

УДК 347.73

ФАТФ: ПЕРВЫЕ 25 ЛЕТ В АРХИТЕКТУРЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

СООБЩЕНИЕ 1. Эволюция концепции финансового мониторинга

Ш.М. МАГОМЕДОВ,
М.В. КАРАТАЕВ

ИНСТИТУТ РЕГИОНАЛЬНЫХ
ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

В статье проводится анализ произошедших за 25 лет изменений роли и места международной Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) в системе международных отношений, а также эволюции самой концепции финансового мониторинга в условиях ее диалектической взаимосвязи с глобальными социально-экономическими проблемами, новыми вызовами и угрозами международной безопасности и устойчивому развитию.

Ключевые слова: *ФАТФ, международные стандарты ПОД/ФТ, внутренний контроль, риск-ориентированный подход.*

Быть первым среди равных во все времена было очень непростой задачей, поскольку позиция лидера предполагает не только наличие у ее обладателя расширенного перечня прав и возможностей влиять на принятие ключевых решений в рамках сообщества, но и налагает дополнительные обязательства, предъявляя повышенные требования к оценке окружающими собственными успехами лидера и возможности последнего личным примером продемонстрировать членам сообщества стандарты надлежащего поведения. Если лидер не в состоянии доказать членам сообщества свою способность опережающего саморазвития и явить образец для подражания, его авторитет неизменно снижается, что не только закономерно приводит к вопросу о легитимности такого первенства, но и является основой для пересмотра дальнейшего отношения к нему членов сообщества. Таким образом, в современном мире лидерство является не только шансом проявить себя, но и испытанием, от успешности прохождения которого во многом зависит дальнейшая перспектива развития самого лидера.

FATF: THE FIRST 25 YEARS
IN ARCHITECTURE
OF INTERNATIONAL RELATIONS
MESSAGE 1. Evolution of the concept
of financial monitoring

S.M. MAGOMEDOV, M.V. KARATAEV

The article analyzes occurred in the 25 years of change and the role of the international space of the Financial Action Task Force (FATF) in the system of international relations, as well as the evolution of the very concept of financial monitoring in its dialectical relationship with the global socio-economic problems, new challenges and threats to international security and sustainable development

Keywords: *FATF, international AML / CFT standards, internal control, risk-based approach.*

С июля 2013 по июнь 2014 г. впервые с момента вступления в Группу разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) в 2003 г. данную организацию возглавляет Россия. Инициатива России возглавить работу ФАТФ была поддержана всеми участниками заседания, что подчеркивает авторитет страны в международной системе противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (далее – ПОД/ФТ). По представлению российской стороны пост Президента ФАТФ занял В.П. Нечаев, который ранее возглавлял Комитет экспертов Совета Европы по оценке мер борьбы с отмыванием денег (МАНИВЭЛ). Стоит отметить, что именно под председательством России ФАТФ начат четвертый раунд взаимных оценок стран-участниц на предмет соответствия их национальных систем ПОД/ФТ новой редакции международных стандартов, закрепленных в 40 Рекомендациях ФАТФ от февраля 2012 г. Таким образом, возглавив ФАТФ в очень непростой период, Россия должна не только обеспечить последовательное

распространение новых мировых стандартов финансового мониторинга, но и личным примером продемонстрировать мировому сообществу эффективность их внедрения и реализации, что предполагает необходимость форсированного развития национальной системы ПОД/ФТ. При этом корректность выбранного курса и эффективность принимаемых мер во многом зависят от правильности анализа концепции финансового мониторинга и его роли в решении глобальных социально-экономических проблем, выработки мер реакции на новые вызовы и угрозы международной безопасности и устойчивому развитию. Целью настоящей статьи является краткое рассмотрение основных итогов первых 25 лет работы ФАТФ и эволюции самой концепции финансового мониторинга.

В июле 1989 г. на совещании глав государств и правительств «Группы семи» в Париже было принято решение о создании специального органа для оценки текущих результатов сотрудничества с целью предотвращения использования банковской системы и финансовых учреждений для отмывания денег и рассмотрения возможности принятия дополнительных превентивных мер в данной области. Новая структура, получившая название Financial Action Task Force (ФАТФ), вскоре превратилась в универсальный международный центр урегулирования вопросов в области ПОД/ФТ и общепризнанного разработчика всеобъемлющих международных стандартов в этой сфере. В частности, в резолюции Совета Безопасности ООН 1617 (2005), которая имеет обязательный характер для всех государств-членов ООН, содержится настоятельный призыв выполнять рекомендации ФАТФ.

Первоначальный мандат ФАТФ предусматривал подготовку к апрелю 1990 г. доклада о состоянии международного сотрудничества в сфере предупреждения преступного использования банковской системы и финансовых учреждений и разработку комплекса превентивных мер в этой области, которые нашли отражение в Сорока рекомендациях. Таким образом, первая редакция Сорока рекомендаций ФАТФ была разработана в 1990 г. в рамках мандата по предупреждению преступного использования финансовой системы лицами, отмывающими доходы, полученные от незаконной торговли наркотическими средствами и психотропными веществами. В 1996 г. рекомендации были пересмотрены, чтобы отразить развивающиеся тренды и способы отмывания денег, а также расширить их применение на доходы, получаемые от других видов преступной деятельности. В октябре 2001 г. мандат ФАТФ был распространен на проблемы предотвращения финансирования террористических актов и террористических организаций, что послужило основанием разработки Восьми (позднее расширены до Девяти) специальных рекомендаций по борьбе с финансированием терроризма, а 14.05.2004 г. конференция на министерском уровне

приняла решение о принятии новой редакции 40 Рекомендаций ФАТФ и продлении мандата ФАТФ еще на 8 лет (2005–2012 гг.).

В феврале 2012 г. утверждена новая редакция Рекомендаций ФАТФ, которая включает, помимо прочего, вопросы противодействия финансированию распространения оружия массового уничтожения и отмыванию коррупционных доходов. Новая редакция, сохраняя преемственность базовых положений предыдущих версий, направлена главным образом на их детализацию и расширение сферы действия, устанавливая комплексную и последовательную структуру мер, которые странам следует принять для формирования эффективного режима ПОД/ФТ. Таким образом, характерной чертой развития международных стандартов в сфере ПОД/ФТ является внедрение комплексного подхода в оценке рисков, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма.

В связи с особой важностью предотвращения распространения оружия массового уничтожения новая редакция рекомендаций ФАТФ, включающая 40 рекомендаций вместо 40+9 имевшихся ранее, носит название «Международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения». При этом ФАТФ концентрирует основные усилия в области ПОД/ФТ на следующих ключевых направлениях:

- оценка рисков, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма, и реализация подхода, основанного на оценке указанных рисков;
- уголовно-правовое преследование лиц, связанных с отмыванием денег, включая обеспечительные меры и конфискацию преступных доходов, финансированием терроризма и финансированием распространения оружия массового уничтожения, а также соблюдение режима финансовых санкций против указанных лиц;
- превентивные меры, предпринимаемые государствами, финансовыми организациями, установленными нефинансовыми организациями и лицами определенных профессий в целях предотвращения отмывания денег, финансирования терроризма и финансирования распространения оружия массового уничтожения;
- институциональные меры, а также правовое и материальное обеспечение деятельности правоохранительных и надзорных органов;
- международное сотрудничество в области ПОД/ФТ.

Обобщенная структура 40 рекомендаций ФАТФ в редакции 2012 г. представлена в таблице 1.

Неотъемлемой частью рекомендаций ФАТФ является введение, в котором содержится информация

ТАБЛИЦА 1.

Структура 40 рекомендации ФАТФ в редакции 2012 г.

№ п/п	№ в ред. 2003г. ¹	Название
А – Политика ПОД/ФТ и координация		
1	–	Оценка рисков и применение подхода, основанного на оценке риска*
2	R.31	Национальное сотрудничество и взаимодействие
В – Отмывание денег и конфискация		
3	R.1 и R.2	Преступление отмывания денег*
4	R.3	Конфискация и обеспечительные меры *
С – Финансирование терроризма и финансирование распространения ОМУ		
5	SRII	Преступление финансирования терроризма*
6	SRIII	Целевые финансовые санкции, связанные с терроризмом и финансированием терроризма*
7		Целевые финансовые санкции, связанные с распространением ОМУ*
8	SRVIII	Некоммерческие организации*
D – Превентивные меры		
9	R4	Законы о защите тайны финансовых учреждений
Надлежащая проверка клиента и хранение данных		
10	R5	Надлежащая проверка клиента*
11	R.10	Хранение данных
Дополнительные меры для особых клиентов и по видам деятельности		
12	R6	Политические деятели*
13	R7	Корреспондентские банки *
14	SRVI	Услуги перевода денег или ценностей*
15	R.8	Новые технологии
16	SRVII	Электронные переводы средств*
Доверие мерам третьих сторон, контроль и финансовые группы		
17	R.9	Доверие мерам третьих сторон*
18	R.15 и R.22	Внутренний контроль и зарубежные филиалы и дочерние компании*
19	R.21	Страны с более высоким риском*
Сообщения о подозрительных сделках		
20	R.13 и SRIV	Сообщения о подозрительных сделках*
21	R.14	Разглашение и конфиденциальность
Установленные нефинансовые предприятия и лица определенных профессий (УНФПП)		
22	R.12	УНФПП: Надлежащая работа с клиентом*
23	R.16	УНФПП: Иные меры*
E – Прозрачность и бенефициарная собственность		
24	R.33	Бенефициарные владельцы юридических лиц*
25	R.34	Бенефициарные владельцы юридических образований*
F – Полномочия и ответственность компетентных органов и иные институциональные меры		
Регулирование и надзор		
26	R.23	Регулирование и надзор финансовых учреждений*
27	R.29	Полномочия надзорных органов
28	R.24	Регулирование и надзор УНФПП*
Оперативная и правоохранительная деятельность		
29	R.26	Подразделения финансовой разведки*
30	R.27	Ответственность правоохранительных и следственных органов*
31	R.28	Полномочия правоохранительных и следственных органов

№ п/п	№ в ред. 2003г. ¹	Название
32	SRIX	Курьеры наличных*
Общие требования		
33	R.32	Статистика
34	R.25	Руководящие принципы и обратная связь
Санкции		
35	R.17	Санкции
G – Международное сотрудничество		
36	R.35 и SRI	Международные инструменты
37	R.36 и SRV	Взаимная правовая помощь
38	R.38	Взаимная правовая помощь: замораживание и конфискация*
39	R.39	Экстрадиция
40	R.40	Иные формы сотрудничества*

¹ Колонка относится к соответствующему элементу рекомендаций ФАТФ 2003 г., где R. – № соответствующей из 40 рекомендации ФАТФ в редакции 2003 г., а SR – № соответствующей из 9 специальных рекомендаций ФАТФ в редакции 2003 г.

* Рекомендации, помеченные звездочкой, имеют самостоятельные примечания, которые следует читать вместе с этими рекомендациями.

об одобрении ведущими мировыми державами генерального курса ФАТФ и их приверженности целям и задачам организации, пояснительные примечания, содержащие расширительные комментарии по порядку реализации и уточнению каждой из сорока рекомендаций, примечание по правовой основе требований к финансовым учреждениям и УНФПП, таблица сокращений и список инструктивных документов ФАТФ.

Главным инструментом оперативного контроля ФАТФ на период до 2020 г. остается проведение взаимных оценок стран-участниц. При этом большое значение уделяется выявлению государств (территорий), которые не выполняют или имеют существенные недостатки в имплементации рекомендаций ФАТФ и, соответственно, представляют для мировой экономики и глобальной безопасности высокий риск, связанный с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма.

Россия, являясь членом ФАТФ, Комитета экспертов Совета Европы по оценке мер противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (далее – МАНВЭЛ) и Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (далее – ЕАГ), прошла последний раунд взаимных оценок соответствия национальной системы ПОД/ФТ международным стандартам в 2007–2008 гг., которые проводились совместно ФАТФ, МАНВЭЛ и ЕАГ и были приняты, как второй отчет взаимной оценки, пленарными заседаниями ФАТФ в июне 2008 г., МАНВЭЛ – в июле 2008 г., ЕАГ – в июле 2008 г. По предварительным данным следующий раунд взаимной оценки России в рамках четвертого этапа запланирован на 2016 г. Таким

образом, в течение ближайших двух лет государственным органам и частному сектору предстоит предпринять активные меры по повышению эффективности существующего режима ПОД/ФТ и имплементации в национальную правовую конструкцию и архитектуру корпоративного управления положений новой версии международных стандартов.

Изменения, произошедшие в 2013 г. в законодательстве России о ПОД/ФТ и подходах органов регулирования и надзора в данной сфере, с полным правом позволяют говорить о начале нового этапа развития системы внутреннего контроля в целях ПОД/ФТ, в рамках которого кредитным организациям предстоит не только обеспечить качественное преобразование существующих систем финансового мониторинга, но и принципиально изменить само понимание концепции финансового мониторинга.

С вступлением в силу Федерального закона от 28.06.2013 года №134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям», который предоставил банкам право отказывать клиентам в проведении сомнительных операций или уклониться от установления договорных отношений с клиентами, действительные цели деятельности которых отличны от задач ведения реальной хозяйственной деятельности, кредитные организации получили не только новые права, но и новое понимание тезиса «эффективное управление риском вовлечения в процессы легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (далее – ОД/ФТ)».

Анализ изменений законодательства и нормативной базы Банка России в сфере ПОД/ФТ, а также

статистики применения мер воздействия за ошибки в исполнении кредитными организациями требований нормативных документов в данной области позволяет условно выделить следующие этапы становления и развития концепции финансового мониторинга в кредитной организации:

1. Этап становления института финансового мониторинга в кредитных организациях (с 2001 по 2004 г.) характеризовался относительно лояльным отношением регулятора к возможным неточностям в исполнении отдельных норм Федерального закона от 07.08.2001 №115-ФЗ. Основной целью кредитных организаций на данном этапе было обеспечение организационным основ деятельности системы внутреннего контроля в целях ПОД/ФТ (назначение ответственного сотрудника по ПОД/ФТ, создание специализированного подразделения и организация форматов его взаимодействия с иными подразделениями банка). Таким образом, на данном этапе перед кредитными организациями стояла задача обеспечить стабильное направление в Росфинмониторинг информации об операциях, подлежащих обязательному контролю, и подозрительных операциях, поэтому этап может быть охарактеризован как «обеспечить направление информации».

2. Этап качественного наполнения функции финансового мониторинга (с 2004 по 2009 г.) сопровождался принципиальным изменением позиции Банка России к кредитным организациям, не способным продемонстрировать должный уровень контрольной среды в целях ПОД/ФТ и обеспечить выявление наиболее одиозных схем высокорисковых операций, действительными целями которых могут быть легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем. Началом данного этапа условно можно считать отзыв первой лицензии на осуществление банковской деятельности, когда в качестве основания принятого решения была отмечена системность нарушения кредитной организацией требований законодательства о ПОД/ФТ. Статистика применения мер воздействия

к кредитным организациям Банком России за ненадлежащее исполнение требований законодательства и нормативных актов в области ПОД/ФТ в рамках второго этапа приведена в табл. 2.

Основные сложности, с которыми столкнулись кредитные организации на данном этапе, сводились к неспособности обеспечить выявление и своевременное направление в Росфинмониторинг информации об операциях, подлежащих обязательному контролю, и подозрительных операциях, поэтому этап может быть охарактеризован как «обеспечить своевременное направление информации».

3. Этап функционального обновления методологии финансового мониторинга (с 2009 по 2013 г.) может быть охарактеризован усилением внимания надзорных органов к вопросам эффективности мер, предпринимаемых кредитными организациями в целях управления рисками вовлечения в высокорисковые сомнительные схемы. На данном этапе развития методологии финансового мониторинга в условиях нарастающих кризисных явлений в мировой и российской экономике Банк России стал пристальное внимание уделять не только своевременности выявления кредитными организациями операций, действительными целями которых могут быть легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем и/или финансирование терроризма, но и оценивать эффективность мер, принятых в целях минимизации рисков их проведения, что на практике означало, как правило, прекращения данных операций. Таким образом, данный этап может быть охарактеризован как «обеспечить своевременное направление информации и предпринять меры по минимизации рисков».

Сложность практической реализации кредитными организациями рекомендаций Банка России по управлению рисками вовлечения в сомнительные схемы состояла в недостатках правовых инструментов для приостановления операций клиентов или отказа в установлении договорных отношений.

ТАБЛИЦА 2.

Применение Банком России мер воздействия к коммерческим банкам РФ

Годы	Предупредительные меры	Требования об устранении нарушений	Запреты и ограничения	Штрафы	Отзыв лицензии
2003	353	135	7	81	0
2004	459	142	71	105	2
2005	385	373	238	284	14
2006	343	389	529	232	51
2007	392	344	327	252	44
2008	339	229	252	170	7
2009	287	196	162	122	10

4. Началом современного этапа эволюции методологии финансового мониторинга в кредитных организациях можно считать вступление 30.06.2013 г. в силу Федерального закона от 28.06.2013 г. №134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям». Методология изменений, внесенных федеральным законом в законодательство о ПОД/ФТ, будет рассмотрена нами отдельно, но в рамках анализа эволюции концепции финансового мониторинга стоит отметить, что данный закон предоставил банкам право отказывать клиентам в проведении сомнительных операций или уклониться от установления договорных отношений с клиентами, действительные цели деятельности которых отличны от задач ведения реальной хозяйственной деятельности. Можно сказать, что с вступлением в силу Федерального закона №134-ФЗ была условно решена основная трудность предшествующего этапа развития системы внутреннего контроля в целях ПОД/ФТ, связанная с отсутствием у кредитных организаций реальных правовых инструментов управления риском вовлечения в процессы легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма. При этом стоит отметить, что одновременно с приобретением дополнительных прав и возможностей, кредитные организации получили новые требования регулятора, которые отражены в письме Банка России от 04.09.2013 г. №172-Т «О приоритетных мерах при осуществлении банковско-

го надзора». Определяя в этом письме приоритетные цели банковского надзора, Банк России впервые в качестве главной цели надзорной деятельности указывает оперативное предотвращение возникновения ситуаций, угрожающих интересам кредиторов и вкладчиков кредитных организаций. При этом показательно, что вопросы оценки степени вовлеченности кредитных организаций в проведение сомнительных безналичных и/или наличных операций имеют в документе первостепенное значение. Таким образом, главная цель системы внутреннего контроля в целях ПОД/ФТ на современном этапе развития методологии финансового мониторинга может быть охарактеризована, как «обеспечить своевременное направление информации и оперативное принятие мер по минимизации рисков».

Обобщая изложенное, можно сделать вывод, что к настоящему моменту как международная, так и российская национальная система ПОД/ФТ выработали в целом достаточно эффективные механизмы координации совместных действий. При этом динамичное изменение общеэкономических условий и политической ситуации в мире в совокупности с дополнительными возможностями, которые предоставляет преступному сообществу быстроразвивающийся технический прогресс, позволяют говорить о необходимости не только постоянных изменений международной и национальной системы ПОД/ФТ, но и опережающего развития по отношению к характеру рисков и угроз регулируемой системы.

Магомедов Шамиль Магомедович,
д.э.н., профессор, заместитель директора Института региональных экономических исследований

Каратаев Михаил Владимирович,
к.э.н., старший научный сотрудник Научного центра исследования проблем противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма Института региональных экономических исследований

☎ 119002, Москва, пер. Сивцев Вражек, д. 29/16,
тел.: +7 (499) 241-04-18, e-mail: irei@irei.ru