия ПФР будут ограничиваться получением, анализом и дальнейшей передачей сообщений о подозрительных операциях и других сообщений и что им не будет предоставлено полномочий вести следствие и выступать в качестве государственного обвинителя. Аналогичным образом, полномочия ПФР по раскрытию информации, которая содержится в сообщениях об операциях, обычно определяются в узком смысле, с тем чтобы сохранить конфиденциальный характер представляемой ему информации¹⁴. На ПФР административного типа может возлагаться или не возлагаться ответственность за принятие нормативных положений в области БОД/ПФТ или надзор за соблюдением законов и нормативных положений в этой области со стороны учреждений, представляющих сообщения.

Вставка 1. ПФР административного типа

Преимущества

- ПФР выступает как связующее звено между финансовым и другими секторами, обязанными представлять сведения, с одной стороны, и правоохранительными органами — с другой, что позволяет избежать создания прямых институциональных связей между этими учреждениями и правоохранительными органами, но при этом обеспечивает доведение раскрываемой информации до сведения правоохранительных органов.
- Финансовые учреждения с большей уверенностью подходят к раскрытию информации, если им известно, что ее дальнейшая передача будет ограничена случаями отмывания денег и финансирования терроризма и будет основана на анализе, проводимом ПФР, а не на ограниченной информации самого учреждения, представляющего сведения.

¹⁴ Такие ПФР иногда называются ПФР «закрытого типа».

- ПФР является «нейтральным», техническим и специализированным партнером сторон, представляющих сообщения.
- Если ПФР входит в структуру регулирующего органа, он является естественным партнером финансовых учреждений.
- Возможность беспрепятственного обмена информацией с ПФР всех типов.

Недостатки

- Поскольку ПФР не является частью правоохранительных органов, возможна задержка в применении правоохранительных мер, таких как блокирование подозрительной операции или арест подозреваемого на основании раскрытия финансовой информации.
- ПФР обычно не располагает тем набором юридических полномочий для сбора вещественных доказательств, которым пользуются правоохранительные и судебные органы.
- ПФР административного типа (если только они не являются действительно независимыми) в большей степени подвержены прямому контролю со стороны политического руководства.

Примерами стран с ПФР административного типа являются: Австралия, Андорра, Аруба, Бельгия, Болгария, Боливия, Венесуэла, Израиль, Испания, Канада, Колумбия, Лихтенштейн, Мальта, Монако, Нидерландские Антильские Острова, Нидерланды, Панама, Польша, Республика Корея, Россия, Румыния, Словения, США, Украина, Франция, Хорватия и Чешская Республика.

Превращая административный орган в «буфер» между сектором финансовых учреждений и сектором правоохранительных органов, официальные органы могут с большей легкостью заручиться поддержкой представляющих сведения учреждений, которые часто принимают во внимание тот негативный характер, который в глазах их клиентов имеют прямые официально оформленные связи с правоохранительными органами. ПФР административного типа часто являются предпочтительной формой таких учреждений для банковского сектора. По этим же причинам данная форма организации может также оказаться привлекательной и для других учреждений и специалистов определенных профессий, включаемых в число субъектов, обязанных представлять сообщения.

**Вставка 2. Пример ПФР административного типа.
Управление Словении по предотвращению отмывания денег (OMLP)**

<p><i>Структура</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • полностью интегрировано в структуру министерства финансов как его подразделение; • директор назначается правительством; • подотчетно министру финансов и правительству; • имеет структуру, состоящую из шести служб и администрации: служба предупреждения и надзора (три сотрудника), отдел по подозрительным операциям (четыре сотрудника и один секретарь), аналитическая служба (один сотрудник), служба информационных технологий (два сотрудника), служба международного сотрудничества (один сотрудник), администрация (два сотрудника) и главное управление (один сотрудник и один секретарь).
<p><i>Бюджет на 2003 год</i></p> <p>Примерно 670 000 долларов США, более 80 процентов из которых составляют расходы на персонал.</p>
<p><i>Персонал</i></p> <p>Директор, два секретаря (один с неполным высшим образованием, один со специальным высшим образованием) и 14 специалистов, имеющие степень не ниже бакалавра в области права, информатики или экономики.</p>
<p><i>Функции и полномочия</i></p> <p>Политические функции</p> <ul style="list-style-type: none"> • представлен в национальном правительственном комитете, отвечающем за противодействие финансированию терроризма, совете национальной безопасности и различных рабочих группах (например, по внесению поправок в уголовный и уголовно-процессуальный кодекс, по коррупции, экономическим преступлениям, национальной стратегии борьбы с преступностью); • предлагает компетентным органам изменения и дополнения к нормативным положениям, касающимся предотвращения и выявления случаев отмывания денег. <p>Оперативные функции</p> <ul style="list-style-type: none"> • осуществляет централизацию и анализ обязательных сообщений: <ul style="list-style-type: none"> ○ сообщений о наличных операциях (НО) на сумму свыше примерно 25 000 долларов США (в 2003 году получено 31 217 сообщений); ○ сообщений от таможенных органов о переводах наличных денег или ценных бумаг на сумму свыше 25 000 долларов США (в 2003 году проверено 2423 сообщения), и

- сообщений о подозрительных операциях (в 2003 году получено 79 сообщений: 72 от представляющих сведения учреждений, а остальные — от других ПФР и других государственных органов);
- анализирует и передает (документированные) сообщения об отмывании денег в компетентные органы (полицию и прокуратуру);
- передает информацию (без документации) в компетентные органы, если есть основания для подозрений о совершении серьезного уголовного преступления (за которое закон предусматривает наказание лишением свободы на срок не менее пяти лет) или уголовного преступления, связанного с коррупцией;
- проводит обучение сотрудников учреждений, представляющих сведения;
- ведет централизованную базу данных, содержащую всю информацию, относящуюся к отмыванию денег в Республике Словения;
- принимает участие в разработке индикаторов для выявления подозрительных операций;
- проводит обучение должностных лиц правоохранительных органов и органов надзора;
- публикует статистические данные об отмывании денег и предоставляет общественности информацию по вопросам, связанным с отмыванием денег.

Другие юридические полномочия

- блокирует операцию (на срок до 72 часов);
- дает обязательные для исполнения распоряжения (при наличии оснований для блокирования операции);
- при подозрении в том, что имеет место отмывание денег, требует от субъектов, представляющих сообщения, предоставления дополнительной или новой информации;
- запрашивает у государственных органов или уполномоченных государством учреждений любые другие данные о юридических или физических лицах или операциях либо напрямую получает такие данные;
- выступает в качестве назначенного Центрального органа для целей Конвенции Совета Европы № 141 «Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности».

Сайт в Интернете: <http://www.sigov.si/mf/angl/uppd>

ПФР правоохранительного типа

В некоторых странах акцент на правоохранительных аспектах деятельности ПФР привел к организации ПФР в структуре правоохранительного ведомства, поскольку это был самый простой способ сформировать орган с соответствующими правоохранительными полномочиями без необходимости создавать с нуля новое образование и новые административно-правовые основы.

В операционном отношении при такой схеме организации ПФР будет находиться в тесном взаимодействии с другими правоохранитель-

ными подразделениями, такими как подразделение по борьбе с финансовыми преступлениями, и сможет пользоваться накопленными знаниями и опытом, а также источниками информации. В свою очередь, информация, полученная ПФР, станет более доступной для правоохранительных органов и может быть использована в любом расследовании, что повышает ее полезность. Обмену информацией также может способствовать использование существующих национальных и международных сетей по обмену криминальной информацией.

Вставка 3. ПФР правоохранительного типа

Преимущества

- строятся на основе существующей инфраструктуры, что избавляет от необходимости создавать новое ведомство;
- возможность максимально широкого использования раскрываемой финансовой информации в правоохранительных целях;
- более быстрое реагирование правоохранительных органов на признаки отмывания денег и других серьезных преступлений;
- возможность обмена информацией с использованием развернутой системы международных сетей по обмену криминальной информацией (таких как Интерпол);
- простота доступа к информации криминальной разведки и к разведывательным органам различных стран в целом.

Недостатки

- тенденция уделять больше внимания расследованиям, а не превентивным мерам;
- правоохранительные ведомства не являются естественным партнером финансовых учреждений; требуется установить взаимное доверие, что может потребовать некоторого времени; кроме того, правоохранительные органы могут не иметь достаточной квалификации в области финансов, необходимой для ведения такого диалога;
- ПФР обычно не получает данных об операциях с наличной валютой сверх определенной фиксированной суммы;
- для получения доступа к данным финансовых организаций (кроме операций, по которым были представлены сведения) обычно требуется открыть официальное расследование;
- учреждения, представляющие сведения, могут неохотно передавать информацию правоохранительным органам, если им известно, что эта информация может быть использована при расследовании любого преступления (а не только отмывания денег и финансирования терроризма);
- учреждения, представляющие сведения, могут неохотно передавать правоохранительным органам информацию в отношении операций, которые являются не более чем «подозрительными».

Примеры включают Австрию, Венгрию, Германию, Ирландию, Исландию, Остров Гернси, Остров Джерси, Словакию, Соединенное Королевство, Швецию и Эстонию.

Кроме того, ПФР правоохранительного типа обычно обладает правоохранительными полномочиями самого правоохранительного ведомства (и, соответственно, ему не требуется предоставлять специальные полномочия по закону), включая право блокировать операции и накладывать арест на активы (с такой же степенью судебного надзора, как и в отношении других полномочий правоохранительных органов в данной стране). Это должно при необходимости облегчить своевременное осуществление правоохранительных полномочий.

**Вставка 4. Пример ПФР правоохранительного типа.
Национальная уголовная разведывательная служба (NCIS)
Соединенного Королевства**

Структура

- NCIS — вневедомственный государственный орган, подчиняющийся Управлению NCIS;
- Управление NCIS подотчетно Министру внутренних дел;
- глава NCIS назначается Управлением NCIS и подотчетен ему;
- в рамках NCIS функции ПФР осуществляются Отделом финансовой разведки;
- Отдел финансовой разведки включает три подразделения: Центр управления данными, Службу по взаимодействию с другими органами и Службу по сбору разведывательной информации.

Бюджет и персонал (2004 год, только Отдел финансовой разведки)

Примерно 4 млн фунтов стерлингов, более 88 процентов из которых составляют расходы на персонал (численность сотрудников — 120 человек).

Функции и полномочия

Оперативные функции

- осуществляет централизацию и анализ представляемой информации о подозрительной деятельности (в 2003 году было получено примерно 100 000 сообщений, 95 процентов из которых поступило от представляющих сведения учреждений, а остальная часть — от национальных органов, занимающихся финансовыми расследованиями и разведкой, и от зарубежных ПФР);
- санкционирует проведение признанных подозрительными операций, по которым были представлены сведения, в соответствии с Законом о доходах от преступной деятельности 2002 года (может задерживать выдачу таких разрешений на срок до семи дней);
- анализирует и осуществляет передачу (документированных) отчетов и свидетельских показаний, касающихся отмывания денег, в рамках государственных обвинений и по запросам;

- ведет централизованную базу данных по отмыванию денег в Соединенном Королевстве;
- принимает участие в разработке индикаторов для выявления подозрительных операций;
- проводит обучение должностных лиц правоохранительных органов и работников органов надзора;
- публикует статистические данные об отмывании денег и информирует общественность относительно отмывания денег и других угроз.

Другие юридические полномочия

- при подозрении в том, что имеет место отмывание денег, требовать от субъектов, представляющих сообщения, предоставления дополнительной или новой информации;
- запрашивать у государственных органов или уполномоченных государством учреждений любые другие данные о юридических или физических лицах или операциях либо напрямую получать такие данные.

Сайт в Интернете: <http://www.sigov.si/mf/angl/uppd>

ПФР судебного или прокурорского типа

ПФР этого типа создаются в рамках судебной ветви государственной власти и чаще всего под юрисдикцией прокуратуры. Примеры такой организации встречаются в странах с европейской континентальной правовой традицией, где государственные обвинители являются частью судебной системы, а их полномочия распространяются также на следственные органы, что позволяет им руководить уголовными расследованиями и осуществлять надзор за ними.

Сообщения о подозрительной финансовой деятельности обычно поступают в прокуратуру, которая может начать расследование, в том случае если подозрение подтверждается первыми результатами расследования, проводимого под ее надзором. Осуществление судебных полномочий (например, арест средств, замораживание счетов, проведение допросов, задержание подозреваемых и проведение обысков) в таком случае может быть начато незамедлительно. ПФР судебного и прокурорского типа могут быть действенными в странах, где законы о банковской тайне являются настолько жесткими, что обеспечение сотрудничества со стороны финансовых учреждений требует прямой связи с органами суда или прокуратуры. Можно отметить, что выбор прокуратуры в качестве структуры, в которую включается ПФР, не исключает возможности создания полицейской службы с особыми функциями по проведению финансовых расследований. Кроме того, во многих странах независимость судебной системы вызывает доверие финансовых кругов.

Главное преимущество такой организации заключается в том, что представляемая информация передается из финансового сектора для анализа и обработки непосредственно в орган в составе судебной системы.

Вставка 5. ПФР судебного или прокурорского типа

Преимущества

- обычно имеют более высокую степень независимости от политического вмешательства;
- предоставляемая информация поступает непосредственно в орган, уполномоченный проводить расследования и преследовать за преступления;
- позволяют незамедлительно осуществлять судебные полномочия (например, арестовывать средства, замораживать счета, проводить расследования, задерживать людей, проводить обыски).

Недостатки

- в целом имеют такие же недостатки, как перечисленные в первых пяти пунктах вставки 3, посвященной ПФР правоохранительного типа;
- могут столкнуться с трудностями при обмене информацией с ПФР, не относящихся к категории судебных и прокурорских.

Примерами являются Кипр и Люксембург.

ПФР «гибридного» типа

Эта последняя категория охватывает ПФР, которые включают различные сочетания схем организации, охарактеризованных выше. Такая организация гибридного типа является попыткой воспользоваться преимуществами одновременного использования всех элементов. Некоторые ПФР сочетают в себе характеристики ПФР административного и правоохранительного типов, тогда как другие одновременно имеют полномочия и таможенного органа, и полиции. В некоторых странах это является результатом объединения двух различных ведомств, занимавшихся борьбой с отмыванием денег. Следует отметить, что в некоторых ПФР, включенных в категорию подразделений административного типа, работают сотрудники различных регулирующих и правоохранительных ведомств, продолжая осуществлять полномочия своего исходного ведомства. К странам, создавшим «гибридные» ПФР, относятся Дания, Норвегия, Остров Гернси и Остров Джерси.

Международные факторы

Хотя международное сообщество быстро разработало стандарты по борьбе с отмыванием денег в целом, главным образом в рамках работы, начатой ФАТФ в 1989 году, официальное признание ПФР в качестве принципиально важного элемента стратегии борьбы с отмыванием денег произошло позднее. В Рекомендациях ФАТФ 1990 года упоминалось о необходимости того, чтобы финансовые учреждения сообщали «компетентным органам» о подозрительных операциях, однако не приводилось определения этих «компетентных органов», и ими могло быть любое ведомство, назначенное выполнять эти функции. Только после выпуска Ре-

комендаций 2003 года в Рекомендациях ФАТФ была признана необходимость ПФР в том смысле, в котором они были определены Эгмонтской группой.

Рекомендации ФАТФ

В Рекомендациях ФАТФ 1990 года упоминались «компетентные органы», на которые возлагалась задача получения и обработки сообщений о подозрительных операциях¹⁵. В Рекомендациях затрагивались основные функции «компетентных органов» и указывались некоторые функции и свойства, которыми могут наделяться такие органы (без требования о том, чтобы ПФР обладали всеми такими функциями и свойствами): получение информации о подозрительных операциях или операциях с наличной валютой в размерах, превышающих определенный лимит; принятие инструкций для финансовых учреждений; ведение компьютеризированной базы данных, наличие полномочий по контролю за соблюдением установленных требований и надзору, полномочий в области регулирования; принятие руководящих принципов; а также осуществление обмена информацией на международном уровне. В Рекомендациях были представлены некоторые правила, регулирующие представление сведений о подозрительных операциях, например, освобождение от ответственности сторон, представляющих такие сообщения в ПФР с честными намерениями, а также правило, запрещающее предупреждение клиентов¹⁶. Примерно в то же самое время были созданы первые национальные ПФР. Рекомендации ФАТФ 1996 года не содержали значительных изменений в том, что касалось трактовки «центральных органов» в контексте представления сведений о подозрительных операциях¹⁷.

¹⁵ «Компетентные органы» в данном контексте упоминаются в рекомендациях 16, 18, 24, 26, 27, 28 и 32.

¹⁶ Рекомендации 16 и 17 (1990 года).

¹⁷ Рекомендации 15, 18, 23, 26, 27, 29 и 32 касались «компетентных органов».

Вставка 6. Эгмонтская группа подразделений финансовой разведки

В 1995 году на встрече в брюссельском дворце Эгмонт-Аренберг группа ПФР приняла решение, учитывая несомненные выгоды создания сети ПФР, сформировать неофициальную группу для содействия международному сотрудничеству. В настоящее время эти ПФР проводят регулярные встречи в рамках объединения, известного как Эгмонтская группа, для поиска путей сотрудничества, особенно в отношении обмена информацией, обучения персонала и обмена опытом и знаниями.

Для того чтобы было признано соответствие ПФР определению Эгмонтской группы, страна должна пройти установленную этой группой официальную процедуру. В полном составе заседания Эгмонтской группы проводятся один раз в год. Поскольку Эгмонтская группа не является официальной организацией, она не имеет постоянного секретариата. Административные функции исполняются всеми участниками на основе принципа ротации. Помимо поддержки со стороны Эгмонтской группы, общая деятельность ведется через рабочие группы и недавно сформированный Эгмонтский комитет.

Минимальные функции ПФР включают получение, анализ и дальнейшую передачу представляемой финансовыми учреждениями компетентным органам информации о подозрительных или необычных финансовых операциях. Хотя все ПФР ведут свою деятельность на базе различных руководящих принципов, большинство ПФР, при определенных условиях, может обмениваться информацией с зарубежными ПФР, являющимися их партнерами. Кроме того, многие ПФР могут предоставлять своим партнерам другие государственные административные данные и информацию из системы государственного учета, которая также может быть чрезвычайно полезной для следственных органов. Одна из основных целей Эгмонтской группы заключается в создании глобальной сети путем содействия международному сотрудничеству между ПФР.

Продолжающееся развитие и создание подразделений финансовой разведки свидетельствует о том, что страны во всем мире все более активно сосредоточивают свои усилия на исследованиях, анализе и обмене информацией в целях борьбы с отмыванием денег, финансированием терроризма и другими финансовыми преступлениями.

Источник: заимствовано из "The Egmont Group Financial Intelligence Units (FIUs)", адрес: http://www.egmontgroup.org/about_egmont.pdf.

Специальные рекомендации ФАТФ о финансировании терроризма, принятые в октябре 2001 года, расширили объем обязательств по представлению сведений за счет включения операций, которые, как подозреваются, могут быть связаны с финансированием терроризма¹⁸. Принятие в июне 2003 года пересмотренных Сорока рекомендаций ФАТФ

¹⁸ Специальная рекомендация ФАТФ о финансировании терроризма IV (см. приложение VIII).

знаменует собой важную веху в эволюции подхода ФАТФ в отношении ПФР. Главным образом в результате работы Эгмонтской группы в Рекомендациях впервые стало приводиться прямое упоминание ПФР как получателя сообщений о подозрительных операциях и было оговорено, что страны должны создавать ПФР¹⁹. С прочным закреплением ПФР в системе БОД/ПФТ в качестве одного из «компетентных органов» на подразделения финансовой разведки, безусловно, стали распространяться положения Рекомендации 30, предусматривающие, что компетентные органы должны располагать адекватными финансовыми, кадровыми и техническими ресурсами. Аналогичным образом, к ПФР также относится Рекомендация 40, в которой указывается, что страны должны гарантировать «сотрудничество своих уполномоченных органов на международной арене с иностранными контрагентами в максимально широком диапазоне» и что такой «обмен должен быть разрешен без чрезмерно ограничительных условий».

Международные конвенции

За последние несколько лет в ряде международных конвенций была признана полезность ПФР в современных системах борьбы с отмытием денег, и эти конвенции призвали государства, являющиеся их сторонами, к учреждению ПФР. Такие конвенции включают (в порядке, в котором они были открыты для подписания) Конвенцию о борьбе с финансированием терроризма (1999 года), Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (2001 года) и Конвенцию ООН против коррупции (2003 года).

Первая из этих конвенций требует признания финансирования терроризма уголовным преступлением; вторая требует криминализации участия в организованных международных преступных группах, коррупции, отмытия денежных средств и препятствования отправлению правосудия. Третья требует криминализации различных форм коррупции, отмытия денежных средств, сокрытия доходов от преступной деятельности и препятствования отправлению правосудия. Общим элементом этих трех конвенций является то, что каждая из них требует от государств-сторон конвенции криминализации отмытия денежных средств и принятия мер для предупреждения такой деятельности. Превентивные меры во многом основаны на Рекомендациях ФАТФ и, в частности, предусматривают сообщение компетентным органам о подозрительных операциях²⁰. В двух последних конвенциях ПФР упоминаются непосредственно.

¹⁹ Рекомендации ФАТФ 13 и 26 (2003 года); в методологии, разработанной МВФ, Всемирным банком и ФАТФ в 2001 году, содержится конкретное упоминание ПФР.

²⁰ Конвенция о борьбе с финансированием терроризма, статья 18 (b) (ii); Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, статья 7, пункт 1 (a); Конвенция ООН против коррупции, статья 14, пункт 1 (a).

венно. Например, согласно требованию Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, каждое государство-участник Конвенции «обеспечивает, чтобы административные, регулирующие, правоохранительные и другие органы, ведущие борьбу с отмыванием денежных средств ..., были способны осуществлять сотрудничество и обмен информацией на национальном и международном уровнях на условиях, устанавливаемых его внутренним законодательством, и в этих целях рассматривает вопрос об учреждении подразделения по финансовой оперативной информации, которое будет действовать в качестве национального центра для сбора, анализа и распространения информации, касающейся возможных случаев отмывания денежных средств»²¹.

Учреждения Европейского союза (ЕС) предприняли ряд значительных инициатив по борьбе с отмыванием денег и международной организованной преступностью. Нормы, принятые ЕС, составляют часть правовой основы для борьбы с отмыванием денег в странах Европейского союза, число членов которого с 1 мая 2004 года увеличилось с 15 до 25 стран. Кроме того, поскольку эти нормы и стандарты разрабатываются с учетом их последующего введения в странах с различными правовыми системами, они представляют интерес и для стран, не входящих в состав Европейского союза. Основные инструменты, имеющие непосредственное отношение к деятельности ПФР, кратко описаны во вставке 7.

²¹ Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, статья 7, пункт 1 (b). Конвенция ООН против коррупции содержит аналогичную формулировку (статья 58).

**Вставка 7. Нормы и стандарты Европейского союза
в отношении ПФР**

1991 год — Директива Совета о предотвращении использования финансовой системы для отмывания денег (91/308/ЕЕС)

В Директиве Совета 1991 года о предотвращении использования финансовой системы в целях отмывания денег воплощены основные требования к надежным программам борьбы с отмыванием денег, включая идентификацию клиента, ведение учета и блокирование подозрительных операций. В отношении ПФР (которые не были упомянуты отдельно, но вошли в категорию «органов, ответственных за борьбу с отмыванием денег»), в директиве содержалось три базовых принципа: 1) сотрудничество финансовых учреждений с этими официальными органами в полной мере путем уведомления их по собственной инициативе о любых фактах, которые могут быть признаком отмывания денег, и предоставления этим органам дополнительной информации по их запросу; 2) блокирование подозрительных операций на период до уведомления ответственных органов, и 3) предоставление в ПФР информации во всех случаях, когда в результате проведенной проверки или каким-либо другим путем органы надзора за финансовыми учреждениями или органы их регулирования выявили факты, которые могут быть признаком отмывания денег.

1997 год — Заседание Европейского совета в Амстердаме — план действий ЕС по борьбе с организованной преступностью

В этом плане действий, одобренном на заседании Европейского совета в Амстердаме в июне 1997 года, говорится, что «отмывание денег лежит в самой основе организованной преступности». Хотя план действий был направлен, главным образом, на сотрудничество между правоохранительными органами, он также включал меры превентивного характера; в частности, в нем рекомендовалось создать систему для обмена на европейском уровне информацией о фактах, вызывающих подозрения в отмывании денег (за этим последовало Решение Совета от 17 октября 2000 года — см. ниже).

1999 год — Заседание Европейского совета в Тампере — создание зоны свободы, безопасности и правосудия

Заседание Европейского совета 1999 года в Тампере (Финляндия) было посвящено «созданию зоны свободы, безопасности и правосудия в Европейском союзе». Одной из ее основ является борьба с организованной и транснациональной преступностью на всей территории Европейского союза, которая требует специальных мер против отмывания денег. Одна из этих мер заключается в том, чтобы устранить сохраняющиеся юридические препятствия на пути к обмену информацией между ПФР государств-членов ЕС. В Заключении Председателя говорится, что «независимо от положений о конфиденциальности информации применительно к банковской и другой коммерческой деятельности, судебные власти, так же как ПФР, должны иметь право, при условии судебного контроля, получать информацию, если такая информация необходима для расследования фактов отмывания денег».

2000 год — Решение Совета от 17 октября 2000 года относительно механизмов сотрудничества между подразделениями финансовой разведки государств-членов в области обмена информацией

В Решении Совета от 17 октября 2000 года, последовавшем за упомянутым выше Планом действий по борьбе с организованной преступностью, содержатся подробные требования, призванные улучшить обмен информацией между ПФР. В этом решении подтверждается сформулированное Эгмонтской группой определение ПФР и предусматривается, что на исполнении функций этих органов (включая обмен информацией) не должен сказываться их внутренний статус, «независимо от того, относятся ли они к административным, правоохранительным или судебным органам».

2001 год — Директива 2001/97/ЕС Европейского парламента и Совета от 4 декабря 2001 года о внесении изменений и дополнений в Директиву Совета 91/308/ЕЕС о предотвращении использования финансовой системы для отмывания денег

В изменениях и дополнениях 2001 года к Директиве 1991 года повторяется базовое обязательство полного сотрудничества и предоставления сведений о подозрительных операциях, зафиксированное в Директиве 1991 года, и расширяется сфера его охвата с распространением его не только на финансовые учреждения, но и на ряд видов деятельности и профессий, потенциально связанных с отмыванием денег.

Основные принципы надзора за финансовым сектором

Международные стандарты в отношении пруденциального регулирования финансовых учреждений или надзора за ними включают соблюдение требований по БОД/ПФТ в тех аспектах деятельности финансовых учреждений, на которые распространяются полномочия органов регулирования или надзора²². Стандарты, касающиеся БОД/ПФТ, изложены в общей форме и содержат прямые или косвенные отсылки к Рекомендациям ФАТФ²³. В свою очередь, в Рекомендациях ФАТФ 2003 года в общем плане говорится о том, что финансовые учреждения должны

²² Basel Committee on Banking Supervision, 1997 *Basel Core Principles for Effective Banking Supervision*, September, Principle 15 (Базельский комитет по банковскому надзору, 1997, «Базельские основные принципы эффективного банковского надзора», сентябрь, Принцип 15); International Organization of Securities Commissions (IOSCO), 2002, *Objectives and Principles of Securities Regulation*, February, paragraph 8.5 (Международная организация комиссий по ценным бумагам (ИОСКО), 2002, «Цели и принципы регулирования в области ценных бумаг», февраль, пункт 8.5); International Association of Insurance Supervisors (IAIS), 2003, *Insurance Core Principles and Methodology*, October, ICP 28 (Международная ассоциация страховых инспекций (МАСИ), 2003, «Ключевые принципы и методология страхования», октябрь, КПС 28).

²³ В случае Основных принципов Базельского комитета и МАСИ стандарты содержат прямую ссылку на Рекомендации ФАТФ; в случае Принципов ИОСКО в основном тексте стандарта также имеется отсылка к Рекомендациям ФАТФ.

быть объектом надлежащего регулирования и надзора, и при этом предполагается действенное внедрение ими Рекомендаций ФАТФ. В отношении финансовых учреждений, на которые распространяется пруденциальный надзор на основе стандартов Базельского комитета, ИОСКО или МАСИ, меры регулирования и надзора в целях БОД/ПФТ, применяемые к финансовым учреждениям в рамках пруденциального регулирования, применяются также в рамках внедрения стандартов ФАТФ в соответствии с Рекомендациями 2003 года²⁴. Эти три группы органов надзора координируют собственную деятельность по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, используя общие стандарты ФАТФ в качестве основы своей работы²⁵.

Такая система перекрестных ссылок сводит к минимуму возможность коллизий между стандартами по борьбе с отмыванием денег, применяемыми органами пруденциального регулирования и надзора, и стандартами, определенными в Рекомендациях ФАТФ.

Типовые законы

Не будучи нормами или стандартами, подготовленные экспертами типовые законы могут тем не менее помочь официальным органам, которые хотели бы воспользоваться международным опытом по созданию ПФР. Типовые законы, относящиеся к данной области, в частности, включают Типовой закон ООН об отмывании денежных средств, доходах от преступной деятельности и финансировании терроризма (2003 года) (для стран общего права), Типовое законодательство ООН об отмывании доходов от преступной деятельности и их конфискации и международном сотрудничестве в этой области (1999 года) (для стран гражданского права), Типовой закон Содружества о запрете отмывания денег (1996 года) (для стран общего права) и Типовые нормативные положения ОАГ (Организации американских государств) в отношении преступлений, связанных с отмыванием денег, полученных в результате незаконной торговли наркотиками и других серьезных преступлений (декабрь 2002 года).

Все эти типовые законы делают ПФР центром системы представления информации о подозрительных операциях и содержат полезные варианты положений о функциях и полномочиях ПФР. В этой связи можно отметить, что в целом типовые законы содержат юридические положения для широкого диапазона функций, которые могут осуществ-

²⁴ Второй пункт Рекомендации ФАТФ 23 (2003 года).

²⁵ «Объединенный форум» этих трех ассоциаций органов надзора выпустил записку «Об инициативах БКБН, МАСИ и ИОСКО по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма» (*Initiatives by the BSBS, IAIS And IOSCO to Combat Money Laundering and the Financing of Terrorism*, June 2003).

латься ПФР, но не дают рекомендаций в отношении того, какими функциями должен наделяться ПФР в конкретном случае; кроме того, они не содержат и рекомендаций в отношении связей, которые следует установить между ПФР и другими ведомствами. Таким образом, хотя они являются полезным руководством для составителей законов и нормативных положений, типовые законы не могут заменить тщательного анализа конкретных характеристик, целей и ресурсов самой страны, проводимого в ходе процесса принятия принципиальных и технических решений.

Институциональная автономия и подотчетность

Основные функции ПФР требуют объективности в принятии решений, своевременной обработки поступающей информации и строгой защиты конфиденциальных данных. Поскольку обмен информацией между различными ПФР основан в значительной степени на доверии, ключевым условием результативного сотрудничества является создание такого ПФР, который бы внушал доверие своим партнерам. Для того чтобы обеспечить выполнение этих требований на постоянной основе, ПФР должна быть предоставлена достаточная операционная автономия, позволяющая им выполнять возложенные на них задачи без излишнего вмешательства со стороны.

В то же время, будучи государственными органами, ПФР несут ответственность за то, каким образом они выполняют свою миссию. Способы отчетности ПФР за свои действия и лицо или орган, которому они официально подотчетны, в разных странах будут различными. Однако при этом механизмы подотчетности должны гарантировать отсутствие злоупотреблений особыми полномочиями, возложенными на ПФР, и эффективное использование государственных средств, предоставленных в их распоряжение, для достижения поставленных целей.

Определение независимости и подотчетности ПФР охватывает целый ряд факторов. Одним из таких факторов является место ПФР в структуре административных органов страны, в особенности то обстоятельство, создается ли оно как подразделение существующего государственного министерства или ведомства или вне рамок какой бы то ни было существующей структуры. Закон может также защищать независимость ПФР, определяя порядок назначения и смещения с должности главы ПФР. Могут устанавливаться конкретные механизмы отчетности. Перечисленные факторы часто переплетаются между собой, и в решениях относительно степени автономии и подотчетности ПФР должны учитываться все эти факторы. Помимо указанных юридических аспектов, на автономии ПФР могут сказываться и другие факторы, такие как установившиеся в стране отношения между политической властью и государственной администрацией, и размер фактических бюджетных ресурсов, предоставляемых ПФР.

Место в структуре административных органов

Некоторые ПФР создаются как автономные органы, не входящие в состав ни одной ранее существовавшей государственной структуры (см. выше обсуждение автономных и независимых ПФР), тогда как другие создаются как подразделения существующих министерств или ведомств. Орган, не входящий в состав уже существовавшей государственной структуры, скорее всего, будет пользоваться большей операционной автономией по сравнению с подразделением в составе министерства. Кроме того, ПФР, входящий в состав независимого государственного ведомства, например центрального банка, вероятно, будет более независимым от правительства по сравнению с ПФР, входящим в состав министерства.

Однако даже ПФР, созданные в рамках существующей государственной структуры, пользуются различной степенью автономии. Некоторые ПФР сформированы как департаменты министерства или ведомства. Например, в Чешской Республике полномочия ПФР предоставлены министерству финансов и осуществляются департаментом этого министерства²⁶. В других странах ПФР входит в состав министерства, но наделяется высокой степенью автономии. В США FinCEN была первоначально создана как агентство министерства финансов США, а после 11 сентября 2001 года реорганизована в бюро, получив более высокий и более независимый статус в рамках этого министерства²⁷. Даже в том случае, если ПФР входит в состав министерства или ведомства, на степени его автономии могут сказываться специальные положения в отношении механизмов отчетности или назначения и снятия с должности главы ПФР.

Назначение и снятие с должности главы ПФР

Если в законе не предусмотрены особые положения, глава ПФР назначается в том же порядке и подлежит отстранению и освобождению от должности в том же порядке, что и другие государственные служащие сопоставимого ранга. В случае ПФР, входящего в состав министерства, это обычно означает назначение руководителя ПФР ответственным за данное направление деятельности министром (или кабинетом) и отстранение от должности по усмотрению назначающего лица или органа²⁸. За-

²⁶ Act No. 61 Coll. of February 15, 1996, on Selected Measures against Legitimization of Proceeds from Criminal Activities and on the Amendment of Related Legislation, Article 7, paragraph (2) (Закон № 61 Свода от 15 февраля 1996 года об отдельных мерах по предотвращению легализации доходов от преступной деятельности и о внесении изменений и дополнений в соответствующие законодательные акты, статья 7, пункт (2)) [Чешская Республика].

²⁷ *FinCEN Strategic Plan for the fiscal years 2003–08*, стр. 1 [США].

²⁸ Как государственный служащий он обычно защищен правилами государственной службы от произвольного понижения в должности и увольнения, но может быть переведен на другую должность по усмотрению министра.

коны многих стран содержат особые положения, часто защищающие независимость главы ПФР. В некоторых случаях назначению придается большая значимость тем, что оно осуществляется президентом страны по рекомендации соответствующего министра или министров. Такой порядок установлен, например, в Бразилии²⁹ и Колумбии³⁰. В других странах в назначении главы ПФР принимает участие премьер-министр. В Болгарии глава ПФР назначается министром финансов «с утверждением премьер-министром»³¹.

Повысить независимость главы ПФР можно также посредством положений, ограничивающих полномочия назначающего органа отстранять его или ее от занимаемой должности. Набор ограничительных условий в отношении отстранения от должности главы ПФР может способствовать укреплению независимости этого руководителя, предотвращая ненадлежащее влияние или вмешательство со стороны других должностных лиц. Такие ограничительные положения установлены, например, в болгарском законодательстве, в котором предусмотрено, что глава ПФР назначается на пятилетний срок и может быть отстранен от занимаемой должности только по одной из причин, предусмотренных законом, и для этого требуется утверждение со стороны премьер-министра³². В Антигуа и Барбуде руководитель ПФР, назначаемый премьер-министром по рекомендации кабинета, может быть отстранен от занимаемой должности только по причинам, установленным в законе, и только по рекомендации определенного комитета палаты представителей³³.

Надзор за ПФР

В некоторых странах в законе не устанавливается порядок отношений между ПФР и министром, которому он подотчетен. В таких случаях эти отношения аналогичны существующим между любой подобной структурой или департаментом и ответственным министром. В некоторых случаях в законе определяется какой-либо из аспектов этих взаимоотношений. В частности, некоторые законы устанавливают характер распоряжений, которые министр правомочен отдавать ПФР, исключая тем самым такие распоряжения, которые будут представлять собой не-

²⁹ Law No. 9613 of March 3, 1998, Article 16, paragraph 1 (Закон от 3 марта 1998 года № 9613, статья 16, пункт 1) [Бразилия].

³⁰ Law No. 526 of 1999 establishing the Financial Information and Analysis Unit, Article 2 (Закон № 526 1999 года о создании органа финансовой информации и анализа, статья 2) [Колумбия].

³¹ Law on Measures against Money Laundering, Article 10 (4) (Закон о мерах борьбы с отмыванием денег, статья 10 (4)) [Болгария].

³² Там же, статья 10 (8).

³³ Office of National Drug and Money Laundering Control Policy Act, 2002, Section 6 (Закон об управлении по национальной политике в области контроля за оборотом наркотиков и отмыванием денег, 2002 год, раздел 6) [Антигуа и Барбуда].

правомерное вмешательство в деятельность ПФР. Например, законодательство Канады устанавливает, что ответственный министр «вправе давать указания [ПФР] по любому вопросу, который, по мнению министра, имеет важное значение для государственной политики или стратегического направления деятельности [ПФР]»³⁴.

Наиболее распространенным средством, с помощью которого ПФР создает для ответственного органа возможность осуществлять свою надзорную функцию, является представление периодических отчетов о деятельности. Большинство законов о ПФР предусматривает ежегодное представление такого отчета, но его структура и содержание остаются на усмотрении самого ПФР. Большинство ПФР представляет описание деятельности за прошедший год в виде последовательного изложения проведенных мероприятий, а также статистические данные о полученных сообщениях, делах, переданных для расследования или судопроизводства, и обмене информацией с зарубежными ПФР. Некоторые ПФР (например, в Австралии) организуют структуру отчета в соответствии со своими общими качественными целями и приводят собственную оценку степени достижения этих целей. Такая система упрощает оценку результатов деятельности ПФР со стороны не только ответственного министра, но и широкой общественности.

Чаще всего ответственный министр осуществляет прямой надзор за ПФР. Вместе с тем в нескольких странах в качестве посредника в отношениях между ПФР и министром выступает комитет высокого уровня. Функции таких комитетов в разных странах являются различными, но некоторые из них имеют четко определенный надзорный характер по отношению к ПФР.

В Италии в 1997 году был создан «руководящий комитет» в целях проведения ежегодной «общей проверки деятельности [ПФР по реализации закона о борьбе с отмыванием денег] для оценки хода и результатов этой деятельности и разработки предложений, направленных на повышение результативности мер по борьбе с отмыванием денег». Комитет возглавляет генеральный директор казначейства, и в его состав входят высокопоставленные представители Банка Италии и министерств внутренних дел, финансов, юстиции и внешней торговли. ПФР обязано представлять этому комитету полугодовые отчеты о своей деятельности,

³⁴ Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act, Section 42 (2) (Закон о доходах от преступной деятельности (отмывании денег) и финансировании терроризма, раздел 42 (2)) [Канада].

в том числе всю информацию, которая необходима комитету для выполнения его функций³⁵.

Аналогичным образом, в Нидерландах на «комитет содействия», в состав которого входят представители заинтересованных министерств, правоохранительных органов и прокуратуры, органов надзора за финансовым сектором и секторов, на которые распространяется закон о БОД, возложена обязанность «оказывать содействие [ПФР] в его работе, предоставляя ему свою информационную и экспертную поддержку», и «информировать [министров, курирующих ПФР,] о том, как ПФР выполняет свои обязанности, и о действенности обязательства по раскрытию информации»³⁶.

В Южно-Африканской Республике «консультативный совет по борьбе с отмыванием денег» готовит рекомендации для курирующего министра в отношении «мер политики и оптимальной практики для выявления доходов от незаконной деятельности и борьбы с деятельностью по отмыванию денег, а также осуществления министром его полномочий в соответствии с законом о БОД, с тем чтобы проконсультировать [ПФР] по вопросам, связанным с выполнением им [своих] функций, и выступать в качестве форума, на котором [ПФР], ассоциации, представляющие различные категории подотчетных учреждений, государственные органы и органы надзора могут проводить взаимные консультации»³⁷.

Как показывают эти примеры, комитеты, созданные для надзора за работой ПФР, могут также готовить более общие рекомендации для ответственного министра в отношении совершенствования системы БОД/ПФТ. Такие комитеты могут стать институциональной основой для выполнения Рекомендации 31 ФАТФ, которая гласит, что «страны должны обеспечить наличие эффективных механизмов в распоряжении директивных органов, ПФР, правоохранительных органов и органов надзора, которые позволят им сотрудничать и в надлежащих случаях координировать друг с другом внутри страны разработку и осуществление политики и деятельности по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма».

³⁵ Decree Law 143 of May 3, 1991, as amended by Legislative Decree 153 of May 26, 1997, Article 3-ter (Декрет № 143 от 3 мая 1991 года с поправками, внесенными статьей 3-ter Законодательного декрета № 153 от 26 мая 1997 года) [Италия].

³⁶ Закон от 16 декабря 1993 года, содержащий нормы в отношении представления информации о необычных операциях, связанных с финансовыми услугами, разделы 15 и 16 [Нидерланды].

³⁷ Financial Intelligence Centre Act, 2001, Sections 17–20 (Закон о центре финансовой разведки, 2001 год, разделы 17–20) [Южно-Африканская Республика].

Организация и кадры

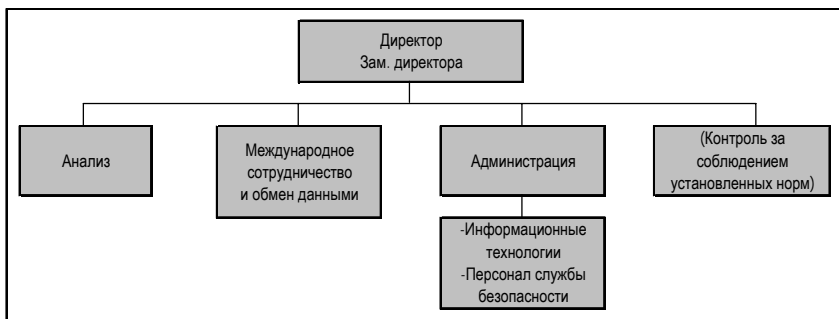
Внутренняя организация

Внутренняя организация ПФР различается в зависимости от возлагаемых на них функций и от их размеров. В странах с ограниченной финансовой инфраструктурой ПФР, как правило, будет небольшим, а его структура может быть очень простой. В более крупных юрисдикциях, где ПФР будет иметь большие размеры и на него будут возложены более сложные обязанности, принципиальное значение для эффективности и успешности его работы будет иметь надлежащая внутренняя организация. В большинстве случаев в таких странах ПФР будут, например, включать специализированную службу, занятую получением и анализом сообщений об операциях, поскольку это является основной функцией всех ПФР. Деятельность по обмену информацией может осуществляться той же службой или поручаться отдельной службе, если это оправдано масштабами такого обмена. Аналогичным образом, когда ПФР достигает определенных размеров, решение административных вопросов может быть возложено на отдельную службу. ПФР административного типа, которое отвечает за надзор за соблюдением требований БОД/ПФТ субъектами, представляющими сведения (функция, которая требует дополнительных ресурсов), как правило, будет включать службу, занимающуюся надзором³⁸. Помимо этого, существуют различные схемы организации.

Возможная организационная структура типичного ПФР представлена на рисунке 2. Следует подчеркнуть, что такая структура приведена исключительно для примера, чтобы проиллюстрировать связи между функциями, возложенными на ПФР, и возможной организацией соответствующей деятельности в рамках ПФР — безусловно, возможны и другие схемы. Кроме того, в случае очень маленьких ПФР может не возникнуть необходимости в такой официальной организационной структуре.

³⁸ Примерами служат AMLD в Хорватии, FIA в Болгарии и OMLP в Словении.

Рисунок 2. Организационная структура типичного ПФР



Служба, ответственная за получение и анализ сообщений (аналитическая служба), является важнейшим подразделением ПФР, поскольку она получает сообщения о подозрительных операциях и другие сообщения и проводит их анализ. Аналитическая служба может также взаимодействовать по конкретным вопросам с должностными лицами, ответственными за соблюдение установленных норм, или с другими уполномоченными представителями субъектов, представляющих сведения. Сотрудники аналитической службы обычно ведут внутренние базы данных по подозрительным операциям и по выданным распоряжениям о блокировании операций (если имеется эта функция), за исключением случаев, когда информационно-технологическая функция приобретает такое значение, что ее возлагают на отдельную службу. Сотрудники этой службы могут быть уполномочены запрашивать информацию у других ПФР или могут инициировать запросы, если функция направления таких запросов возложена на службу международного сотрудничества. Данная служба может также разрабатывать типологии в целях обучения и обмена информацией о тенденциях в преступной деятельности.

Служба международного сотрудничества и обмена информацией обычно занимается вопросами многостороннего и двустороннего сотрудничества. Как правило, служба международного сотрудничества ведет базу данных по информации, полученной или отправленной в порядке обмена с другими ведомствами и ПФР, которая используется совместно с аналитической службой. Служба международного сотрудничества может быть уполномочена вступать в прямые контакты по конкретным вопросам с другими ПФР и иными зарубежными органами, занятыми борьбой с отмыванием денег.

В ПФР, на которые возложена ответственность за регулирование или надзор, часто создается отдельная служба для выполнения этих функций. Такая служба обеспечивает текущий контроль за соблюдением требований по БОД/ПФТ и приводит в действие механизм санкций в случаях серьезных нарушений правил в отношении представления све-

дений об операциях. Если ПФР обладает полномочиями по применению административных санкций, эта служба будет отвечать и за эти вопросы. Эта служба также сотрудничает с первичными органами надзора за учреждениями, представляющими сведения, и обменивается с ними информацией (если это допускается правовыми нормами) по вопросам соблюдения установленных норм. Кроме того, данная служба ведет работу с профессиональными ассоциациями в целях улучшения соблюдения установленных норм в соответствующих секторах и предлагает обучение для совершенствования работы по представлению информации.

Во многих ПФР используются сложные передовые технологии хранения, выбора и анализа данных, и техническое обслуживание обеспечивающей эти функции вычислительной инфраструктуры становится жизненно важным компонентом их деятельности. Для этой цели необходима группа высококвалифицированных специалистов в области информационных технологий (ИТ). В некоторых ПФР такие сотрудники работают в аналитической службе, где осуществляется большая часть вычислительных операций, но при этом персонал ИТ обслуживает весь ПФР. В других ПФР создается отдельная служба, что свидетельствует о важности информационных технологий для ПФР в целом и облегчает работу организации.

Кадры

Кадровая работа обычно относится к функциям центрального руководства, за исключением более крупных ПФР, в структуре которых может специально создаваться отдел кадров. Обязанности по каждой должностной позиции и необходимая для ее занятия квалификация характеризуются в общей схеме организационной структуры ПФР. Подразделению финансовой разведки могут потребоваться специалисты по широкому кругу областей, особенно если обязанность по представлению сообщений распространяется не только на финансовые учреждения. В число экспертов, которые могут понадобиться при анализе сообщений, входят экономисты, банковские специалисты, юристы, сотрудники правоохранительных органов, инженеры в области информационных технологий, брокеры по ценным бумагам, специалисты по страхованию и по игровой деятельности. Кроме знаний об отдельных секторах, сотрудникам аналитической службы требуются также хорошие аналитические навыки. Безопасность имеет первостепенное значение для ПФР, и все кандидаты для приема на работу должны проходить тщательную проверку (включая проверку уголовных, финансовых и личных данных). Во многих случаях персонал ПФР может комплектоваться из экспертов, откомандированных из административных органов или ведомств, занимающихся вопросами финансовой преступности (например, органов правосудия, полиции, министерства финансов, таможенного управления и органов надзора).

Ответственность персонала и конфиденциальность информации

В большинстве случаев сотрудники ПФР будут иметь статус государственных служащих, на них будет распространяться действие законов и нормативных положений, регулирующих статус и поведение государственных служащих, и они будут находиться под защитой общих правил, регулирующих вопросы возбуждения против них судебных исков. Во многих странах такие правила включают общую обязанность осмотрительного подхода в вопросах, которыми занимается персонал, и общую защиту от привлечения их к ответственности за действия, предпринимаемые ими в процессе выполнения служебных обязанностей.

Вместе с тем совершенно особый характер работы ПФР часто приводит к включению в законодательство строгих норм, касающихся конфиденциальности информации, с которой работают его сотрудники, и иммунитета от ответственности за передачу информации санкционированным лицам (например, сотрудникам прокуратуры или зарубежного ПФР). В некоторых странах могут также действовать правила, запрещающие использовать сообщения о подозрительных операциях в судебных разбирательствах и защищающие сотрудников ПФР от обязательной дачи показаний в суде. Кроме того, в большинстве ПФР существуют внутренние правила в отношении конфиденциальности, в которых подробно характеризуются процедуры работы с информацией и данными, находящимися в распоряжении ПФР. Меры контроля за использованием информации ПФР применяются на постоянной основе.

Вопросы безопасности

Наряду с конфиденциальностью информации наибольшее значение в ПФР имеют вопросы безопасности. Сотрудникам сообщают (и часто напоминают) о процедурах обеспечения безопасности, которые они обязаны соблюдать. Обеспечивается защита помещений ПФР (системой сигнализации и сотрудниками службы безопасности). Ограничивается доступ посетителей. Часто предусматривается особая защита помещений, где хранятся данные о подозрительных операциях и другие базы данных ПФР.

Важным аспектом обеспечения безопасности и конфиденциальности информации ПФР является изоляция баз данных ПФР от внешнего электронного мира. Во многих ПФР компьютерная система представляет собой внутреннюю сеть с ограниченным подключением к внешнему миру. Устанавливается специальное программное обеспечение для защиты данных, и при любом обмене конфиденциальными данными с внешним миром используются системы шифрования сообщений.

Вставка 8. ПФР в малых развивающихся островных государствах

В малых развивающихся островных государствах, например, в некоторых странах Карибского бассейна и южной части Тихого океана, сложности, связанные с созданием ПФР, могут быть колоссальными. Такие страны по численности населения близки к небольшому городу в большинстве других стран, а их доходы на душу населения очень низки.

Первая сложность заключается в том, чтобы найти подходящих сотрудников. В такой стране сложнее найти лиц, имеющих квалификацию в области финансовых расследований, судебной бухгалтерии и других видов деятельности, связанных с БОД/ПФТ, а с привлечением таких специалистов из-за рубежа могут быть сопряжены трудности.

Во-вторых, поскольку традиционная банковская система в этих юрисдикциях обычно охватывает не столь большую долю населения (ввиду, как правило, высоких операционных издержек относительно числа обслуживаемых лиц), их ПФР должны сосредоточить свою деятельность на неофициальных сетях банковского обслуживания или перевода средств, что создает дополнительную проблему отсутствия документации, соответственно увеличивая затраты ПФР.

В-третьих, ПФР в таких юрисдикциях могут столкнуться с тем, что финансовую разведывательную информацию и сведения от других ПФР не всегда легко получить, поскольку ПФР малых стран обычно менее известны за пределами своих регионов. Многие из них не являются членами Эгмонтской группы — ситуация, которая может вызвать обеспокоенность других ПФР в отношении гарантий, имеющихся для защиты конфиденциальности данных, находящихся в распоряжении этих органов.

Наконец, создание и обеспечение деятельности ПФР предполагает такой уровень обязательств по выделению финансовых ресурсов, который оказывается относительно гораздо более высоким для малых развивающихся юрисдикций, чем для других стран. Деятельность ПФР, выполняющего даже самые базовые функции, влечет за собой определенные затраты на укомплектование кадрами, обучение, оборудование и средства безопасности, и в таких странах подобные расходы оказываются относительно более высокими.

Обеспечит ли региональное ПФР решение этих проблем? Были проведены исследования, с тем чтобы изучить возможность создания региональных ПФР в Карибском и Южно-Тихоокеанском субрегионах. В октябре 2003 года Карибский проект по работе над ПФР, который должен был сосуществовать с национальными ПФР, был «похоронен» в связи с тем, что члены Карибской целевой группы по финансовым мерам борьбы с отмыванием денег (CFATF) из данного субрегиона не проявили энтузиазма в дальнейшем решении этого вопроса» (CFATF, *Annual Report 2002–2003*, стр. 23).

После ряда исследований, включая технико-экономическое обоснование, подготовленное Юридическим департаментом МВФ, заинтересованные тихоокеанские островные государства совместно с секретариатом Тихоокеанского форума, секретариатом Азиатско-Тихоокеанской

группы, Юридическим департаментом МВФ и Эгмонтской группой (по региону Океании) в сентябре 2003 года приняли следующее решение: «(а) одобрить идею регионального подхода к поддержке [тихоокеанских островных государств] в обеспечении их потребностей в финансовой разведывательной информации; и (b) Юридический департамент МВФ подготовит предложение по мерам дальнейшей разработки и реализации регионального подхода». В настоящее время ведется работа в этом направлении. Предполагается создать организацию для поддержки национальных ПФР в данном субрегионе, а не региональный ПФР. Согласно определению ПФР, утвержденному Эгмонтской группой и ФАТФ, ПФР являются *национальными* структурами.

ОСНОВНЫЕ ФУНКЦИИ ПФР

Несмотря на многочисленные различия, ПФР имеют общее определение, которое исходит из их базовой функции: служить национальным центром сбора, анализа и дальнейшей передачи информации, касающейся отмывания денег и финансирования терроризма. Эти три функции являются основными и характерны для всех ПФР, получивших признание Эгмонтской группы. Определение ПФР, основанное на их базовых функциях, было впервые сформулировано Эгмонтской группой в 1996 году³⁹. Аналогичные определения, также опирающиеся на три основные функции, в настоящее время включены в пересмотренные Рекомендации ФАТФ, принятые в июне 2003 года⁴⁰, и в две всемирные конвенции⁴¹.

Принимая во внимание различный статус и историю ПФР, неудивительно, что в некоторых странах на них возлагаются дополнительные функции. Например, некоторые ПФР осуществляют текущий контроль за соблюдением определенными структурами правил и норм в области БОД/ПФТ. Другие ПФР обладают полномочиями на основании полученного сообщения блокировать подозрительные операции на ограниченный период времени. Рекомендации ФАТФ устанавливают стандарт, в соответствии с которым страны должны создавать ПФР, выполняющие три основные функции, и содержат другие положения, которые касаются исполнения этих функций. При этом функции ПФР, не относящиеся к ос-

³⁹ «Центральный национальный орган, ответственный за получение (и если разрешено, запрос), анализ и дальнейшую передачу компетентным органам раскрываемой финансовой информации: 1) касающейся доходов, которые, как подозревается, являются результатом преступной деятельности, и потенциального финансирования терроризма или 2) требуемой национальным законодательством или нормативным актом в целях борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма». Подробное рассмотрение каждого из терминов, использованных в определении, см. в работе Egmont Group, *Interpretive Note Concerning the Egmont Definition of a Financial Intelligence Unit* (Эгмонтская группа, «Пояснительная записка относительно определения Эгмонтской группы для подразделения финансовой разведки») (приложение IV).

⁴⁰ «Страны должны создавать ПФР, служащее национальным центром для получения (и если разрешено, запроса), анализа и дальнейшей передачи сообщений о подозрительных операциях и другой информации, касающейся потенциального отмывания денег или финансирования терроризма [...]» (приложение VII).

⁴¹ Две конвенции требуют от каждого государства-участника рассмотреть «вопрос об учреждении подразделения по финансовой оперативной информации, которое будет действовать в качестве национального центра для сбора, анализа и распространения информации, касающейся возможных случаев отмывания денежных средств» — Палермская конвенция, статья 7, пункт 1 b) (приложение X) и Конвенция ООН против коррупции, открытая для подписания в г. Мерида (Мексика) 9 декабря 2003 года, статья 14, пункт 1 b) [еще не вступила в силу] (см. приложение XI).

новным, напротив, не рассматриваются ни в одном международном нормативном положении или стандарте. В настоящей главе достаточно подробно рассматриваются основные функции, а наиболее значимые из выполняемых ПФР функций, не относящиеся к основным, характеризуются в главе 4.

Получение сообщений об операциях

При создании ПФР или в случае принятия мер по повышению результативности работы уже существующего подразделения полезно рассмотреть его основные функции как механизм формирования непрерывного потока информации. Учреждения, представляющие сообщения, и другие ПФР направляют информацию в ПФР, который, в свою очередь, анализирует ее и передает результаты анализа в следственные органы и прокуратуру, а также другим ПФР. При планировании создания ПФР важно обеспечить поддержание изначального соответствия между количеством информации, которая будет направляться в ПФР, с одной стороны, и возможностями ПФР по хранению и анализу этой информации — с другой. Аналогичным образом, должно существовать соответствие между числом дел, подлежащих передаче в полицию для дальнейшего расследования или в прокуратуру для возбуждения соответствующих дел, и возможностями этих органов по обеспечению результативной работы с указанными делами. Такой поток информации по своей природе носит динамический характер. По мере роста числа сообщений ПФР необходимо будет адаптировать свою работу к новым условиям, чтобы сохранить способность обрабатывать сообщения, которые оно получает⁴².

Базовое определение обязательства по представлению сообщений имеет два главных аспекта: на каких физических и юридических лиц должна возлагаться обязанность представлять сообщения и что должно быть предметом сообщений. В число других аспектов, требующих рассмотрения, входит форма и содержание сообщений, правила для организаций, представляющих сведения, средства улучшения потока и качества сообщений (в том числе санкции).

Кто должен представлять сообщения?

Финансовые учреждения, попадающие в сферу действия пруденциального регулирования, и, в частности, банки, традиционно находятся

⁴² Очевидно, что после введения обязательства по представлению сообщений об определенных операциях, учреждения, представляющие сведения, будут обязаны сообщать о таких операциях, независимо от того, в состоянии ли ПФР их анализировать. Аналогичным образом, ПФР должно направлять дела на расследование или в прокуратуру, даже если принимающие ведомства не имеют достаточных возможностей для их рассмотрения.

в центре системы представления сообщений о подозрительных (и других) операциях. Огромный объем проводящихся через них операций — по сравнению с другими учреждениями, через которые могут переводиться деньги, — делает их основным объектом финансовых злоупотреблений. Отчеты ПФР об источниках сообщений, которые они получают, подтверждают это обстоятельство. В странах, в которых сфера охвата обязательств по представлению сведений была расширена за пределы финансовых учреждений, наибольшая доля сообщений продолжает поступать от финансовых учреждений и, в частности, от банков.

Вместе с тем, все большее значение приобретают сообщения, поступающие от нефинансовых учреждений. По мере того как финансовые учреждения вводят более совершенные системы выявления подозрительных операций и представления сведений о них, преступники могут склоняться к тому, чтобы использовать в целях отмывания денег другие учреждения и других специалистов. Поэтому важно, чтобы такие учреждения и специалисты также выявляли подозрительные операции и представляли о них сведения⁴³.

В каждой последующей редакции Рекомендаций ФАТФ отмечается постепенное расширение спектра учреждений, на которые распространяется обязательство по представлению сообщений, — сначала это были только регулируемые финансовые учреждения, а затем круг учреждений был расширен. Рекомендации 1990 года предоставляли странам выбор между факультативной или обязательной системой представления сообщений о подозрительных операциях, предназначенной для финансовых учреждений. Кроме того, странам предлагалось рассмотреть вопрос об использовании более широкой системы представления сообщений, которая охватывала бы финансовые учреждения и других финансовых посредников. Изменения 1996 года расширили круг учреждений, на которые распространяются Рекомендации, с включением в него всех финансовых учреждений и других нерегулируемых финансовых посредников, уделяя особое внимание *пунктам обмена валюты*⁴⁴.

В 1999 году на международном уровне началось движение в сторону расширения сферы действия обязательств по представлению сообщений за рамки круга финансовых учреждений и посредников. В этом году в Москве прошла конференция на уровне министров стран Группы

⁴³ Такой «эффект вытеснения», когда по мере введения все более строгих предупредительных мер в финансовом секторе лица, занятые отмыванием денег, стремятся использовать другие учреждения или виды профессиональной деятельности для достижения своих целей, наблюдался ФАТФ в течение целого ряда лет (см. FATF, *Annual Report*, 2002–2003, стр. 6 и FATF, 2002, *Review of the FATF Forty Recommendations, Consultation Paper* («Обзор Сорока рекомендаций ФАТФ. Консультационный документ» [далее — *Консультационный документ*], пункт 273).

⁴⁴ Рекомендации 8 и 9 ФАТФ и пояснительное примечание (1996 года).

восьми (G-8) по борьбе с транснациональной организованной преступностью, в документах которой говорится о том, что министры «постановили рассмотреть вопрос о возложении определенной ответственности, в соответствии с обстоятельствами, на таких профессиональных работников как юристы, бухгалтеры, агенты по учреждению компаний, аудиторы и другие финансовые посредники, которые в состоянии либо не допустить, либо облегчить проникновение денежных средств организованной преступности в финансовую систему»⁴⁵. В поправках 2003 года к Сорока рекомендациям ФАТФ реализована предложенная Группой восьми инициатива о «контролерах» посредством расширения базовых превентивных требований в области БОД/ПФТ, включая требования по представлению сообщений, с некоторыми оговорками, определив перечень «установленных нефинансовых предприятий и профессий», в который входят казино; агенты по операциям с недвижимостью; торговцы ценными металлами и драгоценными камнями; юристы, нотариусы, другие независимые специалисты и бухгалтеры — в некоторых определенных обстоятельствах; поставщики трастовых и корпоративных услуг⁴⁶.

Финансовые учреждения

Банки были первыми учреждениями, в отношении которых в соответствии с первоначальными Рекомендациями 1990 года специально вводились обязательства по представлению сообщений. В принципе, эти обязательства распространялись и на небанковские финансовые учреждения, но в Рекомендациях не приводилось какого-либо перечня подобных учреждений. Для установления минимального перечня небанковских финансовых учреждений и представителей профессий, работающих с наличными деньгами, на которые можно было бы распространить действие Рекомендаций, была образована рабочая группа ФАТФ. В Рекомендациях 1996 года на «финансовые учреждения» распространялось действие рекомендаций о представлении сообщений и других рекомендаций. В эту категорию входили и учреждения, в отношении которых действует режим пруденциального надзора, такие как банки, страховые компании и дилеры на фондовом рынке, и учреждения, не подпадающие под действие такого режима, в частности, пункты обмена валюты. В настоящее время в Рекомендациях 2003 года эти учреждения включены в сферу охвата категории «финансовые учреждения»⁴⁷.

⁴⁵ Ministerial Conference of the G-8 Countries on Combating Transnational Organized Crime (Moscow, October 19–20, 1999), Communiqué, paragraph 7 (Конференция министров стран Группы восьми по борьбе с транснациональной организованной преступностью (Москва, 19–20 октября 1999 года), Коммюнике, пункт 7).

⁴⁶ Еще до выхода Рекомендаций ФАТФ 2003 года Европейский союз издал пересмотренную Директиву 2001 года о борьбе с отмыванием денег, которая предусматривала реализацию инициативы «Сторож» в государствах-членах ЕС.

⁴⁷ Рекомендации ФАТФ, Глоссарий (2003 год). См. приложение VII.

В Рекомендациях 2003 года более четко определена сфера обязательства по представлению сведений (и других обязательств) посредством, в частности, представления подробного перечня образований, которые составляют категорию «финансовых учреждений»⁴⁸. Данный перечень включает не только учреждения, обычно попадающие в сферу пруденциального надзора, такие как учреждения, принимающие депозиты, предоставляющие ссуды, осуществляющие страхование или управляющие портфелями активов, но и стороны, предоставляющие официальные и неофициальные услуги по переводу денег или ценностей.

Банки, страховые компании и компании по работе с ценными бумагами

На начальном этапе борьбы с отмыванием денег в центре внимания были кредитные и финансовые учреждения, такие как банки, страховые компании и компании по работе с ценными бумагами. Было признано, что в случае использования таких учреждений для отмывания доходов от преступной деятельности может возникнуть серьезная угроза их надежности и стабильности, и банковская система в целом может потерять доверие общественности⁴⁹. В то же время было ясно, что задачу предотвращения использования финансовой системы в целях отмывания денег невозможно решить без сотрудничества со стороны кредитных и финансовых учреждений и их надзорных органов.

Декларация принципов, принятая в декабре 1988 года Базельским комитетом по банковскому надзору, стала крупным шагом на пути привлечения банков к деятельности по предотвращению использования финансовой системы в целях отмывания денег. Поскольку доверие общества к банкам, а, следовательно, и их стабильность, могут оказаться подорванными, если распространятся негативные сведения из-за их непреднамеренных связей с преступными элементами, Декларация принципов призвала руководство банков к введению действенных процедур, которые бы обеспечивали надлежащую идентификацию всех лиц, ведущих деловые операции с их учреждениями, создание препятствий для проведения операций, которые не представляются законными, и налаживание сотрудничества с правоохранительными органами⁵⁰.

Хотя считалось, что по причине своей способности быстро перемещать средства банковская система является особенно уязвимой для ее

⁴⁸ Рекомендации ФАТФ, Глоссарий (2003 год). См. приложение VII.

⁴⁹ См., например, первый аспект, принимаемый во внимание в Директиве Совета 91/308/ЕЕС от 10 июня 1991 года о предотвращении использования финансовой системы для отмывания денег.

⁵⁰ Basel Committee on Banking Supervision (BCBS), *Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money-Laundering*, December 1988 (Базельский комитет по банковскому надзору (БКБН), «Предотвращение преступного использования банковской системы в целях отмывания денег», декабрь, 1988 год).

использования в целях отмывания денег, было также установлено, что и страховые компании оказываются среди основных объектов для отмывания денег ввиду разнообразия предлагаемых ими услуг и инвестиционных механизмов, которые могут использоваться для сокрытия источника денежных средств⁵¹.

Лица, занимающиеся отмыванием денег, проявляют особый интерес к программам страхования жизни и, в частности, инструментам страхования жизни с инвестиционными элементами. Однако деньги могут отмываться и при помощи других видов страхования. Например, средства, полученные незаконным путем, могут использоваться для приобретения активов, которые намеренно уничтожаются, с тем чтобы дать возможность владельцу получить от страховщика «чистые» деньги в форме страхового возмещения. В большинстве стран в соответствии с международными стандартами введено обязательство по представлению сведений для компаний по страхованию жизни. Страны также могут рассмотреть вопрос о введении аналогичных требований по БОД/ПФТ в отношении других категорий страховых контрактов. Важную роль в поиске клиентов для страховых компаний и проведении операций от их имени также играют страховые посредники. Поэтому в соответствии с Рекомендациями ФАТФ принципы, которые применяются к страховщикам, должны, как правило, применяться к страховым посредникам.

По мере усложнения финансовых учреждений разрабатываются и новые изощренные способы сокрытия источника незаконно полученных доходов. Среди них особый интерес для лиц, занятых отмыванием денег, стремящихся скрыть происхождение нелегально полученных доходов или использовать их для долгосрочных инвестиций, будут представлять инвестиционные инструменты, продаваемые компаниями по работе с ценными бумагами и инвестиционными компаниями. Различные категории компаний по работе с ценными бумагами и инвестиционных компаний будут иметь разные уязвимые места в отношении отмывания денег. Так, например, особенно уязвимыми для отмывания денег будут брокерские счета, ведущиеся через Интернет, поскольку они практически не предоставляют никаких возможностей для непосредственного контакта с клиентами или проверки личности входящих в систему пользователей.

Во многих странах банковской деятельностью, операциями с ценными бумагами и страхованием занимаются финансовые группы, поэтому особую важность приобрело использование в странах согласованных

⁵¹ International Association of Insurance Supervisors (IAIS), *Anti-Money Laundering Guidance Notes for Insurance Supervisors and Insurance Entities*, January 2002 (Международная ассоциация страховых инспекций (МАСИ), «Руководство по борьбе с отмыванием денег для страхового надзора и страховых компаний», январь 2002 года).

норм в отношении БОД/ПФТ для различных секторов и их последовательное применение.

Нефинансовые предприятия и профессии

В соответствии с Рекомендациями ФАТФ 2003 года обязательство по представлению сообщений распространяется не только на финансовые учреждения, но и на казино, агентов по операциям с недвижимостью, торговцев ценными металлами и драгоценными камнями, юристов, нотариусов, других независимых специалистов и бухгалтеров. Распространение обязательства по представлению сведений на более широкий круг предприятий и профессий может привести к тому, что ПФР будут получать сообщения, значительно отличающиеся от тех, которые направляют финансовые учреждения. Для анализа таких сообщений может потребоваться квалификация, которой сотрудники многих ПФР обычно не имеют. Кроме того, во многих странах за этими секторами не ведется столь строгий надзор, как за традиционными учреждениями финансового сектора (и за банками, в частности). В результате в данной области может потребоваться проведение более значительной работы для достижения заданного уровня выполнения требований о представлении сообщений, как с точки зрения количества, так и качества представляемых данных.

Казино⁵²

Казино являются привлекательным местом для отмывания доходов, полученных незаконным путем, поскольку азартные игры связаны с оборотом крупных сумм наличных денег, и многие казино предлагают своим клиентам широкий спектр финансовых услуг. Казино также привлекательны для организованных преступных групп, которые при установлении контроля над казино могут использовать их для сокрытия своей преступной деятельности. Строгие правила в отношении прав собственности на казино, и строгий надзор за их деятельностью позволяют уменьшить такие риски.

Может также вводиться запрет (используемый в некоторых юрисдикциях) на некоторые действия, которые часто используются для отмывания денег. К ним относятся:

- покупка фишек или жетонов за наличные, использование минимальных ставок или полный отказ от участия в игре и последующее требование погасить остаток чеком, выставленным на счет казино, или переводом на банковский счет;

⁵² В основу настоящего раздела положено рассмотрение вопроса о казино в *Консультационном документе* (часть 5.1).

- использование сети казино в различных странах и запрос о выдаче суммы кредита в юрисдикции, отличной от той, в которой были первоначально внесены средства, в форме чека или банковским переводом; и
- просьба выписать чек на сумму выигрыша на имя третьего лица или без указания имени.

В *Консультационном документе* ФАТФ отмечается значимость определенных форм игорного бизнеса вне казино, например, ставок на бегах, карточных клубов и лотерей, но в конечном итоге эти формы игровой деятельности не вошли в Рекомендации 2003 года. В Рекомендации были включены интернет-казино, однако другие формы игорного бизнеса в Интернете в перечень не вошли.

Агенты по операциям с недвижимостью и торговцы ценными металлами и драгоценными камнями

Недвижимость и дорогостоящие товары, такие как предметы из золота, драгоценные металлы и камни, открывают привлекательные возможности для отмывания денег. Покупка недвижимости является известной формой инвестирования незаконных доходов и их хранения. Драгоценные металлы и камни могут использоваться аналогичным образом, а также как средство перемещения доходов от незаконной деятельности из одной юрисдикции в другую.

В Рекомендациях ФАТФ 2003 года агенты по операциям с недвижимостью, торговцы ценными металлами и торговцы драгоценными камнями включены в перечень представителей нефинансовых профессий, на которых распространяется действие требования по представлению сообщений. От торговцев драгоценными металлами и камнями требуется сообщать о подозрительных операциях, только если сумма операции превышает установленный порог в 15 000 долларов США/евро. Вторая директива ЕС о предотвращении использования финансовой системы в целях отмывания денег включает более широкий перечень профессий в данной категории, которая характеризуется в ней как «торговцы дорогостоящими товарами, такими как драгоценные камни или металлы, либо произведениями искусства, аукционисты — во всех случаях, когда оплата производится наличными и на сумму от 15 000 евро»⁵³. Такое более широкое определение может включать автомобильных дилеров (в том числе торгующих подержанными автомобилями), торговцев водными транспортными средствами и антиквариатом, то есть торговцев, на которых до настоящего времени в основном не распространялось ни-

⁵³ Директива 2001/97/ЕС Европейского парламента и Совета от 4 декабря 2001 года о внесении изменений и дополнений в Директиву Совета 91/308/ЕЕС о предотвращении использования финансовой системы для отмывания денег, статья 2 [ЕС].

какого регулирования. Поскольку такие торговцы не являются объектами регулирования или надзора, их включение в сферу действия обязательства по представлению сообщений ставит вопрос о том, какое ведомство будет отвечать за контроль за соблюдением ими требований в области БОД/ПФТ. (Обсуждение этого вопроса см. в главе 4.) Независимо от выбора надзорного органа обеспечение надлежащей отчетности о таких операциях купли-продажи вполне может потребовать целенаправленных действий по информированию соответствующих хозяйствующих субъектов.

Юристы, нотариусы, другие независимые специалисты и бухгалтеры

Наряду с поставщиками трастовых и корпоративных услуг, юристы, нотариусы и бухгалтеры также рассматриваются в качестве «контролеров», поскольку благодаря природе некоторых разновидностей их деятельности они могут выявлять предполагаемое использование законных схем, таких как трасты и корпоративные механизмы, для отмывания денег. Более того, преступники могут прибегать к услугам профессиональных юристов именно с целью получения помощи в том, чтобы затруднить выявление незаконных операций, или для использования клиентского счета юриста в качестве средства внедрения незаконных денег в банковскую систему⁵⁴.

Вместе с тем, ограниченный уровень требований в отношении таких специалистов о представлении сообщений о незаконной деятельности является следствием глубоко укоренившегося мнения о том, что представители юридической профессии связаны правилами сохранения конфиденциальности и лояльности по отношению к клиентам, которые непросто просчитать с обязательством сообщать о подозрительных операциях. Отмечалось, что и сфера охвата обязательства по представлению сообщений, и правило, запрещающее предупреждение клиентов, противоречат базовым обязанностям юристов. На настоящий момент результаты международных усилий по включению представителей юридической профессии в сферу охвата обязательства по представлению сообщений остаются неоднозначными.

Еще до выхода Рекомендаций ФАТФ 2003 года соответствующая директива ЕС с внесенными поправками уже требовала от государств-членов ЕС распространить действие обязательства по представлению сообщений на определенные виды деятельности представителей юридической профессии — они обязаны были представлять сведения, если принимали участие в некоторых установленных операциях, оказывая своим клиентам помощь в связи с такими операциями, или если они действова-

⁵⁴ R.E. Bell, 2002, "The Prosecution of Lawyers for Money Laundering Offenses," *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 6, No. 2, стр. 17–26.

ли от имени своих клиентов в финансовых операциях или операциях с недвижимостью. Распространяя действие обязательства по представлению сообщений на юристов и нотариусов, ФАТФ одновременно ограничила спектр операций, которые могут потребовать представления сведений в рамках данного обязательства. Юристы, нотариусы, другие независимые представители юридической профессии, а также бухгалтеры обязаны представлять сообщения о подозрительных операциях только в том случае, если от имени или по поручению клиента они участвуют в финансовой операции, которая связана с одним из следующих видов деятельности: «купля и продажа недвижимого имущества, управление денежными средствами или другими активами клиента, управление банковскими, сберегательными счетами или счетами ценных бумаг, организация взносов для учреждения компаний, их функционирования или управления ими, и учреждение юридических лиц или механизмов, их функционирование или управление ими, а также купля и продажа деловых структур»⁵⁵. Как отмечается в *Консультационном документе*, «по существу ..., независимые специалисты-юристы вовлекаются в борьбу против отмывания денег, если они связаны с наиболее уязвимыми направлениями деятельности»⁵⁶.

Значительное число ассоциаций адвокатов и международных групп юристов выступило против распространения требования о представлении сообщений на их профессию; и в некоторых странах попытки реализовать данную инициативу столкнулись с трудностями. В двух странах, Монако⁵⁷ и Канаде⁵⁸, попытки распространить действие обяза-

⁵⁵ Рекомендации ФАТФ 12 (d) и 16 (a) (2003 года).

⁵⁶ *Консультационный документ*, пункт 278. Утверждение относится к директиве ЕС, но в равной степени применимо к пересмотренным Рекомендациям в той форме, в которой они были приняты.

⁵⁷ В Монако ссылка на «юристов, исключая те случаи, когда они получили информацию, касающуюся операций, повлекших за собой движение средств для обеспечения защиты их клиентов» в декрете, перечисляющем профессии, в отношении которых действует обязательство по представлению сведений в рамках закона о борьбе с отмыванием денег, была опротестована на тех основаниях, что в тексте не перечислены виды соответствующих операций и не определены обстоятельства, при которых информация может рассматриваться как полученная в ходе обеспечения защиты клиента, и, соответственно, текст не сформулирован в достаточно четких и точных выражениях, чтобы избежать его произвольного толкования. При этом аналогичная ссылка на юристов в самом законе о борьбе с отмыванием денег не была опротестована, в результате чего ситуация осталась неясной (Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, décision du 6 mars 2001, *Journal de Monaco, Bulletin Officiel de la Principauté*, no 7486, March 16, 2001).

⁵⁸ В Канаде принятые в ноябре 2001 года нормативные положения по применению обязательства относительно представления сведений о подозрительных операциях и введению запрета на предупреждение клиентов, которые устанавливаются Законом о доходах от преступной деятельности (о борьбе с отмыванием денег), в отношении юристов, нотариусов, бухгалтеров, брокеров по операциям с недвижимостью и других нефинансовых посредников, были отменены в марте 2003 года, после того как практически все юрисдикции Канады предоставили юристам временное освобождение от этих обязательств в ожидании вынесе-

(продолжение на следующей странице)

тельства по представлению сообщений на юристов были успешно оспорены в суде. Тем не менее обязательство по представлению сообщений для представителей юридической профессии существует в ряде стран, хотя при этом оно адаптируется к особым условиям юристов. В Соединенном Королевстве в отношении обязательства по представлению сообщений действует исключение для охраняемой привилегией информации⁵⁹. В Словении обязательство ограничивается определенными действиями, выполняемыми юристами и другими специалистами определенных профессий от имени своих клиентов⁶⁰. В Бельгии обязательство также ограничивается определенными действиями юристов, выполняемыми ими от имени своих клиентов (в соответствии с положениями пересмотренной директивы ЕС), и круг обстоятельств, при которых должны представляться сведения, является более ограниченным, чем в случае представителей финансовых профессий. Кроме того, юристы представляют свои сообщения главе ассоциации адвокатов, который передает их в ПФР, если считает, что выполнены правовые условия, требующие представления сообщения⁶¹. В Австралии обязательства адвокатов по представлению сведений ограничивается наличными операциями свыше установленной минимальной суммы (10 000 австралийских долларов), в которых они выступают одной из сторон в рамках своей практики⁶².

ния окончательного решения по общим судебным и конституционным искам, возбужденным в судах обществами юристов. Рассмотрение иска, послужившего судебным прецедентом для других подобных исков в судах Британской Колумбии, в настоящее время отложено по соглашению сторон (Federation of Law Societies of Canada, Money-Laundering Chronology of Events, July 2003, and Federation of Law Societies of Canada, petitioner, and Attorney General of Canada, respondent, Order of the Honorable, the Chief Justice of the Supreme Court of April 15, 2003, Supreme Court of British Columbia, Vancouver Registry, no. L013117).

⁵⁹ Proceeds of Crime Act 2002, Section 330 [Соединенное Королевство]. ПФР Соединенного Королевства выпустил документ об «оптимальной практике» в качестве руководства по раскрытию информации юристами (National Criminal Intelligence Unit, *Part 7 Proceeds of Crime Act 2002, National Criminal Intelligence Service guidance in relation to disclosures by the legal profession*, October 2003).

⁶⁰ Law on the Prevention of Money Laundering, as amended to July 20, 2002, Articles 28 and 28a (Закон о противодействии отмыванию денег с поправками от 20 июля 2002 года, статьи 28 и 28a) [Словения].

⁶¹ При том что финансовые учреждения должны представлять сведения обо всех операциях, которые, как им известно или как они подозревают, связаны с отмыванием денег или финансированием терроризма, представители юридической профессии должны представлять сообщение только в том случае, если они «выявляют факты», которые, как им известно или как они подозревают, связаны с такими преступлениями (закон от 11 января 1993 года «О предотвращении использования финансовой системы в целях отмывания денег» с поправками, вступившими в силу 2 февраля 2004 года, статья 14bis [Бельгия]). См. также работу Jean Spreutels and Claire Scohier, «*La Prévention du blanchiment des capitaux, évolutions récentes*, Rev. Dr. ULB,» 1997-1 (1998), стр. 165–87, с которой можно ознакомиться на сайте ПФР Бельгии в Интернете по адресу <http://www.ctif-cfi.be/fr/index.htm>.

⁶² Financial Transaction Reports Act 1988, as amended, Section 15A [Австралия].

Следует отметить, что хотя число сообщений о подозрительных операциях со стороны представителей юридической профессии может быть небольшим по сравнению с числом сообщений, представляемых финансовыми учреждениями, они могут носить совершенно иной характер, а для их анализа могут требоваться значительные опыт и знания. Финансовые операции, включающие сложные юридические механизмы, множественные трасты и корпоративные механизмы, представляют собой лишь некоторые из структур, которые будут требовать проверки. Таким образом, распространение обязательства по представлению сообщений на представителей таких профессий вполне может отразиться на требованиях к кадрам и расходах ПФР.

Поставщики трастовых и корпоративных услуг

Поставщики трастовых и корпоративных услуг также включены в сферу действия нового стандарта ФАТФ в отношении представления сведений. Они включают лиц, которые не охватываются Рекомендациями ФАТФ в других категориях, и предоставляют услуги третьим сторонам, например, действуют в качестве агента по учреждению юридических лиц, директора или секретаря компании, партнера в товариществе или занимают иную аналогичную позицию по отношению к другим юридическим лицам; предоставляют зарегистрированный офис, юридический адрес или помещение для компании или товарищества; действуют в качестве доверенного лица траста, формально учрежденного согласно намерениям сторон, или действуют в качестве номинального акционера по поручению другого лица⁶³.

Прочие

В некоторых странах введены более широкие обязательства по представлению сведений, чем предусмотрено международными стандартами. Например, в Южно-Африканской Республике, хотя сообщения об операциях сверх определенной суммы должны представлять только установленные учреждения, информацию по некоторым указанным подозрительным операциям обязаны представлять все лица, которые ведут деятельность коммерческого предприятия, являются его ответственными лицами, управляют им, или работают в нем по найму⁶⁴. В Колумбии обязательства по представлению сообщений и другие связанные с этим обязательства были распространены на компании, связанные с внешней торговлей⁶⁵.

⁶³ Рекомендация ФАТФ 12 (е) и Глоссарий (2003 год). См. приложение VII.

⁶⁴ Financial Intelligence Centre Act, 2001, Section 29 (Закон о центре финансовой разведки, 2001 год, раздел 29) [Южно-Африканская Республика].

⁶⁵ Circular 170 of October 10, 2002 of the Tax and Customs Administration Directorate (DIAN). Этот перечень включает государственные и частные склады, таможенных посредников, пор-

(продолжение на следующей странице)

О чем требуется представлять сообщения?

С течением времени происходило постепенное развитие международных стандартов представления сообщений о финансовых операциях. В конце 1980-х – начале 1990-х годов широко обсуждался вопрос о том, должны ли учреждения, представляющие сведения, сообщать обо всех операциях сверх определенной суммы или только о тех из них, которые, на первый взгляд, связаны с преступной деятельностью, либо о тех и других⁶⁶. В первых Рекомендациях ФАТФ, принятых в 1990 году, указывалось, что страны должны добиваться того, чтобы финансовые учреждения обращали особое внимание на подозрительные операции; выясняли лежащие в их основе обстоятельства; хранили собранную информацию, предоставляя доступ к ней органам надзора, аудиторам и правоохранительным органам. Однако в этих Рекомендациях не устанавливалось норм, требующих сообщать о таких операциях в компетентные органы. По существу, странам было предложено рассмотреть техническую возможность и целесообразность иной системы отчетности, основанной на обязательстве представлять в центральный орган сообщения об операциях сверх установленной суммы⁶⁷. С принятием в 1996 году поправок к Рекомендациям ФАТФ представление сообщений о подозрительных операциях стало международным стандартом⁶⁸.

В некоторых странах, включая США, финансовые учреждения обязаны сообщать о «подозрительной деятельности», а не о «подозрительных операциях»⁶⁹. Значение первой категории несколько шире, чем второй, поскольку она включает подозрительные операции и другие обстоятельства, которые вызывают подозрения в том, что имеет место преступная деятельность. Различие между этими категориями, однако, может несколько сглаживаться, если предусматривается, что учреждения, представляющие сведения, должны сообщать об операциях, которые не были осуществлены, в тех случаях, когда обстоятельства, которые привели к отмене операции, вызывают подозрение, — такое требование действует во многих странах⁷⁰.

ты, компании, расположенные в зонах свободной торговли, агентов по международным грузоперевозкам, курьерские службы и посредников по почтовым отправлениям [Колумбия].

⁶⁶ Обсуждение этого вопроса см. в работе Jean-François Thony, “Processing Financial Information in Money Laundering Matters: The Financial Intelligence Units,” 3 *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 257, стр. 258–262 (1996 год).

⁶⁷ Рекомендация ФАТФ 24, 1990 год.

⁶⁸ В Рекомендациях 1996 и 2003 года вместо термина «операции» используется термин «средства», однако представляется, что ФАТФ считает этот термин тождественным «операциям» (*Консультационный документ*, пункт 142).

⁶⁹ 12 CFR part 21, Subpart B, Suspicious Activity Report [США].

⁷⁰ В Монако, например, обязательство по представлению сведений распространяется на такие случаи, когда учреждение отказывается провести операцию, которая, в случае ее проведения, подпадала бы под обязательство о представлении сведений. (Law No. 162 of July 7, 1993 on the participation of financial entities in combating money laundering, amended by Law

(продолжение на следующей странице)

Сообщения о подозрительных операциях

Определение обязательства по представлению сообщений о подозрительных операциях включает два аспекта. Первый аспект связан с определением термина «подозрительный». Благодаря этому устанавливается «степень убежденности», которая должна присутствовать, чтобы факты, связанные с конкретной операцией, достигли некоторого уровня «подозрительности», о котором следует сообщить. Второй аспект предполагает определение сфер преступной деятельности, подозрение в принадлежности к одной из которых может привести к необходимости выполнения обязательства по представлению сообщений. Рекомендация 13 ФАТФ содержит ссылку на средства, которые «получены в результате преступной деятельности»⁷¹. В законодательстве некоторых стран используются несколько иные стандартные критерии.

Точка отсчета при определении обязательства по представлению сообщений о подозрительных операциях должна быть установлена таким образом, чтобы свести к минимуму количество подозрительных операций, сведения о которых не представляются, и одновременно ограничить количество операций, которые в действительности оказываются не внушающими подозрений. В то же время необходимо понимать, что расследование подозрительных операций, помимо сбора основных фактов, позволяющих установить ее подозрительный характер, не входит в обязанности учреждений, представляющих сообщения. В связи с этим можно ожидать, что значительная доля представленных сообщений после их анализа ПФР окажется не связанной с преступной деятельностью.

Что такое «подозрение»?

Подозрение — это заключение, к которому приходит учреждение, представляющее сообщения, после рассмотрения всех относящихся к делу фактов. Термин «подозрение» должен быть определен с максимальной возможной четкостью. Требование четкости определения термина «подозрительная операция» особенно важно для тех стран, законодательство которых предусматривает уголовное преследование за невыполнение обязательства по представлению сообщений. Четкость определения также важна и в других странах, поскольку исполнение обязательства по представлению сведений требует создания сложных и дорогостоящих систем.

Законодательство многих стран требует предоставления сообщений о подозрительных операциях, но не содержит определения термина

No. 1253 of July 12, 2002, articles 5 and 32 (Закон № 162 от 7 июля 1993 года «Об участии финансовых организаций в борьбе с отмыванием денег», с поправками, внесенными Законом № 1253 от 12 июля 2002 года, статьи 5 и 12)) [Монако].

⁷¹ Обсуждение этого критерия см. на стр. 56.

«подозрительный». Термины «подозрительный» и «подозрение» имеют достаточно широкий диапазон значений и могут относиться к ситуациям, в которых «порог фактической обоснованности» очень низок. Например, в контексте законодательства Великобритании и Шотландии было отмечено, что обычное значение этого слова включает «предположение чего-либо без всяких фактических оснований или на базе незначительных фактических оснований»⁷². Аналогичным образом, в США термин «подозрение» определяется как «предположение или предчувствие существования чего-то неправильного, основанное на несущественных фактах или не подкрепленное никакими фактами, без каких-либо определенных доказательств»⁷³. Во французском языке термин «*soupçon*» (подозрение) также имеет несколько значений, некоторые из которых предполагают наличие чрезвычайно незначительных доказательств, например, «просто догадка, мнение, суждение или гипотеза или интуитивное заключение...»⁷⁴. Хотя эти определения не имеют силы закона, они наглядно показывают, что термины «подозрение» и «подозрительный» могут иметь самые разнообразные значения.

Использование столь всеобъемлющего критерия дает значительную свободу действий учреждениям, представляющим сообщения, в принятии решения о том, представлять сведения об определенных операциях или нет. Такая свобода действий согласуется с точкой зрения о том, что сотрудники финансовых учреждений должны принимать решение о том, какие операции являются подозрительными, исходя из своей квалификации, опыта и знания клиента, а не на основе жесткого набора правил. В то же время использование подобного критерия возлагает большое бремя на учреждения, представляющие сообщения, и, как правило, также ведет к увеличению количества сообщений о подозрительных операциях, получаемых ПФР. Это создает дополнительную нагрузку на ПФР, которому требуется больше персонала и других ресурсов (включая доступ к информации) для анализа сообщений. Некоторые страны, в частности, ввиду санкций, применяемых в случае непредставления сообщений, приняли меры по ограничению свободы действий учреждений, представляющих сообщения. В одних случаях это было сделано путем конкретизации требуемой «подозрительности», в других — путем полного отказа от использования критерия «подозрительности».

⁷² Alastair N. Brown, "Money Laundering: A European and U.K. Perspective," [1997] 8 *J.I.B.L.* 307, стр.309. С точки зрения автора, в контексте обязательства по представлению сведений «термин «подозрение» означает состояние ума, считающего, что существует реальная возможность того, что определенное лицо является [преступником]».

⁷³ Bryan A. Garner, Ed. in Chief, *Black's Law Dictionary*, Seventh Edition, West Group, St. Paul, Minnesota, 1999, стр.1460.

⁷⁴ "Simple conjecture, avis, hypothèse ou intuition concernant quelque chose sans connotation défavorable," *Trésor de la Langue Française*, — размещено в Интернете по адресу <http://zeus.inalf.fr>.

В определенных странах была сделана попытка внести большую четкость в значение слова «подозрение» путем введения на законодательном уровне требования того, чтобы подозрения были основаны на каких-либо фактических наблюдениях. Например, в швейцарском законодательстве о борьбе с отмыванием денег используется категория «*souçon fondé*» (в неофициальном переводе, опубликованном швейцарскими официальными органами, — «обоснованное подозрение») ⁷⁵, то есть подозрение, базирующееся на какой-либо фактической основе, пусть даже очень слабой. В австралийском законодательстве также используется более объективный критерий, и от торговцев, ведущих наличные операции, требуется сообщать об операциях, если у них есть «достаточные основания подозревать, что информация», которой они располагают, может быть значимой для расследования правонарушения или судебного преследования ⁷⁶. Такие законы, возможно, сделали критерии более объективными, но в то же время отмечается, что они могли привести к повышению «порога требуемой фактической обоснованности» ⁷⁷.

Еще одним способом, призванным до некоторой степени ограничить диапазон возможных толкований термина «подозрение», является создание механизма, при котором задача конкретизации термина возлагается на некоторый орган. Данный подход использован в Люксембурге, где Комиссия по надзору за финансовым сектором (*Commission de Surveillance du Secteur Financier* (CSSF)) выпустила циркуляр, в котором содержится набор индикаторов, призванных конкретизировать обязательство по представлению сообщений ⁷⁸. Эти индикаторы аналогичны 39 признакам отмывания денег, сформулированным ранее Швейцарской

⁷⁵ *Loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier du 10 octobre 1997* (Федеральный акт о борьбе с отмыванием денег в финансовом секторе от 10 октября 1997 года) статья 9, пункт 1 [Швейцария].

⁷⁶ *Financial Transaction Reports Act 1988 (as amended)*, Section 16 (1) (b) (ii) [Австралия].

⁷⁷ В европейском контексте поднимались вопросы о том, насколько эти положения согласуются с надлежащим разделением функций между финансовыми учреждениями и ПФР. В недавнем докладе отмечалось, что законодательные положения воспринимаются как требующие, чтобы подозрения были «хорошо обоснованными» или «очень хорошо обоснованными», и это комментируется следующим образом: «задача определения того, является ли данное подозрение требующим дальнейшего расследования со стороны полиции, лежит, прежде всего, на самих компетентных органах [то есть ПФР]. Текст некоторых законодательных актов может создавать впечатление, что на сотрудников кредитных и финансовых учреждений могут возлагаться некоторые функции по проведению расследований. При разработке и пересмотре законодательства государствам необходимо соблюдать осторожность, чтобы не создать ненамеренно дополнительных трудностей, которые придется преодолевать кредитным и финансовым учреждениям, прежде чем они могут представить сообщения». (Council of Europe, European Committee on Crime Problems, Select Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures, *A Review of the Anti-Money Laundering Systems in 22 Council of Europe Member States, 1998–2001*, пункт 149).

⁷⁸ *Circulaire IML 94/112 dated November 25, 1994*, annex I [Люксембург].

федеральной банковской комиссией в рамках положения Закона о борьбе с отмыванием денег, посвященного выявлению операций с высокой степенью риска⁷⁹. В Литве критерии, уточняющие определение того, что такое «подозрительные» операции, были сформулированы в постановлениях правительства⁸⁰. В других странах, например, в Канаде⁸¹, ПФР приняло руководящие принципы, которые, не являясь частью законодательных актов или нормативных положений и не будучи обязательными для исполнения, призваны помочь учреждениям, представляющим сообщения, в выявлении подозрительных операций.

Другие юрисдикции избегают использования в законодательстве термина «подозрение» или его вариантов и стараются положить в основу обязательства по представлению сообщений более объективный критерий. В этой связи можно отметить, что директива ЕС по предотвращению отмывания денег требует от государств-членов введения обязательства для соответствующих юридических и физических лиц информировать компетентные органы «о любых фактах, которые могут указывать на отмывание денег»⁸². Испанское законодательство требует представлять сведения «о любом факте или операции, в отношении которых существуют признаки или несомненные доказательства их связи с отмыванием...»⁸³.

Еще один подход, при котором не используется термин «подозрение» в качестве основания обязательства по представлению сведений, принят в Нидерландах, где обязательство по представлению сообщений основано на «необычности» операции. Голландское законодательство требует от лиц, на которые распространяется обязательство по представ-

⁷⁹ *Ordonnance de la Commission fédérale des banques en matière de lutte contre le blanchiment d'argent du 18 décembre 2002* (Постановление Швейцарской федеральной банковской комиссии в отношении борьбы с отмыванием денег от 18 декабря 2002 года), статья 8 и приложение [Швейцария].

⁸⁰ Decision of the government of May 15, 2003, supplementing government Decision of September 6, 2002 on the approval of the criteria under which a monetary operation is considered suspicious *Official Gazette*, No. 49-2177, May 21, 2003 [Литва] (Постановление правительства от 15 мая 2003 года, дополняющее постановление правительства от 6 сентября 2002 года об утверждении критериев, при которых денежная операция считается подозрительной).

⁸¹ См., например, *Guideline 1, Background*, и *Guideline 2, Suspicious Transactions*, оба документа опубликованы 23 марта 2003 года; все руководства размещены на сайте Fintrac в Интернете по адресу: <http://www.fintrac.gc.ca>.

⁸² Directive 2001/97/EC of the European Parliament and of the Council of December 4, 2001 amending Council Directive 91/308/EEC on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering, Article 6, paragraph 1(a) [Европейский союз]. Критерий не менялся с момента принятия Директивы 1991 года.

⁸³ Law 19/193 of the December 28, 1993 concerning specific measures for preventing the laundering of capital, Article 3, par. 4 (a) (Закон 19/193 от 28 декабря 1993 года об особых мерах по предотвращению отмывания капитала, статья 3, пункт 4 (a)) [Испания].

лению сведений, сообщать о «необычных» операциях⁸⁴. При таком подходе нет необходимости связывать операцию с подозрением в уголовном преступлении; достаточно факта необычности операции. Министры юстиции и финансов совместно отвечают за принятие «индикаторов», при необходимости — для каждой категории операций, на период, не превышающий шести месяцев, после консультаций с ПФР. После утверждения правительством индикаторы получают статус постоянных⁸⁵. Текущий список индикаторов содержит индикаторы, применимые в общем случае, а также индикаторы, касающиеся определенных типов операций, например, контрактов по страхованию жизни, операций с кредитными картами и операций в казино⁸⁶.

В «промежуточном» варианте на различных этапах идентификации операций, о которых требуется представить сведения, используются оба критерия — и «необычности», и «подозрительности». В Колумбии, например, любая операция, которая не характерна для данного клиента, или подпадает под одну из категорий объективных признаков, определенных учреждением, представляющим сведения, будет расцениваться как «необычная». Затем учреждение, представляющее сведения, осуществляет дальнейшую проверку такой операции, чтобы определить, имеются ли у нее экономические и юридические основания. Если такие основания отсутствуют, операция считается «подозрительной», и сведения о ней передаются в ПФР⁸⁷.

Рекомендации ФАТФ 2003 года оставляют на усмотрение каждой отдельной страны решение вопроса о конкретном характере подозрений, которые требуются, чтобы возникло обязательство о представлении сообщений. В Рекомендации 13 говорится о финансовом учреждении, которое «подозревает или имеет достаточные основания для подозрений в отношении того», что средства связаны с преступной деятельностью⁸⁸. Хотя характер определения обязательства по представлению сообщений

⁸⁴ Disclosure of Unusual Transactions (Financial Services) Act of December 16, 1993, Article 9, par. 1 (Закон о раскрытии информации о необычных операциях (финансовых услугах) от 16 декабря 1993 года, статья 9, пункт 1) [Нидерланды].

⁸⁵ Там же, статья 8.

⁸⁶ Перечень индикаторов, действующих с 28 января 2002 года, можно получить в Министерстве торговли [Нидерланды].

⁸⁷ Circular 25 of 2003 of the Superintendency of Banks, Chapter 11, Sections 2.3.1.3. and 2.3.1.4. (Циркуляр Управления банковского надзора № 25 2003 года, глава 11, разделы 2.3.1.3 и 2.3.1.4) [Колумбия].

⁸⁸ При обсуждении обязательства о представлении сведений в *Консультационном документе* проводится четкое разграничение категории «подозревать» (описываемой как субъективный критерий) и «иметь достаточные основания подозревать» (объективный критерий) (пункт 139). Однако на практике, как видно из примеров, упомянутых в тексте, эта граница в некоторой степени стирается в контексте, в котором используется термин «подозревать» (включая определяющие выражения и использование обязательных индикаторов подозрений).

в разных странах является различным, неизменным остается факт, что финансовые учреждения и другие субъекты, представляющие сведения, подчиняющиеся правилу «знай своего клиента», имеют наилучшие возможности для выявления подозрительных или необычных операций.

Что считается преступной деятельностью для целей обязательства по представлению сообщений?

Как указывалось в Рекомендациях ФАТФ 1996 года, основная цель введения обязательства по представлению сообщений заключается в том, чтобы предоставить ПФР информацию об операциях со средствами, которые могут быть получены в результате преступной деятельности⁸⁹. Выражение «преступная деятельность» повторяется в Рекомендациях 2003 года. Однако на практике диапазон уголовных преступлений, попадающих в категорию «преступная деятельность», — и, соответственно, вызывающих обязательство представить сведения об операции, с которой они связаны, — в разных странах неодинаков. В то время как в большинстве стран это обязательство определяется через отмывание денег, в некоторых странах используется иной подход. Например, в Бельгии, где первичные преступления определяются очень широко, и к ним относятся все уголовные преступления⁹⁰, обязательство по представлению сообщений ограничивается только теми случаями, когда существуют подозрения о том, что происхождение средств связано с одним из входящих в ограниченный список видов преступлений⁹¹.

При разработке Рекомендаций 2003 года была предпринята попытка дать дальнейшие разъяснения по данному вопросу. Новая Рекомендация 13 и пояснительное примечание к ней определяют стандартные критерии наступления обязательства по представлению сообщений путем отсылки к определению первичных преступлений в связи криминализацией отмывания денег, сформулированного в Рекомендации 1. Норма о криминализации, в свою очередь, опирается на Венскую конвенцию 1988 года и Палермскую конвенцию. В Венской конвенции в качестве первичных преступлений рассматривались только преступления, связанные с наркотическими средствами, однако в принятой позднее Палермской конвенции был установлен общий принцип, согласно которому понятие первичного (основного) преступления должно включать «самый широкий круг основных преступлений» и «все серьезные преступления»,

⁸⁹ Рекомендация ФАТФ 15 [1996 год].

⁹⁰ Criminal Code, article 505, paragraph 1 (Уголовный кодекс, статья 505, пункт 1) [Бельгия].

⁹¹ *Loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme*, I (Закон от 11 января 1993 года о предотвращении использования финансовой системы в целях отмывания денежных средств и финансирования терроризма, I) [Бельгия].

которые определяются в конвенции как преступления, наказуемые лишением свободы на срок не менее четырех лет⁹².

Исходя из Палермской конвенции, в Рекомендации 1 ФАТФ (2003 года) устанавливается, что «страны должны распространить применение уголовной ответственности за преступления по отмыванию денег на все серьезные правонарушения, с тем чтобы включить как можно более широкий диапазон первичных преступлений». Кроме того, в Рекомендации оговаривается, что закон должен включать, как минимум, некоторый спектр преступлений в каждой категории преступлений, приведенной в глоссарии. Далее, обязательство по представлению сообщений определяется в Рекомендации 13 с помощью подозрения в том, что средства «получены в результате преступной деятельности», которая определена в пояснительных примечаниях как относящаяся «а) ко всем преступным действиям, которые служат составом первичного преступления, лежащего в основе отмывания денег в юрисдикции; б) по меньшей мере к тем преступлениям, которые послужили бы составом первичного преступления в соответствии с Рекомендацией 1». В пояснительном примечании добавляется, что всем странам «настоятельно рекомендуется принять альтернативу а)». Аналогичное требование содержится в Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма, в которой в качестве стандарта устанавливается сообщение об «операциях, предположительно связанных с преступной деятельностью»⁹³.

Сообщения об операциях, связанных с финансированием терроризма

Помимо представления сообщений об операциях, которые, как подозревается, связаны с отмыванием денег, страны также должны обеспечить представление соответствующими субъектами сведений об операциях, которые, как подозревается, связаны с терроризмом. Этот новый стандарт был введен принятием Специальных рекомендаций ФАТФ о финансировании терроризма в октябре 2001 года⁹⁴.

В большинстве стран введен этот стандарт, для чего внесены соответствующие поправки в закон, содержащий обязательство по представлению сообщений. В некоторых странах может отсутствовать необходимость в таких поправках. Это имеет место в тех случаях, когда обязательство по представлению сообщений сформулировано достаточ-

⁹² Палермская конвенция, статья 2 б) и статья 6, пункт 2 а) и б). Конвенция также устанавливает специальное правило для стран, использующих перечни видов преступлений, которые должны включать в качестве первичных преступлений «всеобъемлющий круг преступлений, связанных с деятельностью организованных преступных групп» (*там же*, пункт 2 б)).

⁹³ Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма, статья 18, пункт 1 б) (см. приложение IX).

⁹⁴ Специальная рекомендация IV (см. приложение VIII).

но широко, например, в тех случаях, когда это обязательство распространяется на операции, которые, как подозревается, связаны с любой преступной деятельностью, а финансирование терроризма в данной юрисдикции считается уголовным преступлением. В отличие от операций по отмыванию денег, операции по финансированию терроризма являются преступными не из-за криминального происхождения средств, а ввиду преступных намерений, с которыми осуществляются эти операции. Для обеспечения выявления таких операций, часто представляющихся «нормальными» во всех отношениях, помимо своих незаконных целей, может потребоваться обучение персонала учреждений, представляющих сведения.

Сообщения об операциях сверх определенной суммы

До того как практика представления сообщений о подозрительных операциях стала международной нормой, в странах, в которых действовали системы предотвращения отмывания денег, выявление преступной деятельности опиралось на анализ крупных операций. В некоторых юрисдикциях сообщения о крупных операциях по-прежнему ценятся как дополнительный источник оперативной информации и средство для восстановления «денежного следа» при обнаружении признаков преступной деятельности и проведении уголовных расследований⁹⁵.

Такая система действует в ряде стран. В США финансовые учреждения обязаны представлять сведения обо всех наличных операциях, объем которых превышает 10 000 долларов, в центральную базу, находящуюся под надзором Сети по борьбе с финансовыми преступлениями (FinCEN) (за исключением случаев освобождения от данного требования)⁹⁶. С января 2003 года в Канаде действует система, в соответствии с которой требуется представлять сообщения обо всех операциях с наличными средствами сверх установленной суммы (10 000 канадских долларов)⁹⁷. Эти сообщения должны направляться в канадское ПФР. Требуется также представление сведений о международных телеграфных переводах

⁹⁵ В Рекомендации 19 ФАТФ указывается, что странам следует рассмотреть вопрос о «целесообразности и полезности системы, согласно которой финансовые учреждения сообщают обо всех внутренних и международных операциях с наличной валютой сверх установленного уровня национальному центральному ведомству, имеющему автоматизированную базу данных, к которой имеют доступ компетентные органы для использования в делах по отмыванию денег или финансированию терроризма при условии применения строгих гарантий, обеспечивающих надлежащее использование информации».

⁹⁶ Обязательство о представлении сообщений содержится в нормативном акте 31 CFR 103.22, принятом на основании Закона о банковской тайне (Bank Secrecy Act (31 U.S.C. 5311 *et seq.*)) [США].

⁹⁷ Proceeds of Crime Money Laundering and Terrorist Financing Regulations, Section 12. (1) and others (Нормативные акты об отмывании денег, полученных преступным путем, и борьбе с финансированием терроризма, раздел 12. (1) и другие) [Канада]. Это обязательство о представлении сообщений вступило в силу 31 января 2003 года.

сверх этой суммы⁹⁸. Аналогичные требования существуют в Австралии, где торговцы, проводящие наличные операции, должны представлять сведения о денежных операциях, в которых они являются одной из сторон, с наличной валютой (в форме монет или банкнот) на сумму от 10 000 австралийских долларов, а также обо всех международных телеграфных переводах⁹⁹. Обязательство представлять сведения об операции может возникать как ввиду ее подозрительности, так и в связи с тем, что ее сумма превышает установленный порог.

Такие системы генерируют огромное количество сообщений, и для действенного управления их работой требуется использование сложного вычислительного оборудования как в учреждениях, представляющих сообщения, так и в ПФР. В США в 2002 финансовом году система сообщений о наличных операциях генерировала более 12 миллионов сообщений¹⁰⁰. Законодательство предусматривает освобождение от обязательного представления сообщений для оговоренных финансовых учреждений, государственных органов и предприятий с устоявшейся репутацией, проводящих операции с большими объемами наличных средств в ходе своей обычной деятельности.

Сообщения о перевозке наличной валюты и обращающихся инструментов на предъявителя через границу

Растущее число международных документов побуждает страны к введению системы представления сообщений о перемещении валюты через границы. В Рекомендации 19 ФАТФ указывается, что «страны должны рассмотреть вопрос о принятии практических мер для выявления или мониторинга физических перевозок валюты и обращающихся инструментов на предъявителя через границу, применяя при этом строгие гарантии, обеспечивающие надлежащее использование информации без какого-либо ограничения свободы движения капитала». Палермской конвенцией предполагается рассмотрение вопроса о введении аналогичного положения¹⁰¹. Конвенция ООН против коррупции также содержит аналогичное положение, дополняемое тем, что «такие меры могут включать требование о том, чтобы физические лица и коммерческие предприятия сообщали о трансграничных переводах значительных объемов на-

⁹⁸ Там же. Требование о предоставлении сведений о телеграфных переводах было введено в действие поэтапно в течение 2002 и 2003 годов.

⁹⁹ Financial Transaction Reports Act 1988, Section 7 и AUSTRAC Guideline No. 2 (Закон о предоставлении сообщений о финансовых операциях 1988 года, раздел 7 и Руководящий принцип AUSTRAC № 2) [Австралия].

¹⁰⁰ *Use of Currency Transaction Reports, Report to the Congress submitted by the Financial Crimes Enforcement Network on behalf of the U.S. Department of the Treasury, October 2002*, стр. 2.

¹⁰¹ Палермская конвенция, статья 7, пункт 2 (приложение X).

личных денежных средств и передачах соответствующих оборотных инструментов»¹⁰². В Чешской Республике, например, таможенные органы обязаны уведомить ПФР, если в ходе выполнения своих обязанностей они устанавливают факт перевозки действующих банкнот, монет, чеков или дорожных чеков на сумму, превышающую 350 000 чешских крон (приблизительно 13 000 долларов США)¹⁰³.

Данные от других ПФР

Одной из важнейших функций ПФР является беспрепятственный обмен финансовой и разведывательной информацией с другими ПФР. Принципы обмена информацией между ПФР определены в выпущенных Эгмонтской группой «Принципах обмена информацией между подразделениями финансовой разведки по делам об отмывании денег», которые обсуждаются ниже в настоящей главе¹⁰⁴. Законодательство, регулирующее обмен информацией между ПФР, должно допускать беспрепятственное осуществление такого обмена.

Любое ПФР может получать финансовую информацию от иностранных ПФР по запросу или по своей инициативе, если иностранное ПФР получает финансовую информацию или в его распоряжении оказывается оперативная информация, которая, по его мнению, может представлять интерес для данного ПФР. В последнем случае ПФР, получившее информацию, должно проанализировать ее, как любую подобную информацию, и определить, дает ли она сведения об имеющей место незаконной деятельности.

Правила, относящиеся к субъектам, представляющим сообщения

Конфиденциальность клиентской информации

Должностные лица и сотрудники финансовых учреждений, как правило, обязаны не разглашать получаемую ими в ходе их работы информацию о клиентах. Эта обязанность обычно считается подразумеваемым условием контракта между финансовым учреждением и его клиентом. В ряде стран, помимо подобной обязанности хранить конфиденциальность, в законодательстве устанавливается обязательство

¹⁰² Конвенция ООН против коррупции, статья 14, пункт 2 (приложение XI).

¹⁰³ Money Laundering Act, No. 61/1996 Coll., as amended by Act No. 15/1998 Coll., Article 5 (Закон об отмывании денег, № 61/1996 Свода, с поправками, внесенными Законом № 15/1998 Свода, статья 5) [Чешская Республика].

¹⁰⁴ Дополнение к Заявлению о целях Эгмонтской группы. См. приложение V.

соблюдения тайны, нарушение которого может привести к применению уголовных санкций¹⁰⁵.

Охрана клиентской информации может подкрепляться и другими законами. Так, во многих странах приняты законы с целью защиты конфиденциальности личной информации, содержащейся в электронных базах данных. Эти законы часто ограничивают направления использования имеющейся у финансовых учреждений клиентской информации и перечень обстоятельств, в которых эти учреждения могут представлять такую информацию третьим сторонам¹⁰⁶. Для того чтобы обеспечить функционирование системы представления сообщений в целях борьбы с отмыванием денег требуется преодолеть эти разнообразные ограничения на право финансовых учреждений разглашать клиентскую информацию. Обычно эта задача решается путем включения специальных положений в законы, устанавливающие обязательства по представлению сообщений. Обязанность по представлению информации должна включать не только представление сообщений о подозрительных операциях и других сообщениях, но также обязанность учреждения отвечать на последующие запросы информации со стороны ПФР, в том числе запросы о предоставлении соответствующих документов.

Рекомендации ФАТФ 2003 года содержат общее положение относительно того, что «страны должны гарантировать, что законы о тайне финансовых учреждений не будут препятствовать применению рекомендаций ФАТФ»¹⁰⁷. Распространение обязательства по представлению сведений на представителей ряда нефинансовых профессий в рамках реализации выдвинутой Группой восьми инициативы относительно «контролеров» подняло сложные вопросы в отношении обязанностей по соблюдению конфиденциальности, связанных с этими видами профессиональной деятельности. Особенно остро этот вопрос стоит в сфере юридических профессий, где требования в отношении конфиденциальности традиционно были очень высокими.

¹⁰⁵ Во Франции, например, уголовные санкции за нарушение обязательств по соблюдению тайны применяются к должностным лицам и служащим «кредитных учреждений» (Code monétaire et financier, article L-511-33) [Франция].

¹⁰⁶ См. Convention for the Protection of Individuals With Regard to Automatic Processing of Personal Data, Strasbourg, January 28, 1981 (Council of Europe, ETS no. 108), и Explanatory Report on the Convention. (Конвенция о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера, Страсбург, 28 января 1981 года (Совет Европы, ETS № 108) и Пояснительный доклад по Конвенции).

¹⁰⁷ Рекомендация 4. Обсуждение противоречия между защитой частной информации и обязательствами по представлению сведений субъектами, подпадающими под действие законодательства по БОД, см. в работе Guy Stessens, 2000, *Money Laundering: A New Law Enforcement Model*, (Cambridge, England: Cambridge University Press), стр. 143–145.

Правила против предупреждения клиентов

Во избежание перевода подозрительных финансовых средств из учреждения, представляющего сведения, и затруднения хода расследований вследствие того, что подозреваемому становится известно о нем, важно, чтобы учреждения, представляющие сведения, не информировали держателей счетов и клиентов о подаваемых в ПФР сообщениях о подозрительных операциях¹⁰⁸. Подобное положение содержится во многих законах против отмывания денег, а также в Рекомендации 14 ФАТФ.

Освобождение представляющего сообщения учреждения и его сотрудников от ответственности за представление сообщений с честными намерениями

Обязательство по представлению сообщений о подозрительных операциях с очевидностью предполагает, что лицо, с честными намерениями представляющее такие сведения, должно быть освобождено от ответственности за юридические последствия такого разглашения информации. Рекомендациями ФАТФ это положение установлено как норма с 1990 года.

Подобный иммунитет имеет два аспекта. Во-первых, в законе, требующем представления сообщений о подозрительных операциях, должно четко оговариваться, что лица, представляющие такие сообщения, освобождаются от юридических требований в отношении соблюдения профессиональной тайны и конфиденциальности. Во-вторых, лица, с честными намерениями представляющие требуемые сообщения, должны также быть защищены от возможной ответственности в отношении лиц, указанных в сообщениях, которые, в случае если им станет известно о таком раскрытии информации, могут попытаться потребовать возмещения убытков, нанесенных лицами, представившими сообщения.

Законы об иммунитете представляющих сообщения субъектов различаются по сфере охвата. Законодательство Бельгии является в этом отношении особенно всеобъемлющим. Им устанавливается следующее: «указанные [в законодательстве о БОД] учреждения или лица, их сотрудники и представители, с честными намерениями представившие информацию согласно [соответствующим положениям законодательства о БОД], не могут подвергаться какому-либо гражданскому, уголовному или дисциплинарному разбирательству или каким-либо профессиональным санкциям»¹⁰⁹. В Лихтенштейне в законе конкретно оговаривается

¹⁰⁸ Установленная с этой целью норма содержится в Рекомендациях ФАТФ с момента выхода первого варианта рекомендаций в 1990 году.

¹⁰⁹ Law of January 11, 1993 on Preventing Use of the Financial System for Purposes of Laundering Money, Article 20 (Закон «О предотвращении использования финансовой системы в целях отмывания денег» от 11 января 1993 года, статья 20) [Бельгия].

каждый из двух названных аспектов данной Рекомендации: «Любое лицо, представляющее сведения в ПФР [...] в соответствии с [законом], — в случае когда представление информации оказалось необоснованным, — освобождается от любой ответственности при условии, что в его/ее действиях отсутствовали умысел и/или грубая небрежность. Действия по представлению информации не являются незаконными с точки зрения уголовного права при условии, что представляющее информацию лицо не имело намерения сообщить ложные сведения»¹¹⁰. В Южно-Африканской Республике в законе также оговариваются оба названных аспекта: «Никакие меры, уголовные или гражданские, не могут применяться [против лица или учреждения, представляющего сведения] добросовестно выполняющего положения настоящего Закона [...]»¹¹¹. В Нидерландах освобождение от ответственности за ущерб, причиненный третьим сторонам, имеет более узкий характер, поскольку оно ограничивается следующим образом: «за исключением случаев, когда, учитывая все обстоятельства, есть разумные основания утверждать, что раскрывать информацию не следовало»¹¹².

Форма и содержание сообщений, представляемых в ПФР

В некоторых странах право определения формы и содержания сообщений делегируется ПФР. Такая практика используется, например, в Нидерландах¹¹³. В Австралии приложения к соответствующему закону содержат перечень подлежащих сообщению фактов для каждого типа субъектов, представляющих сведения. Перечни подлежащих сообщению элементов могут дополняться или сокращаться на основании положений, издаваемых правительством¹¹⁴.

Во многих странах сведения должны подаваться в письменной форме, но предусматривается также возможность подачи устных сообщений (например, по телефону) в экстренных случаях. Обычно после представления сообщения в устной форме требуется подать его пись-

¹¹⁰ Due Diligence Act of May 22, 1996, Article 9 (3). (Закон о должной осмотрительности, от 22 мая 1996 года, статья 9(3)) [Лихтенштейн].

¹¹¹ Financial Intelligence Centre Act, 2001, Section 38(1). (Закон о Центре финансовой разведки, 2001 год, раздел 38(1)) [Южно-Африканская Республика].

¹¹² Disclosure of Unusual Transactions (Financial Services) Act, Article 13. (Закон о раскрытии информации о необычных операциях (финансовых услугах), статья 13) [Нидерланды].

¹¹³ Там же, статья 11 [Нидерланды].

¹¹⁴ Financial Transaction Reports Act 1988, as amended, and Schedules 1–4 (Закон о сообщениях о финансовых операциях от 1988 года, с внесенными поправками, и приложения 1–4); с юридической точки зрения нормативные акты принимаются Генерал-губернатором (раздел 43 названного Закона) [Австралия].

менное подтверждение¹¹⁵. ПФР, как правило, предоставляют стандартную форму для сообщений для каждого конкретного типа учреждений.

В некоторых странах сообщения можно представлять в электронной форме. Электронная форма подачи сведений предусматривает не только автоматизированное создание пакетов сообщений, отправляемых через электронные средства связи, как поступают многие крупные финансовые учреждения в случае представления сведений по особо крупным операциям с наличными средствами, но и возможность для сообщающих сведения субъектов подавать информацию, заполняя на экране компьютера форму, предоставляемую подразделением финансовой разведки. В ряде экономически развитых стран подавляющее большинство сообщений подается в электронной форме.

При этом в менее развитых в экономическом отношении странах может не быть инфраструктуры, необходимой для широкого использования информационных технологий. В таких странах сообщения обычно представляются на бумажных бланках, и, если у ПФР есть такая возможность, эти сообщения могут затем проходить электронную индексацию или вводиться в локальную защищенную базу данных.

В большинстве случаев информация, которая должна содержаться в сообщении о подозрительной операции, включает не только конкретные сведения об операции или клиенте, но также и изложение причины или причин, по которым операция считается подозрительной, или фактов, делающих ее подозрительной.

Улучшение потока сообщений и повышение их качества

Для обеспечения соблюдения обязательств по представлению сообщений в рамках БОД/ПФТ необходимо реализовать комплекс мероприятий, призванных улучшить поток сообщений и повысить их качество без применения санкций, например, повысить степень информированности и организовать обучение кадров. Такие меры по повышению информированности и обучению, принимаемые ПФР или другим органом надзора, особенно полезны на этапе организации ПФР, когда важно сформировать доверительные отношения между сотрудниками представляющих сообщения учреждений и ПФР. Подобные мероприятия могут также проводиться при распространении обязательств по представлению сообщений на новые сектора.

¹¹⁵ См., например, Law of January 11, 1993 on Preventing Use of the Financial System for Purposes of Laundering Money, Article 12, paragraph 1 (закон «О предотвращении использования финансовой системы в целях отмывания денег» от 11 января 1993 года, статья 12, пункт 1) [Бельгия].

Вместе с тем, должны также быть приняты меры воздействия, обеспечивающие понимание всеми заинтересованными учреждениями обязательного характера требований по представлению сообщений, и эти меры должны применяться к учреждениям, не выполняющим требований, если другие меры не дали желаемого результата. Применение санкций в надлежащих случаях также позволяет четко продемонстрировать всем субъектам, обязанным представлять сообщения, решимость ПФР (или иного органа надзора) добиваться удовлетворительного уровня представления сообщений.

Работа по информированию субъектов

Прежде чем налагать санкции на субъектов, не выполняющих свои обязательства, для повышения качества и улучшения потока сообщений можно принять ряд других мер. Одним из возможных подходов является исследование используемой в различных секторах практики представления сообщений, чтобы на этом основании организовать обучение и другие мероприятия по информированию для секторов, которые в этом особенно нуждаются. С этой целью ПФР может проанализировать исходные данные по каждому представляющему сообщения субъекту определенного сектора — данные по объемам операций, доле рынка, характеру деятельности и другим факторам — и получить общую оценку числа сообщений, которые, предположительно, может представлять каждый субъект. Затем ведется наблюдение за практикой представления сообщений в каждом секторе, и на тот случай, если число полученных и «ожидавшихся» сообщений не совпадает, могут быть предусмотрены различные действия.

Программы обучения могут быть ориентированы на учреждения в тех секторах, в которых обнаружена наибольшая потребность в улучшении ситуации. Обучающие программы могут быть также направлены на представителей секторов, которые были дополнительно включены в список учреждений, представляющих сообщения. Непосредственной целью участия сотрудников ПФР в проведении обучения в намеченных секторах является улучшение представления сообщений, однако обучение можно рассматривать и как начало двусторонних отношений между ПФР и субъектами, относящимися к данному сектору. Может быть также проведен анализ качества поступающих из каждого сектора сообщений¹¹⁶. Полученные результаты могут сообщаться представляющим сведения субъектам либо коллективно, на собраниях представителей секторов, либо в индивидуальном порядке.

¹¹⁶ ПФР Гондураса разработало систему электронного мониторинга качества раскрываемой финансовой информации (то есть СПО), представляемой в ПФР соответствующими субъектами. Эта система зарекомендовала себя как эффективное средство контроля за качеством представляемых в ПФР и анализируемых им финансовых данных.

Некоторые ПФР используют еще один механизм: они требуют от субъектов, представляющих сообщения (пользуясь требованиями, предусмотренными в законодательстве), периодически информировать ПФР о проводимой ими работе по БОД/ПФТ и в том числе подавать статистические данные по сообщениям, направленным в ПФР. Затем ПФР может проверить, соответствуют ли представленные данные фактическим полученным сообщениям. Если обнаружено несоответствие, ПФР или орган надзора должны потребовать от представляющего сообщения субъекта объяснения обнаруженных расхождений. Такая система способствует использованию представляющими сообщения субъектами эффективных систем мониторинга их деятельности по представлению сообщений.

Административные санкции

После проведения в течение определенного времени программы информирования субъектов ПФР¹¹⁷ необходимо рассмотреть вопрос о тех субъектах, у которых уровень представления сообщений ниже, чем по сектору в целом. При этом следует разграничивать случаи непредставления сведений о «наличных» или других операциях сверх установленной суммы и случаи несообщения о подозрительных операциях. Для первого случая (как и для любых других обязательств по представлению сообщений на основании объективного критерия) можно провести фактическую проверку, позволяющую определить, требовалось ли представление сведений по определенной операции; в отношении подозрительных операций требуется вынесение субъективного суждения на основе совокупности фактов по делу. В этой связи следует отметить полезность внутренних инструкций, касающихся выявления подозрительных операций.

Если уровень представления сообщений о подозрительных операциях низок, то путем изучения выборки операций можно выявить, в какой степени не представлялись сведения по операциям, о которых должно было бы быть сообщено ПФР. В случае выявления высокого уровня непредставления сообщений об операциях ПФР может попытаться установить, следовали ли такие субъекты надлежащим инструкциям о выявлении подозрительных операций. В этой связи отдельные решения о непредставлении сообщений о конкретных операциях менее важны, чем выявляемые благодаря им закономерные особенности. Принятые решения о непредставлении сообщений следует изучить с учетом анализа, проведенного с целью определения того, являются ли эти решения частью систематического непредставления сообщений.

¹¹⁷ Полномочие налагать административные санкции может быть предоставлено ПФР или другому органу надзора. В настоящем разделе с целью упрощения излагаемого материала упоминается только ПФР.

В законодательстве может предусматриваться широкий спектр административных санкций в отношении субъектов, не выполняющих установленные требования, и применение той или иной санкции зависит от серьезности правонарушения. Типичный набор дифференцированных административных санкций обычно включает предупреждения, выговоры, штрафы различных размеров и, в конечном счете, аннулирование разрешения на ведение деятельности субъектом-нарушителем. Публикация этих санкций (где это допускается или требуется) может способствовать обеспечению осведомленности всех субъектов, обязанных представлять сообщения, о наличии контроля за соблюдением соответствующих обязательств.

В разных странах существуют различные процедуры применения административных санкций. ПФР или иной орган надзора обычно уполномочены налагать санкции первого уровня, такие как предупреждение. В некоторых странах ПФР уполномочены применять и другие административные санкции. Например, в Чешской Республике ПФР входит в министерство финансов, а министр финансов уполномочен налагать определенные виды штрафов за несоблюдение положений закона о БОД; но если совершенные нарушения имеют очень серьезный характер и являются основанием для аннулирования лицензии, министр должен передать дело в инстанцию, уполномоченную принимать решения об аннулировании лицензий¹¹⁸. В других странах ПФР могут только инициировать процесс применения санкций, передавая дело в орган надзора или административный суд. Такая система действует в Бельгии, где ПФР не имеет полномочий по применению санкций, и для их наложения он должен передавать дела в компетентные надзорные, регулирующие или дисциплинарные органы. (По отношению к субъектам, не подпадающим под надзор или контроль иного органа, компетентным лицом является министр финансов.)¹¹⁹

Уголовные санкции

В некоторых странах несоблюдение физическими и юридическими лицами обязательств по представлению сообщений в соответствии с законом о БОД является уголовным правонарушением. И хотя результатом рассмотрения дела как в административном, так и в уголовном порядке может стать наложение штрафа на виновного, между административным и уголовным судопроизводством существует очень существенное различие. Во-первых, в случае наложения уголовных санкций, если это

¹¹⁸ Act No. 61 Coll., Chapter 3, Section 12 (1), and 13 (1) (Закон № 61 Свода, глава 3, разделы 12 (1) и 13 (1)) [Чешская Республика].

¹¹⁹ Law of January 11, 1993 on Preventing Use of the Financial System for Purposes of Laundering Money, article 22 (Закон о предотвращении использования финансовой системы в целях отмывания денежных средств от 11 января 1993 года, статья 22) [Бельгия].

предусмотрено уголовным законодательством, непредставление сообщений может быть наказано лишением свободы, в дополнение к штрафам или в качестве альтернативы таковым. В любом случае, судимость по уголовному делу оставляет постоянную отметку в личном деле физического лица и вследствие действующего во многих странах критерия соответствия деловым и этическим требованиям может привести к тому, что данное лицо не будет иметь права занимать руководящие должности в финансовых учреждениях или быть членом совета директоров таких учреждений. Кроме того, факт уголовного преследования часто наносит значительный ущерб репутации фирмы и физического лица, что может иметь негативные коммерческие последствия. Можно также отметить, что при одних и тех же исходных фактах добиться осуждения в уголовном порядке может быть сложнее, поскольку критерии для осуждения (то есть доказанность вины при отсутствии разумных оснований для сомнения) являются более строгими, чем обычно применяемые в административном производстве (то есть перевес доказательств).

Учитывая все вышесказанное, следует осторожно подходить к введению уголовных санкций за нарушение обязательств по представлению сообщений и иных аналогичных обязательств. В некоторых странах криминализованы многие виды действий, нарушающие обязательства, которые налагаются нормами БОД/ПФТ на учреждения, представляющие сообщения. Такая ситуация наблюдается, например, в Южно-Африканской Республике¹²⁰. В других странах сделаны попытки ограничить действия, подлежащие уголовному преследованию, случаями, когда обстоятельства таковы, что нарушение может рассматриваться как результат грубой небрежности. Например, в Монако лицо, которое, «явно пренебрегая своей профессиональной обязанностью проявлять осмотрительность в соответствии с [законом о БОД] и принятыми в его исполнение нормативными положениями», нарушает установленные положения относительно сообщений о подозрительных операциях (в том числе об операциях, не осуществленных по причине возникновения подозрений в рамках БОД/ПФТ), подлежит уголовному преследованию, влекущему за собой наказание в виде штрафов¹²¹.

¹²⁰ Financial Intelligence Center Act, 2001, Sections 46–71 (Закон о Центре финансовой разведки, 2001 год, разделы 46–71) [Южно-Африканская Республика].

¹²¹ Law No.1253 of July 12, 2002 amending Law No.162 of July 7, 1993 on the participation of financial entities in combating money laundering, article 32 (Закон № 1253 от 12 июля 2002 года об изменениях в Законе № 162 от 7 июля 1993 года «Об участии финансовых организаций в борьбе с отмыванием денег», статья 32) [Монако].

Анализ сообщений

Вторым элементом основных функций ПФР в соответствии с определением Эгмонтской группы является анализ сообщений, получаемых от соответствующих субъектов. Анализ проводится с целью определения того, являются ли содержащиеся в сообщениях данные, при необходимости подкрепленные доказательствами со стороны ПФР, достаточным основанием для передачи материалов для дальнейшего расследования или судебного преследования (в зависимости от обстоятельств). Следует, однако, отметить, что на практике могут иметь место существенные различия между странами в том, где проходит грань, разделяющая проводимый ПФР анализ и расследования правоохранительных органов; кроме того, это разделение может зависеть также от типа ПФР.

Между странами есть значительные различия в том, что касается числа получаемых ПФР сообщений. В некоторых случаях их количество может быть очень большим, и ПФР не в состоянии своевременно провести анализ всех этих сообщений. В таких случаях ПФР может прибегать к использованию внутренних критериев для определения приоритетности сообщений и обрабатывать только самые важные из них. В большинстве случаев сообщения о подозрительных операциях и сообщения от других ПФР считаются более приоритетными, чем сообщения, основанные на сумме операции. Однако сообщения, которые не подвергаются немедленному анализу, могут оказаться ценными на последующих этапах анализа приоритетных сообщений и содержать полезные данные для проведения операционного или стратегического анализа. Многие ПФР хранят такие «латентные данные» для последующего использования и сообщают об их использовании спустя несколько месяцев или лет, когда получены новые сообщения и проведено их сопоставление с этими хранящимися данными.

Процесс анализа начинается с получения сообщения, после чего следует сбор дополнительной информации, относящейся к данному вопросу, проводятся различные формы анализа, и заканчивается этот процесс либо составлением подробного досье по делу об отмывании денег (или о финансировании терроризма), которое направляется в правоохранительные органы или прокуратуру, либо заключением об отсутствии в данной деятельности основания для подозрений. После завершения анализа исходное сообщение, которое послужило поводом для его проведения, может оказаться составляющим лишь малую часть досье.

Когда объем получаемых данных превышает определенный предел, возникает необходимость в электронных средствах хранения и анализа информации. В противном случае извлечение данных и их анализ становится слишком трудоемким процессом, и анализ не может проводиться с необходимой тщательностью. Способность быстро анализиро-

вать данные имеет принципиальное значение для системы противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, а автоматизированные базы данных и аналитические инструменты являются важным элементом в арсенале средств для достижения этой цели. Тем не менее следует помнить, что электронные базы данных и программное обеспечение способны только облегчить работу аналитиков, но не могут заменить ее.

Для целей изложения материала целесообразно разделить различные уровни разведывательной информации, составляемой ПФР. Обычно выделяется три уровня: тактическая, операционная и стратегическая информация¹²². Информация каждого уровня имеет свое предназначение, и ни один из уровней не является принципиально более важным, чем другие. Эти три уровня анализа являются взаимодополняющими, и подразделению финансовой разведки полезно проводить анализ на всех трех уровнях.

Тактический анализ

Тактический анализ представляет собой процесс сбора данных, необходимых для доказательства правонарушения, и сопутствующих фактов, проясняющих причины, стоящие за совершением уголовного преступления. Тактический анализ дает тактическую информацию. Хотя можно проводить тактический анализ всех поступающих сообщений, наиболее ценные сведения для выявления преступной деятельности, как правило, будут давать сообщения о подозрительных операциях, и приводимое ниже описание основано на анализе таких сообщений.

Тактический анализ включает сопоставление данных, полученных от представляющих сообщения учреждений, с данными, хранимыми или доступными ПФР, включая списки имен и названий учреждений, адресов и номеров телефонов и данные из других сообщений от соответствующих учреждений. Некоторые из таких учреждений могут представлять тактическую информацию в простейшей форме самостоятельно, включая в свои сообщения дополнительную информацию о клиенте или операции, которая имеется в их базах данных.

Получив сообщение о подозрительной операции, аналитик собирает дополнительную информацию по данному вопросу, компании, операциях или другим элементам конкретного дела, с тем чтобы заложить основу для дальнейшего анализа. Краткое описание основных источников подобной дополнительной информации приводится ниже.

¹²² В некоторых ПФР тактическая и операционная информация относятся к одному уровню.

Собственные данные ПФР

Аналитик соотносит данные из полученного сообщения с информацией из внутренних источников ПФР, например, с данными из полученных ранее сообщений о подозрительных операциях, сообщений о наличных операциях и сообщений о переводах денежных средств через границу (в соответствующих случаях). Для этого вновь поступившие данные разбиваются на компоненты, которые сверяются с упомянутыми выше источниками. Когда компонент совпадает с уже имеющимися данными, информация заносится в подборку данных по данному делу. По завершении сбора дополнительных данных можно начать употребление термина «дело», который может относиться ко множеству отдельных операций.

Общедоступные источники

Информация сверяется с данными, содержащимися в общедоступных источниках, таких как реестры компаний, их отчеты о текущем положении или результатах деятельности, а также отчеты о кредитной истории от частных компаний, аудиторских компаний и бухгалтерских организаций. Даже телефонные базы данных иногда могут оказаться источниками полезной информации.

Базы данных, ведущиеся государственными органами

Проверяются и данные, содержащиеся в государственных базах данных. Эти данные обычно включают налоговую информацию, данные о создании компаний, полицейские досье, иммиграционные и таможенные данные, регистрационные реестры транспортных средств и информацию, являющуюся результатом деятельности надзорных органов. Принципиальное значение имеет то, чтобы эти данные поступали как можно более оперативно и в максимальной степени — в режиме реального времени. В идеальном случае ПФР может иметь прямой доступ к этим базам данных через электронные средства связи на основании закона, нормативного акта или соглашения между соответствующими органами. Более того, некоторые из этих данных могут находиться во внутренней базе данных ПФР.

Дополнительная информация от исходных субъектов, представивших сообщения, и других субъектов

В случае необходимости, если это разрешено, аналитик может вновь обратиться к первичному источнику информации, то есть к финансовым и нефинансовым учреждениям, представившим исходные сообщения, чтобы запросить у них дополнительную информацию. Очень полезно также, если ПФР наделено полномочиями обращаться за информацией в другие учреждения, подпадающие под обязательство о представлении сообщений в рамках БОД/ПФТ, которые могли участвовать в относящихся к данному делу операциях или деятельности подоз-

рительного клиента, даже если эти учреждения не представляли сообщений о них.

Другие ПФР

После того как проведено первичное соотнесение новых поступивших данных с информацией из указанных источников внутри страны и установлено, что имеются основания для подозрения в отмывании денег или связанных с ним правонарушениях, ПФР, при наличии международных аспектов дела, может запросить дополнительную информацию у зарубежных ПФР или других партнеров.

Операционный анализ

Операционный анализ состоит в использовании тактической информации для формулирования различных гипотез относительно возможной деятельности подозреваемого с целью подготовки операционной разведывательной информации. Операционный анализ обеспечивает поддержку процесса расследования. В рамках такого анализа используются все доступные ПФР источники информации для построения моделей поведения, выявления новых целевых объектов, взаимосвязей между субъектом и его сообщниками, построения следственных версий, криминальных характеристик и, если это возможно, прогнозов вероятного будущего поведения. Одним из приемов операционного анализа, который используется в некоторых ПФР, является финансовое профилирование. Этот прием наделяет аналитика методами раскрытия признаков сокрытого дохода у частного лица, группы лиц или организации. Это эффективный косвенный метод сбора, организации и представления вещественных доказательств в отношении финансового статуса субъектов. Профиль может показать, что объект не в состоянии представить законного обоснования расхождений между его доходами и расходами денежных средств. Анализ личных активов может также дать ключ к тому, что связывает субъекта с первичными преступлениями.

В результате операционного анализа получаемая ПФР информация преобразуется в операционную разведывательную информацию, которая может быть передана в правоохранительные органы или прокуратуру для принятия дальнейших мер. Для того чтобы убедиться в адекватности проводимого тактического и операционного анализа, ПФР необходимо отслеживать, насколько его работа способствует успешному проведению судебных преследований.

Стратегический анализ

Стратегический анализ представляет собой процесс формирования совокупности знаний («стратегической информации»), используемых для определения общих направлений работы ПФР в будущем. Главная особенность стратегической информации состоит в том, что она относится

не к отдельным делам, а к новым проблемам и тенденциям. Сфера всякого стратегического анализа, в зависимости от потребностей, может быть узкой или широкой. Это может быть выявление развивающихся моделей криминальных схем в конкретной группе или представление широких концепций новых моделей незаконной деятельности на национальном уровне в целях разработки стратегического плана для ПФР.

Стратегическая информация — это информация, составленная после сбора и анализа всех доступных сведений. Эта работа требует более широкого спектра данных, чем операционный анализ, а также опытных аналитиков. Источниками данных являются сообщения учреждений, представляющих сведения, собственная операционная и тактическая информация ПФР, общедоступные сведения, а также правоохранительные и другие государственные органы. На основании имеющихся данных аналитик может заключить, например о том, что в определенном сегменте финансового сектора или в конкретном регионе имеет место необычный характер или объем операций. Такие выводы могут стать основанием для дальнейших действий ПФР или правоохранительных органов. В более общем плане стратегическая информация может указать на необходимость установления обязательств по представлению сообщений и других обязательств в рамках БОД/ПФТ для новых субъектов. В зависимости от обстоятельств накопленная стратегическая информация может предоставляться другим правоохранительным органам, а также государственным органам, занимающимся разработкой или координацией мер по борьбе с отмыванием денег.

Дальнейшая передача сообщений

Третьей основной функцией ПФР является дальнейшая передача полученной информации и результатов проведенного анализа. Способность ПФР оперативно передавать надежную финансовую информацию и другие связанные с ней сведения внутренним и зарубежным официальным органам имеет решающее значение для успешного выполнения его миссии. Ввиду высокой скорости перемещения денежных средств в финансовые учреждения и из них, а также через национальные границы, ПФР должны обладать способностью максимально оперативного предоставления финансовой информации компетентным органам в целях осуществления правоохранительной деятельности в сфере уголовного права. Способность ПФР оперативно предоставлять надежную информацию имеет большое значение не только для действенности внутренней системы БОД/ПФТ данной страны, но также для ее способности к международному сотрудничеству.

Функция ПФР по дальнейшей передаче информации связана с тремя аспектами. Первые два из них связаны с обменом информацией внутри страны, а третий касается международного обмена информацией.

Первый аспект касается обязанности ПФР передавать информацию компетентным органам для дальнейшего расследования или судебного преследования во всех случаях, когда в результате проведенного ПФР анализа обнаруживаются факты отмывания денег или другой преступной деятельности. Второй аспект касается обмена информацией между ПФР и внутренними органами, помимо тех из них, которым материалы передаются для дальнейшего расследования или судебного преследования. Третий аспект — это международный обмен информацией, в основном (но не только) между различными ПФР.

Передача сведений для расследования или судопроизводства

Если в результате проведенного ПФР анализа подозрительной операции или серии операций сделан вывод о том, что эти операции свидетельствуют о преступной деятельности (согласно ее определению в законе о ПФР), ПФР обязано передать результаты своего анализа в компетентные органы для дальнейшего расследования или судебного преследования¹²³. Решение о том, какой орган будет получателем этой информации, зависит от правовой системы конкретной страны. В некоторых системах информация передается в полицию, с тем чтобы полиция могла провести расследование, результатом которого будет готовое досье для передачи в органы прокуратуры для судебного преследования. В других системах материалы передаются непосредственно в органы прокуратуры, которые в случае необходимости могут назначить дальнейшее расследование и при наличии достаточных доказательств начинают судопроизводство.

Законодательство, регулирующее деятельность ПФР, обычно определяет рамки обязательства по направлению материалов для расследования или судебного преследования, и эти рамки в разных странах неодинаковы. В большинстве систем они достаточно узки, что соответствует «принципу специализации»¹²⁴, согласно которому информация, представленная в ПФР финансовыми и другими учреждениями, может использоваться только в конкретно определенных целях, таких как борьба с отмыванием денег¹²⁵. Например, в Словении принятый

¹²³ Некоторые ПФР, как, например, в Норвегии или Дании (оба ПФР «полицейско-судебного» типа) и в Люксембурге (ПФР прокурорского типа) имеют полномочия сами осуществлять судопроизводство по своим делам. С технической точки зрения, эти ПФР не «передают» материалы для судебного преследования.

¹²⁴ Обсуждение принципа специализации см. в работе Guy Stessens, 2000, *Money Laundering: A New Law Enforcement Model*, (Cambridge, England: Cambridge University Press), стр. 193–199.

¹²⁵ Первоначальная Европейская директива об отмывании денег 1991 года содержала соответствующее положение; оно было исключено при внесении поправок в 2001 году (Council Directive 91/308/EEC on the prevention of the use of the financial system for the purpose of (продолжение на следующей странице)

в 2001 году закон ограничивает обязанность передачи документации в компетентные органы случаями, в которых, по заключению ПФР, «на основании данных, информации и документации, полученных в рамках Закона», существуют причины для подозрений в отмывании денег¹²⁶. Поправка к закону расширила обязанности по информированию компетентных органов, включив случаи коррупции и преступных связей, а также все серьезные преступления, предусматривающие лишение свободы на срок не менее пяти лет¹²⁷. В Бельгии рамки данного обязательства являются более узкими: подозрение должно возникнуть на основании изучения сообщения о подозрительной операции, а преступления, о которых могут быть поданы сообщения в прокуратуру, ограничиваются отмыванием денег и финансированием терроризма¹²⁸. В ПФР правоохранительного типа принцип специализации может применяться иным образом. Например, в Южно-Африканской Республике, где действует автономное ПФР полицейского типа, ПФР передает информацию следственным органам, налоговым органам и службе разведки по их запросам или по инициативе самого ПФР, если оно «с достаточным основанием полагает, что эта информация требуется для расследования подозреваемой незаконной деятельности»¹²⁹.

При получении компетентным правоохранительным органом информации от ПФР использование этой информации регламентируется законом, регулирующим деятельность этого органа, или общим уголовно-процессуальным законодательством. Часто при получении прокуратурой информации, которая может стать основой для возбуждения уголовного дела против физического лица или корпорации, прокуратура может использовать эту информацию по своему усмотрению и вынести

money laundering, Article 6, third paragraph) (Директива Совета 91/308/ЕЕС о предотвращении использования финансовой системы для отмывания денег, статья 6, пункт третий) [ЕС].

¹²⁶ Law on the Prevention of Money Laundering, entered into force on October 25, 2001, Article 22, paragraph (1) (Закон о предотвращении отмывания денег, вступивший в силу 25 октября 2001 года, статья 22, пункт (1)) [Словения].

¹²⁷ Law on the Prevention of Money Laundering, amendment entered into force on July 20, 2002, Article 22, paragraph (3) (Закон о предотвращении отмывания денег; поправка, вступившая в силу 20 июля 2002 года, статья 22, пункт (3)) [Словения].

¹²⁸ Закон требует, чтобы материалы передавались в прокуратуру «как только в результате рассмотрения сообщения [о подозрительной операции] выявляются серьезные признаки отмывания денег или финансирования терроризма». Law of January 11, 1993 on Preventing Use of the Financial System for Purposes of Laundering Money, Article 16. (Закон о предотвращении использования финансовой системы в целях отмывания денежных средств от 11 января 1993 года, статья 16) [Бельгия].

¹²⁹ Financial Intelligence Centre Act, 2001, Section 40(1)(a) (Закон о центре финансовой разведки, 2001 год, раздел 40(1)(a)) [Южно-Африканская Республика].

заключение на основании всех относящихся к делу факторов, какие именно уголовные обвинения будут предъявлены¹³⁰.

Обмен информацией с другими органами внутри страны

Помимо передачи материалов для расследования или судопроизводства, ПФР может также оказывать содействие другим органам своей страны в выполнении стоящих перед ними задач путем передачи им полезной финансовой информации. К числу основных потенциальных получателей информации ПФР относятся регулирующие и надзорные органы финансового сектора. Возможности ПФР по оказанию такого содействия определяются законами, регулирующими использование ПФР получаемой им информации. Во вставке 9 указаны виды учреждений и органов, с которыми ПФР может обмениваться информацией.

Вставка 9. Обмен информацией с другими органами внутри страны

ПФР предоставляют информацию другим органам в своей стране и получают от них информацию следующим образом.

- Банки, компании, осуществляющие денежные переводы, и другие финансовые учреждения представляют сообщения о подозрительных операциях; они могут представлять и другие сообщения и получать отзывы от ПФР.
- Органы финансового регулирования могут передавать ПФР финансовую информацию, в том числе о подозрительных операциях, выявленных в ходе их надзорной деятельности в отношении финансовых учреждений, а также могут получать от ПФР финансовую разведывательную информацию и сведения о нарушении законов о борьбе с отмыванием денег субъектами, подпадающими под их юрисдикцию.
- Полиция и органы прокуратуры предоставляют ПФР правоохранительную информацию и получают от ПФР финансовую разведывательную информацию (в ПФР полицейского типа функция финансовой разведки и правоохранительная функция объединены в одном органе).
- Другие государственные учреждения (например, органы, ведущие реестры компаний, и органы регистрации автотранспортных средств) предоставляют ПФР необработанные данные.
- Налоговые органы, органы по борьбе с коррупцией, таможня, акцизное ведомство и службы разведки могут, если это позволяет законодательство, получать финансовую информацию от ПФР и, в свою очередь, предоставлять информацию ПФР.

¹³⁰ Если часть информации по делу была получена от зарубежного ПФР, ее использование может ограничиваться оговорками в соглашении, регулирующем обмен информацией между этими двумя ПФР.

В большинстве систем закон определяет, каким органам ПФР может предоставлять информацию, и как орган или органы, получающие информацию, могут ее использовать. В законе, регламентирующем деятельность ПФР, может устанавливаться, что ПФР предоставляет финансовую информацию для целей предъявления обвинения, в прокуратуру, а также обменивается информацией с определенными финансовыми регулирующими и надзорными органами. Например, в законодательстве Южно-Африканской Республики в качестве получателей информации ПФР перечисляются правоохранительные и налоговые органы, органы разведки, а также органы финансового надзора страны¹³¹. Когда такой другой орган получает информацию от ПФР, обычно в законе, регламентирующем деятельность этого органа, определяется, каким образом он может использовать полученную информацию. В частности, эти законы (например, законы, регламентирующие деятельность регулирующих органов финансового сектора) обычно содержат жесткие требования в отношении конфиденциальности, аналогичные требованиям, предъявляемым к ПФР и его сотрудникам. Вследствие этого орган, получающий информацию, сможет воспользоваться этой информацией только в пределах, разрешенных законом.

В отличие от передачи материалов в прокуратуру или следственным органам, что связано с вопросами уголовного характера, предоставление информации органам надзора или регулирования финансового сектора и другим государственным ведомствам может быть связано с вопросами статистики, административными вопросами или гражданскими делами. Например, регулирующему или надзорному органу финансового сектора, расследующему совершенное субъектом нарушение, которое не является преступлением, но может повлечь за собой административные санкции или наказание в рамках гражданского права, для обоснования предъявляемого обвинения может потребоваться находящаяся в распоряжении ПФР финансовая разведывательная информация.

При определении того, какие органы будут уполномочены получать от ПФР финансовую информацию, законодатели должны найти баланс между правом граждан на неприкосновенность частной жизни и потребностями различных национальных органов в своевременной финансовой информации¹³². Законодатели должны обеспечить, чтобы их национальное ПФР имело право передавать информацию соответствующим учреждениям или органам, участвующим в борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма. Одновременно с этим они преду-

¹³¹ Financial Intelligence Centre Act (2001), Section 40(1)(a), (d) (Закон о центре финансовой разведки, 2001 год, раздел 40(1)(a), (d)) [Южно-Африканская Республика].

¹³² Paul Allan Schott, 2003, *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, стр. VII-13–14.

смаатривают гарантии защиты получаемой ПФР конфиденциальной финансовой информации от разглашения несанкционированным лицам¹³³.

Поскольку со временем от финансовых учреждений в ПФР поступает все больше финансовой информации, а потребители финансовой информации запрашивают у ПФР все больше сведений, ПФР необходимо работать над развитием своего потенциала для удовлетворения растущего спроса на их услуги. Поскольку темпы увеличения имеющихся в распоряжении ПФР ресурсов могут отставать от темпов роста спроса на их услуги, ПФР необходимо найти эффективные способы передачи информации соответствующим внутренним ведомствам.

Во многих странах ПФР обмениваются информацией с другими местными органами на основании законодательства и нормативных актов, устанавливающих полномочия по проведению такого обмена информацией. В некоторых странах ПФР используют меморандумы о договоренности или иные аналогичные документы, чтобы создать более детализированные механизмы для разрешенного законом обмена информацией с другими органами, с которыми ПФР обменивается информацией на регулярной основе. В таких меморандумах о договоренности определяются условия, на которых ПФР будет принимать к рассмотрению запросы, условия использования информации ПФР и любые другие условия, устанавливаемые по соглашению сторон. Такие соглашения в письменной форме являются прекрасным способом добиться понимания сторонами правил обмена финансовой информацией и ее использования, несмотря на то что такие правила не обеспечены правовыми санкциями. Во вставке 10 показаны этапы подачи запроса на получение финансовой информации у ПФР.

Вставка 10. Запрос информации у ПФР

Запрос финансовой информации у ПФР предусматривает следующие этапы.

I этап. Внутреннее ведомство (орган финансового надзора или правоохранительный орган) или зарубежное ПФР делает запрос на получение финансовой информации в обоснование дела, касающегося отмывания денег, финансирования терроризма или иных связанных с этим преступлений.

II этап. ПФР, получившее запрос, определяет, удовлетворяет ли запрос законодательным, политическим и оперативным требованиям. Если требования соблюдены, ПФР проводит поиск запрашиваемой информации в своих базах данных и досье.

¹³³ Гарантии обычно включают возлагаемую на сотрудников ПФР обязанность не разглашать финансовую информацию вне сферы своей обычной служебной деятельности.

III этап. Если это необходимо и целесообразно, ПФР обращается за информацией в другие государственные органы и финансовые учреждения для ответа на запрос.

IV этап. ПФР анализирует информацию и готовит доклад для передачи запросившему информацию органу или ПФР и определяет условия, на которых запрашивающий орган или ПФР может использовать и передавать далее информацию, содержащуюся в докладе.

Международный обмен информацией¹³⁴

Всесторонний и действенный режим БОД/ПФТ должен предусматривать обмен информацией между различными ПФР, обеспечивающий поддержку международного сотрудничества¹³⁵. Обмен данными финансовой разведки между ПФР на международном уровне помогает проводить анализ СПО и собирать разведывательную информацию. Обмен информацией между ПФР разных стран позволяет национальным правоохранительным органам и другим внутренним «потребителям» данных финансовой разведки осуществлять оперативный поиск и безотлагательно получать информацию от иностранных правительственных органов для предупреждения, выявления и преследования отмывания денег, финансирования терроризма и иных связанных с этим преступлений. Международная сеть, объединяющая различные ПФР, облегчает оперативный обмен информацией финансовой разведки между странами — этот процесс, как правило, протекает быстрее по каналам ПФР, чем по другим правительственным каналам обмена информацией¹³⁶. Необходимо отметить, что хотя информация, которой обмениваются ПФР, облегчает сбор данных финансовой разведки, она не может использоваться в качестве доказательства в уголовном судопроизводстве без четко выраженного согласия ПФР, предоставившего эти данные. Страны обычно представляют доказательства для использования в уголовных делах с помощью процедур взаимной судебной помощи, которые, как правило, требуют больших затрат времени. Тем не менее непосредственный об-

¹³⁴ Дополнительное обсуждение данной темы см. в Guy Stessens, 2000, *Money Laundering: A New Law Enforcement Model* (Cambridge, England: Cambridge University Press), часть IV; и Paul Allan Schott, 2003, *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, глава VIII.

¹³⁵ В соответствующей части Рекомендации 40 ФАТФ 2003 года говорится, что «страны должны гарантировать сотрудничество своих компетентных органов на международной арене с иностранными партнерами в максимально широком диапазоне. ... Когда получение информации, запрошенной иностранным компетентным органом, выходит за рамки полномочий его партнера, странам также рекомендуется разрешить безотлагательный и конструктивный обмен информацией со сторонами, не являющимися партнерами....».

¹³⁶ См. *Information Paper on Financial Intelligence Units and the Egmont Group*, стр. 1, документ размещен по адресу <http://www.egmontgroup.org>.

мен информацией между ПФР не должен использоваться вместо этих процедур.

Эгмонтская группа подчеркнула важность беспрепятственного обмена информацией между ПФР. Ниже, в конце раздела «Международный обмен информацией», обсуждаются принятые этой группой «Принципы обмена информацией между подразделениями финансовой разведки по делам об отмывании денег»¹³⁷. Законодательство, регулирующее обмен информацией между ПФР, должно допускать беспрепятственное осуществление такого обмена.

В большинстве случаев международный обмен данными финансовой разведки организуется «симметричным» образом: каждый орган взаимодействует со своими зарубежными партнерами, являющимися органами того же типа. Кроме того, некоторые ПФР, в том числе Австрии, Венесуэлы, Дании, Каймановых Островов и Словении, имеют право обмениваться сведениями финансовой разведки с правоохранительными органами иностранных государств. Некоторые ПФР, например, в Словении¹³⁸, уполномочены предоставлять данные финансовой разведки международным организациям, включая Интерпол¹³⁹, Европол¹⁴⁰ и Бюро Европейского союза по борьбе с мошенничеством (ОЛАФ)¹⁴¹.

Правовые основы обмена информацией между ПФР

Возможности ПФР в области обмена информацией со своими партнерами и другими зарубежными государственными органами определяются законом или уставом. Во многих странах ПФР наделяются полномочиями обмениваться информацией с другими ПФР в целях борьбы с отмыванием денег и другими связанными с этим преступлениями. После террористических актов 11 сентября 2001 года все больше правительств предоставляет своим ПФР полномочия для обмена информацией, связанной не только с отмыванием денег, но и с финансированием терроризма. Для государств-членов Европейского союза подробные правила в отношении обмена информацией между ПФР установлены Решением от 17 октября 2000 года¹⁴².

¹³⁷ Текст документа является дополнением к Заявлению о целях Эгмонтской группы. См. приложение V.

¹³⁸ Law on the Prevention of Money Laundering, as amended to July 2002, Article 21 (Закон о прототращении отмывания денег с поправками, внесенными до июля 2002 года включительно, статья 21) [Словения].

¹³⁹ Международная организация уголовной полиции (МОУП или Интерпол).

¹⁴⁰ Европейская полицейская организация (Европол).

¹⁴¹ Европейское бюро по борьбе с мошенничеством (ОЛАФ).

¹⁴² Решение Совета от 17 октября 2000 года о механизмах сотрудничества между подразделениями финансовой разведки государств-членов в области обмена информацией.

В большинстве стран ПФР наделены полномочиями по обмену информацией с другими ПФР любого типа. С учетом важности обмена информацией между ПФР и проводимой в этом направлении работы Эгмонтской группы наблюдается тенденция к расширению возможностей ПФР в области сотрудничества со своими партнерами, соблюдающими принципы международного обмена информацией между ПФР. Действительно, значительное число ПФР, входящих в Эгмонтскую группу, приняло на себя обязательство осуществлять информационный обмен с другими ПФР в соответствии с типовым меморандумом о договоренности Эгмонтской группы, предусматривающим свободный обмен информацией для целей анализа на уровне ПФР без дальнейшей передачи или использования этой информации в каких-либо иных целях без предварительного согласия со стороны ПФР, предоставившего данные, и защиту конфиденциальности информации.

Некоторым ПФР закон предоставляет полномочия обмениваться информацией с другими ПФР без необходимости заключать с ними соглашение. В других странах, в соответствии с законом или политикой ПФР обменивается информацией с теми ПФР, с которыми подписан Меморандум о договоренности (МоД). В МоД устанавливаются условия, в соответствии с которыми ПФР осуществляет обмен сведениями финансовой разведки и иной финансовой информацией с другими ПФР. В типичном МоД оговариваются участвующие стороны, типы данных, которые могут предоставляться в рамках информационного обмена, а также ограничения на использование и дальнейшую передачу предоставленной информации. Эгмонтская группа разработала типовой МоД в отношении обмена информацией между ПФР¹⁴³.

МоД строятся таким образом, чтобы способствовать обмену информацией. Хотя МоД не обеспечивается правовыми санкциями, которые могут быть применены судом, он налагает моральные обязательства по соблюдению условий соглашения. Если одна из сторон не согласна с интерпретацией или порядком применения МоД другой стороной, эти стороны, как правило, делают попытку решить проблему между собой. Если проведенное обсуждение проблем не приносит желаемого результата, стороны могут привлечь в качестве посредника третью сторону¹⁴⁴, внести поправки в условия МоД или прекратить действие МоД. Поскольку репутация ПФР имеет первостепенное значение для его действительного участия в международной сети ПФР, любому ПФР, замеченному в нарушении условий обмена информацией, будет трудно найти другие

¹⁴³ Некоторые ПФР вместо МоД предпочитают использовать обмен письмами. Обмен письмами может предусматривать такие же принципиальные положения, как и МоД.

¹⁴⁴ ПФР, входящие в Эгмонтскую группу, имеют возможность обращаться за помощью к Эгмонтскому комитету, который выступит посредником в разрешении возникших между ними проблем, связанных с обменом информацией.

ПФР, которые будут готовы делиться с ним своей конфиденциальной информацией.

Исторически сложилось так, что в некоторых странах требуется заключение официального соглашения с другой страной, прежде чем соответствующие ПФР смогут обмениваться сведениями финансовой разведки. Страны, требующие утверждения официального соглашения министерством иностранных дел или высокопоставленными должностными лицами иного органа правительства, ставят свои ПФР в очевидно невыгодное положение с точки зрения действенности их работы как партнеров в международной борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, поскольку большинство ПФР не нуждается в официальных соглашениях для обмена информацией. Страны, в которых существует такое требование, не в состоянии предложить другим странам «сотрудничество ... на международной арене с иностранными партнерами в максимально широком диапазоне», к чему призывает Рекомендация 40 ФАТФ.

Обмен информацией

Большинство запросов на получение данных финансовой разведки через сеть ПФР производится в письменной форме. ПФР, нуждающееся в информации, посылает запрос другому ПФР либо в виде письма, либо на специальном бланке запроса. Передача запросов осуществляется в бумажной форме или с помощью электронных средств. Некоторые ПФР используют для передачи запросов специальные защищенные сети, например, Защищенную сеть Эгмонтской группы (Egmont Secure Web) или сеть FIU-NET для ПФР Европейского союза (см. вставку 11). В экстренных случаях ПФР может запрашивать информацию в устной форме. Если ПФР, получающее такой устный запрос, принимает его к обработке, оно, как правило, просит ПФР-отправителя подтвердить запрос в письменной форме.

Для решения конкретной задачи стандартизации международных запросов ПФР разработали бланки запросов информации. В некоторых случаях ПФР, запрашивающее данные, не предоставляет достаточной информации о деле, для которого требуются сведения, типе запрашиваемой информации, предназначении этой информации или о ее потенциальных пользователях. В такой ситуации ПФР, получившее запрос, вынуждено обращаться к запрашивающему ПФР с просьбой предоставить недостающую информацию. Это может привести к задержкам в обработке запроса. Во избежание подобных задержек Эгмонтская группа разработала форму «Запроса о сборе материалов» для использования в направляемых друг другу запросах ПФР о предоставлении информации по делам об отмывании денег. Эгмонтская группа призывает своих членов использовать эту форму для стандартизации запросов об обмене информацией между ПФР.

Вставка 11. Сеть FIU.NET

FIU.NET представляет собой компьютерную сеть, через которую участвующие в ней подразделения финансовой разведки осуществляют быстрый и безопасный обмен информацией. По состоянию на май 2004 года 16 ПФР из стран-членов Европейского союза обменивались сведениями финансовой разведки через сеть FIU.NET.

Отправным моментом в создании FIU.NET можно считать предложение Объединенного совета ECOFIN/JHA (то есть министров финансов, юстиции и внутренних дел европейских стран) по созданию автоматизированной системы обмена информацией финансовой разведки, направленное государствам-членам в октябре 2001 года. После рассылки этого предложения Европейская комиссия выдала министерству юстиции Нидерландов грант на развитие FIU.NET и проведение разработки необходимых исключительно сложных электронных линий связи между участвующими ПФР.

В текущей схеме реализации FIU.NET предусмотрено два базовых типа информационных потоков, которые имеют место, когда

- ПФР обращается за информацией с помощью запроса, или
- ПФР предоставляет ответ на ранее поданный запрос.

Финансовый аналитик запрашивающего информацию ПФР, следуя отображаемой на дисплее (экране) форме, заполняет поля бланков информационного обмена, чтобы направить в другое ПФР (ПФР, предоставляющее информацию) запрос о том, известен ли определенный субъект. Запрашивающее ПФР передает запрос по сети. Если ПФР, предоставляющему информацию, известен данный субъект, и оно готово предоставить эту информацию, оно может передать ее в любом электронном формате в базу данных FIU.NET запрашивающего ПФР. Таким образом, обмен информацией становится быстрым и относительно простым процессом.

FIU.NET работает на базе частной ведомственной сети и обеспечивает высокую степень безопасности, применяя брандмауэры и сложные технологии шифрования и аутентификации. Аппаратное обеспечение каждого ПФР включает серверы, брандмауэры, средства доступа к виртуальной частной сети и один или несколько ПК-клиентов на базе Windows.

В настоящий момент в работе сети участвуют ПФР Бельгии, Венгрии, Германии, Испании, Италии, Латвии, Литвы, Люксембурга, Нидерландов, Польши, Словакии, Словении, Соединенного Королевства, Франции, Чешской Республики и Эстонии.

Специальные соглашения по делам о финансировании терроризма

В последние годы террористические акты существенным образом сказались на методах обмена информацией между ПФР. Сразу после террористических актов 11 сентября 2001 года ПФР, входящие в Эгмонтскую группу, признали важность согласования основы для быстрого и эффективного обмена информацией, связанной с финансированием терроризма. Хотя входящие в Эгмонтскую группу ПФР активно стремились оказать поддержку расследованию террористических актов 11 сентября 2001 года, некоторые из ПФР получали несколько запросов с недостаточными исходными условиями от различных органов одного и того же правительства. Для того чтобы ограничить нагрузку на все ПФР, Эгмонтская группа постановила, что любое внутреннее ведомство, стремящееся получить информацию из сети ПФР, должно обращаться за помощью в свое национальное ПФР, а не напрямую к зарубежному ПФР. Таким образом, национальные ПФР будут служить «окном» для направления запросов в зарубежные ПФР и благодаря своей осведомленности о требованиях информационного обмена могут обеспечить ускорение этого процесса.

Принципы Эгмонтской группы в отношении обмена информацией по делам об отмывании денег

Эгмонтская группа объявила своей приоритетной задачей совершенствование обмена информацией между ПФР. В июне 2001 года она приняла комплекс «Принципов обмена информацией между подразделениями финансовой разведки по делам об отмывании денег» (*Principles for Information Exchange Between Financial Intelligence Units for Money Laundering Cases*), и, чтобы подчеркнуть придаваемое им значение, они были включены в Заявление о целях Эгмонтской группы в качестве дополнения¹⁴⁵.

Принципы обмена информацией играют роль международного стандарта в процессе обмена информацией между ПФР. Кроме того, для решения практических проблем, снижающих эффективность взаимопомощи между различными ПФР, Эгмонтская группа выпустила документ «Оптимальная практика осуществления обмена информацией между подразделениями финансовой разведки» (*Best Practices for the Implementation of Exchange of Information between Financial Intelligence Units*)¹⁴⁶.

Такие принципы способствуют международному сотрудничеству между ПФР по делам об отмывании денег на основе взаимного доверия и гибкости. В них подчеркивается, что ПФР должны иметь возможность

¹⁴⁵ См. приложение V.

¹⁴⁶ Документ размещен на веб-сайте Эгмонтской группы по адресу: <http://www.egmontgroup.org>.

предоставлять друг другу информацию как по запросу одного из ПФР, так и по собственной инициативе. Данные, полученные в результате информационного обмена между ПФР, могут использоваться только в тех целях, в которых они были запрошены или предоставлены, и не подлежат передаче другим органам (в том числе для использования в качестве доказательств в судебном разбирательстве) без предварительного согласия ПФР, предоставившего сведения. Кроме того, должна обеспечиваться защита конфиденциальности информации за счет применения жестких мер контроля и гарантий; такая информация должна считаться защищенной, по крайней мере, такими же положениями в отношении конфиденциальности, как те, которые распространяются на аналогичную информацию, поступающую ПФР-получателю из источников внутри страны.

ДРУГИЕ ФУНКЦИИ ПФР

В то время как все ПФР, входящие в Эгмонтскую группу, имеют три основные функции — прием сообщений о подозрительных операциях и прочих сообщениях, их анализ и дальнейшую передачу полученных в результате сведений финансовой разведки, — некоторым ПФР поручается также выполнение других функций. Ниже рассматривается пять таких других функций: мониторинг соблюдения требований БОД/ПФТ; блокирование операций; обучение персонала учреждений, представляющих сообщения, в области подготовки сообщений и других требований БОД/ПФТ; проведение исследований; повышение уровня осведомленности общественности в вопросах БОД/ПФТ.

Некоторые ПФР выполняют дополнительные функции. Особый интерес представляет функция сбора и хранения финансовой разведывательной информации. В то время как многие ПФР за целый ряд лет работы по получению и анализу сообщений о подозрительных и прочих операциях накопили значительные объемы финансовой информации и оперативных данных, некоторые из них превратились в национальные централизованные «хранилища» финансовой информации и оперативных данных и разработали программы, в рамках которых правоохранительные органы могут пользоваться этой информацией. Примером может служить FinCEN в США.

Другие ПФР, официально или неофициально, приобрели статус влиятельных советников государственных органов своих стран по многим аспектам отмывания денег и мерам борьбы с ним. Такие ПФР могут предоставлять результаты стратегического анализа для их использования при определении государственных приоритетов в борьбе с финансовыми преступлениями. Кроме того, они могут находиться в наиболее благоприятном положении для составления проектов поправок к законодательству, отражающих развитие политики в области борьбы с преступностью.

Можно также отметить, что в некоторых странах перечень функций ПФР, определенный законом или другим документом, содержит дополнительные виды деятельности или обязанности, которые обсуждаются в других частях настоящего пособия. Например, иногда в перечень функций ПФР входит выпуск годового отчета.

Мониторинг соблюдения требований БОД/ПФТ

Для обеспечения эффективной работы системы превентивных мер БОД/ПФТ, требующей от юридических лиц и специалистов определенных профессий идентификации клиентов, ведения учета, организации внутреннего контроля и представления сведений о подозрительных операциях, необходимо осуществление текущего наблюдения за работой этой системы. Одного наличия санкций недостаточно для обеспечения соблюдения требований БОД/ПФТ. Если надзору не уделяется внимания, возникает опасность того, что сектора, сопротивляющиеся введению этих требований, будут соблюдать их не так тщательно, как требуется, или не будут соблюдать совсем. Регулярный и тщательный надзор повышает степень соблюдения требований. Кроме того, надлежащим образом работающая система надзора выполняет также функцию обратной связи: она способствует повышению качества информации, представляемой в ПФР.

В Рекомендации 23 ФАТФ устанавливается стандарт, согласно которому страны должны обеспечить, чтобы деятельность финансовых учреждений подлежала соответствующему регулированию и надзору. Основным предназначением надзорной функции является обеспечение действенного соблюдения требований БОД/ПФТ в соответствующих учреждениях и принятие ими достаточных мер для сокращения риска оказаться вовлеченными в операции по отмыванию денег или финансированию терроризма, либо быть использованными для проведения таких операций. Целью данной функции не является выявление случаев отмывания денег или финансирования терроризма¹⁴⁷.

Организация надзора за соблюдением требований БОД/ПФТ

В некоторых странах функции надзора за соблюдением требований БОД/ПФТ в учреждениях, регулируемых государством, переданы существующим надзорным или регулирующим органам, работающим с этими учреждениями. Такие надзорные и регулирующие органы обладают обширными знаниями о соответствующих секторах, могут включить риски, связанные с отмыванием денег/финансированием терроризма, в проводимый ими общий анализ рисков и, как правило, имеют необходимый опыт выполнения надзорных функций. Кроме того, такие органы обычно располагают необходимыми ресурсами. Подобная организация надзора также согласуется с тем фактом, что надзор за соблюдением тре-

¹⁴⁷ Как правило, органы надзора, которые в ходе осуществления своего надзора выявляют факты, указывающие на отмывание денег, обязаны уведомить об этом ПФР и, кроме того, могут возбудить дело о применении соответствующих санкций.

бований БОД/ПФТ включается в международные стандарты пруденциального надзора¹⁴⁸.

В странах, в которых существует только один орган финансового надзора, он будет единственной стороной, обеспечивающей соблюдение требований БОД/ПФТ. Например, в Соединенном Королевстве в соответствии с Законом о финансовых услугах и рынках от 2000 года (Financial Services and Markets Act 2000) одной из уставных целей Управления по финансовым услугам (Financial Services Authority), является сокращение возможностей для использования регулируемых фирм в связи с финансовыми преступлениями, включая отмывание денег¹⁴⁹.

При этом в других странах в надзоре за соблюдением требований БОД/ПФТ может быть задействовано несколько органов: центральный банк — для банков и других кредитных учреждений; орган страхового надзора — для отрасли страхования; органы надзора в сфере ценных бумаг — для бирж, брокеров и дилеров. В Чешской Республике надзор за соблюдением требований БОД/ПФТ в регулируемых финансовых учреждениях входит в обязанности Национального банка, Комиссии по ценным бумагам и органа надзора за кредитными союзами, а ПФР осуществляет надзор в отношении игорных домов, казино, тотализаторов, аукционных палат, агентств по операциям с недвижимостью, учреждений, предлагающих услуги финансового лизинга и другие виды финансирования, пунктов обмена валюты и посреднических фирм, занимающихся переводами наличных денег или телеграфными переводами¹⁵⁰.

В случае учреждений, представляющих сообщения и не имеющих надзорных органов (таких как организации, оказывающие услуги в области перевода денежных средств, или торговцы дорогостоящими товарами), обязанность надзора за соблюдением требований БОД/ПФТ необходимо возложить на назначенное для этих целей ведомство или ведомства. Выполнение этой функции может быть возложено на ПФР, как это было сделано в Чешской Республике. Надзорные функции могут быть также предоставлены органу, сфера компетенции которого связана с характером деятельности нерегулируемой группы учреждений, или ор-

¹⁴⁸ См. подраздел «Основные принципы надзора за финансовым сектором» в главе 2. Если требования по БОД/ПФТ не включены в общее законодательство, регулирующее деятельность соответствующих учреждений, то регулирующие или надзорные органы потребуются наделить четкими правовыми полномочиями для осуществления надзора за соблюдением этих требований.

¹⁴⁹ Financial Services and Markets Act 2000, § 6(1) (Закон о финансовых услугах и рынках от 2000 года, § 6(1)) [Соединенное Королевство].

¹⁵⁰ Section 8(3) of Act No. 61 of February 15, 1996, on Selected Measures against Legitimization of Proceeds from Criminal Activities (Закон № 61 от 15 февраля 1996 года «О некоторых мерах по пресечению легализации доходов от преступной деятельности», раздел 8(3)) [Чешская Республика].

гану, который имеет наиболее благоприятные возможности для наблюдения за определенной сферой деятельности. В некоторых странах функции надзора за торговцами дорогостоящими товарами было решено передать следственным органам, например, Управлению экономического контроля в Нидерландах, или таможенной администрации, как это было сделано во Франции и в Соединенном Королевстве. В Польше таможенные органы осуществляют надзор за выполнением обязательства по представлению сведений в отношении перемещения через границу наличных денег и денежных инструментов на предъявителя¹⁵¹. Однако такое «соответствие» отраслей и надзорных органов не всегда возможно, и функции надзора, возможно, придется возложить на органы, практически никак не связанные с соответствующими отраслями. Например, в Нидерландах, Центральный банк осуществляет надзор за соблюдением требований БОД/ПФТ в казино¹⁵².

ПФР как орган надзора за соблюдением требований БОД/ПФТ

В некоторых странах на ПФР возлагается ответственность за мониторинг соблюдения обязательства по представлению сведений и других превентивных обязательств всех определенных законом учреждений, независимо от того, подлежат ли они пруденциальному надзору. Такая ситуация имеет место, например, в Австралии, Испании и Канаде. Преимущество данного подхода заключается в сосредоточении специальных знаний в области БОД/ПФТ в одном надзорном органе, что может повысить эффективность его работы. Необходимо, однако, отметить, что ведение надзора является ресурсоемким видом деятельности, требующим глубокого знания учреждений, подпадающих под надзор. Если на ПФР возлагается функция надзора, оно должно быть обеспечено достаточными ресурсами, позволяющими выполнять эту задачу, не ограничивая его возможности выполнять свои основные функции.

В тех странах, где на ПФР возложена обязанность обеспечивать соблюдение требований БОД/ПФТ, должны быть предусмотрены меха-

¹⁵¹ Act No. 61 Coll. of February 15, 1996 on Selected Measures against Legitimization of Proceeds from Criminal Activities and on the Amendment of Related Legislation, as amended to 2000, Section 5, paragraph 8 (Закон № 61 Свода от 15 февраля 1996 года «О некоторых мерах по пресечению легализации доходов от преступной деятельности и внесению изменений в соответствующее законодательство» с поправками за период до 2000 года включительно, раздел 5, пункт 8) [Польша].

¹⁵² Disclosure of Unusual Transactions Act, Article 17 (b) and article 8a, paragraphs 1g and 2g of the Execution regulation (Закон о раскрытии сведений о необычных операциях, статья 17 (b), и Инструкция о применении Закона, статья 8a, пункты 1g и 2g). Центральный банк Нидерландов уже давно несет ответственность за надзор в отношении *пунктов обмена валюты*. Поскольку казино для работы в качестве пункта обмена валюты требуется лицензия центрального банка, было решено, что центральный банк будет осуществлять общий надзор за соблюдением требований БОД/ПФТ в казино.

низмы, гарантирующие возможность взаимодействия ПФР с другими органами надзора, чтобы добиться более полного соблюдения данных требований¹⁵³. Принимая во внимание знание секторов, которое приобретают органы надзора благодаря выполнению своих наблюдательных функций, они могут сыграть существенную роль, способствуя обеспечению соблюдения требований БОД/ПФТ субъектами, находящимися под их надзором¹⁵⁴.

Если страна принимает решение о том, чтобы возложить на ПФР функции мониторинга, независимо от того, будут ли они распространяться на все учреждения и всех представителей профессий, представляющих сообщения, или только на некоторые из них, закон должен наделять ПФР достаточными полномочиями, позволяющими ему выполнять эти функции. В частности, ПФР должно иметь необходимые полномочия не только запрашивать информацию, связанную с любыми сообщениями о подозрительных операциях, но и посещать объекты, подлежащие надзору, для проверки и копирования документации, а также передавать информацию в другие органы надзора, в том числе по случаям, когда имеются подозрения в несоблюдении как местных, так и международных норм, установленных для данного сектора. Другими словами, ПФР должно иметь все полномочия, которыми обладают традиционные органы надзора для инспекционной деятельности в области БОД/ПФТ.

Если ПФР должен вести надзор за соблюдением обязательств по БОД/ПФТ, ему также требуется четкие правовые полномочия. В более общем плане, поскольку надделение ПФР обязанностями по надзору за соблюдением требований БОД/ПФТ может сказаться на том, как существующие органы пруденциального надзора и регулирования выполняют свои надзорные функции в соответствии с принятыми международными нормами, важно уделить особое внимание определению соответствующих сфер ответственности каждого из таких ведомств и обеспечению того, чтобы планируемая система надзора была четко отражена в законодательстве.

Обмен информацией и сотрудничество

Независимо от того, на какой орган возложена основная ответственность по обеспечению надзора за соблюдением требований БОД/ПФТ, принимая во внимание участие в этой деятельности множества различных органов, необходим механизм сотрудничества между соот-

¹⁵³ Рекомендация 31 ФАТФ содержит общий стандарт в отношении сотрудничества между директивными органами, ПФР, правоохранительными органами и надзорными органами в области борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма.

¹⁵⁴ Рекомендация 29 ФАТФ.

ветствующими органами, чтобы предотвратить конфликты и обеспечить координацию их действий. В частности, если функции надзора за соблюдением требований БОД/ПФТ в учреждениях некоторого конкретного сектора возложены на иной орган, чем ПФР, этому органу надзора потребуется специфическая информация от ПФР, в частности, о периодичности, полноте и качестве сообщений, представляемых каждым учреждением, подпадающим под надзор; типологии наиболее часто передаваемых сведений; городах и районах повышенного риска; учреждениях, которые, возможно, требуют более глубокой проверки. При проведении проверок на местах от органа надзора требуется не только ознакомиться с сообщениями о подозрительных операциях, переданными в ПФР, ему необходимо также сопоставить эти данные с информацией, полученной ПФР. Такие перекрестные проверки позволят получить представление о контрольных механизмах финансовых учреждений, дадут надзорным органам возможность провести статистический анализ и таким образом сравнить результаты деятельности различных финансовых учреждений.

Поскольку данные, получаемые ПФР, подпадают под строгие правила секретности, необходимо на законодательном уровне устранить запреты, препятствующие передаче информации от ПФР другим надзорным органам. Например, в Чешской Республике законом установлено, что ПФР обязано сохранять секретность данных; однако это требование обеспечения секретности не распространяется, в частности, на лиц, осуществляющих надзор за банками¹⁵⁵.

В тех случаях, когда надзорные функции осуществляет несколько органов, важно, чтобы все стороны, включая ПФР, сотрудничали между собой для обеспечения равной степени надзора в различных секторах. Этого можно добиться неформальными методами путем регулярных встреч для обмена опытом. Вместе с тем, более официальный механизм, имеющий законодательную базу, может послужить правовой основой для обмена информацией между заинтересованными ведомствами. Например, в Монако создан комитет, отвечающий за координацию действий различных надзорных органов, участвующих в этой деятельности¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Act No. 61 of February 15, 1996, on Selected Measures against Legitimization of Proceeds from Criminal Activities, Sections 7(2) and 7(4)(a) (Закон № 61 от 15 февраля 1996 года «О некоторых мерах по пресечению легализации доходов от преступной деятельности», разделы 7(2) и 7(4)(a)) [Чешская Республика].

¹⁵⁶ Sovereign Order 15.530 of September 27, 2002 (Высочайший указ 15.530 от 27 сентября 2002 года), которым был создан комитет для координации работы различных административных ведомств, в функции которых входит надзор за финансовой деятельностью. Перед комитетом поставлена задача организации обмена информацией между органами, ответственными за надзор над банковской, инвестиционной и страховой деятельностью, и в отношении руководства и администрации иностранных юридических лиц, а также решения всех
(продолжение на следующей странице)

Такие механизмы сотрудничества могут способствовать обеспечению равных условий деятельности для различных учреждений, предоставляющих сведения, и уменьшить «регулятивный арбитраж».

Блокирование операций и замораживание счетов

При получении сообщения о подозрительной операции, даже при самом благоприятном стечении обстоятельств ПФР может быть не в состоянии сразу определить, связана ли эта операция с преступной деятельностью, и в случае положительного заключения передать дело соответствующим органам для расследования или судопроизводства. В некоторых случаях задержка с возбуждением уголовного дела может привести к тому, что операция, о которой было сообщено, окажется проведенной, а соответствующие средства — потерянными для целей правоохранительной деятельности. Для того чтобы предоставить ПФР время на выяснение того, связана ли определенная операция с преступной деятельностью, в некоторых юрисдикциях ПФР наделяется полномочиями блокировать проведение операции, о которой поступило сообщение, на некоторый ограниченный период времени. В течение этого периода ПФР может проанализировать операцию и, если по результатам анализа делается заключение о том, что она действительно связана с преступной деятельностью, передать дело надлежащим правоохранительным органам, которые имеют полномочия заблокировать операцию и заморозить соответствующие банковские счета на более длительный период¹⁵⁷.

Полномочия ПФР в этом отношении, как правило, ограничиваются возможностью блокирования конкретной подозрительной операции. В некоторых случаях ПФР обладает более широкими полномочиями и может полностью заморозить банковский счет или даже наложить арест на активы. Необходимо отметить, что полномочия ПФР блокировать операции являются необычными, принимая во внимание, что в большинстве правовых систем такие меры могут предприниматься только судом или по решению суда.

вопросов, вызывающих общий интерес и связанных с координацией надзорной деятельности в названных выше сферах [Монако].

¹⁵⁷ Могут иметь место случаи, когда лучше не блокировать операцию, связанную с преступной деятельностью, с тем чтобы не помешать проведению соответствующего расследования. Это было отмечено в документе Luxembourg, Cellule de Renseignement Financier (CRF), *Rapport d'activité pour 2001 et 2002*, стр. 7. В Италии ПФР может приостановить операцию по запросу следственных органов «при условии, что это не нанесет ущерба ходу расследования и текущим операциям посредников». (Decree Law 143 of May 3, 1991, Article 3, paragraph 6) (Закон 143 от 3 мая 1991 года, статья 3, пункт 6) [Италия].

Никакие международные нормы или стандарты в области борьбы с отмытием денег не требуют предоставлять ПФР полномочия блокировать операции. Ряд международных договоров, включая Страсбургскую конвенцию, Международную конвенцию о борьбе с финансированием терроризма и Палермскую конвенцию, требует, чтобы государства-участники приняли внутренние меры для блокирования подозрительных операций¹⁵⁸. Аналогичным образом, в Рекомендациях ФАТФ 2003 года содержится общее положение о том, что страны должны принять меры для предоставления своим органам возможностей для конфискации имущества, имеющего криминальное происхождение, в том числе разрешить им применение обеспечительных мер, «в том числе замораживание операций и наложение ареста на имущество, с тем чтобы предотвратить всякое заключение сделок в отношении такого имущества, его передачу или отчуждение»¹⁵⁹. Право замораживания операций в соответствии с этими положениями, однако, может быть предоставлено иным органам, а не ПФР; во многих странах такие полномочия предоставляются судам.

В большинстве стран, где ПФР наделены подобными полномочиями, эти полномочия ограничиваются правом блокирования отдельных операций, о которых им было сообщено, на срок, максимальная продолжительность которого установлена в законе. Некоторые ПФР имеют более широкие полномочия, в том числе право блокировать операции по просьбе иностранного ПФР. Например, ПФР Барбадоса может заморозить банковский счет на срок до пяти дней по запросу местных правоохранительных органов или иностранного ПФР в связи с правонарушением, на которое распространяется юрисдикция ПФР; эта мера может быть обжалована владельцем счета¹⁶⁰. В Таиланде «Комитет по операциям», состоящий из пяти членов под председательством главы ПФР, имеет право блокировать операции, а также налагать арест на активы. В экстренной ситуации глава ПФР может принимать решения единолично с последующим предоставлением информации Комитету по операциям¹⁶¹.

Большинство законов, предоставляющих ПФР полномочия блокировать операции, позволяет им выполнять такие действия по собствен-

¹⁵⁸ См. [Страсбургская] Конвенция об отмытии, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности, статья 3; Конвенция Организации Объединенных Наций против международной организованной преступности, статья 12; Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма, статья 8.

¹⁵⁹ Рекомендация 3 ФАТФ (2003 года).

¹⁶⁰ Financial Intelligence Unit Act, 2000, Section 4 (2)(c) (Закон о Подразделении финансовой разведки, 2000 год, раздел 4 (2)(c)) [Барбадос].

¹⁶¹ Anti-Money Laundering Act, Articles 35, 36 and 48 (Закон о борьбе с отмытием денег, статьи 35, 36 и 48) [Таиланд]. Члены Комитета по операциям отбираются из 25 членов Совета по борьбе с отмытием денег, большинство которых являются высокопоставленными государственными служащими.

ной инициативе, как правило, после получения сообщения о подозрительной операции. В некоторых системах подобные полномочия являются более ограниченными. В Италии, например, ПФР может приостановить операцию только по запросу другого органа (например, Бюро расследований по борьбе с мафией или Финансовой гвардии)¹⁶². В Болгарии директор ПФР инициирует процесс, но формально распоряжение о блокировании операции дает министр финансов¹⁶³.

Ключевым элементом законодательства является продолжительность периода, на который ПФР может заблокировать операцию. Полномочия по блокированию операции предоставляются ПФР для того, чтобы дать ему время, необходимое для рассмотрения дела и вынесения заключения о том, существуют ли фактические основания для передачи его компетентным органам для расследования и судопроизводства, а также для того, чтобы дать возможность этим органам принять необходимые меры, в пределах их полномочий, для защиты соответствующих активов. Сроки, необходимые для принятия данных мер, в разных странах могут быть различными. Как показано в таблице 1, эти сроки в основном сосредоточены вокруг интервала в 24–72 часа, то есть два–три дня. Существующие на местном уровне ограничения могут являться основанием для установления более длительного периода, однако блокирование операций на существенно более продолжительное время может нанести ущерб отношениям клиента с учреждением, представляющим сообщения, и вызвать вопросы, связанные с фундаментальными правами владельца счета. Кроме того, более длительный период блокирования повышает риск того, что о нем станет известно владельцу счета.

Эта общая тенденция может принимать различные формы. Например, в Чешской Республике финансовое учреждение, передающее сведения о подозрительной операции, не имеет права осуществлять ее в течение 24 часов с момента получения сообщения ПФР, если это «создаст препятствия или сложности для обеспечения сохранности средств». Если для анализа операции требуется более 24 часов, ПФР может продлить этот срок блокирования, но его общая продолжительность не может превышать 72 часов с момента получения сообщения ПФР. Если учреждение, представляющее сообщение, получает уведомление об открытии уголовного дела, оно обязано отложить осуществление опера-

¹⁶² Decree Law 143 of May 3, 1991, Article 3.6 (Закон 143 от 3 мая 1991 года, статья 3.6) [Италия].

¹⁶³ Law on Measures Against Money Laundering of 1998, as amended through April 4, 2003, Article 12, paragraph 1 (Закон о мерах борьбы с отмыванием денег 1998 года, с поправками, внесенными до 4 апреля 2003 года включительно, статья 12, пункт 1) [Болгария].

ции на три дня¹⁶⁴. В Таиланде период блокирования может различаться в зависимости от фактических данных, имеющихся в распоряжении ПФР. Если существует только вероятность того, что операция связана с отмыванием денег, то период блокирования не может превышать трех дней; в то же время, при наличии свидетельств того, что операция связана или может быть связана с совершением преступления в области отмывания денег, этот период может достигать 10 дней¹⁶⁵.

Таблица 1. Полномочия ПФР по блокированию операций и замораживанию счетов в некоторых странах

Страна	Блокирование операций	Максимальный срок	Замораживание счетов	Макс. срок
Барбадос	✓	72 часа	✓	5 дней
Бельгия	✓	Два рабочих дня		
Болгария	✓	72 часа		
Италия	✓	48 часов		
Люксембург	✓	Не ограничен		
Польша	✓	48 часов		
Словения	✓	72 часа		
Таиланд	✓	3–10 дней	✓	90 дней
Франция	✓	12 часов		
Хорватия	✓	2 часа		
Чешская Республика	✓	72 часа		
Южная Африка	✓	5 дней		

Учреждение, представляющее сообщения, должно иметь право на получение в кратчайшие сроки уведомления о том, может ли оно осуществить требуемую операцию, для чего между ним и ПФР должно быть налажено тесное взаимодействие. В некоторых случаях по данному вопросу в законодательстве содержатся подробные положения. Например, в Бельгии закон требует от учреждения, представляющего сведения о подозрительной операции, указания сроков, когда оно намерено ее осуществить. ПФР обязано «предоставить немедленное подтверждение» учреждению, направившему сообщение. Если дело является «серьезным и срочным», ПФР может уведомить, до наступления указанного учреждением срока, о своем возражении против осуществления данной операции. Эта мера ведет к блокированию операции на два рабочих дня с момента уведомления учреждения. Для продления этого срока ПФР должно

¹⁶⁴ Money Laundering Act No. 61/1996 Coll. as amended by Act No. 15/1998 Coll., Article 6.2 (Закон об отмывании денег № 61/1996 Свода, с изменениями, внесенными Законом № 15/1998 Свода, статья 6.2) [Чешская Республика].

¹⁶⁵ Anti-Money Laundering Act of B.E. 2542, Articles 35 and 36 (Закон о борьбе с отмыванием денег (1999, статьи 35 и 36) [Таиланд].

получить санкцию генерального прокурора. Если учреждение, представившее сведения, не получает такого уведомления, оно имеет право осуществить операцию¹⁶⁶. В других странах вопрос о продлении сроков решается судом или судьей, ведущим следствие¹⁶⁷. В Австрии учреждение, представляющее сообщения, имеет право потребовать от ПФР принятия решения о том, существуют ли у последнего возражения против немедленного осуществления операции. Если до конца следующего рабочего дня ПФР не дает никакого ответа, учреждение имеет право осуществить операцию¹⁶⁸.

Какой следующий шаг предпринимается после блокирования операции? В некоторых системах ПФР может запросить санкцию судьи на блокирование операции или наложение ареста на денежные средства, счета или другие активы, связанные с подозрительной операцией¹⁶⁹. В других системах ПФР может обратиться в прокуратуру с просьбой о принятии необходимых мер¹⁷⁰. В Эстонии ПФР может передавать дело в суд только для вынесения решения об аресте имущества, являющегося объектом отмывания денег¹⁷¹.

Обучение персонала соответствующих учреждений выполнению требований о представлении сообщений и иных обязательств

Обучение персонала представляющих сведения учреждений является важным элементом стратегии улучшения потока и качества сообщений. Действительно, в соответствии с Рекомендацией 15 ФАТФ финансовые учреждения отвечают за проведение программ борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма, включающих постоянное обучение кадров. Во многих странах участие в процессе такого обучения входит в число функций ПФР.

Обучение служащих соответствующих учреждений позволяет не только предоставить им информацию, необходимую для понимания установленных требований, но может также способствовать установлению

¹⁶⁶ Law of January 11, 1993 on Preventing Use of the Financial System for Purposes of Laundering Money, Article 12 (Закон от 11 января 1993 года «О предотвращении использования финансовой системы в целях отмывания денежных средств», статья 12) [Бельгия].

¹⁶⁷ См., например, Code Monétaire et financier, статья 562-5 [Франция].

¹⁶⁸ Federal Banking Law of 1993, Article 41.1 (Федеральный закон о банковской деятельности 1993 года, статья 41.1) [Австрия].

¹⁶⁹ См., например, Закон 90-614 от 12 июля 1990 года, статья 6, пункт 4 [Франция].

¹⁷⁰ Law of January 11, 1993, Article 12.3 (Закон от 11 января 1993 года, статья 12.3) [Бельгия] и Financial Intelligence Sector Act, 2001, Section 34 (1)(b) (Закон о центре финансовой разведки, 2001 год, раздел 34 (1)(b)) [Южно-Африканская Республика].

¹⁷¹ Money Laundering Prevention Act of 25 November 1998, Article 18.3 (Закон о предотвращении отмывания денег от 25 ноября 1998 года, статья 18.3) [Эстония].

атмосферы доверия между сотрудниками ПФР и персоналом данных учреждений. Это особенно важно в первые годы работы ПФР, поскольку в начальный период может присутствовать значительная настороженность, которую необходимо преодолеть, прежде чем представление сообщений достигнет удовлетворительного уровня. Программы обучения могут также сигнализировать о наличии проблем в применении законодательства о представлении сообщений, которые могут быть решены на более позднем этапе. И, наконец, обучение может вызывать у персонала учреждений ощущение участия в общем деле и важности выполняемой ими работы, что может стать фактором улучшения получаемых ПФР сведений.

Обучение методам выявления подозрительных операций может осуществляться сотрудниками ПФР, независимыми (частными) консультантами, сотрудниками самих учреждений, ответственными за соблюдение норм, либо представителями сразу нескольких групп названных специалистов. Например, на этапе разработки программ курсов и подготовки материалов могут привлекаться специалисты по обучению (ПФР может не располагать квалифицированными кадрами для решения этой задачи), но при этом некоторые учебные занятия могут проводиться сотрудниками ПФР, имеющими необходимые знания и опыт. Во многих странах существуют частные компании, способные решать эти задачи и проводить обучение по вопросам соблюдения требований БОД/ПФТ в целом. Вместе с тем, в малых странах, где частные фирмы и лица не имеют знаний и опыта в данной области, ПФР может стать единственным источником таких знаний на местном уровне, а финансовые соображения могут ограничивать возможности привлечения частных экспертов из других стран.

Курсы могут быть адаптированы для учреждений каждого типа, а программы обучения могут проводиться совместно с соответствующими профессиональными ассоциациями и надзорными органами. Например, национальная банковская ассоциация может организовать учебные семинары для банков либо принять участие в этой работе, проводимой ПФР, или наоборот, ПФР может подключиться к организации таких семинаров. Национальные регулирующие и надзорные органы, имеющие отношение к БОД/ПФТ, также могут принимать участие в программах обучения.

С течением времени могут также меняться требуемые виды обучения. В начальный период работы ПФР основное внимание, как правило, уделяется базовым аспектам требований о представлении сведений и общему повышению уровня осведомленности в данной области. Еще одним важным результатом первых программ обучения является укрепление доверия. Позднее сотрудники ПФР могут проводить более специализированное обучение с учетом условий конкретных секторов или даже отдельных (крупных) учреждений. Выбор секторов и учреждений для проведения учебных мероприятий может быть основан на их относи-

тельной величине и доле рынка, а также на зафиксированных расхождениях между ожидаемым и фактическим объемом сообщений. В центре внимания таких целевых программ обучения могут быть характерные признаки подозрительных операций в соответствующем секторе, и их проведение может сопровождаться рассмотрением конкретных примеров.

Независимо от выбранного подхода при проведении учебных мероприятий сотрудники ПФР могут делиться своим уникальным опытом анализа сообщений и использования постоянно развивающейся типологии преступлений в каждом из важнейших секторов, что внесет ценный вклад в обучение персонала учреждений, представляющих сообщения. Участие сотрудников ПФР также желательно в тех случаях, когда одной из целей программы обучения является создание атмосферы доверия между сотрудниками ПФР и персоналом учреждений, представляющих сообщения.

Проведение исследований

ПФР проводят исследования по многим причинам, и, в частности, используют их как средство формирования собственной политики ПФР и разработки национальной политики в области БОД/ПФТ (если ПФР участвует в такой работе). В некоторых случаях в законодательстве оговаривается, что проведение исследований является одной из функций ПФР; в других случаях ПФР ведет исследовательскую работу, исходя из собственных потребностей в ней для достижения поставленных перед подразделением целей.

В некоторых исследовательских проектах используются результаты стратегического анализа операций. В зависимости от характера исследовательского проекта могут привлекаться также и другие виды информации, включая статистические данные, типологию преступлений и динамику ситуации в контексте БОД/ПФТ. Хотя данная функция не входит в число основных задач ПФР, способность проводить исследования по своему профилю повышает его возможности по выполнению основных функций, а также позволяет его руководству и другим заинтересованным сторонам получать более глубокое и объективное представление о работе ПФР.

Повышение уровня осведомленности общественности в вопросах БОД/ПФТ

Во многих странах создание ПФР воспринимается без энтузиазма. Общественность пугают возможные злоупотребления финансовой информацией о частных лицах, а учреждения, представляющие сообщения, проявляют беспокойство по поводу реакции клиентов на их возможное

сотрудничество с ПФР. В начальный период работы ПФР доверие отсутствует. Такие проблемы могут особенно остро стоять перед ПФР правоохранительного типа, поскольку может казаться, что учреждения, сотрудничающие с ПФР, участвуют в полицейской деятельности и проведении расследований. В случае ПФР административного типа правоохранительные органы, являющиеся его партнерами, возможно, не поддерживали создание ПФР и могут проявлять нежелание работать с ним после его создания.

В любой стране или системе необходимо убедить общественность в ценности ПФР как учреждения, в значении его роли, а также в выгодах и защите, которые оно создает для финансовой системы. Ни одно ПФР не может нормально функционировать без доверия со стороны общественности и персонала учреждений, представляющих сообщения.

Доверие может быть со временем завоевано с помощью самых различных методов. Важнейшим из них является ежедневное сотрудничество по конкретным вопросам с учреждениями, представляющими сообщения, при этом профессионализм персонала ПФР будет способствовать созданию атмосферы доверия. Важна хорошая подготовка сотрудников ПФР, чтобы им был известен порядок обсуждения вопросов по надлежащим каналам и чтобы они постоянно принимали во внимание вопросы защиты данных.

Еще одним путем повышения доверия и общественной осведомленности в вопросах БОД/ПФТ является работа со средствами массовой информации. Многие ПФР выпускают брошюры для общественности, организуют интервью со своими сотрудниками, публикуют статьи по вопросам БОД/ПФТ в журналах и профессиональных изданиях и предоставляют дополнительную информацию журналистам¹⁷². Один из способов привлечь внимание средств массовой информации заключается в публикации материалов о делах, успешно проведенных подразделением (обеспечивая при этом защиту конфиденциальных данных и безопасность сотрудников ПФР). В некоторых регионах мира ПФР предпочитают оставаться в тени в целях обеспечения безопасности своих сотрудников. В таких условиях ПФР могут работать над повышением общественной осведомленности в вопросах БОД/ПФТ совместно с другими государственными органами и заинтересованными сторонами, используя косвенные методы.

¹⁷² ПФР Нидерландов (МОТ) выпускает ежеквартальный информационный бюллетень с типологией и описанием дел, связанных с отмыванием денег; ПФР Словении (OMLP) готовит статьи для профессиональных изданий различных секторов (банковского, фондового, страхового и т.п.), его сотрудники дают интервью ежедневным газетам, кроме того, на ежегодной пресс-конференции, устраиваемой для широкого спектра средств массовой информации, подразделение представляет статистические данные о своей работе; другие ПФР также ведут подобную деятельность.

ПОВЫШЕНИЕ ДЕЙСТВЕННОСТИ РАБОТЫ ПФР

После того как ПФР создано и уже работает в течение некоторого времени, возникает необходимость оценить его действенность, а также результаты функционирования всей системы БОД/ПФТ в стране. Такие оценки следует проводить регулярно, чтобы гарантировать, что ПФР и система в целом непрерывно работают над повышением результативности своей работы. Это соответствует политике надлежащего управления государственным сектором и в настоящее время является стандартом ФАТФ¹⁷³.

Со временем целью результативно работающей системы БОД/ПФТ станет значительное сокращение числа случаев отмывания денег и финансирования терроризма. Это должно произойти в результате максимально эффективной работы превентивных и репрессивных компонентов системы (и при условии определенного уровня стабильности внешней среды, в частности, базовых характеристик преступности и уровня сотрудничества со стороны других стран). Однако прежде чем удастся добиться установления окончательной тенденции к снижению преступности в данной сфере, в статистике будут наблюдаться колебания. Число подозрительных операций, о которых было сообщено, число дел, по которым вынесены судебные решения, и другие данные будут варьироваться от года к году, по мере того как на финансовые учреждения и других субъектов будут налагаться обязательства относительно знания клиентуры, обязательства по представлению сведений будут уточняться и в большей степени приспособляться к конкретным условиям, органы прокуратуры будут приобретать опыт работы с финансовыми преступлениями, и — необходимо добавить — преступники будут приспособлять свои методы к новым условиям.

Чтобы добиться наибольшей результативности работы, все участники процесса — от представляющих сообщения субъектов до судебных органов — должны повысить эффективность своей работы и сотрудни-

¹⁷³ В Рекомендации 32 ФАТФ (2003 года) указано следующее: «Страны должны обеспечить своим компетентным органам возможность проверять эффективность их систем по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма путем ведения комплексной статистики по вопросам, касающимся эффективности и действенности работы таких систем. Эта статистика должна включать данные о полученных и переданных далее СПО (сообщениях о подозрительных операциях); расследованиях дел об отмывании денег и финансировании терроризма; судопроизводстве и осуждениях; заблокированном, арестованном и конфискованном имуществе, а также о взаимной правовой помощи или других международных просьбах о сотрудничестве».

чать друг с другом, образуя единую, хорошо функционирующую систему. Из этого следует, что требуется оценивать каждый компонент системы по тому, как он выполняет поставленные перед ним задачи, даже если он является лишь одним из элементов системы в целом.

Анализ действенности работы ПФР представляет собой нелегкую задачу, учитывая взаимосвязи между деятельностью ПФР и работой других элементов системы БОД/ПФТ. Например, недостатки в разведывательной деятельности ПФР могут объясняться не работой самого ПФР, а проблемами в других частях системы. Аналогичным образом, конечные результаты деятельности ПФР зависят в значительной степени от качества информации, получаемой им от учреждений, представляющих сведения, и ПФР может влиять на это качество только в ограниченных пределах, благодаря обучению, обратной связи и инструкциям для учреждений, представляющих сообщения¹⁷⁴. Кроме того, отдачу от деятельности ПФР могут уменьшать любые узкие места на дальнейших этапах процесса, например, недостаток квалификации в области финансовых операций у правоохранительных или судебных органов. Во многих странах еще одним фактором, создающим дополнительные трудности, является отсутствие согласованной статистической основы, охватывающей различные части системы.

На международном уровне разработка критериев и методов оценки действенности ПФР только началась. На настоящий момент ФАТФ установила в качестве стандарта принцип периодических оценок эффективности системы БОД/ПФТ, включая ПФР, на основе согласованного набора статистики, ведущейся соответствующими официальными органами. Фактический анализ действенности работы ПФР будет проводиться либо самими ПФР, либо органами, которым они подчиняются, с использованием тех методов, которые они считают целесообразными.

Сбор необходимых данных

Первым этапом в процессе оценки действенности работы ПФР является сбор данных о получаемых ПФР ресурсах и результатах его работы. В общем плане, перефразируя Рекомендацию 32, компетентные органы должны вести комплексную статистику по вопросам, касающимся эффективности и действенности работы систем БОД/ПФТ, включая статистику полученных и переданных далее сообщений о подозрительных операциях (СПО); расследований дел об отмывании денег и финансировании терроризма; судопроизводства и осуждений; заблокированного,

¹⁷⁴ Безусловно, ПФР с надзорными полномочиями в вопросах БОД/ПФТ будет иметь более широкие возможности (и обязанности) по улучшению качества информации, получаемой им от представляющих сообщения учреждений.

арестованного и конфискованного имущества, а также взаимной правовой помощи или других международных просьб о сотрудничестве.

Ниже приведен более подробный, но не исчерпывающий перечень, ограниченный только операциями ПФР¹⁷⁵.

- Полученные СПО — всего и в разбивке по
 - типам субъектов, представляющих сообщение (финансовое учреждение, установленные нефинансовые предприятия и профессии);
 - количеству СПО, проанализированных, переданных и направленных для расследования или судебного преследования;
 - содержанию, региону происхождения, сумме наличных средств, преступлениям, с которыми они, возможно, связаны, степени сложности и т.д.;
 - СПО, фактически проанализированным, использованным, переданным, хранимым или уничтоженным; и
 - СПО, приведшим к возбуждению судебных дел или осуждению за отмывание денег, финансирование терроризма или за лежащие в основе этой деятельности первичные преступления.
- Оценка качества СПО.
- Сообщения, представленные 1) об операциях с наличной национальной или иностранной валютой сверх определенной пороговой суммы; 2) о перевозке наличной валюты и обращающихся инструментов на предъявителя через границу или 3) о международных телеграфных денежных переводах (если применимо).
- Типы и частота запросов о предоставлении дополнительной информации.
- Количество доступной компетентным органам информации в каждом случае передачи информации от ПФР, выраженное числом
 - использованных и связанных с представленными сведениями СПО и сообщений о наличных операциях (НО);
 - задействованных учреждений, представляющих сообщения;
 - установленных лиц или возможных подозреваемых и
 - типов запрошенных баз данных.
- Время, прошедшее с момента получения данных от представляющих сообщения учреждений до передачи соответствующей информации компетентным органам.
- Запросы о помощи, сделанные или полученные ПФР, с указанием того, был ли запрос удовлетворен или отклонен.
- Время, потребовавшееся для ответа на каждый запрос о помощи, полученный ПФР.

¹⁷⁵ Настоящий список приводится только в качестве иллюстрации. Он включает элементы, содержащиеся в методологии оценки по Рекомендации 32 и другим рекомендациям.

- Случаи передачи информации в компетентные органы других стран по собственной инициативе ПФР.
- Частота и тематика инструкций, направленных учреждениям, представляющим сообщения (общие и индивидуальные указания) (если применимо).
- Сроки ответа представляющих сообщения учреждений на запросы о дополнительной информации.
- Частота предоставления результатов стратегического анализа другим компетентным органам и директивным органам, и тематика таких материалов.
- Полученные от правоохранительных, судебных или других органов отзывы на работу ПФР.

Необходимо, чтобы эти данные были надлежащим образом взаимосвязаны. Например, большое число полученных СПО не следует принимать за показатель «успешности работы» ПФР без учета того, поступают сведения из разных секторов или только из одного (то есть банковского), и содержат ли поступающие сообщения полезную информацию. Аналогичным образом, небольшое число дел, передаваемых ПФР для дальнейшего расследования или судебного преследования, не обязательно означает, что ПФР не ведет действенной работы, если каждое дело включает результаты анализа целого ряда СПО, или если проведенная ПФР работа часто ведет к успешному завершению судебных преследований.

Выявление возможностей для совершенствования работы

Анализ данных, собранных по каждой функции ПФР, может вызвать вопросы относительно достаточности ресурсов, выделяемых на осуществление данной конкретной функции. Дальнейший анализ этой функции может выявить возможности для ее совершенствования. Ценный вклад в такой анализ могут внести отзывы со стороны правоохранительных органов и других учреждений, получающих информацию от ПФР.

Например, может возникнуть представление о необходимости улучшить проводимый анализ СПО. Если сообщения часто не содержат достаточно информации по существу, то, возможно, следует требовать больше такой информации у представляющих сведения субъектов и из других источников. Если поступающие сведения представляются достаточными, то можно попытаться улучшить аналитическую работу. Эта функция требует значительных аналитических ресурсов для извлечения максимально возможной пользы из получаемых данных качественного характера. В этом случае повышение действенности работы ПФР может потребовать (в числе прочих мероприятий) следующего:

- обучения аналитиков особенностям различных отраслей, представляющих сообщения;
- улучшения доступа аналитиков к дополнительным источникам информации;
- расширения круга используемых экспертов за счет заключения соглашений об обмене кадрами со специализированными ведомствами, такими как органы надзора за финансовым сектором или правоохранительные органы (например, путем учреждения с этими органами программы командирования специалистов);
- повышения уровня автоматизации системы представления сообщений, чтобы информация могла автоматически поступать в базы данных ПФР, тем самым облегчая сбор различных сообщений, имеющих отношение к одному делу; и
- ознакомления сотрудников соответствующих учреждений с требованиями к качественным СПО и с характеристиками информации, являющейся полезной для ПФР (и не являющейся таковой).

В отношении каждой из функций ПФР можно поставить целый ряд вопросов, в частности, перечисленные ниже.

- *Правовая основа.* Имеет ли ПФР необходимые полномочия для выполнения каждой из своих функций?
- *Возможности.* Имеет ли ПФР операционные и технические возможности для выполнения каждой из своих функций в соответствии с поставленными целями?
- *Качество передаваемой информации.* Являются ли сообщения от представляющих сообщения учреждений и доступ ПФР к другой информации достаточными для выполнения ПФР своих функций? Какую дополнительную ценность придает получаемой ПФР информации проводимая им работа? Существует ли несоответствие между тем, что ожидается от ПФР, и реальными результатами его работы? Часто причиной напряженности в отношениях становится то обстоятельство, что полиция и органы прокуратуры ожидают от ПФР информации, которую оно не может предоставить, и при этом мало используют другую ценную информацию, которой располагает ПФР.
- *Своевременность.* Все ли этапы обработки в ПФР информация проходит с требуемой скоростью? Существуют ли в ПФР узкие места?
- *Эффективность затрат.* Стремится ли ПФР к тому, чтобы добиваться требуемых от него результатов, оптимально используя предоставленные ему ресурсы?

Для создания приемлемых на международном уровне стандартов и методик оценки действенности работы ПФР предстоит провести еще очень значительную работу. Накопление опыта по сбору и анализу ста-

статистических данных о результатах работы ПФР является предварительным этапом на пути к достижению этой важной цели.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОЦЕНКИ ПФР

Оценка систем БОД/ПФТ проводится с 1992 года, когда членами ФАТФ был начат первый раунд взаимных оценок; и с самого начала в эти оценки включались ПФР. В обзоре ФАТФ по итогам двух первых циклов взаимных оценок, проведенных его членами, констатировалось, что система представления сообщений о подозрительных операциях и связанные с этой системой ПФР являются «движущей силой многих систем, направленных на борьбу с отмыванием денег», и что ПФР представляют собой «центральное звено в деятельности по борьбе с отмыванием денег почти во всех государствах-членах»¹⁷⁶. В настоящее время оценки систем БОД/ПФТ, включая ПФР, проводятся в глобальном масштабе на основе общепринятого набора стандартов и процедур.

Стандарты в отношении ПФР

До принятия Рекомендаций ФАТФ 2003 года в стандарте по БОД/ПФТ не содержалось конкретного упоминания ПФР. В определенных контекстах в Рекомендациях 1996 года ПФР включались в выражение «компетентные органы». Тем не менее, как свидетельствуют цитаты, приведенные в предыдущем абзаце, ПФР считались важнейшим элементом системы БОД/ПФТ. Таким образом, несмотря на то что до 2003 года не существовало официального стандарта, связанного конкретно с ПФР, при оценке БОД/ПФТ ПФР рассматривались как центральный элемент системы борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма.

После одобрения в 2002 году большинством учреждений, в обязанности которых входит проведение оценок, «Методологии оценки соблюдения стандартов по борьбе с отмыванием денег и пресечению финансирования терроризма» оценки стали проводиться в соответствии

¹⁷⁶ FATF, *Review of FATF Anti-Money Laundering Systems and Mutual Evaluation Procedures, 1992–99*, February 16, 2001, пункты 67 и 105. Аналогичные заявления содержатся в *Review of the Anti-Money Laundering Systems in 22 Council of Europe Member States, 1998–2001*, Strasbourg, March 21, 2002, пункт 249 («ПФР играют ведущую роль в деятельности по борьбе с отмыванием денег почти во всех странах-членах PC-R-EV [теперь MONEYVAL]. В самом деле, некоторые из наиболее активных ПФР являются не только органами по сбору представляемых сообщений, но и в значительной степени — координационным центром для национальных стратегий борьбы с отмыванием денег»).

с методологией, которая содержала конкретное упоминание ПФР, хотя это еще официально не составляло часть международного стандарта¹⁷⁷.

Первоначально Рекомендации ФАТФ касались только членов ФАТФ. Однако со временем они стали все в большей степени рассматриваться как мировой стандарт в области борьбы с отмыванием денег и пресечения финансирования терроризма. Рекомендации 1996 года были приняты рядом региональных органов типа ФАТФ и одобрены исполнительными советами МВФ и Всемирного банка для использования в работе этих организаций.

В июле 2002 года Исполнительный совет МВФ и Совет директоров Всемирного банка утвердили с оговорками Рекомендации ФАТФ в качестве стандарта по борьбе с отмыванием денег и пресечению финансирования терроризма для применения в практической деятельности этих двух учреждений. Ими была также утверждена 12-месячная пилотная программа проведения оценок БОД/ПФТ, основанная на данном стандарте и использующая связанную с ним методологию. Доклады о соблюдении стандартов и кодексов (РОСК) готовятся на базе этого стандарта.

Исполнительный совет МВФ и Совет директоров Всемирного банка также подчеркнули, что все процедуры оценки должны отвечать принципам единообразия, добровольности и сотрудничества, лежащим в основе проведения РОСК; что оценки будут проводиться в соответствии со всесторонней и комплексной методологией; и что после проведения оценок будет предлагаться соответствующая техническая помощь по запросу стран, в которых проведены оценки, с целью повышения их институционального потенциала и развития их финансовых секторов.

В марте 2004 года Исполнительный совет МВФ и Совет директоров Всемирного банка безоговорочно одобрили Рекомендации ФАТФ 2003 года в качестве нового стандарта для использования в своей работе, вместе с пересмотренной методологией для проведения оценки нового стандарта. В результате БОД/ПФТ стали постоянным компонентом работы этих двух учреждений. Ожидается, что региональные органы типа ФАТФ рассмотрят вопрос о применении Рекомендаций и Методологии 2003 года в течение 2004 года.

¹⁷⁷ Методология, получившая одобрение в 2002 году и до настоящего времени используемая при проведении оценок, объединяет «подлежащие оценке» Рекомендации ФАТФ по борьбе с отмыванием денег и Специальные рекомендации в отношении финансирования терроризма, а также базовые принципы, опубликованные в отношении ПФР Эгмонтской группой, и принципы, принятые международными группами органов финансового надзора по вопросам отмывания денег.

Оценка соблюдения стандартов, касающихся ПФР

В рамках 12-месячной пилотной программы МВФ и Всемирного банка было начато проведение 53 проверок, при этом часть проверок проводилась МВФ и Всемирным банком, а часть — ФАТФ и региональными органами типа ФАТФ. По принятой тогда методологии оценки проводились в отношении 27 из 40 Рекомендаций ФАТФ и семи из Восьми специальных рекомендаций в отношении финансирования терроризма¹⁷⁸. Соблюдению каждой рекомендации давались следующие оценки в порядке убывания: «соблюдается», «в основном соблюдается», «по существу не соблюдается», «не соблюдается».

Данные, собранные в ходе 41 оценки, по которым имелись подробные отчеты, были проанализированы и сведены в совместном докладе МВФ и Всемирного банка, вышедшем в марте 2004 года¹⁷⁹. Рейтинг соблюдения блока рекомендаций ФАТФ, представляющих наибольший интерес для ПФР, был в целом высок. Общее соблюдение Рекомендации 16 (правовая защита в отношении добросовестных сообщений), Рекомендации 17 (запрет на предупреждение) и Рекомендации 18 (соблюдение инструкций) было очень высоким — соответственно 88 процентов, 86 процентов и 76 процентов юрисдикций были признаны «соблюдающими» эти рекомендации¹⁸⁰.

Реализация Специальных рекомендаций в отношении финансирования терроризма отставала от рекомендаций по борьбе с отмыванием денег. Например, 68 процентов юрисдикций было оценено как «соблюдающие» либо как «в основном соблюдающие» Рекомендацию 15 по представлению сведений о подозрительных операциях, при этом 22 процента получило оценку как «по существу не соблюдающие» и 10 процентов — как «не соблюдающие» данную рекомендацию. В то же время только 59 процентов юрисдикций было оценено как «соблюдающие» или «в основном соблюдающие» Специальную рекомендацию VII по представлению сообщений об операциях, вызывающих подозрения в связи с финансированием терроризма, а 13 процентов получило оценку как «по существу не соблюдающие» и 28 процентов — как «не соблюдающие» эту Специальную рекомендацию.

¹⁷⁸ По некоторым рекомендациям оценка не проводилась — либо потому, что по своему характеру они не подлежали оценке, либо потому, что они не полностью вступили в силу. Можно также отметить, что оценки, рассмотренные в рамках пилотной программы, были основаны на Рекомендациях ФАТФ 1996 года и не включали вопросы сбора статистических данных, обсуждавшегося в предыдущей главе, поскольку до принятия Рекомендаций 2003 года не существовало какой-либо рекомендации ФАТФ по данному вопросу.

¹⁷⁹ International Monetary Fund and World Bank, 2004, *Twelve-Month Pilot Program of Anti-Money-Laundering and Combating the Financing of Terrorism (AML/CFT) Assessments*, March 10 (Washington), приложение II.

¹⁸⁰ Там же, приложение II, таблица 6.

Другие выводы относительно ПФР касались независимости ПФР, их кадрового обеспечения, уточнения их роли по отношению к органам надзора, укрепления их организационной структуры, предоставления им более широкого доступа к официальным базам данных, совершенствования обучения и повышения квалификации сотрудников ПФР и разработки систем управленческой отчетности для мониторинга действенности работы ПФР.

Одновременно с проведением МВФ этих оценок Фонд, Всемирный банк и другие учреждения предоставляли значительную техническую помощь странам, стремившимся к укреплению своих систем БОД/ПФТ. Размер технической помощи, предоставляемой МВФ и Всемирным банком в данной области, резко увеличился за двухлетний период с января 2002 года по декабрь 2003 года. За указанный период эти организации осуществили 117 проектов по оказанию технической помощи, в том числе 85 проектов непосредственно в отдельных странах и 32 региональных проекта, охватив более 130 стран¹⁸¹. Расширение деятельности по оказанию технической помощи в значительной степени подтолкнули проведенные оценки, ставшие для национальных органов диагностическим инструментом для определения потребностей своих стран в такой помощи. Более четверти всех проектов по оказанию технической помощи состояло в проведении различных видов консультаций по созданию и укреплению ПФР.

¹⁸¹ International Monetary Fund and World Bank, 2004, *Twelve-Month Pilot Program of Anti-Money-Laundering and Combating the Financing of Terrorism (AML/CFT) Assessments*, March 10 (Washington), приложение II.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ПФР являются принципиально важным элементом международной борьбы с отмыванием денег, финансированием терроризма и связанными с этой деятельностью преступлениями. Способность ПФР преобразовывать данные в информацию финансовой разведки является важнейшим фактором в борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма. Сегодня ПФР занимают прочное место в арсенале средств борьбы с этими серьезными преступлениями. В то же время перед ПФР стоит ряд сложных проблем.

Две сложности общего характера постоянно присутствует при создании новых и совершенствовании работы уже существующих ПФР. Первая заключается в том, что единого установленного способа добиться результативности ПФР не существует. Каждое ПФР должно быть приспособлено к работе в конкретной ситуации определенной страны. При разработке ПФР или внесении предложений о мерах по совершенствованию уже существующих подразделений необходимо учитывать такие факторы, как структура и относительная значимость финансовой преступности в стране, цели органов государственного управления в борьбе с данной формой преступности, имеющиеся для решения этой задачи ресурсы, а также правовая и административная система страны. Как видно из настоящего пособия, многие вопросы организации ПФР могут решаться множеством различных способов, и ни один из них изначально не лучше, чем другие.

Создание ПФР, способного выполнять три основные функции, — получать сообщения о подозрительных операциях и другие сообщения, анализировать их и передавать далее информацию финансовой разведки, — недавно стало предметом международного стандарта, и к этому призывает ряд принятых в последнее время международных конвенций по вопросам финансовых преступлений. Тем не менее, стандарт сформулирован в очень общих категориях, и, создавая отвечающее ему ПФР, официальные органы каждой из стран должны иметь четкое представление о целях собственной политики, а также об условиях на местном и региональном уровне. При этом помимо соблюдения стандарта каждой стране необходимо обеспечить, чтобы ее ПФР вносил посильный вклад в успешное функционирование системы БОД/ПФТ в целом.

Вторая сложность, как ни парадоксально, связана с изменениями. Во многих странах, создавших свои ПФР в последнее десятилетие, изменения были очевидны: создаваемым ПФР требовалось доказать, что они являются заслуживающими доверия организациями, способными взаи-

модействовать с финансовыми учреждениями и другими представляющими сообщения субъектами, другими государственными органами и зарубежными партнерами, изменяя в процессе этой работы традиционные отношения между субъектами экономической деятельности и правоохранительными организациями.

Изменения останутся характерной чертой работы ПФР и в будущем. Хотя принятие новых Рекомендаций ФАТФ в 2003 году может означать временную стабилизацию стандартов в отношении самих ПФР, эволюция других аспектов борьбы с отмыванием денег будет продолжаться. Не последним в ряду таких изменений будет поведение преступников. Криминальное поведение подобно потоку воды, подчиняющемуся силе тяжести и постоянно ищущему слабые места в берегах, через которые она сможет перелиться, чтобы течь дальше. С формированием механизмов защиты в подлежащем надзору финансовом секторе преступники могут начать использовать для перемещения своих средств менее легальные сферы или другие, менее регулируемые сектора экономики. Аналогичным образом, по мере того как некоторые страны предпринимают решительные шаги для укрепления своей правовой и административной системы в целях решения проблемы финансовой преступности, преступники могут перенести некоторые из своих операций в страны, в которых еще не приняты подобные меры. Необходимо постоянно сохранять бдительность для реагирования с учетом изменяющихся характеристик преступной деятельности.

Помимо этих общих проблем перед ПФР стоят и более конкретные задачи. Самыми важными из них являются интеграция в работу ПФР вопросов финансирования терроризма, расширение сферы действия обязательства по представлению сообщений о подозрительных операциях за пределы регулируемого финансового сектора и поиск путей совершенствования международного сотрудничества.

Для стран, которым посчастливилось не иметь опыта борьбы с терроризмом, добавление к перечню функций ПФР задачи пресечения финансирования терроризма связано с особыми сложностями. Терроризм во многих отношениях отличается от отмывания денег. Традиционно терроризм не считается преступлением, совершаемым с целью получения прибыли; и хотя в совершении террористических актов могут быть задействованы значительные суммы денег, задача лишения преступников доходов от их противозаконной деятельности, лежащая в самой основе стратегии борьбы с отмыванием денег, непосредственно не касается терроризма. Кроме того, во многих странах за борьбу с терроризмом отвечают не те же самые органы, которые занимаются вопросами отмывания денег, в результате чего ПФР необходимо устанавливать новые отношения с такими органами. (В странах, которые сталкивались с проявлениями терроризма, могут уже иметься базовые элементы, необходимые для борьбы с ним, и добавление задачи пресечения финанси-

вания терроризма к остальным функциям ПФР может быть осуществлено с меньшими трудностями).

Вторая конкретная проблема, стоящая перед ПФР, касается расширения сферы действия обязательства по представлению сообщений (и других превентивных обязательств) на субъектов, не входящих в круг финансовых учреждений, на которые распространяются меры пруденциального регулирования. Распространение обязательства по представлению сообщений на казино, торговцев дорогостоящими товарами и, в последнее время, на бухгалтеров и юристов имело для ПФР ряд последствий. Некоторые из этих видов деятельности, например казино, могут жестко регулироваться в одних странах, в то время как в других такое регулирование может отсутствовать. Некоторые виды деятельности не подлежат регулированию помимо применения к ним базовых требований о регистрации, как это может иметь место в случае автомобильных дилеров. Для того чтобы субъекты, занимающиеся такими видами деятельности, соблюдали обязательства по представлению сообщений на приемлемом уровне, может потребоваться выделение значительных ресурсов на работу с ними. Характер сообщений, поступающих от бухгалтеров и юристов, неизбежно будет отличаться от характера сообщений от финансовых учреждений. Для распутывания сложных схем корпоративных структур и систем трастов требуется особая квалификация. На ведение этого вида работы требуется выделить ресурсы, и может возникнуть необходимость в принятии трудных решений о распределении ресурсов между работой с этими новыми видами сообщений и обработкой более традиционных видов поступающих сведений.

Третья конкретная задача касается необходимости расширить возможности ПФР для участия в международном сотрудничестве. Наблюдавшийся в последние пятнадцать лет динамичный рост числа ПФР по всему миру сопровождался активным расширением международного сотрудничества между ними. Более чем 80 ПФР, способных взаимодействовать и обмениваться информацией финансовой разведки на основе согласованных принципов обмена информацией, являются мощным механизмом борьбы с финансовой преступностью в мировом масштабе. Несмотря на имеющиеся на сегодняшний день достижения в этой области, ряд сложных задач еще требует решения. В частности, среди важнейших задач остается устранение правовых препятствий для обмена информацией, а также разработка и совершенствование систем обеспечения конфиденциальности информации, которой обмениваются участники.

ПРИЛОЖЕНИЯ

**Заявление о целях Эгмонтской группы
подразделений финансовой разведки**

Гаага, 13 июня 2001 года

Признавая международный характер отмывания денег;

учитывая, что для противодействия отмыванию денег все большее число государств во всем мире возлагает на финансовые учреждения обязательства по раскрытию информации и одновременно выделяет подразделения финансовой разведки, или ПФР, для получения, анализа и дальнейшей передачи компетентным органам раскрываемой таким образом финансовой информации;

считая финансирование терроризма очевидной и растущей проблемой, которая, как и отмывание денег, выходит за государственные границы и существует внутри международной финансовой системы;

полагая, что ПФР, выполняя свои функции получения, анализа и дальнейшей передачи раскрываемой конфиденциальной финансовой информации, все чаще становятся полезными орудиями глобальной борьбы с финансированием терроризма, обеспечивая поддержку деятельности традиционных национальных государственных ведомств;

будучи убежденными в том, что сотрудничество между и среди ПФР различных стран одновременно повышает результативность работы отдельных ПФР и способствует успеху глобальной борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма;

помня как о конфиденциальном характере раскрываемой финансовой информации, так и о значении созданных ПФР для защиты ее конфиденциальности, ее анализа и передачи, в соответствующих случаях, компетентным органам для расследования, судебного преследования или судебного разбирательства;

понимая, что действенное международное сотрудничество между ПФР должно строиться на основе взаимного доверия;

признавая важную роль международных организаций и различных традиционных национальных государственных ведомств — таких как министерства финансов и юстиции, полиция, органы надзора за финансовыми учреждениями — как союзников в борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма;

периодически проводя пленарные собрания — известные как заседания Эгмонтской группы¹ — для обсуждения общих для ПФР вопросов и содействия такому международному сотрудничеству между уже существующими ПФР, предоставления помощи создаваемым ПФР и консультирования их, а также сотрудничества с представителями других государственных органов международных организаций, заинтересованных в международной борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма;

согласовав также определение «подразделение финансовой разведки», провели обследование возможностей и методов обмена информацией, подготовили типовой меморандум о договоренности для обмена информацией, создали защищенный веб-сайт в Интернете для облегчения обмена информацией и приступили к реализации нескольких конкретных инициатив, призванных повысить квалификацию и усовершенствовать навыки работы сотрудников ПФР, а также способствовать успешному рассмотрению вопросов в пределах юрисдикции ПФР;

принимая во внимание, что сохраняются препятствия, ограничивающие обмен информацией и действенное сотрудничество между некоторыми ПФР и что такими препятствиями могут быть правовые ограничения и/или сам характер ПФР (как относящихся к административному, судебному или полицейскому типу); и

будучи убежденными в наличии как значительного потенциала для широкого международного сотрудничества между ПФР, так и насущной необходимости углубления такого сотрудничества,

ПФР, участвующие в Эгмонтской группе, настоящим подтверждают свое обязательство содействовать развитию ПФР и сотрудничеству между ними в интересах противодействия отмыванию денег и для поддержки глобальной борьбы с финансированием терроризма.

С этой целью мы подтверждаем наше согласие с определением подразделения финансовой разведки, принятым на пленарном заседании Эгмонтской группы в Риме в ноябре 1996 года, с изменениями, принятыми на пленарном заседании Эгмонтской группы на Острове Гернси:

«Центральный национальный орган, ответственный за получение (и, если разрешено, запрос), анализ и дальнейшую передачу компетентным органам раскрываемой финансовой информации,

и) касающейся доходов, которые, как подозревается, являются результатом преступной деятельности, и потенциального финансирования терроризма или

¹ По названию дворца Эгмонт-Аренберг в Брюсселе, где 9 июня 1995 года состоялось первое заседание.

ii) требуемой национальным законодательством или нормативным актом в целях борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма».

Мы также одобряем выводы юридической рабочей группы относительно выявления тех органов, которые в настоящее время соответствуют определению ПФР.

Мы постановляем, что отныне пленарные заседания Эгмонтской группы созываются по инициативе и в интересах ПФР и других приглашенных лиц или органов, которые могут содействовать достижению целей Эгмонтской группы. В состав участников Эгмонтской группы входят ПФР и иные органы, представляющие государства, в который в настоящее время отсутствуют ПФР. Все остальные приглашенные лица, органы или международные организации считаются «наблюдателями».

Мы придаем исключительное значение созданию сети обмена информацией на основе «Принципов обмена информацией между подразделениями финансовой разведки», которые представлены в дополнении и в силу настоящей ссылки являются частью данного документа.

Мы признаем право каждого ПФР на установление дополнительных условий для сотрудничества в соответствии с требованиями их национального законодательства.

Мы также постановляем рассматривать в качестве приоритетной следующую деятельность, осуществляемую через соответствующие рабочие группы и иным образом:

установление соответствующих последствий, которые сопутствуют статусу участника Эгмонтской группы в соответствии с определением ПФР, принятым в Риме;

создание ПФР в рамках органов государственного управления по всему миру;

дальнейшее содействие обмену информацией на основе взаимности или обоюдного согласия;

доступ к защищенному веб-сайту Эгмонтской группы для всех ПФР;

постоянное развитие возможностей для обучения, региональных/рабочих семинаров и обмена сотрудниками;

рассмотрение вопроса о формальной структуре для обеспечения непрерывности административной работы Эгмонтской группы, а также рассмотрение вопроса о периодичности очередных пленарных заседаний и месте их проведения;

выработка более официальных процедур принятия решений о статусе конкретных ведомств с учетом определения ПФР;

назначение дополнительных рабочих групп по мере необходимости;

разработка надлежащих методов обмена информацией;

подготовка материалов, разрешенных Эгмонтской группой для использования в докладах и сообщениях для широкой аудитории и прессы по вопросам деятельности Эгмонтской группы.

Первоначально принято в Мадриде 24 июня 1997 года, с поправками, внесенными в Гааге 13 июня 2001 года, в Сиднее 23 июля 2003 года и на Гернси 23 июня 2004 года

**Процедура признания в качестве подразделения
финансовой разведки (ПФР) Эгмонтской
группы**

В Заявлении о целях, принятом на пленарном заседании Эгмонтской группы в Мадриде, содержался призыв к официальному изложению порядка признания подразделения финансовой разведки (ПФР) соответствующим определению ПФР Эгмонтской группы с целью принятия в члены Эгмонтской группы.

На Рабочую группу по взаимодействию (РГВ) возлагается задача распространения эгмонтской идеи во всем мире. Роль членов РГВ по отношению к юрисдикциям, не входящим в число членов Эгмонтской группы, заключается в том, чтобы выступать в качестве поддерживающего/наблюдательного ПФР для любого подразделения-кандидата с целью получения всех необходимых контактных данных, информации о законодательстве и сведения, касающиеся будущего ПФР и его операционного статуса. Члены РГВ будут оказывать кандидатам максимально возможную помощь.

Любой из членов Эгмонтской группы, располагающий информацией о потенциальных кандидатах, передает ее председателю РГВ, который организует первую проверку подразделения одним из членов РГВ.

Вследствие этого собирается, как минимум, следующая информация:

- контактный адрес и название;
- действующее законодательство о борьбе с отмыванием денег;
- операционный статус ПФР (без проверки на месте);
- стремление присоединиться к Эгмонтской группе;
- возможность обмена информацией с другими ПФР;
- операционный статус ПФР (проверка на месте).

В принципе, оценка включает посещение объекта. Если член РГВ, выступающий в качестве поддерживающего ПФР, не в состоянии это сделать, данное требование может выполнить другой член Эгмонтской группы.

После того как РГВ получила всю необходимую информацию и убедилась в том, что потенциальный кандидат может отвечать критериям Эгмонтской группы, председатель РГВ готовит письменную рекомендацию председателю Юридической рабочей группы (ЮРГ) и направляет

ее копию в орган Постоянной административной поддержки (ПАП) Эгмонтской группы. Затем ЮРГ приступает к углубленной оценке с целью принятия окончательного решения по рекомендации кандидата главам ПФР.

Данная процедура начинается с решения председателя ЮРГ продолжить работу по результатам выводов и рекомендаций РГВ. Затем председатель ЮРГ дает указание ПАП направить ПФР-кандидату следующие документы с просьбой до истечения установленного срока вернуть в ПАП заполненный опросный лист вместе со следующей сопроводительной документацией:

- опросный лист Эгмонтской группы;
- информационный документ;
- заявление о целях;
- принципы обмена информацией между ПФР;
- пояснительное примечание к определению Эгмонтской группы;
- типовой меморандум о договоренности (Мод).

После своевременного получения всей запрошенной от кандидата документации она рассматривается ЮРГ на следующем заседании, не считая заседания, непосредственно предшествующего пленарному.

ЮРГ проводит окончательную оценку, с тем чтобы обеспечить гарантии того, что ПФР-кандидат действительно отвечает критериям вступления в Эгмонтскую группу, то есть, что это подразделение:

- соответствует определению ПФР Эгмонтской группы¹;
- достигло в полной мере работоспособного состояния;
- правоспособно и выражает готовность к сотрудничеству на основе «Принципов обмена информацией» Эгмонтской группы;
- имеет спонсора среди ПФР Эгмонтской группы.

Председатель ЮРГ вправе принять решение пригласить кандидата представить свою заявку в рамках личного собеседования. Как правило, оценка ЮРГ проводится в присутствии наблюдательного ПФР из числа членов РГВ.

Оценка также предполагает назначение Юридической рабочей группой ПФР-спонсора. Кроме предоставления помощи кандидату в

¹ «Центральный национальный орган, ответственный за получение (и, если разрешено, запрос), анализ и дальнейшую передачу компетентным органам раскрываемой финансовой информации,

(i) касающейся доходов, которые, как подозревается, являются результатом преступной деятельности, или

(ii) требуемой национальным законодательством или нормативным актом в целях борьбы с отмыванием денег».

прохождении процедуры приема и выступлений от имени кандидата на заседаниях рабочей группы ожидается, что спонсор сможет подтвердить операционный статус подразделения-кандидата как ПФР на основании непосредственно полученного им самим опыта, в том числе посещения этого подразделения. В соответствующих случаях спонсором может выступать наблюдательное ПФР из числа членов РГВ. ЮРГ может принимать следующие решения:

- отложить обсуждение до своего следующего заседания в ожидании дополнительных разъяснений или документации от кандидата;
- вынести отрицательное заключение, если, по его мнению, один или несколько критериев Эгмонтской группы полностью или частично не соблюдается;
- рекомендовать признать подразделение-кандидата как ПФР Эгмонтской группы и принять его в члены группы; данная рекомендация подлежит утверждению главами ПФР на очередном пленарном заседании.

ПАП в письменной форме уведомляет кандидата о результатах оценки ЮРГ и обеспечивает, чтобы ПФР Эгмонтской группы были в курсе событий, используя для этого протоколы заседаний и защищенную сеть Эгмонтской группы.

ПФР официально признаются членами Эгмонтской группы при утверждении рекомендации ЮРГ главами ПФР на своем ежегодном пленарном заседании.

**Эгмонтская группа. Подразделения
финансовой разведки мира**

ДЕЙСТВУЮЩИЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ
(соответствующие определению Эгмонтской группы)

по состоянию на 25 июля 2003 года

1. Австралия: Australian Transaction Report & Analysis Centre (AUSTRAC) — Австралийский центр информации об операциях и их анализа
2. Австрия: Bundeskriminalamt (A-FIU) — Государственная уголовная полиция
3. Албания: Drejtoria e Bashkerendimit te Luftes Kunder Pastrimit te Parave (DBLKPP) — Управление по координации борьбы с отмыванием денег
4. Ангилья: Money Laundering Reporting Authority (MLRA) — Управление информации об отмывании денег
5. Андорра: Unitat de Prevenció del Blaqueig (UPB) — Подразделение по предотвращению отмывания денег
6. Антигуа и Барбуда: Office of National Drug and Money Laundering Control Policy (ONDPCP) — Управление по национальной политике в области контроля за оборотом наркотиков и отмыванием денег
7. Аргентина: Unidad de Información Financiera (UIF) — Подразделение финансовой информации
8. Аруба: Meldpunt Ongebruikelijke Transacties – Ministerie van Financiën (MOT-Aruba) — Управление информации о необычных операциях
9. Багамские острова: Financial Intelligence Unit (FIU) — Подразделение финансовой разведки
10. Барбадос: Financial Intelligence Unit (FIU) — Подразделение финансовой разведки
11. Бахрейн: Anti-Money Laundering Unit (AMLU) — Подразделение по борьбе с отмыванием денег
12. Белиз: Financial Intelligence Unit (FIU) — Подразделение финансовой разведки
13. Бельгия: Cellule de Traitement des Informations Financières/Cel voor Financiële Informatieverwerking (CTIF-CFI) — Подразделение по обработке финансовой информации

14. Бермудские острова: Bermuda Police Service/Financial Investigation Unit (BPSFIU) — Полицейская служба Бермудских Островов/Подразделение финансовых расследований
15. Болгария: Financial Intelligence Agency (FIA) — Агентство финансовой разведки
16. Боливия: Unidad de Investigaciones Financieras (UIF — Bolivia) — Подразделение финансовых расследований
17. Бразилия: Conselho de Controle de Atividades Financeira (COAF) — Совет по контролю за финансовой деятельностью
18. Британские Виргинские острова: Government of BVI/Financial Services Department — Правительство БВО/Департамент финансовых услуг
19. Вануату: Financial Intelligence Unit (FIU) — Подразделение финансовой разведки
20. Венгрия: Pénzmosás Elleni Alosztály (ORFK) — Отдел по борьбе с отмыванием денег
21. Венесуэла: Unidad de Inteligencia Financiera (UNIF) — Подразделение финансовой разведки.
22. Гватемала: Intendencia de Verificación Especial (IVE) — Служба особого контроля
23. Германия: Zentralstelle für Verdachtsanzeigen — Подразделение финансовой разведки
24. Гибралтар: Gibraltar Co-ordinating Centre for Criminal Intelligence and Drugs/Gibraltar Financial Intelligence Unit (GCID GFIU) — Координационный центр Гибралтара по криминальной разведке и борьбе с наркотиками/Подразделение финансовой разведки Гибралтара
25. Гонконг: Joint Financial Intelligence Unit (JFIU) — Объединенное подразделение финансовой разведки
26. Гренада: Financial Intelligence Unit (FIU) — Подразделение финансовой разведки
27. Греция: Φορτὰς Αρθρου 7 Ν.2331/95 — «Комитет по статье 7 Закона 2331/1995» (С.Ф.С.И.)
28. Грузия: Saqartvelos Finansuri Monitoringis Samsaxuri (FMS) — Служба финансового мониторинга Грузии
29. Дания: SØK/Hvidvasksekretariatet Stadsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet/Hvidvasksekretariatet (HVIDVASK) — Национальный государственный прокурор по серьезным экономическим преступлениям/Секретариат по борьбе с отмыванием денег

30. Доминика: Financial Intelligence Unit (FIU) — Подразделение финансовой разведки
31. Доминиканская Республика: Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) — Подразделение финансовой разведки
32. Египет: Egyptian Money Laundering Combating Unit (EMLCU) — Египетское подразделение по борьбе с отмыванием денег
33. Израиль: Israel Money Laundering Prohibition Authority (IMPA) — Управление Израиля по предотвращению отмывания денег
34. Индонезия: Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK/INTRAC) — Центр информации о финансовых операциях и анализа Индонезии
35. Ирландия: An Garda Síochána/Bureau of Fraud Investigation (MLIU) — Бюро по расследованию случаев мошенничества
36. Исландия: Ríkislögreglustjórnin (RLS) — Подразделение по расследованию и судебному преследованию экономических и экологических преступлений в Исландии, национальный уполномоченный по делам полиции
37. Испания: Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC) — Исполнительная служба Комиссии по предотвращению отмывания денег и финансовых преступлений
38. Италия: Ufficio Italiano dei Cambi/Servizio Antiriciclaggio (UIC/SAR) — Валютное управление Италии/Служба по борьбе с отмыванием денег
39. Каймановы острова: Financial Reporting Authority (CAYFIN) — Управление финансовой информации
40. Канада: Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada/Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (FINTRAC/CANAFE) — Центр анализа финансовых операций и сообщений Канады
41. Кипр: МО.К.А.Σ.—Unit for Combating Money Laundering — Подразделение по борьбе с отмыванием денег
42. Колумбия: Unidad de Informacion y Analisis Financiero (UIAF) — Подразделение финансовой информации и анализа
43. Корея: (Republic of) Korea Financial Intelligence Unit (KoFIU) — Подразделение финансовой разведки Республики Корея
44. Коста-Рика: Centro de Inteligencia Conjunto Antidrogas/Unidad de Analisis Financiero (CICAD/UAF) — Объединенный разведывательный центр по борьбе с наркотиками/Подразделение финансового анализа

45. Латвия: Kontroles dienests, Noziedīgi iegūto līdzekļu legalizācijas novēršanas dienests (KD) — Служба контроля/Управление по предотвращению отмывания доходов, полученных в результате преступной деятельности
46. Ливан: Special Investigation Commission (SIC) Fighting Money Laundering — Специальная следственная комиссия по борьбе с отмыванием денег
47. Литва: Mokesių policijos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vidaus reikalu ministerijos. (MDP prie VRM) — Отдел по предотвращению отмывания денег Департамента налоговой полиции Министерства внутренних дел
48. Лихтенштейн: Einheit für Finanzinformationen (EFFI) — Подразделение финансовой информации
49. Люксембург: Cellule de Renseignement Financier (FIU-LUX) — Подразделение финансовой разведки
50. Маврикий: Financial Intelligence Unit (FIU) — Подразделение финансовой разведки
51. Македония: Ministerstvo za Finansii-Direkcija za Sprečuvanje na Perenje Pari (MLPD) — Управление по предотвращению отмывания денег Министерства финансов
52. Малайзия: Unit Perisikan Kewangan, Bank Negara Malaysia (UPW) — Подразделение финансовой информации, Государственный банк Малайзии (Негара)
53. Мальта: Financial Intelligence Analysis Unit (FIAU) — Подразделение анализа информации финансовой разведки
54. Маршалловы Острова: Domestic Financial Intelligence Unit (DFIU) — Подразделение внутренней финансовой разведки
55. Мексика: Dirección General Adjunta de Investigación de Operaciones Unidad de Inteligencia Financiera (DGAIO/UIF) — Подразделение финансовой разведки при Главном управлении по расследованию операций
56. Монако: Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers (SICCFIN) — Служба информации и мониторинга финансовых сетей
57. Нидерландские Антильские острова: Meldpunt Ongebruikelijke Transacties, Nederlandse Antillen (MOT-Nederlandse Antillen) — Управление информации о необычных операциях Нидерландских Антильских островов

58. Нидерланды: Meldpunt Ongebruikelijke Transacties, Ministerie van Justitie (MOT) — Управление информации о необычных операциях Министерства юстиции
59. Новая Зеландия: NZ Police Financial Intelligence Unit — Подразделение финансовой разведки полиции Новой Зеландии
60. Норвегия: ØKOKRIM/Hvitvaskingsenheden — Национальное управление расследования и судебного преследования экономических и экологических преступлений/Подразделение по борьбе с отмыванием денег
61. Объединенные Арабские Эмираты: Anti-Money Laundering and Suspicious Cases Unit (AMLSCU) — Подразделение по борьбе с отмыванием денег и расследованию подозрительных дел
62. Остров Гернси: Financial Intelligence Service (FIS) — Служба финансовой разведки
63. Остров Джерси: Joint Police & Customs Financial Investigation Unit, Jersey (FCU – Jersey) — Объединенное полицейское и таможенное подразделение финансовых расследований Острова Джерси
64. Остров Мэн: Financial Crime Unit (FCU – ИОМ) — Подразделение по финансовым преступлениям
65. Острова Кука: Cook Islands Financial Intelligence Unit (CIFIU) — Подразделение финансовой разведки Островов Кука
66. Панама: Unidad de Análisis Financiero (UAF – Panama) — Подразделение финансового анализа
67. Парагвай: Unidad de Análisis Financiero (UAF – Paraguay) — Подразделение финансового анализа
68. Польша: Generalny Inspektor Informacji Finansowej (GIIF) — Генеральный инспектор по финансовой информации
69. Португалия: Unidade de Informação Financeira (UIF) — Подразделение финансовой информации
70. Россия: Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу (КФМ)
71. Румыния: Oficiul National de Prevenire si Combatere a Spalarii Banilor (ONPCSB) — Национальное управление по предотвращению отмывания денег и борьбе с отмыванием денег
72. Сальвадор: Unidad de Investigacion Financiera (UIF) — Подразделение финансовых расследований
73. Сент-Винсент и Гренадины: Financial Intelligence Unit (FIU) — Подразделение финансовой разведки

74. Сент-Китс и Невис: Financial Intelligence Unit (FIU) — Подразделение финансовой разведки
75. Сербия: Uprava Za Sprečavanje Pranja Novca — Управление по предотвращению отмывания денег
76. Сингапур: Suspicious Transaction Reporting Office (STRO) — Управление информации о подозрительных операциях
77. Словакия: Spravodajská jednotka finančnej polície Úradu boja proti organizovanej kriminalite (SJFP UBPOK) — Подразделение финансовой разведки Бюро по борьбе с организованной преступностью
78. Словения: Urad RS za Preprečevanje Pranja Denarja Ministrstvo za Finance (OMLP) — Управление по предотвращению отмывания денег Министерства финансов
79. Соединенное Королевство: National Criminal Intelligence Service/ Financial Intelligence Division (NCIS/FID) — Национальная уголовная разведывательная служба/Отдел финансовой разведки
80. США: Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) — Сеть по борьбе с финансовыми преступлениями
81. Таиланд: Anti-Money Laundering Office (AMLO) — Управление по борьбе с отмыванием денег
82. Тайвань: Money Laundering Prevention Center (MLPC) — Центр по предотвращению отмывания денег
83. Турция: Mali Suçları Arastirma Kurulu (MASAK) — Совет по расследованию финансовых преступлений
84. Украина: Держфінмониторинг — Государственный департамент финансового мониторинга (SDFM)
85. Финляндия: Keskusrikospoliisi/Rahanpesun selvittelykeskus (RAP) — Национальное бюро расследований/Центр анализа информации об отмывании денег
86. Франция: Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN) — Служба обработки информации и борьбы с подпольными финансовыми сетями
87. Хорватия: Financijska Policija/Ured za Sprječavanje Pranja Novca (AMLĐ) — Финансовая полиция/Департамент по борьбе с отмыванием денег
88. Чешская Республика: Finanční analytický útvar (FAU – CR) — Финансовое аналитическое подразделение
89. Чили: Departamento de Control de Trafico Ilícito de Estupefacientes Consejo de Defensa del Estado (CDE) — Департамент контроля за незаконным оборотом наркотиков Совета защиты государства

90. Швейцария: Meldestelle für Geldwäscherei, Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent, Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS) — Управление информации об отмывании денег Швейцарии
91. Швеция: Finanspolisen Rikspolisstyrelsen (NFIS) — Национальная уголовная разведывательная служба, финансовое подразделение
92. Эстония: Rahapesu Andmebüroo — Бюро информации об отмывании денег
93. Южно-Африканская Республика: Financial Intelligence Centre (FIC) — Центр финансовой разведки
94. Япония: Japan Financial Intelligence Office (JAFIO) — Управление финансовой разведки Японии

**Пояснительная записка относительно
определения Эгмонтской группы
для подразделения финансовой разведки**

История Эгмонтской группы

В июне 1995 года представители государственных ведомств и международных организаций собрались во дворце Эгмонт-Аренберг в Брюсселе для обсуждения вопросов отмывания денег и способов преодоления этой глобальной проблемы. В результате этого первого заседания была образована Эгмонтская группа, представляющая собой неофициальную организацию государственных ведомств-получателей раскрываемой информации, которые объединены общей целью — создать коллективный механизм для укрепления взаимного сотрудничества и обмена информацией, полезной для выявления и пресечения отмывания денег, а в более позднее время — финансирования терроризма. Со временем для выполнения задач, стоящих перед Эгмонтской группой, были созданы рабочие группы. В настоящее время в рамках Эгмонтской группы действуют четыре рабочие группы: юридическая, группа по обучению и средствам связи, по внешнему взаимодействию и операционная группа.

Вскоре после создания участники Эгмонтской группы признали необходимость разработки действенных и практических методов сотрудничества, особенно в области обмена информацией и опытом борьбы с отмыванием денег. Для решения этих задач Юридическая рабочая группа проанализировала препятствия, связанные с обменом информацией между государственными ведомствами, которые непосредственно заняты борьбой с отмыванием денег путем обработки финансовой информации. Чтобы выявить во всем мире ведомства, которые являются получателями раскрываемой финансовой информации, и лучше понять, каким образом функционируют такие государственные органы, различные юрисдикции заполнили опросные листы и направили их для анализа в Юридическую рабочую группу. На основе ответов, приведенных в опросных листах, Юридическая рабочая группа разработала функциональное определение государственных органов, названных подразделениями финансовой разведки («ПФР»), которые ведут борьбу с отмыванием денег.

Хотя первоначально в центре внимания ПФР Эгмонтской группы в основном находилось отмывание денег, ПФР также играет важную роль в международных усилиях по борьбе с финансированием терроризма. Раскрываемая финансовая информация, которую ПФР в настоящее время получают, анализируют и передают далее, оказалась бесценным источником сведений для тех национальных ведомств, которые занимаются расследованиями по вопросам финансирования терроризма. Для

того чтобы выполнить обязательные международные стандарты многие страны уже внесли или находятся в процессе внесения поправок в свое внутреннее законодательство, с тем чтобы включить финансирование терроризма как отдельное преступление в сферу деятельности ПФР, помимо того что оно является первичным преступлением по отношению к отмыванию денег, и тем самым расширить круг общих функций ПФР.

Определение Эгмонтской группы

Опираясь на результаты деятельности Юридической рабочей группы, в 1996 году Эгмонтская группа утвердила следующее определение ПФР, которое было затем изменено в 2004 году с учетом роли ПФР в борьбе с финансированием терроризма:

«Центральный национальный орган, ответственный за получение (и, если разрешено, запрос), анализ и дальнейшую передачу компетентным органам раскрываемой финансовой информации, i) касающейся доходов, которые, как подозревается, являются результатом преступной деятельности, и потенциального финансирования терроризма или ii) требуемой национальным законодательством или нормативным актом в целях борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма».

Понять данное определение ПФР лучше всего позволяет краткое разъяснение каждой из его составных частей.

1. Центральный национальный орган. Ориентация Эгмонтской группы на международное сотрудничество требует, чтобы только один государственный орган от каждой территории или самоуправляющейся юрисдикции, обладающей признанными международными границами, выступал в качестве контактного учреждения для международных обменов. Он должен действовать в юрисдикции, которая регулируется законами такой территории. Для ясности следует отметить, что использование выражения «центральный национальный орган» не означает указания на какой-либо политический статус или какого-либо признания.

Государственный орган по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, функционирующий в юрисдикции, которая в политическом отношении является зависимой территорией другого государства, может рассматриваться как ПФР, если он является единственным государственным органом, осуществляющим такую деятельность в пределах таких признанных на международном уровне границ. Признание того факта, что такой государственный орган соответствует определению ПФР Эгмонтской группы, необязательно равноценно признанию суверенитета такой территории.

В случае федерального устройства выражение «центральный национальный орган» означает, что в соответствии с определением Эг-

монтской группы только один государственный орган может считаться ПФР. Несмотря на то что в федеральной системе существует множество более мелких подчиненных органов, только один централизованный орган выступает в качестве контактного учреждения для обмена информацией в рамках Эгмонтской группы.

2. Ответственный за. Данное словосочетание указывает на то, что правовые основы, в рамках которых создается ПФР, как минимум, дают ему полномочия на выполнение функций, приведенных в определении Эгмонтской группы.

3. Получение (и, если разрешено, запрос), анализ и дальнейшая передача. В данном выражении обозначены три главных направления деятельности всех ПФР Эгмонтской группы и функции, которые определяют уникальность этих органов.

- **Получение.** ПФР служат центральным пунктом для приема раскрываемой финансовой информации. Это положение включает ПФР, которые имеют более одного отделения, и ПФР, которые получают раскрываемую информацию от различных внутренних государственных органов. Этот принцип также позволяет отделить ПФР от правоохранительных органов, выполняющих общую задачу охраны правопорядка (в целом).
- **(И, если разрешено, запрос).** Некоторые, но не все, ПФР вправе запрашивать у определенных финансовых учреждений конкретную финансовую информацию, помимо той раскрываемой финансовой информации, которую ПФР обычно получают от представляющих сообщения учреждений. По этой причине данное положение заключено в скобки и имеет ограниченную сферу применения.
- **Анализ.** Анализ включает исходную оценку полезности или значимости раскрываемой информации, которая получена от представляющих сведения субъектов на стадии предварительного расследования. Анализ информации, представленной в ПФР, может проводиться на различных стадиях и принимать различные формы. В некоторых ПФР анализируется вся раскрываемая финансовая информация по ее поступлению в ПФР. В других ПФР такая система невозможна ввиду огромного объема раскрываемой финансовой информации, которую они получают. Такие ПФР сразу же предоставляют соответствующим следственным органам доступ к раскрываемой финансовой информации, тогда как сами ПФР анализируют эти данные в ответ на запросы информации или по собственному усмотрению, а не в ответ на каждое представленное им сообщение, содержащее финансовую информацию. Многие ПФР все чаще включают в свою работу аналитическое программное обеспечение, которое помо-

гает выявлять тенденции и схемы отмыwania денег для использования правоохранительными органами, чтобы обеспечить обратную связь с учреждениями, представляющими сведения, а в некоторых случаях — в целях активных целевых превентивных мероприятий. Во всех случаях должен иметь место некоторый минимальный анализ, с тем чтобы классифицировать конкретное сообщение и определить, какое ведомство или группа ведомств должны иметь право на его получение.

- **Дальнейшая передача.** ПФР, как минимум, должны иметь возможность передавать сведения, содержащиеся в раскрываемой финансовой информации, и результаты своего анализа в отношении отмыwania денег и связанных с ним преступлений, что определяется внутренним законодательством, и финансирования терроризма, во-первых, компетентным органам своей страны, а, во-вторых, другим ПФР. Важнейший элемент оценки возможностей передачи информации касается определения того, в какой степени законодательство ПФР-кандидата допускает сотрудничество с другими ПФР путем обмена информацией.

4. Раскрываемая финансовая информация. Это материалы, которые ПФР используют и передают друг другу в целях выявления отмыwania денег и финансирования терроризма и борьбы с этими явлениями. В этом отношении ПФР могут передавать компетентным органам как общедоступную, так и конфиденциальную информацию (раскрываемую финансовую информацию или информацию, полученную в ходе правоохранительной деятельности) на условиях, которые защищают эту информацию от ненадлежащего использования.

5. Касающаяся доходов, которые, как подозревается, являются результатом преступной деятельности. Первая категория раскрываемой финансовой информации связана с представлением сведений о подозрительных или необычных операциях или деятельности, связанной со средствами, которые, как подозревается, являются результатом преступной деятельности или предназначены для поддержки терроризма.

6. [Иной раскрываемой информации,] требуемой национальным законодательством или нормативным актом. Данное требование охватывает все остальные законодательные требования в отношении типов представляемых в обязательном порядке сведений, независимо от того, касаются ли они наличной валюты, чеков, телеграфных переводов или других операций.

7. В целях борьбы с отмыwанием денег и финансированием терроризма. Эта фраза еще раз подчеркивает общую цель каждого ПФР.

Эгмонтская группа. Принципы обмена информацией между подразделениями финансовой разведки по делам об отмывании денег

Гаага, 13 июня 2001 года

Дополнение к «Заявлению о целях» Эгмонтской группы

А. Введение

1. Деятельность Эгмонтской группы направлена на содействие развитию подразделений финансовой разведки («ПФР»)¹ и обмену информацией.
2. В своем Заявлении о целях, принятом 24 июня 1997 года в Мадриде, Эгмонтская группа постановила рассматривать содействие обмену информацией в качестве одного из своих приоритетов и преодолевать препятствия, мешающие международному обмену информацией.
3. Механизмы обмена информацией должны быть направлены на содействие максимально широкому сотрудничеству между ПФР.
4. Приведенные ниже принципы обмена информацией между ПФР призваны наметить общепринятые концепции, одновременно позволяя странам проявлять необходимую гибкость в их реализации.

В. Общие основы

5. Международное сотрудничество между ПФР по делам, связанным с отмыванием денег, должно поощряться и строиться на основе взаимного доверия.
6. ПФР должны принимать меры по поиску информации, которая может быть использована другими установленными внутренними правоохранительными органами или органами финансового надзора, которые занимаются обеспечением соблюдения законности и связанной с этим регулирующей деятельностью в отношении отмывания денег.

¹ См. определение в «Заявлении о целях» Эгмонтской группы.

7. Деятельность ПФР должна способствовать тому, чтобы национальные правовые нормы и законы о неприкосновенности частной жизни не формулировались таким образом, чтобы препятствовать обмену информацией между ПФР в соответствии с настоящими принципами.
8. Механизмы обмена информацией должны учитывать и допускать возможность индивидуального подхода к решению конкретных проблем.

С. Условия обмена информацией

9. ПФР должны быть в состоянии свободно обмениваться информацией с другими ПФР на основе взаимности или обоюдного согласия и в соответствии с процедурами, с которыми знакома как запрашиваемая, так и запрашивающая сторона. В рамках такого обмена, осуществляемого как по запросу, так и по собственной инициативе одной из сторон, должна предоставляться вся доступная информация, которая может быть полезна для анализа или расследования финансовых операций, и другая актуальная информация, касающаяся отмывания денег и участвующих в нем лиц или компаний.
10. ПФР, запрашивающее информацию, должно сообщить ПФР, которое будет обрабатывать запрос, как минимум, причину запроса, цель, с которой будет использоваться эта информация, и информацию, достаточную для того, чтобы получившее запрос ПФР могло определить, соответствует ли этот запрос внутреннему законодательству данной страны.

Д. Разрешенные направления использования информации

11. Информация, которой обмениваются ПФР, может использоваться только для той конкретной цели, для которой она запрашивалась или предоставлялась.
12. Запрашивающее ПФР не может передавать информацию, предоставленную ему другим ПФР, третьим сторонам или использовать ее в административных, следственных, обвинительных или судебных целях без предварительного согласия ПФР, предоставившего информацию.

Е. Конфиденциальность — защита неприкосновенности частной жизни

13. На всю информацию, которой обмениваются ПФР, должны распространяться жесткие меры контроля и защиты, чтобы гарантировать использование этой информации только разрешенным образом, в соответствии с национальными нормами в отношении неприкосновенности частной жизни и защиты данных. Получаемая в рамках обмена информация должна считаться защищен-

ной, по крайней мере, такими же положениями в отношении конфиденциальности, какие распространяются на аналогичную информацию, поступающую ПФР-получателю из источников внутри страны.

Эгмонтская группа. Оптимальная практика в области совершенствования обмена информацией между подразделениями финансовой разведки

Введение

1. В соответствии с **Заявлением о целях** Эгмонтской группы подразделения финансовой разведки (ПФР), входящие в состав Эгмонтской группы, приняли решение способствовать взаимному сотрудничеству в интересах борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма.

Участники продемонстрировали понимание необходимости максимально расширить обмен информацией и действенное сотрудничество между ПФР и выразили свою убежденность в наличии как значительного потенциала для широкого международного сотрудничества между ПФР, так и насущной необходимости в углублении такого сотрудничества.

Члены Эгмонтской группы постановили рассматривать в качестве приоритетной задачи дальнейшее совершенствование обмена информацией на основе взаимности или обоюдного согласия и разработку надлежащих методов достижения этой цели.

2. В связи с этим был принят документ о **«Принципах обмена информацией между подразделениями финансовой разведки»**, включенный в Заявление о целях.

Указанные принципы отражают намерение Эгмонтской группы сделать ее работу по совершенствованию обмена информацией приоритетной и преодолеть препятствия, стоящие на пути международного информационного обмена. Поэтому ПФР предлагается принять все возможные меры, с тем чтобы национальные правовые нормы и законы о неприкосновенности частной жизни не формулировались таким образом, чтобы препятствовать обмену информацией между ПФР. Принципы касаются условий обмена информацией, разрешенных направлений использования информации, а также вопроса конфиденциальности.

3. В некоторых странах могут существовать ограничения, сдерживающие свободный обмен информацией с другими ПФР или доступ к информации, значимой для запрашивающего ПФР. В настоящем документе, прежде всего, характеризуется практика, которая приводит к максимальному расширению сотрудничества между ПФР и может использоваться государственными органами и должностными лицами при рассмотрении законодательства о борьбе с отмыванием денег в качестве источника идей.

Кроме того, для решения практических вопросов, которые были признаны препятствующими эффективности взаимной помощи, настоящий документ призван обеспечить ориентиры в отношении оптимальной практики обмена информацией между ПФР. При работе с международными запросами на получение информации ПФР должны стремиться в максимально возможной степени учитывать эту оптимальную практику.

А. Юридические аспекты

1. Следует обеспечивать соблюдение принципа Эгмонтской группы относительно свободного обмена информацией на уровне ПФР на основе взаимности, в том числе обмена по собственной инициативе.
2. На обмене информацией между ПФР не должен сказываться их статус, будь они административного, правоохранительного, судебного или иного типа.
3. Различия в определении преступлений, на основе которого устанавливается компетенция ПФР, не должны являться препятствием для свободного обмена информацией на уровне ПФР. С этой целью компетенцию ПФР следует расширить и включить все первичные преступления в отношении отмывания денег, а также финансирование терроризма.
4. Обмен информацией между ПФР должен осуществляться неформально и с максимальной быстротой, без чрезмерных формальных предварительных условий, при соблюдении гарантии неприкосновенности частной жизни и конфиденциальности передаваемой информации.
5. Если ПФР все же необходимы МоД, то такие документы должны разрабатываться и подписываться ПФР без неоправданных задержек. В этих целях ПФР должны обладать полномочиями самостоятельно подписывать МоД.
6. Следует обеспечить возможность прямого обмена сообщениями между ПФР, без использования ведомства-посредника.
7. Запросы от ПФР-партнера должны рассматриваться так же, как раскрытие информации внутреннему учреждению, с тем чтобы получающее сведения ПФР могло обмениваться имеющейся информацией с другим ПФР, используя свои полномочия.

В этих целях ПФР должны иметь быстрый доступ к дополнительной информации. ПФР, в частности, должны иметь доступ:

- ко всем соответствующим средствам и реестрам, существующим в их юрисдикции, в том числе правоохранительной информации;
- к информации, имеющейся у финансовых учреждений и других учреждений, представляющих сообщения;

- к информации о собственниках-бенефициарах и контроле за юридическими лицами, например, корпоративными структурами, трастами и международными компаниями (IBCs).

8. Предварительное согласие ПФР, предоставляющего информацию, на дальнейшую передачу сведений в правоохранительных или судебных целях должно предоставляться быстро и в максимально широком объеме.

ПФР, предоставляющее информацию, не должно отказывать в согласии на такую передачу, за исключением случаев, когда это выходит за рамки применения положений БОД/ПФТ, может воспрепятствовать уголовному расследованию, будет, очевидно, не соответствовать законным интересам физического или юридического лица или государства ПФР, предоставляющего информацию, или иным образом будет противоречить основным принципам внутреннего права. Любой такой отказ в предоставлении согласия объясняется надлежащим образом.

В. Практические аспекты

1) ЗАПРОС

ПФР, намеревающееся направить запрос на получение информации, должно соблюдать следующие практические принципы.

1. Все ПФР должны направлять запросы на получение информации в соответствии с Принципами обмена информацией, установленными Эгмонтской группой. В соответствующих случаях также должны соблюдаться положения соглашений об обмене информацией между ПФР.
2. Запросы на получение информации должны направляться сразу по возникновении точно определенной потребности в помощи.
3. Если ПФР располагает информацией, которая может оказаться полезной другому ПФР, ему следует рассмотреть возможность предоставить ее по собственной инициативе, как только выявляется значимость передачи такой информации.
4. Обмен информацией между ПФР Эгмонтской группы должен осуществляться в защищенном режиме. Для этого, в надлежащих случаях, ПФР Эгмонтской группы следует использовать защищенную сеть Эгмонтской группы (ESW).
5. При необходимости ПФР, запрашивающее информацию, должно указывать срок, к которому ему необходимо получить ответ. В тех случаях, когда запрос имеет пометку «срочно» или указан крайний срок ответа на него, следует также разъяснить причины такой срочности или указания крайнего срока. Всем ПФР следует воздерживаться от произвольного использования таких пометок. Если срочно необходима только часть запрашиваемой информации, пометка «срочно» должна использоваться только для соответствующих разделов запроса. ПФР, запрашивающее

информацию, должно указать, просит ли оно подтвердить получение запроса. ПФР, запрашивающее информацию, может требовать подтверждения (в устной или письменной форме) только в том случае, когда запрос помечен ПФР-отправителем как «срочный» или, с его точки зрения, подтверждение является необходимым с учетом обстоятельств дела. Срочный запрос должен включать контактную информацию о лице, ответственном за отправку запроса.

6. В соответствующих обстоятельствах, особенно в случае срочных запросов и для того чтобы ускорить разбирательство, запрашивающее ПФР может обратиться с просьбой дать предварительное согласие на дальнейшее использование информации непосредственно вместе с самим ответом на запрос.

7. Эгмонтская группа разработала форму для запроса информации. При обмене информацией следует поощрять использование этой формы.

8. Запросы должны содержать достаточный объем исходной информации, чтобы получающее запрос ПФР могло провести надлежащий анализ/расследование.

Запросы должны сопровождаться кратким изложением соответствующих фактов, известных запрашивающему ПФР. Особое внимание следует уделять следующему:

- информации, идентифицирующей физических лиц или компании, имеющие отношение к делу (представляя, по крайней мере, фамилию и дату рождения физических лиц и название и юридический адрес компаний);
- полученной информации о подозрительных или необычных операциях или действиях, в том числе счетах, связанных с данным делом;
- способу, которым осуществлялись операции или деятельность, или обстоятельствам, в которых они осуществлялись;
- тому факту, основан ли запрос на получение информации на одном или нескольких сообщениях с раскрываемой информацией или он имеет другие основания, например, запрос органа национальной полиции, список подозреваемых в принадлежности к террористам...;
- связи со страной, где находится запрашиваемое ПФР.

9. Запросы информации, которые не относятся к конкретной стране и направляются одновременно нескольким ПФР, должны быть как можно более подробно обоснованы с представлением сводного изложения лежащих в их основании фактов. Кроме того, запрос должен иметь максимально целевой характер. Поэтому ПФР должно воздерживаться от ис-

пользования без необходимости групповой рассылки и должно рассмотреть возможность проведения предварительного исследования операций, с тем чтобы определить возможную целевую группу ПФР, которые с наибольшей вероятностью могут располагать соответствующей информацией.

2) ОБРАБОТКА ЗАПРОСА

1. Если не указывается иное, требуется представление ответа на все входящие запросы информации от ПФР-партнеров, в том числе в случае отрицательного ответа.

2. Запросы должны обрабатываться в кратчайший срок после получения.

3. ПФР следует присваивать делам уникальные справочные номера, как в случае исходящих, так и в случае входящих запросов по делам, чтобы упростить отслеживание конкретного запроса или ответа по делу.

4. При подтверждении получения запроса соответствующее запрашиваемое ПФР должно сообщить запрашивающему подразделению фамилию и контактную информацию, включая номера телефона и факса, контактного лица, а также номер дела или регистрационный номер, присвоенный делу отвечающим ПФР.

5. ПФР должны отдавать приоритет срочным запросам. Если у получающего запрос ПФР возникают сомнения в отношении отнесения запроса к категории срочных, оно должно незамедлительно связаться с запрашивающим ПФР для решения этого вопроса. Кроме того, каждый запрос, независимо от того, имеет ли он пометку «срочно», должен обрабатываться также своевременно, как и внутренние запросы на получение информации.

6.a. В качестве общего принципа запрашиваемое ПФР должно стараться ответить на информационный запрос, в том числе предоставив предварительный ответ, в течение одной недели после его получения в следующих обстоятельствах:

- если оно в состоянии представить положительный/отрицательный ответ на запрос, касающийся информации, к которой оно имеет непосредственный доступ;
- если оно не в состоянии представить ответ ввиду препятствий правового характера.

6.b. В тех случаях, когда от запрашиваемого ПФР требуется проведение поиска во внешних базах данных или обращение к третьим сторонам (например, к финансовым учреждениям), ответ должен быть предоставлен в течение одного месяца после получения запроса. Запрашиваемое ПФР может рассмотреть возможность в течение одной недели после получения запроса связаться с направившим его подразделением, чтобы

сообщить об отсутствии информации в его непосредственном распоряжении и о том, что наводятся справки во внешних источниках, или о том, что оно столкнулось с особыми трудностями в представлении ответа на запрос. Последнее может быть сделано в устной форме.

6.с. Если по истечении одного месяца еще не получены все результаты внешних запросов, запрашиваемое ПФР должно предоставить ту информацию, которая уже имеется в его распоряжении, или, по крайней мере, указать, когда оно будет в состоянии представить полный ответ. Это может быть сделано в устной форме.

7. ПФР должны рассмотреть вопрос о создании механизмов для мониторинга информации, связанной с запросами, которые позволят им выявлять новую поступающую информацию в отношении операций, СПО и пр., имеющую отношение к ранее полученным запросам. Такая система мониторинга позволит ПФР информировать подразделения, ранее направлявшие запросы, о новых и значимых материалах, связанных с их прошлым запросом.

3) ОТВЕТ

1. В тех случаях, когда запрашиваемое ПФР желает узнать, каким образом была использована предоставленная им информация, оно должно прямо запросить такие сведения. Если запрашиваемое ПФР не в состоянии получить такую информацию, оно должно направить ответ с указанием причин, по которым такие сведения не могут быть предоставлены.

2. В надлежащих случаях, особенно в случае срочных запросов и с целью ускорить проводимое разбирательство, вместе с самим ответом может предоставляться предварительное согласие на дальнейшее использование информации.

3. Обмен информацией между ПФР должен проходить в защищенном режиме. Для этого в надлежащих случаях ПФР Эгмонтской группы должны использовать защищенную сеть Эгмонтской группы (ESW).

4) КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТЬ

1. Все ПФР должны проявлять исключительную осторожность при работе с предоставленной информацией, чтобы предотвратить любое несанкционированное ее использование, приводящее к нарушению конфиденциальности.

Примечание. Ниже приведены только те рекомендации, которые непосредственно касаются ПФР. Рекомендации, помеченные звездочкой (), следует рассматривать совместно с пояснительными примечаниями к ним.*

[...]

13.* Если финансовое учреждение подозревает или имеет достаточные основания для подозрений в отношении того, что средства получены в результате преступной деятельности или связаны с финансированием терроризма, то оно обязано, по закону или нормативному акту, без промедления доложить о своих подозрениях в подразделение финансовой разведки (ПФР).

14.* Финансовые учреждения, их директора, должностные лица и сотрудники должны:

- a) быть защищены специальными правовыми нормами от уголовной или гражданско-правовой ответственности за нарушение ограничений по разглашению информации, установленных договором или любым законодательным, нормативным или административным положением, в тех случаях, когда они с честными намерениями сообщают о своих подозрениях даже в том случае, если им точно не было известно о характере лежащей в основе операции преступной деятельности и вне зависимости от того, имела ли таковая место фактически;
- b) по закону быть лишены права разглашать тот факт, что сообщение о подозрительной операции (СПО) или связанная с ним информация передается в ПФР.

15.* Финансовые учреждения должны разрабатывать программы борьбы с отмытием денег и финансированием терроризма. Эти программы должны включать:

- a) разработку внутренней политики, процедур и мер контроля, в том числе надлежащих механизмов управления обеспечением выполнения и надлежащих процедур отбора для обеспечения высоких стандартов при найме сотрудников;
- b) программу непрерывного обучения сотрудников;
- c) аудиторскую функцию для проверки системы.

16.* Требования, изложенные в Рекомендациях с 13 по 15, а также в Рекомендации 21, относятся ко всем установленным нефинансовым предприятиям и специалистам со следующими оговорками.

- a) Адвокаты, нотариусы, другие независимые специалисты-юристы и бухгалтеры должны сообщать о подозрительных операциях, если они от имени своего клиента или по его поручению занимаются финансовыми операциями, связанными с видами деятельности, охарактеризованными в Рекомендации 12 (d). Странам настоятельно рекомендуется распространить требование о направлении докладов на остальные виды профессиональной деятельности бухгалтеров, в том числе проведение аудиторских проверок.
- b) Торговцы ценными металлами и торговцы драгоценными камнями обязаны докладывать о подозрительных операциях в тех случаях, когда они проводят с клиентом любую наличную операцию на сумму, равную применимому в данном случае установленному пороговому значению или превышающую его.
- c) Поставщики трастовых и корпоративных услуг обязаны докладывать о подозрительных операциях клиента, когда занимаются для своего клиента или от его имени операциями, связанными с видами деятельности, упомянутыми в Рекомендации 12 (e).

Адвокаты, нотариусы, другие независимые специалисты-юристы и бухгалтеры, работающие как независимые специалисты юридических профессий, не обязаны сообщать о подозрительных операциях, если соответствующая информация была получена в обстоятельствах, когда они имеют право на неразглашение информации или должны соблюдать профессиональную адвокатскую тайну.

Другие меры по предотвращению отмывания денег и финансирования терроризма

17. Страны должны обеспечить наличие эффективных, соразмерных и сдерживающих уголовных, гражданских или административных санкций в отношении физических или юридических лиц, на которых распространяются настоящие Рекомендации и которые не соблюдают требований по борьбе с отмыванием денег или финансированием терроризма.

18. Страны не должны выдавать разрешение на учреждение банков-«оболочек» или мириться с продолжением их деятельности. Финансовые учреждения должны отказываться от установления или продолжения контактов по корреспондентской банковской деятельности с банками-оболочками. Финансовые учреждения также должны принимать меры предосторожности против вступления в связь с иностранными финансовыми учреждениями-респондентами, позволяющими банкам-оболочкам пользоваться их счетами.

19.* Страны должны рассмотреть вопрос о:

- а) принятии практических мер для выявления или мониторинга физических перевозок валюты и обращающихся инструментов на предъявителя через границу, принимая при этом строгие гарантии, обеспечивающие надлежащее использование информации без какого-либо ограничения свободы движения капитала;
- б) целесообразности и полезности системы, согласно которой финансовые учреждения сообщают обо всех внутренних и международных операциях с наличной валютой сверх установленного уровня национальному центральному ведомству, имеющему автоматизированную базу данных, к которой имеют доступ компетентные органы для использования в делах по отмыванию денег или финансированию терроризма при условии применения строгих гарантий, обеспечивающих надлежащее использование информации.

20. Страны должны рассмотреть вопрос о применении Рекомендаций ФАТФ к предприятиям и профессиям, помимо установленных нефинансовых предприятий и специалистов, которые подвержены риску злоупотреблений в связи с отмыванием денег или финансированием терроризма. Страны должны и далее принимать меры для содействия разработке современных и безопасных методов управления денежными средствами, которые в меньшей степени уязвимы для отмывания денег.

Меры, подлежащие принятию в отношении стран, не применяющих или применяющих в недостаточном объеме рекомендации ФАТФ

21. Финансовые учреждения обязаны обращать особое внимание на деловые отношения и операции с лицами, в том числе компаниями и финансовыми учреждениями, из стран, которые не применяют или в недостаточной мере применяют Рекомендации ФАТФ. Если указанные операции не имеют очевидной экономической или видимой законной цели, необходимо, насколько это возможно, проверить их исходные данные и цели и составить письменные заключения в помощь компетентным органам. Если страна по-прежнему не применяет или в недостаточной мере применяет Рекомендации ФАТФ, страны должны иметь возможность принимать надлежащие контрмеры.

22. Финансовые учреждения обязаны обеспечить соблюдение вышеуказанных принципов своими зарубежными отделениями и контролируемые ими филиалами, особенно в странах, в которых Рекомендации ФАТФ не применяются или применяются в недостаточной степени, в той мере, в какой это позволяют соответствующее местное законодательство и нормативные акты. В тех случаях, когда применение настоящих Рекомендаций запрещено законодательством или нормативными актами данного государства, финансовые учреждения должны поставить в известность компетентные органы по месту расположения своих материнских учреждений о невозможности применения настоящих Рекомендаций.

[...]

Компетентные органы, их полномочия и ресурсы

26.* Страны должны создать ПФР, служащее национальным центром, получающим (и, если это разрешено, запрашивающим), анализирующим и распространяющим СПО и другую информацию о потенциальном отмыывании денег или финансировании терроризма. ПФР должно иметь своевременный прямой или не прямой доступ к финансовой, административной и правоохранительной информации, которая необходима для надлежащего исполнения его функций, включая анализ СПО.

27.* Странам следует обеспечить, чтобы установленные правоохранительные органы несли ответственность за расследование преступлений по отмыыванию денег и финансированию терроризма. Странам рекомендуется поддерживать и разрабатывать, по мере возможности, специальные следственные методы, пригодные для расследования отмыывания денег, такие как контролируемая доставка, тайные операции и другие соответствующие методы. Странам также рекомендуется пользоваться другими эффективными механизмами, такими как применение постоянных или временных групп, специализирующихся на расследованиях в области активов, и вести совместные расследования с соответствующими компетентными органами других стран.

28. При проведении расследований отмыывания денег и лежащих в его основе первичных преступлений компетентные органы должны иметь возможность получать документацию и информацию для использования в этих расследованиях, а также в судебном преследовании и связанных с этим мерах. Это должно включать полномочия требовать в принудительном порядке предъявлять документацию, хранимую финансовыми учреждениями и другими лицами, производить обыск лиц или помещений, а также изымать и получать материалы, служащие доказательством по делу.

29. Надзорные органы должны иметь достаточные полномочия для проведения мониторинга и обеспечения соблюдения финансовыми учреждениями требований по борьбе с отмыыванием денег и пресечению финансирования терроризма, включая полномочия на проведение инспекций. Они должны иметь полномочия требовать в принудительном порядке предъявления любой информации от финансовых учреждений, имеющей отношение к осуществлению такого мониторинга, и применять адекватные административные санкции в случае невыполнения таких требований.

30. Страны должны предоставить своим компетентным органам, участвующим в борьбе с отмыыванием денег и финансированием терроризма, адекватные финансовые, кадровые и технические ресурсы. Страны

должны установить процессы, обеспечивающие высокий уровень честности сотрудников этих органов.

31. Страны должны обеспечить, чтобы в распоряжении директивных органов, ПФР, правоохранительных органов и органов надзора были эффективные механизмы, позволяющие им сотрудничать и при необходимости координировать свою внутреннюю политику друг с другом в отношении выработки и реализации мер и действий по борьбе с отмыванием денег и пресечению финансирования терроризма.

32. Страны должны обеспечить своим компетентным органам возможность проверять эффективность систем по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма путем ведения комплексной статистики по вопросам, касающимся эффективности и действенности работы таких систем. Эта статистика должна включать данные о полученных и переданных далее СПО; расследованиях дел об отмывании денег и финансировании терроризма; судопроизводстве и осуждениях; заблокированном, арестованном и конфискованном имуществе, а также о взаимной правовой помощи или других международных просьбах о сотрудничестве.

[...]

Иные формы сотрудничества

40.* Страны должны гарантировать сотрудничество своих компетентных органов на международной арене с иностранными партнерами в максимально широком диапазоне. Необходимы четкие и эффективные пути содействия безотлагательному и конструктивному прямому обмену (как по своей инициативе, так и по запросу) между партнерами информацией об отмывании денег и лежащих в его основе первичных преступлениях. Обмен должен быть разрешен без чрезмерно ограничительных условий. В частности:

- a) компетентные органы не должны отказывать в удовлетворении запроса о помощи только на том основании, что преступление также считается относящимся к налогово-бюджетным вопросам;
- b) страны не должны ссылаться на законы, требующие от финансовых учреждений сохранения тайны или конфиденциальности как на основание для отказа от сотрудничества;
- c) компетентные органы должны быть в состоянии вести расследование и, когда это возможно, следствие от имени иностранных партнеров.

Когда получение информации, запрошенной иностранным компетентным органом, выходит за рамки полномочий его партнера, странам также рекомендуется разрешить безотлагательный и конструктивный обмен информацией со сторонами, не являющимися партнерами. Сотрудничество с иностранными органами, не являющимися партнерами,

бывает прямым или косвенным. Когда неясно, к кому обращаться, компетентные органы должны сначала обратиться за помощью к своим партнерам.

Страны должны ввести меры контроля и гарантии обеспечения того, чтобы информация, которой обмениваются компетентные органы, использовалась только в разрешенном порядке с выполнением принятых этими странами обязательств по конфиденциальности и защите данных.

Глоссарий

«Основные принципы» — Основные принципы эффективного банковского надзора, принятые Базельским комитетом по банковскому надзору, Цели и принципы регулирования ценных бумаг, принятые Международной организацией комиссий по ценным бумагам, и Принципы надзора за страховой деятельностью, принятые Международной ассоциацией страховых инспекций.

«Установленные категории преступлений» означают:

- участие в организованной преступной группировке и в рэкете;
- терроризм, в том числе финансирование терроризма;
- торговля людьми и контрабандный провоз мигрантов;
- сексуальная эксплуатация, включая сексуальную эксплуатацию детей;
- незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ;
- незаконный оборот оружия;
- незаконный оборот краденных и других товаров;
- коррупция и взяточничество;
- мошенничество;
- фальшивомонетчество;
- фальсификация продукции и производство контрафактной продукции;
- экологические преступления;
- убийство, нанесение тяжких телесных повреждений;
- похищение с целью выкупа, незаконное задержание и взятие заложников;
- грабеж или кража;
- контрабанда;
- вымогательство;
- подлог;
- пиратство; и
- операции инсайдеров и манипулирование рынком.

Определяя диапазон преступлений, включаемых в число первичных по каждой из вышперечисленных категорий, каждая страна в соответствии со своим национальным законодательством решает, какие из

этих преступлений и характеристики конкретных элементов этих преступлений определяются как тяжкие.

«Установленные нефинансовые предприятия и профессии» означают:

- a) казино (включая интернет-казино);
- b) агентов по операциям с недвижимостью;
- c) торговцев драгоценными металлами;
- d) торговцев драгоценными камнями;
- e) адвокатов, нотариусов, других независимых специалистов-юристов и бухгалтеров — это относится к частнопрактикующим специалистам, партнерам или работающим по найму специалистам в профессиональных фирмах. При этом не имеются в виду ни «внутренние» специалисты, являющиеся сотрудниками других типов предприятий, ни специалисты, работающие в государственных ведомствах, на которых уже могут распространяться другие меры по борьбе с отмыванием денег;
- f) поставщиков трастовых и корпоративных услуг, которыми называются все лица или предприятия, не указанные в других пунктах этих Рекомендаций, основная деятельность которых заключается в предоставлении следующих услуг третьим сторонам:
 - деятельность в качестве учредительного агента юридических лиц;
 - деятельность в качестве (или организация деятельности другого лица в качестве) директора или секретаря компании, партнера в товариществе или занятие аналогичной должности в других юридических лицах;
 - предоставление зарегистрированного служебного офиса, служебного адреса или помещения, почтового или административного адреса компании, товариществу или любому другому юридическому лицу или структуре;
 - деятельность в качестве (или организация деятельности другого лица в качестве) попечителя траста, учрежденного по соглашению сторон;
 - деятельность в качестве (или организация деятельности другого лица в качестве) номинального акционера для другого лица.

«Установленным порогом» называется сумма, указанная в Пояснительных примечаниях.

«Финансовое учреждение» означает любое лицо или организацию, которая от имени клиента осуществляет один или несколько перечисленных ниже видов деятельности или операций.

1. Прием депозитов и иных возвратных средств от населения¹.
2. Кредитование².
3. Финансовый лизинг³.
4. Перевод денег или ценностей⁴.
5. Выпуск платежных средств (например, кредитных и дебетовых карт, чеков, дорожных чеков, почтовых переводов и банковских тратт, электронных денег) и управление ими.
6. Финансовые гарантии и обязательства.
7. Торговля:
 - a) инструментами денежного рынка (чеками, векселями, депозитными сертификатами, производными финансовыми инструментами и т.д.);
 - b) иностранной валютой;
 - c) валютными, процентными и индексными инструментами;
 - d) обращающимися ценными бумагами;
 - e) товарными фьючерсами.
8. Участие в выпуске ценных бумаг и предоставление финансовых услуг в связи с таким выпуском.
9. Управление индивидуальными и коллективными портфелями активов.
10. Хранение денежных средств или ликвидных ценных бумаг и управление от имени других лиц.
11. Иное инвестирование фондов или денег, распоряжение или управление ими от имени других лиц.
12. Андеррайтинг и размещение полисов страхования жизни и другого страхования, связанного с инвестициями⁵.
13. Обмен денег и валюты.

Если физическое или юридическое лицо занимается финансовой деятельностью нерегулярно или в крайне ограниченном объеме (по количественным и абсолютным критериям), так что риск операций по отмыванию денег невелик, страна может принять решение об отсутствии

¹ Также относится к частной банковской деятельности.

² Это относится, в частности, к потребительскому кредиту, ипотечному кредиту; факторингу с правом или без права оборота и к финансированию коммерческих операций (включая «форфейтинг»).

³ Не распространяется на механизмы финансового лизинга потребительских товаров.

⁴ Применяется к финансовой деятельности как в официальном, так и в неофициальном секторе, например, к альтернативным схемам денежных переводов. См. пояснительное примечание к Специальной рекомендации VI. Не относится к физическому или юридическому лицу, которое предоставляет финансовым учреждениям только системы связи или другие вспомогательные системы для перевода средств. См. пояснительное примечание к Специальной рекомендации VII.

⁵ Применяется как к страховой деятельности, так и к страховым посредникам (агентам и брокерам).

необходимости применять все меры против отмывания денег или часть таких мер.

В строго ограниченных и обоснованных случаях, исходя из доказательств небольшого риска отмывания денег, страна может принять решение не применять все или некоторые из сорока Рекомендаций в отношении определенных видов финансовой деятельности, указанных выше.

«ПФР» означает подразделение финансовой разведки.

Пояснительные примечания

Рекомендация 13

1. Ссылка на преступную деятельность в Рекомендации 13 относится: а) ко всем преступным действиям, которые являются составом первичного преступления, лежащего в основе отмывания денег в юрисдикции; б) по меньшей мере к тем преступлениям, которые послужили бы составом первичного преступления в соответствии с Рекомендацией 1. Странам настоятельно рекомендуется принять альтернативу (а). Обо всех подозрительных операциях, в том числе о попытках их проведения, следует сообщать независимо от суммы операций.

2. При применении Рекомендации 13 финансовые учреждения должны сообщать о подозрительных операциях независимо от того, относятся ли они также к налоговым вопросам. Страны должны принимать во внимание, что в стремлении удержать финансовые учреждения от сообщения о подозрительных операциях, лица, отмывающие деньги, могут попытаться заявить, в частности, что их операции относятся к налоговым вопросам.

Рекомендация 14 (предупреждение)

В том случае, когда адвокаты, нотариусы, другие независимые специалисты-юристы и бухгалтеры, выступающие в роли независимых специалистов-юристов, стремятся отговорить клиента от занятия незаконной деятельностью, это не равносильно предупреждению.

Рекомендация 15

При выборе типа и степени применяемых мер по каждому требованию, изложенному в Рекомендациях, следует надлежащим образом принимать во внимание риск отмывания денег и финансирования терроризма и масштаб деловой активности.

Что касается финансовых учреждений, то механизмы контроля за выполнением должны включать назначение сотрудника по вопросам соблюдения норм на уровне руководства.

Рекомендация 16

1. Каждая юрисдикция решает, какие вопросы отнести к сферам права на сохранение адвокатской или профессиональной тайны. Это обычно включает информацию, получаемую адвокатами, нотариусами или другими независимыми специалистами-юристами от одного из своих клиентов или через него: а) в процессе выяснения юридического статуса своего клиента или б) при выполнении своих обязанностей по защите или представительству этого клиента в судебном, административном, арбитражном производстве или посредничестве или в связи с ним. В тех случаях, когда на бухгалтеров распространяются аналогичные обязательства адвокатской или профессиональной тайны, они также не обязаны докладывать о подозрительных операциях.

2. В некоторых странах адвокатам, нотариусам или другим независимым специалистам-юристам разрешается направлять СПО в свои компетентные саморегулируемые организации, при условии что между этими организациями и ПФР налажены надлежащие формы сотрудничества.

[...]

Рекомендация 19

1. Для содействия выявлению и мониторингу наличных операций без какого-либо ограничения свободы движения капитала страны могли бы рассмотреть возможность введения требований в отношении проверки, административного мониторинга, декларирования или ведения учета всех трансграничных переводов сверх установленного порогового значения.

2. При обнаружении страной необычной международной отправки денежно-кредитных инструментов, драгоценных металлов или драгоценных камней и т.п. стране следует рассмотреть вопрос об уведомлении надлежащим образом Таможенной службы или других компетентных органов страны происхождения этой отправки и/или страны ее назначения и быть готовой сотрудничать с целью выяснения источника, назначения и цели такой отправки и принятия надлежащих мер.

[...]

Рекомендация 26

Учредившей ПФР стране следует рассмотреть вопрос о вступлении в Эгмонтскую группу. Страны должны принимать во внимание Заявление о целях Эгмонтской группы и ее принципы обмена информацией между подразделениями финансовой разведки в делах по отмыванию денег. В этих документах изложены важные руководящие указания о роли и функциях ПФР и механизмы обмена информацией между ПФР.

Рекомендация 27

Страны должны рассмотреть вопрос о принятии мер, в том числе законодательных, на национальном уровне, с тем чтобы позволить своим компетентным органам, расследующим дела по отмыванию денег, откладывать или отказываться от ареста подозреваемых лиц и/или наложения ареста на деньги с целью установления личности лиц, вовлеченных в такую деятельность или сбора улик. Без таких мер невозможно применение таких процедур, как контролируемая доставка и тайные операции.

[...]

Рекомендация 40

1. Для целей настоящей Рекомендации:

- «партнеры» — органы, несущие аналогичные обязанности и выполняющие аналогичные функции;
- «компетентные (уполномоченные) органы» — все административные и правоохранительные органы, занимающиеся борьбой с отмыванием денег и финансированием терроризма, в том числе ПФР и органы надзора.

2. В зависимости от типа компетентного органа, характера и цели сотрудничества для обмена информацией может быть целесообразно использовать разные каналы. К примерам механизмов или каналов, используемых для обмена информацией, относятся следующие: двусторонние или многосторонние соглашения или механизмы, меморандумы о договоренности, обмена на основе взаимности или через соответствующие международные или региональные организации. При этом настоящая Рекомендация не предназначена для охвата сотрудничества в отношении взаимной правовой помощи или экстрадиции.

3. Ссылка на непрямой обмен информацией с другими иностранными органами помимо партнеров включает ситуацию, в которой запрошенная информация передается иностранными органами через один или несколько внутренних или иностранных органов до получения органом, направившим запрос. Компетентный орган, запросивший информацию, должен всегда пояснить, в каких целях и от чьего имени направляется запрос.

4. ПФР должны быть в состоянии наводить справки от имени иностранных партнеров, когда это имеет отношение к анализу финансовых операций. Справки должны, как минимум, включать:

- поиск в собственных базах данных, которые могут содержать информацию, связанную с сообщениями о подозрительных операциях;

- поиск в других базах данных, к которым они имеют прямой или косвенный доступ, в том числе в базах данных правоохранительных органов, государственных базах данных, административных базах данных и коммерческих базах данных.

В тех случаях, когда это им разрешается, ПФР должны также связаться с другими компетентными органами и финансовыми учреждениями, чтобы получить соответствующую информацию.

[...]

**IV. Представление сообщений о подозрительных операциях,
связанных с терроризмом**

Если финансовые учреждения или иные предприятия или деловые структуры, на которые распространяются обязательства по представлению сведений об отмывании денег, подозревают или имеют достаточные основания подозревать, что средства связаны или относятся или будут использованы для терроризма, террористического акта или террористическими организациями, они должны быть обязаны незамедлительно сообщить о своих подозрениях в компетентные органы.

V. Международное сотрудничество

Каждая страна должна предоставлять другой стране на основе договора, соглашения или иного механизма взаимной правовой помощи или обмена информацией максимально возможное содействие в связи с уголовными, гражданскими и административными расследованиями, запросами и разбирательствами, связанными с финансированием терроризма, террористическими актами и террористическими организациями.

Страны должны также принять все возможные меры для обеспечения того, чтобы они не представляли собой безопасных убежищ для лиц, обвиняемых в финансировании терроризма, террористических актах или участии в террористических организациях, и в них должны действовать процессуальные нормы для экстрадиции таких лиц, когда это возможно.

[...]

Статья 18

1. Государства-участники сотрудничают в предупреждении преступлений, указанных в статье 2, путем принятия всех практически осуществимых мер, в частности путем изменения, при необходимости, своего внутреннего законодательства для воспрепятствования или противодействия подготовке в пределах их соответствующих территорий к совершению этих преступлений на их территории или за ее пределами, в том числе:

- a) мер, запрещающих на их территориях незаконную деятельность лиц или организаций, которые умышленно поощряют, подстрекают, организуют или совершают преступления, указанные в статье 2;
- b) мер, обязывающих финансовые учреждения и другие организации, участвующие в совершении финансовых операций, принимать самые эффективные из имеющихся в их распоряжении мер для идентификации их постоянных или случайных клиентов, а также клиентов, в пользу которых открыты счета, и обращать особое внимание на необычные или подозрительные операции и сообщать об операциях, предположительно связанных с преступной деятельностью. С этой целью государства-участники изучают возможность:
 - i) принятия правил, запрещающих открытие счетов, владельцы или бенефициары которых не идентифицированы или не могут быть идентифицированы, и мер для обеспечения проверки такими учреждениями личности настоящих участников таких операций;
 - ii) в отношении идентификации юридических лиц — предъявления к финансовым учреждениям требования, когда это необходимо, принимать меры по проверке юридического статуса и структуры клиента посредством получения — от государственного регистрационного органа, клиента или от обоих — доказательства оформления клиента как юридического лица, включая данные о наименовании клиента, его юридической форме, адресе, руководителях и положениях, регулирующих полномочия по принятию обязательств от имени этого юридического лица;
 - iii) принятия правил, налагающих на финансовые учреждения обязательство оперативно сообщать компетентным властям обо всех сложных, необычайно крупных операциях и о необычной динамике операций, не имеющих явной экономической или очевидно законной причины, не опасаясь при этом уголовной или

гражданской ответственности за нарушение любых ограничений на разглашение информации, если они добросовестно сообщают о своих подозрениях;

- iv) предъявления к финансовым учреждениям требования хранить в течение как минимум пяти лет все необходимые документы по операциям, как внутренним, так и международным.

2. Государства-участники сотрудничают далее в предупреждении преступлений, указанных в статье 2, изучая возможность:

- a) принятия мер по наблюдению за работой всех агентств, осуществляющих денежные переводы, включая, например, их лицензирование;
- b) принятия реально осуществимых мер по выявлению или отслеживанию физического перемещения наличных средств и оборотных документов на предъявителя через границу при строгом соблюдении гарантий надлежащего использования информации и без ограничения в какой бы то ни было форме свободы движения капитала.

3. Государства-участники сотрудничают далее в предупреждении преступлений, указанных в статье 2, путем обмена точными и проверенными данными в соответствии с их внутренним законодательством и координации административных и других мер, принимаемых, когда это необходимо, в целях предупреждения совершения преступлений, указанных в статье 2, в частности путем:

- a) создания и обеспечения функционирования каналов связи между их компетентными учреждениями и службами с целью содействовать защищенному и оперативному обмену информацией обо всех аспектах преступлений, указанных в статье 2;
- b) сотрудничества друг с другом в проведении расследований в связи с преступлениями, указанными в статье 2, касающихся:
 - i) личности, местонахождения и рода занятий лиц, в отношении которых существуют обоснованные подозрения в том, что они причастны к таким преступлениям;
 - ii) перемещения финансовых средств, имеющих отношение к совершению таких преступлений.

4. Государства-участники могут обмениваться информацией через Международную организацию уголовной полиции (Интерпол).

**Конвенция Организации Объединенных Наций
против транснациональной
организованной преступности**

[...]

Статья 7

Меры по борьбе с отмыванием денежных средств

1. Каждое Государство-участник:

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

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

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

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

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

[...]

Статья 14***Меры по предупреждению отмывания денежных средств***

1. Каждое Государство-участник:

- а) устанавливает всеобъемлющий внутренний режим регулирования и надзора в отношении банков и небанковских финансовых учреждений, в том числе физических или юридических лиц, предоставляющих официальные или неофициальные услуги в связи с переводом денежных средств или ценностей, а также, в надлежащих случаях, других органов, являющихся особо уязвимыми с точки зрения отмывания денежных средств, в пределах своей компетенции, в целях недопущения и выявления всех форм отмывания денежных средств, причем такой режим основывается, в первую очередь, на требованиях в отношении идентификации личности клиента и, в надлежащих случаях, собственника–бенефициара, ведения отчетности и предоставления сообщений о подозрительных сделках;
- б) без ущерба для статьи 46 настоящей Конвенции обеспечивает, чтобы административные, регулирующие, правоохранные и другие органы, ведущие борьбу с отмыванием денежных средств (в том числе, когда это соответствует внутреннему законодательству, и судебные органы) были способны осуществлять сотрудничество и обмен информацией на национальном и международном уровнях на условиях, устанавливаемых его внутренним законодательством, и в этих целях рассматривает вопрос об учреждении подразделения по финансовой оперативной информации, которое будет действовать в качестве национального центра для сбора, анализа и распространения информации, касающейся возможных случаев отмывания денежных средств.

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

чительных объемов наличных денежных средств и передачах соответствующих оборотных инструментов.

3. Государства–участники рассматривают вопрос о применении надлежащих и практически возможных мер для установления требования о том, чтобы финансовые учреждения, включая учреждения по переводу денежных средств:

- а) включали в формуляры для электронного перевода средств и связанные с ними сообщения точную и содержательную информацию об отправителе;
- б) сохраняли такую информацию по всей цепочке осуществления платежа; и
- с) проводили углубленную проверку переводов средств в случае отсутствия полной информации об отправителе.

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

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

ЛИТЕРАТУРА

- Basel Committee on Banking Supervision, 1997, *Basel Core Principles for Effective Banking Supervision*.
- Bell, R.E., 2002, "The Prosecution of Lawyers for Money Laundering," *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 6, No. 1, стр. 17–26.
- Brown, Alastair, 1997, "Money Laundering: A European and U.K. Perspective," *J.I.B.L.*, Vol. 8, стр. 307.
- Council of Europe, European Committee on Crime Problems, Select Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures, *A Review of the Anti-Money Laundering Systems in 22 Council of Europe Member States, 1998–2001*.
- de Koker, Louis, 2002, "Money Laundering Control: The South African Model," *Journal of Money Laundering Control*, стр. 166–81.
- Financial Action Task Force (FATF), 2001, *Review of FATF Anti-Money Laundering Systems and Mutual Evaluation Procedures, 1992–1999*.
- , 2002, *Review of the FATF Forty Recommendations, Consultation Paper, May 30*.
- FinCEN, 2002, *Use of Currency Transaction Reports, Report to the Congress submitted by the Financial Crimes Enforcement Network on behalf of the U.S. Department of the Treasury*.
- Gilmore, William C., 1999, *Dirty Money: The Evolution of Money-Laundering Counter-Measures*, 2nd ed. (Strasbourg: Council of Europe Press).
- International Association of Insurance Supervisors (IAIS), 2003, *Insurance Core Principles and Methodology*, ICP 28.
- International Organization of Securities Commissions (IOSCO), 2002, *Objectives and Principles of Securities Regulation*.
- Schott, Paul Allan, 2003, *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism* (Washington: World Bank and International Monetary Fund).
- Sienczylo-Chlabicz, Joanna, and Wojciech Filipkowski, 2001, "The Polish Financial Intelligence Unit: A New Institution in the Polish Legal System," *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 5, No. 2, стр. 150–57.
- Spreatels, Jean, and Claire Scohier, 1998, "*La Prévention du blanchiment des capitaux, évolutions récentes*," Rev. Dr. ULB, 1997-1, стр. 165–87, размещено на веб-сайте ПФР Бельгии по адресу <http://www.ctif-cfi.be/fr/index.htm>.

- Stessens, Guy, 2000, *Money Laundering, A New International Law Enforcement Model* (Cambridge, England: Cambridge University Press).
- Thony, Jean-François, 1996, "Processing Financial Information in Money Laundering Matters, The Financial Intelligence Units," *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* (Brussels), стр. 257.
- van Duynе, Petrus C., Marcel Pheijffer, Hans G. Kuijl, Arthur Th.H. van Dijk, and Gerard J.C.M. Bakker, 2003, *Financial Investigation of Crime: A Tool of the Integral Law Enforcement Approach* (Nijmegen: Wolf Legal Publishers).
- Verhelst, Boudewijn, *The Financial Intelligence Units in the International Context*, Egmont Group.