

## **НЕОФИЦИАЛЬНЫЙ ПЕРЕВОД**

**ФАТФ - FATF – GAFI**

### **ГРУППА РАЗРАБОТКИ ФИНАНСОВЫХ МЕР БОРЬБЫ С ОТМЫВАНИЕМ ДЕНЕГ (ФАТФ)**

Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) является независимой межправительственной организацией, занимающейся выработкой и продвижением мер для защиты мировой финансовой системы от отмывания денег и финансирования терроризма. В рекомендациях ФАТФ определены меры уголовного правосудия и регулирования для противодействия этой проблеме. Рекомендации также включают вопросы международного сотрудничества и предупредительные меры, принимаемые финансовыми организациями и другими лицами, такими как владельцы казино, агенты по продаже недвижимости, юристы и бухгалтеры. Рекомендации ФАТФ признаны в качестве международного стандарта по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ПФТ).

Дополнительную информацию о ФАТФ можно найти на сайте:

[WWW.FATF-GAFI.ORG](http://WWW.FATF-GAFI.ORG)

© 2010 ФАТФ/ОЭСР. Все права защищены.

Любое воспроизведение, копирование, передача или перевод данной публикации запрещено без письменного разрешения.

Заявки на получение разрешения на воспроизведение всей данной публикации или ее части следует направлять по адресу:

Секретариат ФАТФ, ОЭСР, ул. Андре Паскаля 2, 75775 Париж Седекс 16, Франция

(факс: +33 1 44 30 61 37 или электронная почта: [contact@fatf-gafi.org](mailto:contact@fatf-gafi.org)).

## СОДЕРЖАНИЕ

- I. Введение
- II. Международное реагирование на финансирование распространения оружия массового уничтожения
  - Роль систем экспортного контроля
  - Место финансовых мер в противодействии распространению
- III. Правовые системы
  - Определение финансирования распространения
  - Признание финансирования распространения уголовным преступлением
  - Конфискация активов
  - Финансовые расследования
  - Международное сотрудничество: взаимная правовая помощь и экстрадиция
  - Системы экспортного контроля
- IV. Адресные финансовые санкции
  - Резолюция СБ ООН №1540 и адресные финансовые санкции
  - Значение адресных финансовых санкций для противодействия распространению
  - Возможности финансовых учреждений применять адресные финансовые санкции
  - Адресные финансовые санкции в качестве дополнения режима экспортного контроля
  - Применение адресных финансовых санкций для целей противодействия финансированию распространения
- V. Ответственность финансовых учреждений
- VI. Каналы получения информации от финансовых учреждений, включая направление сообщений
  - Проверка операций
  - Мониторинг банковских счетов
  - Сообщения о подозрительных операциях и другие формы информирования
  - Роль компетентных органов
- VII. Информированность и обмен информацией между юрисдикциями
  - Информированность и разъяснительная работа
  - Виды конкретной информации
  - Механизмы обмена информацией
  - Обмен информацией и сотрудничество в рамках правительств
- VIII. Обзор вариантов политики для рассмотрения

ПРИЛОЖЕНИЕ 1 ПОЛНОМОЧИЯ И СОСТАВ ПРОЕКТНОЙ ГРУППЫ

ПРИЛОЖЕНИЕ 2 АДРЕСНЫЕ ФИНАНСОВЫЕ САНКЦИИ

ПРИЛОЖЕНИЕ 3 ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОСНОВАННОГО НА ОЦЕНКЕ РИСКА ПОДХОДА В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ФИНАНСИРОВАНИЮ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ОРУЖИЯ МАССОВОГО УНИЧТОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ 4. ПГПФР: ОБЗОР КОММЕНТАРИЕВ, ПОЛУЧЕННЫХ ОТ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ЧАСТНОГО СЕКТОРА

## I. Введение

1. Проектная группа по противодействию финансированию распространения оружия массового уничтожения (ППФР) Рабочей группы по противодействию финансированию терроризма и отмыванию денег (РГПФТ/ОД) была создана в октябре 2008 года для разработки вариантов политики для РГПФТ/ОД с целью рассмотрения их в качестве мер, которые могли бы быть приняты во внимание в борьбе против финансирования распространения оружия массового уничтожения в рамках действующих Резолюций Совета Безопасности ООН (Резолюций СБ ООН), таких как Резолюция СБ ООН № 1540 (от 2004г.), с учетом Отчета о типологиях финансирования распространения оружия массового уничтожения (Отчет о типологиях ФРОМУ)<sup>1</sup> и национальных законодательств. Эта работа должна основываться на «Вопросах для рассмотрения», изложенных в общих чертах в Отчете о типологиях ФРОМУ, и проводиться с учетом сведений, предоставляемых представителями частного сектора и других соответствующих заинтересованных сторон (см. Полномочия ППФР).

2. Отчет о типологиях ФРОМУ, утвержденный ФАФТ в июне 2008г, явился отправной точкой для анализа, проводимого Проектной группой. В частности, в указанном Отчете собрана информация, необходимая для ППФР в качестве основы для работы. В ходе реализации настоящего проекта, рамки этой работы были расширены за счет дальнейшего сбора информации с упором на сведения, предоставляемые экспертами частного сектора и специалистами органов экспортного контроля. Результатом анализа этой информации явилось дальнейшее изучение и наполнение содержанием вариантов политики, которые были обозначены в общих чертах в Отчете о типологиях ФРОМУ.

3. В частности, ключевыми вопросами и проблемами, которые были определены в Отчете о типологиях ФРОМУ, являются: *i)* правые системы, *ii)* повышение уровня информированности, как государственного, так и частного секторов, *iii)* предупредительные меры, и *iv)* расследование и судебное преследование.

4. Изначально, полномочия ППФР были определены следующим образом:

- Проектная группа разработает варианты политики для РГПФТ/ОД с целью рассмотрения их в качестве мер, которые могли бы быть

---

<sup>1</sup> <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/14/21/41146580.pdf>

приняты во внимание в борьбе против финансирования распространения оружия массового уничтожения в рамках действующих Резолюций Совета Безопасности ООН (Резолюций СБ ООН), таких как Резолюция СБ ООН № 1540 (от 2004г.), с учетом Отчета о типологиях ФРОМУ и национальных законодательств. Эта работа должна основываться на «Вопросах для рассмотрения», изложенных в общих чертах в Отчете о типологиях ФРОМУ.

- Проектная группа будет активно взаимодействовать с представителями частного сектора и соответствующих заинтересованных сторон для получения от них сведений и комментариев.
- Проектной группе следует постараться сократить количество вариантов для представления Рабочей группе (РГПФТ/ОД) в полном составе, но, при этом, Проектная группа не уполномочена принимать окончательные решения. Полученные данные будут в полном объеме обсуждены и рассмотрены Рабочей группой в полном составе с целью определения необходимых последующих шагов.
- С целью обеспечения максимальной прозрачности, руководители Проектной группы будут предоставлять в Секретариат все документы, лежащие в основе работы группы (включая список лиц и организаций, с которыми взаимодействовала группа, анализ результатов исследований и сведения, полученные от частного сектора), для их размещения на защищенном сайте РГПФТ/ОД. Кроме того, Проектная группа будет информировать Рабочую группу в полном составе о ходе работ, включая предоставление письменных обзоров, на заседаниях РГПФТ/ОД, которые состоятся в феврале и июне 2009г.
- Под руководством одной или двух заинтересованных делегаций работа Проектной группы будет осуществляться в соответствии с планом проекта, включающим график окончания работ.
- Проектная группа представит итоговый отчет РГПФТ/ОД в октябре 2009г.

**Табличка 1: Положения Резолюции СБ ООН №1540 (от 2004г.), касающиеся финансовых вопросов:**

***2. Постановляет также, что все государства в соответствии со своими национальными процедурами принимают и эффективно применяют соответствующие законы, запрещающие любому негосударственному субъекту производить, приобретать, обладать, разрабатывать, перевозить, передавать или применять ядерное,***

*химическое или биологическое оружие и средства его доставки, в особенности в террористических целях, равно как и попытки участвовать в любых из вышеупомянутых действий, участвовать в них в качестве сообщника, оказывать им помощь или финансирование;*

*3. Постановляет также, что все государства принимают и применяют эффективные меры в целях установления национального контроля для предотвращения распространения ядерного, химического или биологического оружия и средств его доставки, в том числе посредством установления надлежащего контроля над относящимися к ним материалами, и с этой целью должны:*

*(d) Устанавливать, совершенствовать, пересматривать и поддерживать надлежащий эффективный контроль на национальном уровне за экспортом и трансграничным перемещением таких предметов, включая надлежащие законы и нормативные акты по контролю за экспортом, транзитом, трансграничным перемещением и реэкспортом, и меры контроля за предоставлением средств и услуг, относящихся к такому экспорту и трансграничному перемещению, таких, как финансирование и транспортировка, которые способствовали бы распространению, а также устанавливать меры контроля за конечным пользователем; и устанавливать и применять надлежащие меры уголовной и гражданской ответственности за нарушение таких законов и нормативных актов в области экспортного контроля;*

5. Поручение Проектной группе вытекает из Резолюции СБ ООН №1540 и ряда других Резолюций СБ ООН, имеющих отношение к рассмотрению вопросов, связанных с финансированием распространения оружия массового уничтожения. Проектная группа сосредоточилась на обязательствах, установленных в Резолюции СБ ООН №1540, и выделила моменты, когда предлагаемые варианты политики непосредственно связаны с этими обязательствами. Мы рассмотрели круг вопросов, охватываемых Резолюцией СБ ООН №1540, в широком аспекте. Поэтому в настоящем отчете также рассматриваются вопросы противодействия финансированию распространения оружия массового уничтожения в более широком контексте международных конвенций, договоров и Резолюций Совета Безопасности ООН.

6. Помимо Резолюции СБ ООН №1540, ряд других Резолюций СБ ООН могут иметь определенное отношение к рассматриваемому вопросу, включая Резолюции СБ ООН №1673 (от 2006г.) и №1810 (от 2008г.), касающиеся вопросов нераспространения в целом. Кроме того, Резолюции, касающиеся конкретных стран, вызывающих озабоченность в плане

распространения, такие как Резолюции СБ ООН №1695 (от 2006г.), №1718 (от 2006г.) и №1874 (от 2009г.) по Северной Корее и Резолюции СБ ООН №1737 (от 2006г.), №1747 (от 2007г.) и №1803 (от 2008г.) по Ирану, также будут иметь отношение к рассматриваемому вопросу, где это уместно. В результате предыдущего рассмотрения этих резолюций ФАТФ выпустила руководство, которое остается актуальным в контексте конкретных рисков распространения, рассматриваемых в этих Резолюциях СБ ООН, в частности руководство ФАТФ, выпущенное в связи с Резолюциями СБ ООН №1718, №1737 и №1803. Однако, требования Резолюций СБ ООН №1737 и №1803 отличаются от требований Резолюции СБ ООН №1540. Поэтому руководство не будет касаться всех вопросов, связанных с финансированием распространения оружия массового уничтожения в целом.

7. В настоящее время не существует стандартного общепринятого определения «распространения» или «финансирования распространения», которое было бы общим для всех соответствующих режимов и органов. Широкое рабочее определение, использовавшееся в Отчете о типологиях ФРОМУ, послужило отправной точкой для работы Проектной группы. Исходя из более позднего определения, Проектная группа предложила следующее уточненное определение «финансирования распространения» для целей ФАТФ, которое приведено в Разделе 3 ниже:

***«Финансирование распространения» означает:***

***действие по предоставлению средств или финансовых услуг, которые используются, полностью или частично, для производства, приобретения, обладания, разработки, экспорта, трансграничного перемещения, посредничества, перевозки, передачи, накопления или применения ядерного, химического или биологического оружия и средств его доставки и относящихся к нему материалов (включая технологии и продукцию двойного назначения, используемые для незаконных целей) в нарушение национального законодательства или, где применимо, международных обязательств<sup>2</sup>.***

8. Проектная группа провела совещания в Париже 22 февраля 2009г, а также провела двухдневное межсессионное заседание в Лондоне 15 – 16 апреля 2009г, совещание в Лионе 21 июня 2009г. и двухдневное

<sup>2</sup> Это определение касается *действия* по финансированию распространения и, поэтому не относится к знанию, намерению или небрежности. Однако, если в юрисдикции определена ответственность финансовых учреждений или, возможно, установлено, что финансирование распространения является уголовно наказуемым преступлением, то в такой юрисдикции будут действовать правовые принципы, регламентирующие эти два условия, включая знание, намерение или небрежность.

межсессионное заседание в Женеве 10-11 сентября 2009г. Остальная работа проводилась с использованием электронной почты, телефонных конференций и защищенного сайта РГПФТ/ОД.

9. Взаимодействие со сторонними заинтересованными сторонами и экспертами, включая представителей частного сектора и органов экспортного контроля, а также других компетентных государственных органов, имеет существенное значение при рассмотрении вопросов, касающихся финансирования распространения оружия массового уничтожения. В ходе работы по подготовке Отчета о типологиях ФРОМУ были установлены тесные и продуктивные отношения с экспертами частного сектора. Установление таких отношений было согласовано с Рабочей группой по типологиям (РГТИП), которая подчеркнула важность дальнейшего проведения таких консультаций с частным сектором, включая мелкие и средние финансовые учреждения (ФУ) (Отчет Сопредседателей РГТИП от июня 2008г.) В рамках данных ей поручений, Проектная группа активно стремилась привлечь сторонних экспертов к участию в проводимой ею работе – один день совещания в Лондоне был полностью посвящен консультациям с экспертами из органов экспортного контроля и финансовых учреждений.

10. Проектная группа договорилась о проведении консультаций с экспертами частного сектора и органов экспортного контроля. На протяжении всей работы над данным проектом они предоставляли консультации, которые внесли существенный и чрезвычайно ценный вклад в работу Проектной группы. Как указано в поручении, данном Проектной группе, участие представителей частного сектора, органов экспортного контроля и других заинтересованных сторон является чрезвычайно важным в данной работе.

## **II. Международное реагирование на финансирование распространения оружия массового уничтожения**

11. Финансирование распространения содействует перемещению и разработке предметов, являющихся чувствительными сточки зрения распространения, и таким образом может усугубить нестабильность в мире и привести к возможным катастрофическим жертвам в случае разработки и размещения оружия массового уничтожения (ОМУ). Как указано в Отчете о типологиях ФРОМУ, распространители (пролифераторы) действуют по всему миру и маскируют свои приобретения под видом законной торговли. Они используют мировую систему торговли, например, действуя в странах со слабым режимом экспортного контроля, или используя зоны свободной торговли, в которых более высока вероятность того, что их незаконные закупки и перевозки смогут избежать контроля и проверки.

12. Распространители (пролифераторы) незаконно используют, как формальные, так и неформальные секторы международной финансовой системы или используют наличные деньги для торговли продукцией, связанной с распространением ОМУ. Следует отметить, что для государственных органов, возможно, легче выявлять организованные сети, такие, как сеть, руководимая А.К. Ханом, которые используют формальную международную финансовую систему, нежели те, которые используют неформальные секторы. При незаконном использовании формальной международной финансовой системы закупки должны выглядеть законными во избежание подозрений, так как продукция и услуги, чувствительные в плане распространения, могут закупаться на открытом рынке. Сети распространения оружия массового уничтожения также используют обычные финансовые операции для оплаты услуг посредников или поставщиков, не входящих в состав этих сетей. Таким образом, сети содействующие распространению ОМУ, используют международную финансовую систему для операций и торговых сделок, часто осуществляемых через незаконных посредников, подставные компании и незаконных торговых брокеров. Со временем такие сети, занимающиеся закупками, стали более сложными, увеличивая тем самым вероятность того, что истинные конечные пользователи продукции, чувствительной с точки зрения распространения, останутся не выявленными. Финансовые учреждения часто, сами не ведая того, становятся пособниками распространения.

### ***Роль систем экспортного контроля***

13. За последние сорок лет заинтересованными правительствами была создана широкая комплексная система международных и национальных мер, направленных на противодействие распространению ОМУ. Она включает ряд договоров и Резолюций Организации Объединенных Наций (ООН), в частности резолюцию СБ ООН №1540, явившуюся первым документом, универсализировавшим меры экспортного контроля, которые до этого осуществлялись только на добровольной и национальной основе. Другими элементами являются договоры о нераспространении (в частности Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), Конвенция о биологическом и токсинном оружии (КБТО), Конвенция по химическому оружию (КХО)). В систему также входят международные организации, включая Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ); международные режимы экспортного контроля, такие как Австралийская группа (АГ); Группа ядерных поставщиков (ГЯП) или Режим контроля за ракетными технологиями (РКРТ); и национальные органы, отвечающие за применение и обеспечение выполнения мер экспортного контроля, включая органы, выдающие экспортные лицензии, таможенные и правоохранительные органы, а также разведывательные органы. В отчете о типологиях ФРОМУ приведены ключевые



характеристики экспортного контроля, а также организации, участвующие его осуществлении<sup>3</sup>.

14. Связь между мерами противодействия финансированию распространения ОМУ и существующими элементами системы экспортного контроля является особенно важной и ключевой для успеха всей системы. Многие варианты политики, направленной на противодействие финансированию распространения, основываются на ресурсах, которые уже имеются в рамках системы экспортного контроля, или зависят от информации или правовых полномочий, которые могут быть предоставлены только органами экспортного контроля. И наоборот, органы экспортного контроля отмечают, что в ряде случаев финансовая информация может оказаться полезной для них в целях выявления особо опасных конечных пользователей или отслеживания незаконных операций.

15. Проектная группа провела углубленный анализ особенностей и функционирования систем экспортного контроля и характеристик международной финансовой системы. Она пришла к выводу, что финансовые меры являются важным дополнением, но никак не заменой эффективных мер экспортного контроля. Этот вывод согласуется с Отчетом о типологиях ФРОМУ, в котором содержится заключение о том, что финансовые меры могут помочь в общих усилиях по противодействию финансированию распространения ОМУ, но польза от этих мер будет весьма ограниченной без эффективной реализации и обеспечения выполнения традиционных мер борьбы с распространением оружия массового уничтожения<sup>4</sup>. Финансовые меры являются полезными, в том смысле, что они конкретно направлены в отношении финансовой деятельности, связанной с распространением, тогда как меры экспортного контроля сосредоточены на предотвращении незаконной передачи чувствительной в плане распространения продукции и могут оказать только побочное влияние на финансовую деятельность. Финансовые меры могут усилить механизмы и меры экспортного контроля, когда они направлены на аспекты незаконной передачи чувствительной с точки зрения распространения продукции, находящиеся вне пределов юрисдикции страны, в которой имел место незаконный экспорт. Такие аспекты включают, например, финансовую деятельность используемой подставной компании или конечного пользователя, находящегося в другой юрисдикции.

16. Тесная взаимосвязь между гарантиями противодействия финансированию распространения и системами экспортного контроля таит некоторые риски, которых следует стараться избегать:

---

<sup>3</sup> Отчет о типологиях ФРОМУ, параграфы 115-122 и Приложения 4, 5 и 6.

<sup>4</sup> Отчет о типологиях ФРОМУ, параграф 160.

- Дублирование: Дублирование ответственности, как со стороны системы экспортного контроля (экспортеров или органов экспортного контроля), так и с финансовой стороны (банки или компетентные органы, включая подразделения финансовой разведки (ПФР)) могут привести к распылению усилий, которые могли бы быть более эффективно использованы для других видов контроля. С учетом особенностей международных финансовых потоков и характерных черт международного финансирования торговли, нельзя ожидать от финансовых учреждений осуществления тех же мер контроля, которые являются обязательными для экспортеров перед экспортом предметов двойного назначения, включенных в списки международных режимов экспортного контроля.
- Вопросы, которые вызывают страны, не имеющие систем экспортного контроля, или в которых меры экспортного контроля осуществляются в недостаточной степени: Как указано в Отчете о типологиях ФРОМУ, эффективный экспортный контроль является ключевым элементом противодействия распространению ОМУ. Однако в Отчетах Комитета ООН 1540 отмечается, что около 80 (из 192) государств применяют меры экспортного контроля, однако, среди тех стран, в которых имеется система экспортного контроля, степень реализации этих мер различна. Для эффективной системы экспортного контроля требуется четкое знание чувствительной в плане распространения продукции, перечисленной в общедоступных документах. В виду ограниченного знания и понимания финансовыми учреждениями операций используемых для целей распространения, эффективность финансовых мер частично зависит от возможности полагаться на национальные органы экспортного контроля в случае возникновения сомнений. Следовательно, странам, не имеющим систему экспортного контроля, будет труднее применять меры для противодействия финансированию распространения вследствие недостаточной информированности, отсутствия правовой базы и специальных организационных возможностей. Если бы меры противодействия финансированию распространения полностью зависели от наличия национального органа экспортного контроля, то их было бы труднее применять, а их результативность оказалась бы ниже в тех странах, которые не имеют эффективного режима экспортного контроля, что потенциально создает «бреши» в глобальной системе реализации этих мер.
- Непоследовательность: С учетом глобализации торговли и финансовой системы, для того чтобы быть наиболее эффективными и результативными механизмы и меры контроля должны применяться во всем мире. Распространители (пролифераторы)

имеют большой выбор юрисдикций для осуществления финансовых операций и могут, в целях уклонения от контроля, использовать те юрисдикции, в которых не реализуются меры противодействия финансированию распространения.

17. Неправильное распределение ответственности представляет серьезный риск. Ряд финансовых учреждений, с которыми Проектная группа проводила консультации, а также некоторые члены Проектной группы указали на риск того, что от финансовых учреждений могут потребовать проявлять такую степень бдительности в отношении операций, которая превышает их практически возможности или имеющуюся в их распоряжении информацию. В таких обстоятельствах ответом на это со стороны финансовых учреждений может быть:

- Отказ от новых проектов с клиентами с высокой степенью риска или прекращение имеющихся деловых отношений с такими клиентами. Потенциально это может означать прекращение ведения дел с целым производственным сектором или страной, которые являются чувствительными с точки зрения распространения, и может привести к срыву законных финансовых операций, с далеко идущими последствиями. Последствия этого могут быть рассмотрены с более широкой политической точки зрения (например, введение нежелательного фактического эмбарго).
- Перекалывание ответственности обратно на органы экспортного контроля путем запрашивания разрешения у контролирующих органов на проведение любой операции, имеющей отношение к экспортным секторам или странам с высоким риском – например, запрос «справки об отсутствии возражений», удостоверяющей отсутствие необходимости в получении экспортной лицензии. Однако это может снизить ответственность подавляющего большинства экспортеров, стремящихся соблюдать законы и обращаться за получением экспортной лицензии в случае возникновения сомнений в отношении конечного пользователя перед экспортом продукции, и таким образом, привести к дублированию контроля. Более того, это может привести к огромному числу запросов, которое более чем превышает возможности органов экспортного контроля, и, таким образом, сорвать законные торговые операции и переключить внимание органов экспортного контроля с проверок подозрительного экспорта на предоставление гарантий в отношении неподозрительной продукции.

18. Варианты политики, представленные в настоящем Отчете, могут, в некоторой степени, снизить указанные риски. Поэтому некоторые Варианты политики являются взаимосвязанными, например, обеспечение

предоставления финансовым учреждениям достаточной информации с тем, чтобы они смогли выполнить свои обязательства.

### ***Место финансовых мер в противодействии распространению ОМУ***

19. Существуют несколько способов, с помощью которых государства могут выполнить конкретные обязательства по противодействию финансированию распространения ОМУ, установленные в Резолюции СБ ООН №1540. Проектная группа попыталась сформулировать общее понимание этих обязательств и предложить практические меры, с помощью которых они могут быть выполнены. В Резолюции СБ ООН №1540 содержится требование к юрисдикциям принять «эффективные меры в целях установления национального контроля для предотвращения распространения ядерного, химического или биологического оружия и средств его доставки ...». Финансовые меры могут, в определенной степени, содействовать в решении ряда различных практических задач по противодействию распространению, как в рамках Резолюции СБ ООН №1540, так и в более широком контексте:

- Предотвращение предоставления финансовых услуг для разработки оружия массового уничтожения и средств его доставки.
- Предотвращение финансирования отдельных поставок, имеющих отношение к распространению ОМУ.
- Содействие прерыванию финансирования и замораживанию средств в определенных обстоятельствах при наличии своевременно полученной информации.
- Защита международной финансовой системы от ее незаконного использования распространителями (пролифераторами).
- Оказание поддержки в плане финансового расследования существующим системам расследования в области противодействия распространению.
- Воспрепятствование, насколько это возможно, финансовой деятельности распространителей (пролифераторов).
- Содействие, насколько это возможно, выявлению и пресечению деятельности сетей распространения ОМУ.

20. Определение правильного уровня ожиданий от мер противодействия финансированию распространения означает соотнесение нагрузки, которые эти меры накладывают на правительства и частный сектор (экспортеров и финансовые учреждения), и их результативности в плане

снижения угрозы распространения ОМУ. В этой связи следует учитывать, что предотвращение распространения, а также предотвращение финансирования распространения ядерного, химического и биологического оружия не должно служить препятствием для международного сотрудничества в области материалов, оборудования и технологий, предназначенных для использования в мирных целях. В настоящий момент невозможно дать точную оценку мер противодействия финансированию распространения по критерию «затраты – эффективность». Тем не менее, Проектная группа попыталась определить меры, которые основаны на оценке риска, являются пропорциональными с точки зрения результативности и стоимостно-эффективными, при рассмотрении совместно с требованиями режима экспортного контроля, уже действующих в отношении экспортеров. Таким образом, Проектная группа стремилась представить в настоящем Отчете различные Варианты политики для проведения, насколько это возможно, анализа соотношения «затраты - эффективность» с учетом всех вышеуказанных аспектов. Усилия были сосредоточены на определении таких мер, которые могут быть реализованы членами ФАТФ, предпочтительно, без необходимости привлечения значительных новых ресурсов и реорганизации существующих государственных структур с учетом соотношения административной нагрузки на финансовые учреждения и ожидаемых результатов предлагаемой политики.

21. Выводы, представленные в настоящем Отчете, являются Вариантами политики для рассмотрения ГРПФТ/ОД, так как ПГПФР не уполномочена принимать решения. В отчете также представлены подробные соображения Группы по каждому из вариантов политики в качестве основы для обсуждения РГПФТ/ОД. Кроме того, представленные в отчете формулировки возможных вариантов и описание взаимосвязи, стоимости, эффективности, рисков и необходимых предварительных условий для каждого из вариантов должны оказать содействие юрисдикциям в рассмотрении мер противодействия финансированию распространения на национальном уровне.

### **III. Правовые системы**

22. Существует ряд вопросов, касающихся юридического значения «финансирования распространения», включая то, как определены распространение и финансирование распространения; может ли финансирование распространения быть признано уголовным преступлением, и, если да, то на какой основе, и в какой степени; каким образом юрисдикции могут реализовать меры, которые от них требуется принять в соответствии с Резолюцией СБ ООН №1540, включая вопрос о том, включают ли эти обязательства замораживание и конфискацию

активов; оказание взаимной правовой помощи; экстрадицию и обмен информацией.

23. Эта широкая тема также включает вопросы наличия финансовой информации и методов финансовых расследований для использования при расследовании и судебном преследовании дел в сфере противодействия распространению. Мы также рассмотрели вопрос о том, как действующие меры правового контроля, направленные на противодействие финансированию распространения, могут быть увязаны с мерами противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма, а также, можно ли в этой связи использовать Рекомендации и Специальные рекомендации ФАТФ, и, если да, то как.

### ***Определение финансирования распространения ОМУ***

24. В настоящее время не существует согласованного на международном уровне определения «распространения» или «финансирования распространения». В качестве исходной основы для подготовки настоящего Отчета мы использовали широкое рабочее определение, приведенное в вышеупомянутом Отчете о типологиях ФРОМУ.

25. Хотя это определение и подходит для целей рассмотрения Вариантов политики в настоящем Отчете, отсутствие согласованного на международном уровне определения распространения и финансирования распространения может привести к тому, что ответственность юрисдикций останется неясной, а также может послужить причиной несогласованных подходов различных юрисдикций, что может снизить эффективность многосторонних мер противодействия угрозе распространения ОМУ. Это также может создать риск того, что будут приняты различные несогласованные национальные определения распространения ОМУ, что может затруднить международное правовое сотрудничество.

26. В отсутствие согласованного на международном уровне определения финансирования распространения ОМУ, для ФАТФ, изначально, существует возможность принять совместное определение для целей разработки мер противодействия этой деятельности. Определение, согласованное ФАТФ, конечно, не будет обязательным для других международных органов или организаций.

27. Имеется ряд соображений, которые, по мнению членов Проектной группы, должны быть отражены в определении «финансирования распространения».

- В определении ФАТФ должно быть учтено, что в распространении могут участвовать, как государственные, так и негосударственные

субъекты. Однако в определение трудно включить обязанности государственных и негосударственных субъектов<sup>5</sup>.

- Определение не должно включать торговлю оружием и продукцией двойного назначения для использования в законных целях.
- Определение действия по финансированию распространения не должно относиться к знанию, намерению или небрежности. Однако, если в юрисдикции определена ответственность финансовых учреждений или, возможно, установлено, что финансирование распространения является уголовно наказуемым преступлением, то в такой юрисдикции будут действовать правовые принципы, регламентирующие эти два условия, включая знание, намерение или небрежность (см. следующий раздел).
- Определение не должно ограничиваться предоставлением финансовых средств, но также должно включать предоставление сопутствующих финансовых услуг. В Отчете речь идет в основном о финансовых операциях. Однако термин «финансовые услуги» не ограничивается лишь финансовыми операциями.
- Определение должно быть единым для всех членов ФАФТ и, следовательно, основаться на всеобщих международных обязательствах, таких как Резолюции Совета Безопасности ООН.
- Помимо химического, биологического и ядерного оружия, определение должно включать средства их доставки<sup>6</sup> и «материалы, относящиеся к ядерному, химическому и биологическому оружию», что, как определено в Резолюции СБ ООН №1540 включает технологии и продукцию двойного назначения.
- Определение должно включать круг деятельности, указанный в Резолюции СБ ООН №1540 и других соответствующих Резолюциях, включая «производство, приобретение, обладание, разработку, экспорт, трансграничное перемещение, перевозку, передачу, накопление или применение» таких предметов.

---

<sup>5</sup> Негосударственные субъекты не рассматриваются в международных договорах или Резолюциях СБ ООН, таких как Резолюция СБ ООН №1540. Их обязанности, если имеются, определены в национальном законодательстве. Что касается государственных субъектов, то трудно определить различие между законными и незаконными действиями. Например, неясно, являются ли международные обязательства, вытекающие из соответствующих договоров (в частности ДНЯО, КБТО, КХО) обязательными для государств, не подписавших эти договоры. Ряд членов Проектной группы придерживаются мнения, что государства, не подписавшие договоры, не имеют никаких обязательств по этим договорам. Однако также существует мнение, что эти договоры устанавливают объективные и в целом обязательные обязательства, в том числе и для стран, не подписавших их.

<sup>6</sup> В Резолюции СБ ООН №1540 «средства доставки» определены как управляемые и неуправляемые ракеты и другие беспилотные системы, способные доставлять ядерное, химическое или биологическое оружие, которые специально разработаны для такого применения.

28. Проектная группа рассмотрела различные варианты в попытке предложить определение финансирования распространения. Обсуждения в Проектной группе вылились в следующее временное определение:

**«Финансирование распространения» означает:**

*действие по предоставлению средств или финансовых услуг, которые используются, полностью или частично, для производства, приобретения, обладания, разработки, экспорта, трансграничного перемещения, посредничества, перевозки, передачи, накопления или применения ядерного, химического или биологического оружия и средств его доставки и относящихся к нему материалов (включая технологии и продукцию двойного назначения, используемые для незаконных целей) в нарушение национального законодательства или, где применимо, международных обязательств<sup>7</sup>.*

#### **Варианты политики для рассмотрения**

- *ФАТФ следует рассматривать данное временное определение в качестве основы для дальнейшей работы в области противодействия финансированию распространения оружия массового уничтожения.*

#### **Признание финансирования распространения уголовным преступлением**

29. В Отчете о типологиях ФРОМУ отмечено, что признание финансирования распространения оружия массового уничтожения уголовным преступлением является вопросом, в котором юрисдикции используют несколько различных подходов. Мы рассмотрели следующие вопросы: следует ли признавать финансирование распространения уголовным преступлением; следует ли считать его отдельным видом преступления; а также следует ли юрисдикциям принять единый подход в отношении этих вопросов.

30. Исходным пунктом является рассмотрение имеющихся обязательств юрисдикций. В Резолюции СБ ООН №1540 от государств требуется следующее:

---

<sup>7</sup> Это определение касается *действия* по финансированию распространения и, поэтому не относится к знанию, намерению или небрежности. Однако, если в юрисдикции определена ответственность финансовых учреждений или, возможно, установлено, что финансирование распространения является уголовно наказуемым преступлением, то в такой юрисдикции будут действовать правовые принципы, регламентирующие эти два условия, включая знание, намерение или небрежность.



«(2) ... в соответствии со своими национальными процедурами принимают и эффективно применяют соответствующие законы, запрещающие любому негосударственному субъекту производить, приобретать, обладать, разрабатывать, перевозить, передавать или применять ядерное, химическое или биологическое оружие и средства его доставки, в особенности в террористических целях, равно как и попытки участвовать в любых из вышеупомянутых действий, участвовать в них в качестве сообщника, оказывать им помощь или финансирование;

(3) (d) *устанавливать, совершенствовать, пересматривать и поддерживать надлежащий эффективный контроль на национальном уровне за экспортом и трансграничным перемещением таких предметов, включая надлежащие законы и нормативные акты по контролю за экспортом, транзитом, трансграничным перемещением и реэкспортом, и меры контроля за предоставлением средств и услуг, относящихся к такому экспорту и трансграничному перемещению, таких, как финансирование и транспортировка, которые способствовали бы распространению, а также устанавливать меры контроля за конечным пользователем; и устанавливать и применять надлежащие меры уголовной и гражданской ответственности за нарушение таких законов и нормативных актов в области экспортного контроля.»*

31. В Отчете о типологиях ФРОМУ рассматриваются основные требования Резолюции СБ ООН №1540. Хотя в Резолюции и установлен ряд широких обязательств, она не обязывает государства вводить уголовную, а не административную ответственность. От государств требуется определить, как наилучшим образом реализовать требования Резолюции СБ ООН №1540 в соответствии со своими внутренними законами и нормативными актами, а также в соответствии с международным законодательством.

32. Как разъяснил эксперт из Комитета ООН 1540, Резолюция СБ ООН №1540<sup>8</sup> не требует, чтобы государства признавали финансирование распространения в качестве отдельного уголовного преступления: в обоих положениях, касающихся финансирования распространения, введение уголовной ответственности за эту деятельность рассматривается в качестве дополнительной возможности. Существует ряд способов, с помощью которых юрисдикции могут выполнить то, что от них требуется в Резолюции СБ ООН №1540. Эксперт ООН обратил внимание на то, что Резолюция СБ ООН требует достижения конкретного результата ("*obligation de resultat*"), но не предписывает меры для его достижения ("*obligations de moyens*"). Признание финансирования распространения в

<sup>8</sup> Отчет о типологиях ФРОМУ, параграфы 130-135.

качестве отдельного уголовного преступления является одной из таких мер. Признание финансирования распространения в качестве дополнительного преступления или введение административных наказаний также является достаточным для выполнения требований Резолюции СБ ООН №1540.

33. Согласно данным, собранным Комитетом ООН 1540, в 95 государствах – членах ООН действует, по крайней мере, одна мера ответственности за финансирование, имеющее отношение к незаконной деятельности по распространению ОМУ, осуществляемое негосударственными субъектами. Однако только в 32 из этих государств, включая 15 из 31 государств, являющихся одновременно членами ФАТФ и ООН, введена ответственность за финансирование, связанное с незаконной торговлей, а в 31 их них такие нарушения являются уголовными преступлениями. Из 32 государств, в которых введена уголовная ответственность, в 23 странах, включая 8 государств, являющихся одновременно членами ФАТФ и ООН, уголовная ответственность за финансирование таких незаконных торговых операций, применяется в рамках законодательства по противодействию терроризму и отмыванию денег, а не в рамках законов, направленных на достижения целей нераспространения ОМУ.

34. В ряде юрисдикций финансирование распространения признано отдельным видом уголовного преступления. Некоторые аргументы в пользу такого подхода включают:

- Повышение эффективности правоприменения в отношении распространения и финансирования распространения.
- Повышение информированности и содействие в разъяснении обязательств физических лиц, фирм и финансовых учреждений, касающихся необходимости проявлять бдительность в отношении распространения и финансирования распространения.
- Принятие национального определения финансирования распространения.
- Обеспечение, если требуется в соответствии с законодательством страны, оснований для направления сообщений о подозрительной деятельности.

35. Другие страны, в которых установлено понятие «основного преступления» (primary offense), в состав которого входит финансирование распространения: либо признали финансирование распространения в качестве неотъемлемой части преступления, связанного с распространением; либо признали преступлением оказание любой помощи

для целей распространения (например, предоставление финансирования, технического содействия или посредничества). Основными аргументами в пользу такого подхода являются:

- Последовательное применение мер в отношении всех видов содействия распространению. Некоторые страны, подписавшие договоры о нераспространении, выражают озабоченность тем, что в случае признания финансирования распространения отдельным видом уголовного преступления другие формы содействия могут оказаться менее наказуемыми.
- Повышение эффективности правоприменения в отношении распространения и любого действия, направленного на содействие этому, включая финансирование распространения.
- Отсутствие необходимости вносить изменения в понятие преступления при изменении законодательства в области экспортного контроля, а также избежание риска того, что при внесении изменений содействие не будет признаваться уголовным преступлением.
- Учет широкого спектра дел, касающихся финансирования распространения; таким образом, снижается риск подрыва взаимной правовой помощи по причине отсутствия взаимного признания деяния уголовным преступлением.

36. В других странах принято решение не выделять финансирование распространения в отдельный вид преступления, а вместо этого использовать понятие «дополнительные преступления» (ancillary offences) для судебного преследования деятельности, связанной с финансированием распространения. Такой подход отражает следующую точку зрения:

- Имеющиеся запрещения уголовного характера считаются достаточными; эффективность правоприменения будет повышена за счет эффективного сотрудничества и взаимодействия, накопления информации и наличия достаточных возможностей и знаний правоприменяющих органов об угрозе финансирования распространения.
- Ключевым фактором является то, что общая законодательная база охватывает основные элементы (т.е. обязательства, санкции, средства международного сотрудничества).
- Отсутствие убедительных оснований для признания финансирования распространения отдельным преступлением, либо для целей

выполнения международных обязательств, либо для укрепления внутренней законодательной базы.

37. В ряде юрисдикций одно и то же деяние, может подпадать под статьи других законов, например законов, касающихся финансирования терроризма и организованной преступности.

38. На международном уровне согласованный правовой подход к уголовным деяниям, связанным с финансированием распространения, может иметь определенные преимущества, включая содействие международному правовому сотрудничеству, а также введение согласованных мер внутреннего контроля в финансовых учреждениях, осуществляющих свою деятельность в нескольких юрисдикциях. Однако, как говорилось выше, юрисдикции используют несколько различных подходов в вопросе признания финансирования распространения уголовным преступлением, и в настоящий момент перспектива введения унифицированного стандартного подхода в отношении данного преступления не просматривается.

### **Варианты политики для рассмотрения**

- ***Юрисдикциям следует обеспечить, чтобы финансирование распространения ОМУ рассматривалось в качестве серьезного преступления, а также следует иметь достаточную уголовную базу в рамках правовых систем для расследования и судебного преследования деяний, связанных с финансированием распространения оружия массового уничтожения.***

### ***Конфискация активов***

39. По крайней мере, для некоторых замешанных субъектов, распространение оружия массового уничтожения является преступлением, совершаемым из корыстных побуждений, а не из идеологических соображений. Следовательно, такие меры, как конфискация активов, направленные в отношении механизмов, доходов от и средств распространения, являются важным элементом системы правовых инструментов для противодействия финансированию распространения.

40. Такие полномочия предоставляют возможности, как для сдерживания движимых корыстными побуждениями распространителей (пролифераторов), так и для пресечения деятельности сетей, в рамках которых осуществляются закупки для целей распространения, за счет лишения их доступа к финансовым средствам. В случае возбуждения уголовных дел, следует обращать внимание на конфискацию доходов или их эквивалентной стоимости и средств после вынесения приговора. С учетом того, что не всегда удастся возбудить уголовное дело или добиться

обвинительного приговора, можно также использовать гражданское производство, если предусмотрено правовой системой страны, которое не требует уголовного осуждения для обеспечения конфискации средств и доходов от преступной деятельности. Следует также добиваться вынесения постановлений, ограничивающих использование активов, на время до вынесения решения об их конфискации.

### ***Варианты политики для рассмотрения***

- ***Юрисдикциям следует рассмотреть вопрос о том, может ли осуществляться конфискация доходов от и средств финансирования распространения оружия массового уничтожения на основаниях, указанных в Рекомендации ФАТФ 3.***

### ***Финансовые расследования***

41. Финансовая информация может принести пользу в качестве важного инструмента расследования, а специальные методы финансовых расследований могут оказаться полезными для расследования дел, связанных с распространением, хотя их уместность и актуальность, пока не получили документального подтверждения. Как указано в Отчете о типологиях ФРОМУ, в настоящее время ПФР получают значительные объемы информации, касающейся отмывания денег, финансирования терроризма и иной незаконной деятельности. В некоторых случаях эта информация может оказать помощь в расследовании дел, связанных с распространением, даже если такая информация и не была сообщена в связи с деятельностью, имеющей отношение к распространению. В ряде случаев финансовая информация может оказаться полезной для выявления деятельности, связанной с распространением, если она дополнена информацией, имеющейся в распоряжении компетентных органов и других источников. Она также может оказаться полезной для выявления и установления связей между рассматриваемыми организациями, вызывающими озабоченность, особенно с учетом более активного использования подставных компаний и точек перевалки сетями распространителей (пролифераторов) в попытке избежать экспортного контроля; а также для указания на случаи обхода или нарушения экспортного контроля.

42. Правоохранительным органам следует иметь опыт и навыки использования специальных финансовых методов расследования при расследовании и судебном преследовании дел, связанных с распространением, а также обладать полномочиями для получения необходимых документов и информации для их использования в ходе расследования. В ряде юрисдикций процедуры, указанные в Рекомендациях ФАТФ 27 и 28, успешно используются при расследовании дел, связанных с распространением, а в некоторых юрисдикциях,

законодательство в области экспортного контроля предусматривает конкретные полномочия для получения финансовой информации.

### ***Правовая защита от уголовной или административной ответственности***

43. Для юрисдикций важно обеспечить надлежащую правовую защиту финансовых учреждений, а также их директоров, должностных лиц и сотрудников (постоянных и временных) от уголовной и административной ответственности за нарушение любого ограничения на раскрытие информации, если они добросовестно оказывают содействие в финансовом расследовании дел, связанных с финансированием распространения. Это должно касаться как случаев, когда в юрисдикциях введена обязанность направлять сообщения о подозрительных операциях, так и случаев, когда финансовые учреждения сообщают о своих подозрениях добровольно.

### **Варианты политики для рассмотрения**

- ***Рекомендации ФАТФ 27 и 28 или аналогичные положения<sup>9</sup> следует распространить на финансирование распространения оружия массового уничтожения.***
- ***Рекомендацию ФАТФ 14 или аналогичные положения следует распространить на финансирование распространения оружия массового уничтожения.***

### ***Международное сотрудничество: взаимная правовая помощь и экстрадиция***

44. Как указано выше, юрисдикции используют различные подходы в вопросе признания финансирования распространения уголовным преступлением, и в настоящий момент нет перспектив введения унифицированного стандартного подхода к данному преступлению. Важно обеспечить, чтобы различные подходы в вопросе признания финансирования распространения уголовным преступлением не препятствовали перспективам международного сотрудничества, в частности, в плане таких процессов, как оказание взаимной правовой помощи и экстрадиции. Что касается тех форм оказания взаимной правовой помощи, при которых требуется принцип двойной подсудности, у запрашиваемого государства (которое оказывает помощь) не должно возникать юридических или практических препятствия для оказания помощи, если оба государства признают деяние, лежащее в основе правонарушения, уголовным преступлением. Технические различия в

---

<sup>9</sup> Поскольку Проектная группа не хочет вмешиваться в принятие РГПФТ/ОД решения о том, могут ли существующие Рекомендации ФАТФ быть распространены на финансирование распространения ОМУ, или необходимо разработать новые варианты, мы используем выражение «аналогичные положения».

законодательствах запрашивающего и запрашиваемого государства, такие как, различия в квалификации или определения преступления, не должны служить препятствием для оказания взаимной правовой помощи.

45. В отличие от дел, связанных с распространением, только один член Проектной группы сообщил об успешном судебном преследовании дел, связанных с финансированием распространения, либо в качестве отдельного преступления, связанного с финансированием распространения, либо в качестве дополнительного преступления, имеющего отношение к финансированию распространения. Помимо этого, еще один член Проектной группы также сообщил об еще двух случаях вынесения обвинительного заключения по вменяемой в вину преступной деятельности, связанной с финансированием распространения. Проектная группа проанализировала вероятность того, что малое количество дел может указывать на проблемы с законодательством в области противодействия финансированию распространения. Однако не было выявленного ничего, что указывало бы на то, что правовые запретительные меры в области противодействия финансированию распространения, сами по себе являются недостаточными. Наоборот, причиной этого является очевидная трудность, связанная с возбуждением уголовного преследования по делам, имеющим отношение к финансированию распространения. Это означает, что по делам, связанным с распространением, легче добиться осуждения за распространение, нежели за финансирование распространения. Это можно объяснить тем, что на сегодняшний день в очень небольшом количестве стран действует законодательство в области противодействия финансированию распространения и, следовательно, имеются небольшие навыки и опыт в этой сфере, за исключением выполнения последних резолюций СБ ООН, таких как Резолюции СБ ООН №1737, 1747 и 1803 (в отношении Ирана).

46. В Отчете о типологиях ФРОМУ подчеркивается, что сети распространения оружия массового уничтожения носят международный характер, а также то, что их финансовые пособники имеют высокую степень мобильности. Распространители (пролифераторы) используют неравномерную степень реализации международных обязательств, располагаясь и проводя средства через юрисдикции со слабой системой экспортного контроля и/или слабо реализуемыми мерами экспортного контроля, а также намеренно обходя существующие системы экспортного контроля, что затрудняет расследование и судебное преследование деятельности, связанной с распространением оружия массового уничтожения.

47. В виду отсутствия достаточного опыта судебного преследования дел, возбужденных по результатам трансграничных расследований, связанных с распространением, невозможно однозначно утверждать о практической

ценности международной правовой помощи. Тем не менее, ряд юрисдикций сообщили о трудностях в достижении надлежащего уровня международной правовой помощи в делах, связанных с распространением. Ряд юрисдикций указали на то, что некоторые из этих трудностей вытекают из правовых барьеров, установленных в конституции. Очевидно, что успешное расследование и судебное преследование будет зависеть от эффективной взаимной правовой помощи в законодательных рамках каждой юрисдикции.

48. Как указано выше, юрисдикции используют различные подходы в вопросе признания финансирования распространения уголовным преступлением, и поэтому в настоящий момент нет перспективы введения унифицированного стандартного подхода к данному преступлению. Можно возразить, что, поскольку Резолюция СБ ООН №1540 не обязывает государства-члены ООН признать финансирование распространения уголовным преступлением, ее нельзя рассматривать в качестве документа, накладывающего обязательства на страны по обеспечению оказания взаимной правовой помощи в области противодействия финансированию распространения.

#### **Варианты политики для рассмотрения**

- *Для того, чтобы лишить распространителей (пролифераторов) и их пособников надежных убежищ, важно обеспечить, чтобы в юрисдикциях имелись процедуры для оказания взаимной правовой помощи в расследовании и судебном преследовании преступлений, связанных с финансированием распространения ОМУ, а также, по возможности, для экстрадиции физических лиц, обвиняемых в совершении таких преступлений. Рекомендации ФАТФ 36, 37, 38, 39 и 40 или аналогичные положения, по видимому, применимы в сфере противодействия финансированию распространения оружия массового уничтожения.*
- *ФАТФ могла бы рассмотреть возможность проведения дальнейшего анализа для определения того, влияют ли различные подходы в вопросе признания финансирования распространения уголовным преступлением на перспективы международного сотрудничества в плане расследования и судебного преследования преступлений, связанных с финансированием распространения оружия массового уничтожения.*

#### **Системы экспортного контроля**

49. Указанные выше обязательства не составляют полную систему международных правовых обязательств в отношении противодействия



финансированию распространения: последовательная и согласованная международная реализация мер экспортного контроля является необходимым предварительным условием для эффективных мер противодействия финансированию распространения. Однако не все государства имеют или реализуют меры экспортного контроля. В ряде стран действуют запретительные меры уголовного характера в отношении распространения оружия массового уничтожения, но не существует органа, выдающего экспортные лицензии, или правоохранительного органа, отвечающего за и обладающего возможностями обеспечить выполнение таких запретительных мер, что затрудняет странам выполнение своих обязательств в соответствии с Резолюцией СБ ООН №1540 по установлению, совершенствованию, пересмотру и поддержанию надлежащего эффективного контроля на национальном уровне за экспортом и трансграничным перемещением. ***ФАТФ следует учесть, что следование руководствам, а также выполнение требований в отношении контрольных списков, разработанных основными производителями, в области системы экспортного контроля могло бы повысить эффективность усилий, направленных на противодействие распространению оружия массового уничтожения во всем мире.***

#### **IV. Адресные финансовые санкции**

50. Адресные финансовые санкции<sup>10</sup> могут являться положительной и эффективной мерой по пресечению деятельности сетей распространения оружия массового уничтожения. Эти меры служат не только инструментом для пресечения такой деятельности, но и позволяют предоставлять финансовым учреждениям информацию о распространении, на основании которой они могут принимать соответствующие меры. Считается, что эффективность адресных финансовых санкций в части пресечения деятельности, связанной с распространением, будет наибольшей, если они реализуются в глобальном масштабе, т.е. принимаются ООН, поскольку в этом случае организациям, в отношении которых они направлены, будет не просто обратиться к финансовым учреждениям третьих стран для избежания санкций. В связи с этим также необходимо учитывать роль ООН, как организации, отвечающей за выполнение Резолюции СБ ООН №1540 и за обеспечение принятия эффективных мер для выполнения этой Резолюции в глобальном масштабе, при рассмотрении пользы адресных финансовых санкций в качестве возможного метода выполнения

---

<sup>10</sup> Для целей настоящего Отчета «адресные финансовые санкции» включают не только замораживание активов, но также и запреты и ограничения с целью недопущения получения средств «определенными» или «включенными в списки» лицами и организациями.

обязательств, касающихся противодействия финансированию распространения в рамках Резолюции СБ ООН №1540.

51. В некоторых юрисдикциях, включая Соединенные Штаты Америки, предусмотрена возможность применения адресных финансовых санкций в отношении физических и юридических лиц, подозреваемых в распространении ОМУ, отдельно от санкций, согласованных Советом Безопасности ООН. В Европейском Союзе (ЕС) также приняты аналогичные санкции на основании конкретных законодательных актов, касающихся определенных стран, вызывающих озабоченность в плане распространения. Более подробная информация, касающаяся адресных финансовых санкций в контексте усилий по противодействию распространения, приведена в Приложении 2 к настоящему Отчету.

### ***Резолюция СБ ООН №1540 и адресные финансовые санкции***

52. Общим обязательством государств является предотвращение деятельности, определенной в Резолюции СБ ООН №1540. В Резолюции СБ ООН №1540 не содержится конкретного требования к государствам о введении режима замораживания активов. Тем не менее, ряд юрисдикций принял национальные адресные финансовые санкции в качестве меры, направленной на выполнение обязательств, касающихся противодействия финансированию распространения в рамках Резолюции СБ ООН №1540. Однако в Резолюции СБ ООН №1540 в основном содержатся требования о введении мер экспортного контроля, и поэтому для выполнения этих обязательств юрисдикции не могут полагаться только на санкции.

### ***Значение адресных финансовых санкций для противодействия распространению оружия массового уничтожения***

53. Хотя объем исследований в этой области ограничен, в Приложении 2 приведены некоторые характерные особенности финансирования распространения ОМУ, делающие адресные финансовые санкции особенно эффективными в противодействии распространению, например, использование сетями распространения ОМУ формального финансового сектора для осуществления операций, связанных с распространением. Более того, тот факт, что некоторые участники сетей, содействующих распространению, могут действовать из корыстных побуждений, может сделать их более чувствительными к мерам сдерживания, которые предполагают обнародование информации о них, и, таким образом, служат в качестве сигнала предупреждения финансовому и коммерческому секторам об участии таких лиц в деятельности, связанной с распространением.

54. Адресные финансовые санкции могут также побудить организацию, вовлеченную в деятельность, связанную с распространением, скрывать

свое участие в операции. Для этой цели могут использоваться необычные финансовые механизмы, которые могут возбудить подозрение у законных экспортеров, либо схемы, которые могут вызвать подозрение в отмывании денег. С другой стороны, это может создать определенные сложности, так как может затруднить компетентным органам отслеживание и выявление деятельности, связанной с распространением.

### ***Возможности финансовых учреждений применять адресные финансовые санкции***

55. Консультации с экспертами, представляющими частный сектор, выявили преимущества использования финансовых санкций, применяемых на основании списков лиц и организаций, в качестве финансового инструмента противодействия распространению с точки зрения финансовых учреждений. Основная ответственность, налагаемая адресными финансовыми санкциями на финансовые учреждения, состоит в проверке личности их клиента или контрагента. Поэтому, адресные финансовые санкции, применяемые на основании списков организаций, могут быть эффективно реализованы финансовыми учреждениями с использованием имеющихся у них систем проверки. Более того, списки лиц и организаций, в отношении которых применены санкции, также являются информацией, дающей основание финансовым учреждениям замораживать счета или отказываться от осуществления операций, в которых участвует включенное в списки лицо или организация, в полном соответствии с законом и без риска юридических последствий. Качество списков, взаимодействие и сотрудничество юрисдикций в вопросах разведывательной информации, а также эффективность процесса исключения из списков после принятия корректирующих действий являются важными факторами, обуславливающими эффективное применение санкций.

### ***Адресные финансовые санкции в качестве дополнения режимов экспортного контроля***

56. Как говорилось выше, эффективные меры экспортного контроля являются чрезвычайно важными для выполнения Резолюции СБ ООН №1540. Адресные финансовые санкции могут служить в качестве дополнения режимов экспортного контроля, так как меры экспортного контроля могут оказаться недостаточными для пресечения финансовой деятельности конкретных лиц и организаций, участвующих в деятельности, связанной с распространением. Несмотря на возможность судебного преследования и осуждения лиц, участвующих в незаконном экспорте предметов, являющихся чувствительными с точки зрения распространения, в рамках этих режимов, могут иметь место фактические препятствия: например, обычно конечный пользователь располагается в

другой юрисдикции, которая может препятствовать судебному преследованию. Опыт применения адресных финансовых санкций в других обстоятельствах указывает на то, что такие санкции могут обеспечить возможность преодоления этих затруднений в рамках режима противодействия распространению, учитывая, что они позволяют пресекать деятельность широкого круга участников сети распространения ОМУ.

***Применение адресных финансовых санкций для целей противодействия финансированию распространения оружия массового уничтожения***

57. Существующие руководства ФАТФ, касающиеся адресных финансовых санкций, включая документ по передовой практики ФАТФ в отношении Специальной рекомендации III (СР. III)<sup>11</sup>, имеют отношение к применению адресных финансовых санкций в сфере противодействия распространению. В частности, чрезвычайно важным является обеспечение наличия надлежащего судебного надзора, порядка включения в списки и иных надлежащих процедур в реализации любой программы адресных финансовых санкций.

58. Руководство ФАТФ по применению положений Резолюции СБ ООН №1540, касающихся финансовых вопросов, включая замораживание активов финансовых учреждений, также является ценной рекомендацией для оказания помощи юрисдикциям в применении адресных финансовых санкций, вводимых на многосторонней основе для противостояния угрозам распространения. Для расширения возможных вариантов юрисдикции также могут рассмотреть свои собственные возможности применения адресных финансовых санкций в качестве потенциальной меры выполнения финансовых обязательств в рамках Резолюции СБ ООН №1540.

59. Однако юридические затруднения, с которыми в последнее время приходится сталкиваться национальным и/или региональным судам при вынесении решений о замораживании активов, говорят о серьезном влиянии, которое судебный надзор может оказывать на режим адресных финансовых санкций. Эти затруднения также указывают на проблемы, которые могут возникнуть при применении указанных санкций. Помимо юридических вопросов, эффективное практическое выполнение требований Резолюции СБ ООН №1317 в рамках положений Специальной рекомендации III (СР. III) остается проблемой для ряда юрисдикций. Например, как указывается в документе по передовой практике в отношении СР. III, ключевая информация, на основании которой

---

<sup>11</sup> <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/30/43/34242709.pdf>

происходит определение и включение в списки лица или организации, часто поступает из разведывательных источников. В этом отношении надлежащая адресация санкций – с учетом соответствующей процедуры защиты и способности надлежащим образом использовать разведывательную информацию – может оказаться затруднительной для ряда государств. Дополнительные трудности могут включать тот факт, что организации, в отношении которых применены адресные санкции, могут изменить свое название и, таким образом, избежать проверки со стороны финансовых учреждений.

### **Варианты политики для рассмотрения**

- *В рамках комплексной системы гарантий и контроля для целей противодействия распространению и финансированию распространения юрисдикциям следует рассмотреть возможность введения режимов для применения предупредительных адресных финансовых санкций в отношении лиц и организаций, участвующих в распространении оружия массового уничтожения.*
- *ФАТФ следует провести оценку того, как члены ФАТФ применяют адресные финансовые санкции, а также рассмотреть вопрос о том, возможно ли, и если да, то, как применение адресных финансовых санкций для противодействия финансированию распространения ОМУ может быть включено в существующие стандарты ФАТФ, касающиеся адресных финансовых санкций.*

## **V. Ответственность финансовых учреждений**

60. Бдительность, проявляемая, финансовыми учреждениями в отношении деятельности своих клиентов, является ключевым элементом системы мероприятий, направленных на противодействие отмыванию денег и финансированию терроризма. Такая бдительность также играет важную роль и в обеспечении противодействия финансированию распространения. В Отчете о типологиях ФРОМУ отмечено, что, независимо от направления деятельности и области специализации, все финансовые учреждения, осуществляющие финансирование торговых операций, заинтересованы с коммерческой точки зрения, и обязаны по закону принимать меры по надлежащей проверке клиентов (НПК) и, потенциально, осуществлять мониторинг банковских счетов. Однако характер и глубина принимаемых мер НПК, а также способ их организации могут существенно различаться в зависимости от финансовых учреждений,

операций, характера рисков, которым подвержено финансовое учреждение, а также местных норм, применяемых в той или иной юрисдикции.

61. Проектная группа рассмотрела ответственность, которая должна быть возложена на финансовые учреждения в сфере противодействия финансированию распространения. Были рассмотрены вопросы относительно того, следует ли потребовать от финансовых учреждений проводить оценки рисков и принимать мер НПК. Кроме того, были рассмотрены вопросы, касающиеся того, как требования по противодействию финансированию распространения могут отличаться от существующих требований по противодействию отмыванию денег (ПОД) и финансированию терроризма (ПФТ), например, различия, связанные с необходимой дополнительной информацией, секторами и задачами, ответственностью нефинансовых организаций.

62. Как отмечено в Разделе II выше, существуют определенные риски, связанные с возложением на финансовые учреждения обязанности проявлять бдительность с целью противодействия финансированию распространения. К таким рискам относится риск дублирования ответственности со стороны системы экспортного контроля и финансовых учреждений; риск чрезмерных негативных последствий для экспортеров и высокорисковых, но законопослушных клиентов; а также риск переключения внимания и усилий органов экспортного контроля на предоставление гарантий в отношении операций, характеризующихся низкой степенью риска. Такие риски могут существенно снизить эффективность финансовой системы и механизмов экспортного контроля. В связи с этим необходимо аккуратно и четко определить ответственность и обязанности финансовых учреждений с учетом конкретной роли финансового учреждения.

63. Проектная группа рассмотрела документ под названием *«Использование основанного на оценке риска подхода в сфере противодействия финансированию распространения оружия массового уничтожения»*, являющимся Приложением 3 к настоящему Отчету. В указанном Приложении рассматривается вопрос о том, как основанный на оценке риска подход мог бы применяться для целей противодействия финансированию распространения и, в частности, в чем он отличается от основанного на риске подхода в сфере противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма. В нем также учитываются уже имеющиеся системы экспортного контроля операций, связанных с распространением. Целью такого подхода является обеспечение понимания финансовыми учреждениями имеющихся рисков финансирования распространения, а

также обеспечения наличия у них соответствующих политики и процедур для снижения таких рисков.

64. Также имеется необходимость в дальнейшем разъяснении сути и в повышении эффективности использования основанного на оценке риска подхода для противодействия финансированию распространения во многих областях. Однако больше всего возможностей для вмешательства, а также для применения усиленных мер НПК имеется в тех случаях, когда существуют прямые обязательства банковских служащих и/или требования соблюдения обязательств, т.е. при осуществлении крупных сложноструктурированных или сложных операций, возможно, требующих специального разрешения в соответствии с внутренними процедурами. Эффективность постоянного основанного на оценке риска мониторинга операций может также быть повышена за счет предоставления доступа к информации признаках (при наличии и возможности их использования), в дополнение к информации об организациях, вызывающих озабоченность в плане распространения, которые могут быть применимы для целей противодействия финансированию распространения.

65. Руководствуясь соображениями, изложенными в Приложении 3, Проектная группа разработала несколько Вариантов политики, которые могли бы быть использованы РГПФТ/ОД при определении ответственности и обязанностей финансовых учреждений:

- ***Юрисдикциям следует поощрять и принимать меры к тому, чтобы финансовые учреждения учитывали риски финансирования распространения оружия массового уничтожения в рамках своих профилактических мер и систем внутреннего контроля, на основе четких и согласованных критериев, при необходимости, и с максимально возможным использованием основанного на оценке риска подхода. Таковую оценку следует проводить в рамках текущих мер НПК и систем анализа риска. Предоставление национальными компетентными органами критериев/признаков, руководств и иной необходимой информации, при наличии такой возможности, позволит улучшить качество и актуальность оценки риска, а также повысить эффективность профилактических мер. РГПФТ/ОД, совместно с представителями частного сектора, следует провести дальнейший анализ использования основанного на оценке риска подхода в сфере противодействия финансированию распространения оружия массового уничтожения.***
- ***ФАТФ следует провести дальнейший анализ для определения возможности и способов использования Рекомендаций ФАТФ,***

**касающихся мер НПК (Рекомендации 5–9) и мер внутреннего контроля финансовых учреждений (Рекомендации 15 и 22), или аналогичных положений, для целей противодействия финансированию распространения оружия массового уничтожения.** Такой анализ необходимо провести совместно с представителями частного сектора и компетентными органами, например, с органами экспортного контроля и надзорными органами. Помимо этого, необходимо развивать сотрудничество между компетентными органами, отвечающими за мониторинг финансовых учреждений/финансовой информации, и органами, ответственными за противодействие распространению оружия массового уничтожения. Регулярные консультации могут повысить качество оценки рисков в масштабах страны, что послужит на пользу частному сектору.

## **VI. Каналы получения информации от финансовых учреждений, включая направление сообщений**

66. Обмен информацией между правительствами и финансовыми учреждениями имеет ключевое значение для противодействия финансированию распространения. Информация, имеющаяся у финансовых учреждений, может оказаться полезной для расследования случаев финансирования распространения, проводимых юрисдикциями. Проектная группа рассмотрела вопросы касающиеся того, какая информация, находящиеся в распоряжении финансовых учреждений, является наиболее значимой и актуальной для противодействия финансированию распространения; каким образом эту информацию можно было бы использовать в дополнение к уже имеющейся информации; как финансовые учреждения могли бы выявлять случаи финансирования распространения; и каким образом эта информация могла бы быть предоставлена в распоряжение компетентных органов. Основное внимание было уделено вопросам о том, следует ли обязать финансовые учреждения предоставлять необходимую информацию в рамках сообщений о подозрительных операциях (СПО), или же для этой цели должны использоваться какие-то иные механизмы. Кроме того пристальное внимание было уделено вопросам о том, какие формы внутреннего контроля следует внедрить финансовым учреждениям для выявления деятельности, которая может быть связана с распространением.

67. Необходимо разделять вопрос о степени бдительности, которая ожидается от финансовых учреждений, и вопрос, касающийся действий, которые финансовым учреждениям следует предпринять при выявлении подозрительной деятельности. В документе под названием «Использование основанного на оценке риска подхода в сфере



противодействия финансированию распространения оружия массового уничтожения» говорится о том, что право или обязанность сообщать о подозрительной деятельности можно считать одним из элементов общей системы оценки и управления рисками. В Отчете о типологиях ФРОМУ указывается, что в цикле финансирования торговых операций имеется несколько этапов, на которых финансовые учреждения потенциально могли бы выявить подозрительную деятельность при наличии достаточной информации. В случае возникновения подозрения о подозрительной деятельности, задача финансовых учреждений состоит не в определении преступной деятельности, а в направлении сообщения о такой подозрительной деятельности в соответствии с требованиями национального законодательства и соответствующих местных нормативных актов. Крайне важно довести до сведения представителей как государственного, так и частного сектора информацию о тех результатах, которые от них ожидаются.

68. В ответах на Анкету, разосланную при подготовке Отчета о типологиях ФРОМУ, юрисдикции, как правило, указывали на то, что финансовая информация могла бы оказаться полезной для существующих режимов экспортного контроля, направленных на противодействие распространению и финансированию распространения, и представляла бы собой полезные данные для проводящихся расследований. Некоторые члены Проектной группы также отметили, что информация, содержащаяся в ранее направленных СПО, ценна еще и тем, что позволяет выявлять подозрительных физических лиц, компании и банковские счета, которые без такой информации, скорее всего, никогда не попали бы в поле зрения правоохранительных органов. Поэтому, даже если сообщение, направленное финансовым учреждением, не имеет какой-либо очевидной ценности для расследования на дату его направления, оно может оказаться полезным при проведении расследований в будущем. В целом, финансовая информация, которая может оказаться полезной для выявления случаев переадресации продукции, включает содержащиеся в аккредитиве данные о лицах, участвующих в операции, в том числе конкретные данные об участниках такой операции. Имеющаяся у финансовых учреждений информация о лицах или организациях, участвующих в операциях, в том числе идентификационная и контактная информация о клиентах и контрагентах, является потенциально актуальной и важной.

### ***Проверка операций***

69. Существует ряд мер, которые могут быть предприняты финансовыми учреждениями для снижения рисков, связанных с клиентами, представляющими повышенный риск, включая усиленные меры НПК, усиленный мониторинг, увеличение частоты анализа деловых

отношений и получение разрешения/одобрения старшего руководства. Наряду с указанными мерами и средствами контроля финансовые учреждения также используют автоматизированные системы, помогающие определить организации, в отношении которых введены санкции, а также подозрительные схемы движения средств по банковским счетам, имеющие отношение к отмыванию и финансированию терроризма. Проектная группа рассмотрела вопрос, касающийся того, могут ли такие системы применяться для противодействия финансированию распространения, и если да, то каким образом.

70. Как отмечено в Разделе IV выше, в качестве инструмента противодействия финансированию распространения финансовые учреждения предпочитают использовать санкции, применяемые на основании списков организаций, так как такие списки могут успешно использоваться финансовыми учреждениями с помощью имеющихся у них автоматизированных систем и дают основания для принятия мер. Возможности финансовых учреждений использовать меры контроля за распространением на основании осуществляемой деятельности ограничены по следующим причинам: отсутствие у банков необходимых технических знаний и опыта, недостаточность информации, на основе которой должен осуществляться такой контроль, отсутствие у финансовых учреждений возможности проверки правильности такой информации; наличие структурных различий между деятельностью, связанной с отмыванием денег, и деятельностью, связанной с финансированием распространения; и отсутствие финансовых схем, характерных исключительно для финансирования распространения, а также разорванный характер торгового цикла, не позволяющий финансовым учреждениям «видеть» все звенья и этапы операции.

71. Проверка операций в режиме реального времени с помощью списков организаций уже является стандартной процедурой, используемой многими финансовыми учреждениями для выполнения своих обязательств, касающихся применения финансовых санкций, доказавшей свою эффективность в качестве средства недопущения открытого использования официальной финансовой системы организациями, замеченными в финансировании распространения.

72. В случае наличия списков организаций, финансовым учреждениям, при разработке программ противодействия финансированию распространения, следует решить вопрос, касающийся уместности и целесообразности проверки операций в режиме реального времени. В данном контексте списки организаций могут включать в себя как организации, в отношении которых действуют адресные финансовые санкции (например, в рамках Резолюции СБ ООН № 1737, запрещающей

осуществление операций с такими организациями), так и (при наличии списков такого типа) организации, вызывающие озабоченность в плане распространения, которые компетентные органы считают высокорисковыми, и в отношении которых могут быть применены усиленные меры НПК и/или использованы механизмы направления сообщений о подозрительной деятельности – при наличии соответствующих требований в национальном законодательстве. У некоторых членов Проектной группы возникли опасения по поводу того, что финансовые учреждения склонны считать любые списки списками, требующими применения финансовых санкций, что создает риск полного запрета на сотрудничество и деловые отношения с включенными в списки организациями и юрисдикциями. Юрисдикции, составляющие такие списки, должны прилагать к ним четкое руководство об их назначении и о принципах включения в них организаций с тем, чтобы финансовые учреждения не использовали их в качестве списков организаций, в отношении которых действуют санкции. Другие члены Проектной группы отметили, что в некоторых странах использование общедоступных списков организаций, в отношении которых введены санкции, является распространенной практикой в частном секторе. Также было отмечено, что банки разработали и ввели основанные на оценке риска процедуры и политику, облегчающие процесс принятия решений о начале или продолжении деловых отношений с клиентами.

73. Проверка операций на основании списка продукции. Для оценки того, осуществляется ли та или иная операция «с использованием» продукции, необходимы специальные технические знания, которыми обладают только эксперты в области экспортного контроля и/или экспортеры. Работа со списками продукции представляет серьезные трудности даже при обеспечении мер экспортного контроля. При этом работа с такими списками в режиме реального времени гораздо сложнее проверки операций на основании списка организаций. Более того, финансовые учреждения, в целом, не обладают достаточными знаниями и опытом, позволяющим отличить законную продукцию от продукции, являющейся чувствительной в плане распространения. ***Финансовым учреждениям не следует осуществлять проверку операций на основании списков продукции как таковых, так как для правильного толкования информации, содержащейся в таких списках, требуются определенные технические знания и опыт, что делает такие списки неэффективным средством обеспечения гарантий.***

#### ***Мониторинг банковских счетов***

74. Проверка операций в режиме реального времени на основании списков наименований организаций имеет определенные ограничения, кроме того, ее можно обойти, изменив наименование включенной в список

организации или воспользовавшись подставной компанией, не включенной в список. Для выявления и предотвращения деятельности, связанной с финансированием распространения, осуществляемой организациями, не внесенными в списки, требуются иные подходы. Такие подходы могут включать в себя применение как вышеуказанных мер, используемых «в ручном режиме» – усиленные меры НПК, усиленный мониторинг, увеличение частоты анализа деловых отношений и получение разрешения/одобрения старшего руководства, так и использование автоматизированных систем – мониторинг движения средств по банковским счетам после совершения операции. Однако такой подход также требует предоставления банкам руководств о том, на какие организации нужно обращать внимание. В противном случае, обязательства по проверке операций приведут к созданию бюрократизированных, неэффективных и чрезмерно сложных процедур. Мониторинг движения средств по банковским счетам после совершения операции с использованием нескольких признаков риска может выявить деятельность, связанную с финансированием распространения. Однако для этого необходимо провести дальнейшую работу по оценке возможностей такого мониторинга; установить требования к уровню знаний и информации, необходимой для эффективного применения такого мониторинга; и определить необходимые признаки подозрительной деятельности.

#### **Варианты политики для рассмотрения:**

- ***ФАТФ, совместно с представителями частного сектора, следует провести дальнейший анализ того, какую информацию и руководства юрисдикции должны предоставить финансовым учреждениям для оказания содействия в мониторинге деятельности, связанной с финансированием распространения оружия массового уничтожения.***

#### ***Сообщения о подозрительных операциях и другие формы информирования***

75. В ряде юрисдикций, включая США и ЕС, финансовые учреждения направляют сообщения о подозрительных операциях, связанных с финансированием распространения. Законодательство ЕС обязывает финансовые учреждения направлять сообщения о подозрительных операциях, имеющих отношение к военным программам Ирана и Северной Кореи, связанным с распространением ОМУ<sup>12</sup>. Таким образом, в Европе

---

<sup>12</sup> Регламент ЕС № 423/2007 (с дополнениями и изменениями, внесенными Регламентом 1110/2008) требует проявлять финансовую бдительность в отношениях с Ираном. Регламент 329/2007 (с

требования о направлении сообщений ограничены предоставлением сообщений об операциях, имеющих отношение к определенной стране. Какого-либо общего требования о направлении сообщений о подозрениях, касающихся финансирования распространения, не существует. В некоторых случаях такие сообщения направляются непосредственно в подразделения финансовой разведки (ПФР), а иногда ПФР выступают в качестве «почтового ящика» для передачи сообщений другим государственным органам, таким как таможенные органы или разведывательные службы. По сообщению ряда органов экспортного контроля, они получали запросы от финансовых учреждений, касающиеся подозрительных операций, имеющих отношение к оружию массового уничтожения. В США, финансовые учреждения в случае выявления подозрительной, необычной или не имеющей законной цели деятельности обязаны направлять сообщения о подозрительных операциях. Такая деятельность может быть связана с нарушением законов, касающихся санкций, и законов об экспортном контроле. Например, Федеральное агентство по борьбе с финансовыми преступлениями (выполняющее в США функции подразделения финансовой разведки) провело аналитическую оценку сообщений о подозрительных операциях, которые содержат информацию, могущую иметь отношение к распространению оружия массового уничтожения<sup>13</sup>.

76. В большинстве юрисдикций количество сообщений, направленных на основании подозрений в распространении, является незначительным. Глубокий анализ СПО, касающихся распространения, до сих пор проводился не часто, и поэтому в настоящий момент нельзя однозначно судить о значении и важности таких сообщений. По мнению некоторых членов Проектной группы, сообщения, направленные на вышеуказанных основаниях, имели значение для расследований, связанных с

---

дополнениями и изменениями, внесенными Регламентом 1283/2009) предусматривает аналогичные требования в отношении Северной Кореи.

<sup>13</sup> Федеральное агентство по борьбе с финансовыми преступлениями США провело анализ всех СПО, направленных депозитарными учреждениями в период с 1 января 2004г. по 31 декабря 2008г. Данный анализ был проведен для выявления возможных признаков подозрительной деятельности, связанной с распространением ОМУ, содержащейся в описательной части СПО. В результате анализа было установлено, что в 90,3% исследованных описательных частей СПО не содержалось указание на лиц, включенных в список граждан особых категорий и запрещенных лиц, составленный Отделом по контролю зарубежных активов Министерства финансов США (ОКЗА). В 81% проанализированных СПО содержалось указание на использование запросов и/или информации из внешних и/или открытых источников. В менее чем 5% проанализированных СПО различные признаки подозрительной деятельности, указанные в описательной части, включали в себя события или обстоятельства, при которых клиент или другая сторона по аккредитиву: в последний момент изменяли одно из ключевых условий аккредитива; требовали оформления нескольких аккредитивов в тех случаях, когда для осуществления операции было достаточно одного аккредитива; цена на продукцию не соответствовала рыночным ценам; не имелось данных о том, что поставщик продукции действительно является поставщиком или, что он действительно может поставить большое количество заказанной продукции. При анализе подозрительной деятельности, указанной в СПО, специалисты Федерального агентства так и не смогли определить все звенья процесса принятия решений, используемого финансовыми учреждениями при направлении сообщений о подозрительных операциях.

распространением, особенно в случаях применения адресных санкций к конкретным странам. Кроме того, большое количество СПО, в которых финансирование распространения не указано в качестве основания для подозрения, могут содержать информацию об организациях, представляющих интерес для органов, занимающихся расследованиями случаев, связанных с распространением. Другие члены Проектной группы отметили случаи, когда введение требований о направлении сообщений и применения адресных финансовых санкций приводило к тому, что расчеты, связанные с финансированием распространения, осуществлялись вне рамок официального финансового сектора, что привело к возникновению сложностей при проведении таможенными и иными правоохранительными органами расследований в области экспортного контроля.

77. В то же самое время, по информации одного из членов Проектной группы, в его юрисдикции количество дознаний, касающихся нарушений санкций, проведенных на основании полученных сообщений, было весьма незначительным, и при этом ни в одном из случаев подозрения не подтвердились. Одной из причин такого результата мог послужить тот факт, что в указанной юрисдикции нарушение режима санкций является уголовным преступлением, и что финансовые учреждения делают все от них зависящее для недопущения таких нарушений. Кроме этого, в указанной юрисдикции компетентные органы вправе в любое время осуществлять проверки и мониторинг документации банков и компаний, осуществляющих внешнеторговые операции, на предмет выявления нарушений требований экспортного контроля или режима санкций, даже при отсутствии подозрений в нарушении правил экспортного контроля или введенных санкций. Как следствие, такие меры являются для экспортеров и финансовых учреждений мощным стимулом к соблюдению требований экспортного контроля.

78. Немногие юрисдикции требуют от финансовых учреждений автоматически направлять сообщения об операциях (например, при превышении определенных пороговых сумм или при работе с определенными странами). Следует отметить, что использование механизмов автоматического направления сообщений является весьма специфичным для определенных стран и зависит от структуры, выбранной различными подразделениями финансовой разведки. По мнению ряда членов Проектной группы, режим автоматического направления сообщений об операциях может привести к получению огромного количества сообщений, которые правоохранительные органы или органы экспортного контроля будут не в состоянии проверить, что, в свою очередь, не обеспечит выявление ими соответствующих операций.

- При этом, в Канаде, представленной одним из членов Проектной группы, подразделение финансовой разведки (Центр по анализу финансовых операций и отчетов) получает сообщения о международных электронных переводах денежных средств на сумму 10 000 канадских долларов и более. Учитывая огромное количество поступающих сообщений, они проверяются на выборочной основе. Такие сообщения, направляемые при превышении пороговой суммы, используются в сочетании с СПО, другими видами сообщений и информацией, добровольно предоставляемой, например, правоохранительными органами. Сложная компьютерная система, использующаяся данной ПФР, позволяет ей находить сообщения о международных электронных переводах денежных средств, имеющие отношение к конкретным делам и случаям. В большинстве дел, имеющих отношение к деятельности, связанной с распространением, которые были подготовлены ПФР, имело место большое количество сообщений о международных электронных переводах денежных средств. Канадские власти считают, что использование Центра по анализу финансовых операций и отчетов в качестве центрального органа по приему всех сообщений позволяет проводить расследования более эффективно – за счет анализа сообщений всех видов и выявления взаимосвязей между поступающими сообщениями и сообщениями, хранящимися в базах данных ПФР. После завершения расследования дела с использованием различных источников информации ПФР может передать его соответствующим органам.

### ***Роль компетентных органов***

79. В некоторых юрисдикциях ПФР выступают в качестве национальных центров по приему сообщений о финансировании распространения. Однако в других юрисдикциях ПФР не являются компетентным органом, уполномоченным на получение сообщений, касающихся финансирования распространения. Во многих странах существует ведомственное разделение компетентных органов – одни компетентные органы занимаются расследованием деятельности, связанной с отмыванием денег и финансированием терроризма, тогда как другие компетентные органы занимаются расследованием деятельности, связанной с распространением и финансированием распространения.

80. В тех юрисдикциях, в которых обязанности по расследованию деятельности, связанной с распространением и финансированием распространения, возложены на разные органы, необходимо наладить двухсторонний обмен соответствующей информацией и опытом между органами, отвечающими за проведение финансовых расследований, и

органами, отвечающими за противодействие распространению, например, за счет подготовки и обучения финансовых следователей. При расследовании случаев распространения первостепенное значение имеет обеспечение секретности со стороны разведывательных служб, и юрисдикции должны снабжать органы экспортного контроля и разведслужбы необходимой финансовой информацией.

### **Варианты политики для рассмотрения**

- ***Требования Рекомендации 31 или аналогичных положений следует распространить на финансирование распространения оружия массового уничтожения.***
- ***Юрисдикциям следует определить, могут ли механизмы направления сообщений о подозрительных и/или иных операциях быть использованы в целях противодействия финансированию распространения оружия массового уничтожения, и если да, то каким образом.***

## **VII. Информированность и обмен информацией между юрисдикциями**

81. Высокая степень информированности и эффективный обмен информацией являются важнейшим условием, позволяющим финансовыми учреждениями противодействовать рискам финансирования распространения. Эффективность использования финансовыми учреждениями гарантий недопущения финансирования распространения зависит от наличия информации о рисках, связанных с распространением, включая общие признаки и конкретную информацию о вызывающих озабоченность организациях. Информированность и наличие общей информации лежит в основе использования основанного на оценке риска подхода в целях противодействия распространению в частном секторе. Конкретная информация о вызывающих озабоченность организациях или отдельных поставках служит основной для проверки, мониторинга и возможного направления сообщений о клиентах или операциях. Проектная группа провела предварительный анализ:

- Вариантов повышения уровня информированности о проблеме финансирования распространения и наличия программ подготовки, возможных типологиях, признаках или иной подобной информации
- Видов конкретной информации, которая может быть предоставлена представителям финансового сектора, а также возможности



использования такой информации для целей проверки и мониторинга.

- Порядка предоставления такой информации представителям частного сектора.
- Проектная группа попыталась определить текущую практику, применяемую в указанных сферах, которые описаны ниже.

82. Для обеспечения эффективного сотрудничества между государственными органами, отвечающими за противодействие распространению, и органами, занимающимся противодействием финансированию распространения, (которые могут быть тем же органом, который отвечает за противодействие отмыванию денег и финансированию терроризма), необходимо внедрять механизмы повышения уровня информированности и обмена информацией в рамках правительства. Это является ключевым элементом обеспечения эффективных гарантий недопущения финансирования распространения. Учитывая международный характер деятельности, связанной с финансированием распространения, другим важнейшим элементом являются эффективные механизмы обмена информацией на межправительственном уровне. В рамках различных режимов экспортного контроля осуществляется обмен общей информацией о чувствительной продукции и чувствительных регионах, а также обмен конкретной информацией о случаях отказа в предоставлении лицензий. Такой обмен информацией имеет решающее значение для функционирования этих режимов.

### ***Информированность и разъяснительная работа***

83. В Отчете о типологиях ФРОМУ указано, что проведение правительствами разъяснительной работы о рисках, связанных с распространением, является чрезвычайно важным. И если среди предприятий экспортного сектора, подверженным рискам, связанным с распространением, во многих странах такая разъяснительная работа уже активно ведется, то работа по информированию представителей финансового сектора не проводится столь же интенсивно. В странах, не имеющих развитых систем экспортного контроля, степень информированности представителей финансового сектора о рисках, связанных с финансированием распространения, остается, по-видимому, на низком уровне.

84. В результате консультаций с экспертами, представляющими частный сектор, было установлено, что уровень информированности о рисках, связанных с финансированием распространения, повышается. Однако в

некоторых странах высокий уровень информированности о таких рисках наблюдается только в финансовом секторе – среди специалистов, отвечающих за противодействие отмыванию денег и соблюдение требований, работающих в крупных международных банках, тогда как уровень информированности о рисках финансирования распространения среди небольших и средних финансовых учреждений, похоже, находится на более низком уровне.

85. Разъяснительные мероприятия, осуществляемые органами экспортного контроля среди представителей различных отраслей экономики, включают в себя разработку руководств и справочных материалов, программы посещения компаний или программы обучения. Для повышения уровня информированности экспортеров и финансовых учреждений при работе с потенциальными клиентами, некоторые органы экспортного контроля также предоставляют им такую информацию через ассоциации экспортеров. Опыт показывает, что такие мероприятия повышают уровень знаний экспортеров о мерах и средствах экспортного контроля и снижают количество обращений в различные инстанции в случае возникновения сомнений – например, за разъяснениями, подлежит ли определенная продукция лицензированию, или представляет ли конечный пользователь какую-либо угрозу.

- Немецкое Федеральное ведомство экономики и экспортного контроля (BAFA) проводит, среди прочего, информационные и учебные семинары, реализует программы посещения компаний и разрабатывает письменные руководства, касающиеся экспортного контроля. Более того, информация, предназначенная для любых лиц, имеющих отношение к экспортному контролю (экспортеры, финансовые учреждения), размещается и регулярно обновляется на сайтах большинства органов экспортного контроля, а также распространяется в виде информационных брошюр.
- Уведомление представителей промышленности Нидерландов об изменениях в законодательстве и внешней политике (например, о введении санкций и эмбарго) осуществляется с помощью информационных бюллетеней, регулярно рассылаемых совместно с заинтересованными сторонами по электронной почте. Кроме того, представители Министерства финансов и Центрального банка Нидерландов принимают участие в ежемесячных заседаниях рабочей группы по санкциям Ассоциации банкиров Нидерландов для разъяснения различных законодательных положений и обсуждения вопросов общего характера, таких как способы повышения эффективности обработки запросов на получение разрешения. И Министерство финансов, и Центральный банк имеют официальных

сотрудников для обработки поступающих вопросов, касающихся финансирования распространения и финансовых санкций.

86. В некоторых юрисдикциях разъяснительная работа о проблемах и рисках, связанных с финансированием распространения, ведется среди представителей финансового сектора, либо представители финансовых учреждений приглашаются на проводимые мероприятия по повышению уровня информированности по вопросам, связанным с распространением. Однако по сравнению с аналогичными мероприятиями, проводящимися среди экспортеров, масштабы такой работы, а также объемы справочной информации и предлагаемого обучения существенно ниже. ***Юрисдикциям следует проводить разъяснительную работу о рисках, связанных с финансированием распространения, среди представителей финансового сектора, а в мероприятия по повышению информированности, проводящиеся среди экспортеров, необходимо включить финансовую составляющую.*** Эффективность программ, нацеленных на повышение уровня информированности в экспортном секторе, также можно повысить за счет включения в них информации о финансировании распространения и, при наличии, признаков деятельности, связанной с финансированием распространения.

87. Справочная информация, касающаяся финансирования распространения, которая может быть общедоступной, является важной в том смысле, что она позволяет финансовым учреждениям разрабатывать модели оценки и снижения рисков. Такая информация, при условии ее наличия и возможности использования в соответствии с национальным законодательством, может включать ситуационные исследования и примеры, результаты судебных разбирательств и, при наличии, типологии и признаки рисков.

88. Небольшой объем общедоступной информации, касающейся финансирования распространения, говорит об ограниченном количестве исходных материалов, что, в свою очередь, является следствием небольшого количества судебных преследований дел, связанных с финансированием распространения, проведенных на данный момент. Дальнейшие судебные преследования позволят увеличить объем имеющейся информации. Информация может также дополняться за счет данных, взятых из СПО, при наличии таковых.

### **Варианты политики для рассмотрения**

- ***Юрисдикциям следует осуществлять мероприятия по повышению уровня информированности представителей финансового сектора о проблеме финансирования***

***распространения оружия массового уничтожения, а при проведении аналогичной разъяснительной работы среди экспортеров необходимо включить в нее финансовую составляющую.***

- ***Юрисдикциям следует рассмотреть возможность более широкого распространения информации о результатах судебных преследований, имеющих отношение к финансированию распространения оружия массового уничтожения, при условии соблюдения национального законодательства.***
- ***Юрисдикциям следует продолжать работу по определению возможных типологий финансирования распространения оружия массового уничтожения, и попытаться определить дополнительные признаки риска.***

### ***Виды конкретной информации***

89. В предыдущей главе было рассказано о роли автоматизированных систем, применяемых в рамках основанного на оценке риска подхода в сфере противодействия финансированию распространения. Проверка операций в режиме реального времени и мониторинг движения средств по банковским счетам после совершения операции могут быть важными элементами мер контроля, используемых финансовыми учреждениями для снижения рисков, связанных с финансированием распространения. Такие автоматизированные системы могут функционировать только при наличии качественной требующей принятия мер информации, позволяющей этим системам выявлять операции с действительно высокой степенью риска. Некоторые виды информации, находящиеся в распоряжении юрисдикций, могут быть потенциально использованы в качестве основания для проведения автоматизированной проверки или мониторинга.

90. *Списки контролируемой продукции* являются основой режима экспортного контроля. Однако с точки зрения повышения бдительности финансовых учреждений списки продукции, подлежащей экспортному контролю, имеют значительные недостатки. Финансовые эксперты обратили внимание участников Проектной группы на то, что финансовые учреждения имеют ограниченную информацию о продукции, связанной с той или иной финансовой операцией: при совершении операции с оплатой на открытый счет никакая информация о продукции не указывается. При использовании аккредитива некоторая информация о продукции может быть указана, однако финансовые учреждения не имеют возможности проверить, соответствует ли она действительности. Кроме того, такая информация обычно не содержит достаточного количества технических данных, позволяющих определить, подлежит ли такая продукция

экспортному контролю или нет. У финансовых учреждений нет достаточных технических знаний и опыта, необходимых для использования такой информации. Большой объем списков продукции, подлежащих экспортному контролю, а также большая вероятность ложных совпадений не позволяют считать их надежной основой для автоматизированной проверки, осуществляемой финансовыми учреждениями. И наконец, списки продукции, подлежащих экспортному контролю, уже используются экспортерами и органами экспортного контроля в качестве гарантий недопущения распространения. ***Юрисдикциям не следует поощрять проведение финансовыми учреждениями проверок операций на основании списков контролируемой продукции.***

91. Несмотря на то, что списки контролируемой продукции не могут служить эффективным основанием для проверки операций со стороны финансовых учреждений, некоторые страны считают, что в определенных обстоятельствах такие списки могут быть полезны – например, при наличии срочной оперативной необходимости идентифицировать передачу конкретной чрезвычайно чувствительной продукции. В этом случае адресная проверка конкретной продукции, представляющей высокую степень риска, может оказаться полезной. Некоторые члены Проектной группы указали на случаи выявления финансовыми учреждениями подозрительной деятельности на основании вида продукции, с которыми была связана операция. Возможны ситуации, когда государственные органы будут иметь возможность предоставить финансовым учреждениям достаточный объем соответствующей информации о продукции, к которым проявляют интерес распространители (пролифераторы), что позволит финансовым учреждениям выявить и сообщить об операциях, связанных с такой продукцией.

92. *Списки организаций, в отношении которых действуют санкции*, в том числе списки организаций, в отношении которых действуют адресные финансовые санкции, введенные ООН или юрисдикциями на национальном или наднациональном уровне, успешно используются финансовыми учреждениями для проверки клиентских баз и операций с целью соблюдения обязательств, установленных режимами санкций. Представители финансовых учреждений отметили, что финансовые учреждения обладают информацией, возможностями и знаниями, позволяющими им использовать списки организаций, лиц или компаний, в отношении которых действуют санкции. Кроме того, представители финансовых учреждений подчеркнули, что такие списки дают основание для принятия соответствующих мер: включение какой-либо организации в список организаций, в отношении которых введены санкции, является

достаточным основанием для отказа в сотрудничестве с такой организацией.

93. Некоторые юрисдикции составляют *информационные списки (advisory lists)*, в которых указаны организации, вызывающие озабоченность в плане распространения. Так же, как и списки организаций, в отношении которых действуют санкции, эти списки включают в себя наименования организаций, и поэтому могут легко использоваться в рамках существующих систем проверки. Однако в этих списках указываются организации, в отношении которых не введены финансовые санкции. По этой причине такие списки не дают финансовым учреждениям оснований отказаться от осуществления операции, поскольку они всего лишь указывают на наличие высокой степени риска, но не являются запретом на установление деловых отношений<sup>14</sup>. При выявлении организации, включенной в информационные списки, финансовые учреждения не обязаны приостанавливать операций или отказываться от их выполнения. Однако данный факт может побудить финансовое учреждение направить сообщение в компетентные органы или принять дополнительные меры НПК, как того требует основанный на оценке риска подход. Представителями финансовых учреждений было отмечено, что информация об организациях, вызывающих озабоченность в плане распространения ОМУ, может принести определенную пользу, однако в этом случае возникает гораздо больше сложностей практического и юридического характера, нежели при использовании списков организаций, в отношении которых действуют санкции. Юрисдикции, составляющие такие списки, должны прилагать к ним четкое руководство об их назначении и о принципах включения организаций в такие списки с тем, чтобы финансовые учреждения не использовали их в качестве списков организаций, в отношении которых действуют санкции.

94. Существует несколько оснований для составления указанных списков – в них могут включаться конечные пользователи, которым было отказано в получении экспортной лицензии, или, например, быть списками проблемных организаций, вызывающих озабоченность и требующих повышенного внимания со стороны органов экспортного контроля. И хотя некоторые из этих списков уже сегодня доступны в общенациональном масштабе (при этом некоторые из них могут быть общедоступными, а некоторые – предоставляться на условиях конфиденциальности), применимость данного подхода в целом и условия предоставления таких списков финансовым учреждениям требует глубокого и тщательного изучения, включая возможность возникновения репутационных и дипломатических последствий. Например, репутационный и

---

<sup>14</sup> В некоторых юрисдикциях организация, включенная в информационный список, может также находиться и в списке организаций, в отношении которых действуют санкции.

экономический ущерб, причиненный организациям, включенным в такие списки, может послужить основанием для подачи иска в отношении органов, распространивших эти списки. Кроме того, опубликование информации о зарубежных организациях, включенных в такие списки, может вызвать дипломатический протест со стороны их правительств.

### **Варианты политики для рассмотрения**

- ***Юрисдикциям следует рассмотреть возможность предоставления списков организаций, вызывающих озабоченность в плане распространения, финансовым учреждениям для использования, в максимально возможной степени, в качестве основы для проверки операций в рамках основанного на оценке риска подхода и с учетом положений соответствующего законодательства. Юрисдикциям, составляющим такие списки, следует прилагать к ним четкое руководство об их назначении и о принципах включения организаций в такие списки с тем, чтобы финансовые учреждения не использовали их в качестве списков организаций, в отношении которых действуют санкции.***

95. Оценка страновых рисков включает в себя информацию о странах, вызывающих озабоченность в плане распространения; а также о широко используемых путях и маршрутах переадресации грузов или об экономических зонах со слабой системой экспортного контроля. Страновой риск является важным элементом моделей риска, используемых финансовыми учреждениями для противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма, и финансовые учреждения уже используют общедоступную информацию о таких рисках, в т.ч. отчеты международных финансовых учреждений и ФАТФ. Тем не менее, правительственные оценки страновых рисков, связанных с распространением, обычно отражены только в санкциях, введенные против стран, вызывающих озабоченность в плане распространения, а также в требованиях о получении экспортных лицензий. Однако ни один из этих двух показателей не предоставляет финансовым учреждениям четкой информации о страновых рисках. В целом, правительства не занимаются определением стран, вызывающих озабоченность в плане распространения, и не проводят оценки систем экспортного контроля других юрисдикций или мер, предпринимаемые такими юрисдикциями для противодействия финансированию распространения. За неимением такой информации финансовые учреждения не смогут провести обоснованную оценку и, следовательно, не смогут использовать данный признак.

### ***Механизмы обмена информацией***

96. Информация об организациях и рисках, связанных с финансированием распространения, является наиболее полезной для финансовых учреждений, когда такая информация является общедоступной и дает основание для принятия соответствующих мер. Наличие оснований для принятия мер означает, что финансовое учреждение имеет основания для отказа от совершения операции или от клиента, а, если такая информация является общедоступной, то финансовое учреждение может объяснить причины своего решения. При введении адресных финансовых санкций информация об организациях, связанных с распространением, размещается в свободном доступе и дает основания для принятия соответствующих мер.

97. При использовании информации, не дающей основания для принятия мер и не являющейся общедоступной, финансовые учреждения сталкиваются с большими сложностями и рисками. Несмотря на это, юрисдикциям бывает весьма сложно предоставить информацию в общедоступной или уполномочивающей форме. Наибольший риск заключается в чувствительности самой информации. Риски возможных правовых последствий также могут быть значительными, например, в случае если компании потеряют свой бизнес из-за того, что были включены в список организаций, вызывающих озабоченность в плане распространения.

98. Конкретная информация о рисках распространения и организациях, связанных с распространением, является весьма чувствительной. Принимая решение о передаче такой информации представителям частного сектора, компетентные органы должны решить, перевесит ли польза от предоставления такой информации (например, прекращение деятельности подставной компании за счет ее включения в список) риски, связанные с ее раскрытием (например, после внесения в список подставная компания может изменить свое наименование). Наиболее чувствительную информацию вообще нельзя передавать представителям частного сектора, а решение о предоставлении менее чувствительной информации следует принимать в зависимости от конкретных обстоятельств. Существует ряд каналов, позволяющих юрисдикциям предоставлять финансовыми учреждениями информацию, касающуюся распространения, что снижает риск огласки чувствительной информации.

99. *Адресная информация (targeted information)* может предоставляться государственными органами финансовым учреждениям для предупреждения их о деятельности конкретного клиента. Такая информация часто предоставляется только финансовому учреждению, непосредственно связанному с таким клиентом. Адресный характер таких предупреждений помогает обеспечить защиту информации. Использование



таких механизмов адресного предоставления информации не означает, что информация предоставляется неофициально – для того, чтобы сделать такую информацию уполномочивающей, не подвергать правовым рискам ни правительство, ни финансовое учреждение, и исключить возможность предоставления незаконных конкурентных преимуществ, могут использоваться официальные процедуры и механизмы контроля.

100. Для обсуждения проблем, связанных с отмыванием денег и финансированием терроризма, некоторые подразделения финансовой разведки и иные органы используют *контактные группы с ограниченным/имеющим допуск кругом лиц (restricted /security-vetted contact groups)*. Приведенные ниже примеры могут быть использованы и в контексте противодействия финансированию распространения:

- Сотрудники Федерального агентства по борьбе с финансовыми преступлениями (США) проводят встречи с представителями промышленности для обсуждения чувствительной информации, полученной в результате анализа сообщений о подозрительной деятельности, направленных в ПФР, или в результате взаимодействия с правоохранительными органами. Как правило, представители промышленности, участвующие в таких встречах, направили определенную информацию, являющуюся предметом анализа, или же связаны с предметом обсуждения географически или тематически. Такие встречи проводятся периодически, по мере того, как у представителей промышленности появляется возможность предоставить дополнительную или новую информацию. Все участники встреч должны иметь соответствующий допуск к секретной информации, и быть проинформированы об ограничениях на раскрытие обсуждаемой информации. Такие встречи проводятся отдельно от заседаний, регулярно проводимых Консультативной группой по Закону о банковской тайне (BSAAG), на которых представители правоохранительных органов, регулирующих органов и промышленности обсуждают пути и способы изменения и совершенствования требований к предоставлению информации, касающейся ПОД/ФТ, для расширения возможностей правоохранительных органов по использованию такой информации. Встречи, проводимые Консультативной группой, также помогают довести до сведения представителей частного сектора информацию о том, каким образом правоохранительные органы используют указанные отчеты и СПО, направленные финансовыми учреждениями. Такие встречи не являются открытыми, однако, какого-либо специального допуска их участникам не требуется. Помимо этого, в рамках специальной инициативы по повышению уровня информированности, сотрудники Федерального агентства по

борьбе с финансовыми преступлениями регулярно встречаются с представителями отдельных финансовых учреждений. Это является еще способом открытого, но непубличного обсуждения механизмов дальнейшего совершенствования требований.

- В Великобритании подразделением финансовой разведки была создана аналогичная группа, состоящая из прошедших проверку на благонадежность представителей подотчетных секторов, правоохранительных органов и ключевых политических органов. Целью группы является обсуждение чувствительных вопросов, касающихся материалов конкретных дел и направления сообщений, и разъяснения порядка предоставления подразделением финансовой разведки руководств для всего сектора.

101. *Ограниченные предупреждения (limited distribution alerts)* направляются как подразделениями финансовой разведки, так и органами экспортного контроля и могут оказаться полезными при сборе дополнительной информации, необходимой для расследования случаев распространения:

- Система экспортного контроля ФРГ предусматривает различные способы предупреждения представителей промышленности о конкретных рисках, связанных с распространением. Представители промышленности регулярно получают «*списки раннего оповещения*», содержащие сведения о странах, реализующих программы разработки ОМУ, и названия подставных компаний, занимающихся соответствующими закупками. Такие списки носят рекомендательный характер и не считаются «черными списками». Поскольку изложенная в них информация является конфиденциальной и предназначена только для внутреннего использования, такие предупреждения направляются представителям экспортного сектора исключительно через торговые палаты и торговые объединения. Еще один механизм оповещения, который в соответствии с законодательством ЕС используется всеми государствами-членами ЕС, предусматривает *письменное уведомление* отдельных экспортеров в конкретных случаях, когда экспортируемая продукция предназначена для целей конечного использования, являющихся чувствительными в плане распространения. Направление экспортеру указанного уведомления в каждом таком случае означает необходимость получения лицензии. Таким образом, экспортер обязан подать заявку на экспорт («всеобъемлющий контроль»). Кроме того, в отдельных случаях государственные органы могут неофициально предупреждать компании о возможных попытках распространения, однако в этом

случае необходимости получения лицензии не возникает. И наконец, разъяснительные мероприятия, осуществляемые в целом по отрасли (сравни с п.81), повышают общий уровень информированности экспортеров о рисках, связанных с распространением.

- В США, Антитеррористический закон (USA PATRIOT ACT) от 2001г. (Раздел 314(a)) позволяет федеральным правоохранительным органам обмениваться информацией с финансовыми учреждениями. В соответствии с положениями Раздела 314(a), федеральный правоохранительный орган, расследующий случаи террористической деятельности или отмывания денег, может потребовать от Федерального агентства по борьбе с финансовыми преступлениями запросить, от имени такого следственного органа, определенную информацию у финансового учреждения или группы финансовых учреждений. Такой механизм может оказаться эффективным в рамках противодействия финансированию распространения, так как правоохранительные органы могут получить возможность конфиденциально проверить имена/названия подозреваемых лиц через финансовые учреждения и получить своевременный ответ.

102. Обмен информацией между финансовыми учреждениями может оказаться полезным в следующих обстоятельствах:

- В США, Антитеррористический закон от 2001г. (Раздел 314(a)) предусматривает для некоторых финансовых учреждений безопасный режим обмена информацией друг с другом для целей содействия выявлению и, если необходимо, направления сообщения о возможных случаях отмывания денег или финансирования терроризма. Для получения возможности обмена информацией в безопасном режиме финансовые учреждения должны ежегодно предоставлять Федеральному агентству по борьбе с финансовыми преступлениями свидетельство о том, что предоставляемая информация будет защищена от ненадлежащего раскрытия и, что при обнаружении случаев отмывания денег или финансирования терроризма, информация о них будет сообщена Федеральному агентству по борьбе с финансовыми преступлениями или правоохранительному органу. Обмен информацией в соответствии с Разделом 314(a) осуществляется на добровольной основе, однако банкам, некоторым компаниям, предоставляющим денежные услуги, брокерам/дилерам, а также некоторым другим финансовым учреждениям, которые вправе обмениваться информацией в безопасном режиме, рекомендуется рассмотреть вопрос о том, как добровольный обмен информацией может способствовать мониторингу подозрительной деятельности.

### **Варианты политики для рассмотрения**

- ***Юрисдикциям следует рассмотреть возможность создания конфиденциальных форумов и механизмов распространения информации, которые могли бы быть использованы, при необходимости, для обмена информацией с финансовыми учреждениями.***

103. Помимо информации, предоставляемой непосредственно юрисдикциями, финансовые учреждения также используют информацию, собранную и накопленную частными компаниями. На рынке имеются базы данных, в которых содержится информация о санкциях и рисках, полученная от ряда государственных органов и из иных источников, которая представлена в стандартном удобном для проверки формате. Такие данные имеют определенную ценность для финансовых учреждений, но не являются заменой информации, предоставляемой правительствами. Поэтому не следует рассчитывать на то, что финансовые учреждения станут оценивать риски, которые не обусловлены действующими санкциями, без соответствующих рекомендаций и инструкций правительства.

### ***Обмен информацией и сотрудничество в рамках правительств***

104. Координация деятельности всех соответствующих органов, отвечающих противодействию распространению и финансированию распространения, включая органы экспортного контроля, таможенные органы и разведывательные службы, является залогом эффективного предотвращения случаев финансирования распространения. Эффективные гарантии недопущения финансирования распространения требуют согласованного подхода в рамках всего правительства. Это означает необходимость «связать» две системы, включая механизмы повышения уровня информированности, что позволит передавать конкретную информацию, необходимую для расследований, между различными компетентными органами, отвечающими за борьбу с преступлениями в сфере финансирования распространения и за расследование случаев распространения.

- В Швейцарии различные органы, отвечающие за противодействие распространению и экспортный контроль, осуществляют обмен информацией как на регулярной основе, так и по каждому конкретному случаю. Работа по повышению уровня информированности ведется как с отраслевыми ассоциациями, так и с отдельными компаниями. Запросы о предоставлении экспортных лицензий на поставку продукции в чувствительные страны или на

поставку чувствительной продукции рассматриваются специальным межведомственным органом.

- В Нидерландах организован межведомственный форум (Carré-consultation), членами которого являются представители министерства иностранных дел, министерства финансов, службы разведки, органов экспортного контроля, правоохранительных органов и лицензирующего органа. На форуме обсуждаются текущая и планируемая политика в области экспортного контроля и вопросы правоприменения, касающиеся конкретных случаев, а также заявок на предоставление лицензий и мер исполнения.

105. Юрисдикциям следует обеспечить отсутствие правовых и юридических препятствий для обмена оперативной информацией между компетентными органами, отвечающими за экспортный контроль и за расследования, связанные с финансированием распространения. В данном случае применима Рекомендация 31 или аналогичное положение. Рекомендации 26 (ПФР или иной компетентный орган), 27, 28 (требование, касающееся возможности получения финансовых документов), 29, 30 (достаточные финансовые, людские и технические ресурсы) или аналогичные положения также могут применяться в рамках противодействия финансированию распространения.

### **Варианты политики для рассмотрения**

- ***ФАТФ могла бы рассмотреть возможность продолжения работы по определению передовой практики в области обмена информацией.***

## **VIII. Обзор вариантов политики для рассмотрения**

106. Проектная группа выносит на рассмотрение РГПФТ/ОД следующие Варианты политики. Поскольку Проектная группа не хочет вмешиваться в принятие РГПФТ/ОД решения о том, могут ли требования имеющихся Рекомендаций ФАТФ быть распространены на финансирование распространения, или же необходимо разработать новые варианты, мы используем выражение «аналогичные положения» при упоминании Рекомендаций и Специальных рекомендаций ФАТФ:

- ***Вариант 1: ФАТФ следует рассматривать данное временное определение в качестве основы для дальнейшей работы в области противодействия финансированию распространения оружия массового уничтожения:***

*Финансирование распространения означает:*

*действие по предоставлению средств или финансовых услуг, которые используются, полностью или частично, для производства, приобретения, обладания, разработки, экспорта, трансграничного перемещения, посредничества, перевозки, передачи, накопления или применения ядерного, химического или биологического оружия и средств его доставки и относящихся к нему материалов (включая технологии и продукцию двойного назначения, используемые для незаконных целей) в нарушение национального законодательства или, где применимо, международных обязательств.*

## **Правовые системы**

- *Вариант 2: Юрисдикциям следует обеспечить, чтобы финансирование распространения ОМУ рассматривалось в качестве серьезного преступления, а также следует иметь достаточную уголовную базу в рамках правовых систем для расследования и судебного преследования деяний, связанных с финансированием распространения оружия массового уничтожения.*
- *Вариант 3: Юрисдикциям следует рассмотреть вопрос о том, может ли осуществляться конфискация доходов от и средств финансирования распространения оружия массового уничтожения на основаниях, указанных в Рекомендации ФАТФ 3.*
- *Вариант 4: Требования Рекомендаций ФАТФ 27 и 28 или аналогичные положения следует распространить на финансирование распространения оружия массового уничтожения.*
- *Вариант 5: Требования Рекомендации ФАТФ 14 или аналогичные положения следует распространить на финансирование распространения оружия массового уничтожения.*
- *Вариант 6: Для того, чтобы лишить распространителей (пролифераторов) и их пособников надежных убежищ, важно обеспечить, чтобы в юрисдикциях имелись процедуры для оказания взаимной правовой помощи в расследовании и судебном преследовании преступлений, связанных с финансированием распространения ОМУ, а также, по возможности, для экстрадиции физических лиц, обвиняемых в совершении таких*

**преступлений. Рекомендации ФАТФ 36, 37, 38, 39 и 40 или аналогичные положения, по видимому, применимы в сфере противодействия финансированию распространения оружия массового уничтожения.**

- **Вариант 7: ФАТФ могла бы рассмотреть возможность проведения дальнейшего анализа для определения того, влияют ли различные подходы в вопросе признания финансирования распространения уголовным преступлением на перспективы международного сотрудничества в плане расследования и судебного преследования преступлений, связанных с финансированием распространения оружия массового уничтожения.**

- **Вариант 8: ФАТФ следует учесть, что следование руководствам, а также выполнение требований в отношении контрольных списков, разработанных основными производителями, в области системы экспортного контроля могло бы повысить эффективность усилий, направленных на противодействие распространению оружия массового уничтожения во всем мире.**

#### **Адресные финансовые санкции**

- **Вариант 9: В рамках комплексной системы гарантий и контроля для целей противодействия распространению и финансированию распространения юрисдикциям следует рассмотреть возможность введения режимов для применения предупредительных адресных финансовых санкций в отношении лиц и организаций, участвующих в распространении оружия массового уничтожения.**

- **Вариант 10: ФАТФ следует провести оценку того, как члены ФАТФ применяют адресные финансовые санкции, а также рассмотреть вопрос о том, возможно ли, и если да, то, как применение адресных финансовых санкций для противодействия финансированию распространения ОМУ может быть включено в существующие стандарты ФАТФ, касающиеся адресных финансовых санкций.**

#### **Ответственность финансовых учреждений**

- **Вариант 11: Юрисдикциям следует поощрять и принимать меры к тому, чтобы финансовые учреждения учитывали риски финансирования распространения оружия массового уничтожения в рамках своих профилактических мер и систем**

***внутреннего контроля, на основе четких и согласованных критериев, при необходимости, и с максимально возможным использованием основанного на оценке риска подхода.*** Такую оценку следует проводить в рамках текущих мер НПК и систем анализа риска. Предоставление национальными компетентными органами критериев/признаков, руководств и иной необходимой информации, при наличии такой возможности, позволит улучшить качество и актуальность оценки риска, а также повысить эффективность профилактических мер. ***РГПФТ/ОД, совместно с представителями частного сектора, следует провести дальнейший анализ использования основанного на оценке риска подхода в сфере противодействия финансированию распространения оружия массового уничтожения.***

- ***Вариант 12: ФАТФ следует провести дальнейший анализ для определения возможности и способов использования Рекомендаций ФАТФ, касающихся мер НПК (Рекомендации 5–9) и мер внутреннего контроля финансовых учреждений (Рекомендации 15 и 22), или аналогичных положений, для целей противодействия финансированию распространения оружия массового уничтожения.*** Такой анализ необходимо провести совместно с представителями частного сектора и компетентными органами, например, с органами экспортного контроля и надзорными органами. Помимо этого, необходимо развивать сотрудничество между компетентными органами, отвечающими за мониторинг финансовых учреждений/финансовой информации, и органами, ответственными за противодействие распространению оружия массового уничтожения. Регулярные консультации могут повысить качество оценки рисков в масштабах страны, что послужит на пользу частному сектору.

### **Каналы получения информации**

- ***Вариант 13: Финансовым учреждениям не следует осуществлять проверку операций на основании списков продукции как таковых, так как для правильного толкования информации, содержащейся в таких списках, требуются определенные технические знания и опыт, что делает такие списки неэффективным средством обеспечения гарантий.***

- ***Вариант 14: ФАТФ, совместно с представителями частного сектора, следует провести дальнейший анализ того, какую информацию и руководства юрисдикции должны предоставить финансовым учреждениям для оказания содействия в мониторинге деятельности, связанной с***



**финансированием распространения оружия массового уничтожения.**

• **Вариант 15: Требования Рекомендации 31 или аналогичных положений следует распространить на финансирование распространения оружия массового уничтожения.**

• **Вариант 16: Юрисдикциям следует определить, могут ли механизмы направления сообщений о подозрительных и/или иных операциях быть использованы в целях противодействия финансированию распространения оружия массового уничтожения, и если да, то каким образом.**

**Информированность и обмен информацией**

• **Вариант 17: Юрисдикциям следует осуществлять мероприятия по повышению уровня информированности представителей финансового сектора о проблеме финансирования распространения оружия массового уничтожения, а при проведении аналогичной разъяснительной работы среди экспортеров необходимо включить в нее финансовую составляющую.**

• **Вариант 18: Юрисдикциям следует рассмотреть возможность более широкого распространения информации о результатах судебных преследований, имеющих отношение к финансированию распространения оружия массового уничтожения, при условии соблюдения национального законодательства.**

• **Вариант 19: Юрисдикциям следует продолжать работу по определению возможных типологий финансирования распространения оружия массового уничтожения, и попытаться определить дополнительные признаки риска.**

• **Вариант 20: Юрисдикциям не следует поощрять проведение финансовыми учреждениями проверок операций на основании списков контролируемой продукции.**

• **Вариант 21: Юрисдикциям следует рассмотреть возможность предоставления списков организаций, вызывающих озабоченность в плане распространения, финансовым учреждениям для использования, в максимально возможной степени, в качестве основы для проверки операций в рамках основанного на оценке риска подхода и с учетом положений соответствующего законодательства. Юрисдикциям,**

***составляющим такие списки, следует прилагать к ним четкое руководство об их назначении и о принципах включения организаций в такие списки с тем, чтобы финансовые учреждения не использовали их в качестве списков организаций, в отношении которых действуют санкции.***

- ***Вариант 22: Юрисдикциям следует рассмотреть возможность создания конфиденциальных форумов и механизмов распространения информации, которые могли бы быть использованы, при необходимости, для обмена информацией с финансовыми учреждениями.***

- ***Вариант 23: ФАТФ могла бы рассмотреть возможность продолжения работы по определению передовой практики в области обмена информацией.***

## **ПРИЛОЖЕНИЕ 1**

### **ПОЛНОМОЧИЯ И СОСТАВ ПРОЕКТНОЙ ГРУППЫ**

#### **Задача Проектной группы**

Проектной группе было поручено разработать варианты политики для Рабочей группы по противодействию финансированию терроризма и отмыванию денег (РГПФТ/ОД) с целью рассмотрения их в качестве мер, которые могли бы быть приняты во внимание в борьбе против финансирования распространения оружия массового уничтожения в рамках действующих Резолюций Совета Безопасности ООН (например, Резолюции СБ ООН №1540), с учетом Отчета о типологиях финансирования распространения оружия массового уничтожения и во взаимодействии с представителями частного сектора. В июне 2009 года Проектная группа представит предварительный отчет на рассмотрение РГПФТ/ОД.

#### **Полномочия Проектной группы:**

- Проектная группа разработает варианты политики для РГПФТ/ОД с целью рассмотрения их в качестве мер, которые могли бы быть приняты во внимание в борьбе против финансирования распространения оружия массового уничтожения в рамках действующих Резолюций Совета Безопасности ООН, таких как Резолюция СБ ООН № 1540 (от 2004г.), с учетом Отчета о типологиях ФРОМУ и национальных законодательств. Эта работа должна основываться на «Вопросах для рассмотрения», изложенных в общих чертах в Отчете о типологиях ФРОМУ.
- Проектная группа будет активно взаимодействовать с представителями частного сектора и соответствующих заинтересованных сторон для получения от них сведений и комментариев.
- Проектной группе следует постараться сократить количество вариантов для представления рабочей группе (РГПФТ/ОД) в полном составе, но, при этом, Проектная группа не уполномочена принимать окончательные решения. Полученные данные будут в полном объеме обсуждены и рассмотрены рабочей группой в полном составе с целью определения необходимых последующих шагов.
- С целью обеспечения максимальной прозрачности, руководители Проектной группы будут предоставлять в Секретариат все документы, лежащие в основе работы группы (включая список лиц и организаций, с которыми взаимодействовала группа, анализ результатов исследований и сведения, полученные от частного сектора), для их размещения на защищенном сайте РГПФТ/ОД. Кроме того, Проектная группа будет

информировать рабочую группу в полном составе о ходе работ, включая предоставление письменных обзоров, на заседаниях РГПФТ/ОД, которые состоятся в феврале и июне 2009г.

- Под руководством одной или двух заинтересованных делегаций работа Проектной группы будет осуществляться в соответствии с планом проекта, включающим график окончания работ.
- Проектная группа представит итоговый отчет РГПФТ/ОД в октябре 2009 года.

### **Члены Проектной группы**

#### ***Сопредседатели Проектной группы***

Том Нейлан (Великобритания)

Риккардо Сансонетти (Швейцария)

#### ***Члены ФАТФ***

Австралия

Япония

Канада

Королевство Нидерландов

Европейская комиссия

Южная Африка

Франция

Швейцария

Германия

Великобритания

Италия

США

#### ***Ассоциированные члены ФАТФ***

Комитет экспертов MONEYVAL (Румыния)

#### ***Международные организации***

Группа «Эгмонт»

Организация Объединенных Наций

## **ПРИЛОЖЕНИЕ 2**

### **АДРЕСНЫЕ ФИНАНСОВЫЕ САНКЦИИ**

1. Настоящий справочный документ призван разъяснить суть обсуждений, проводившихся в ПППФР относительно применения адресных финансовых санкций для целей противодействия финансированию распространения оружия массового уничтожения (ОМУ). В частности, в данной публикации рассматриваются: i) значение адресных финансовых санкций для целей противодействия финансированию распространения; ii) возможные методы введения адресных финансовых санкций на национальном и наднациональном уровне; и iii) принципы, которые следует рассмотреть при разработке руководства или международного стандарта по данному вопросу.

#### **I. Значение адресных финансовых санкций**

2. Адресные финансовые санкции могут стать положительным и эффективным средством пресечения деятельности сетей, участвующих в финансировании распространения ОМУ. Кроме того, члены ПППФР пришли к единому мнению о том, что адресные финансовые санкции потенциально являются одним из эффективных средств для выполнения финансовых обязательств, предусмотренных Резолюцией СБ ООН №1540.

3. Значение адресных финансовых санкций в борьбе с сетями финансирования распространения ОМУ, во многом аналогично их роли в борьбе с сетями финансирования терроризма, отраженной в документе по передовой практике ФАТФ в отношении Специальной рекомендации III. В частности, ФАТФ было признано, что эффективные "системы замораживания активов" являются средством борьбы против терроризма и, в частности:

- Сдерживают не установленные (не внесенные в списки) организации от финансирования терроризма, которые, в противном случае, могли бы принять участие в такой деятельности.

- Раскрывают «следы» денежных операций, связанных с финансированием терроризма, открывающие пути к ранее неизвестным террористическим ячейкам и финансистам.

- Разрушают сети финансирования терроризма, побуждая установленных лиц отказаться от участия в террористической деятельности и прекратить сотрудничество с террористическими группировками.

- Прерывают финансовые потоки, предназначенные для финансирования терроризма, перекрывая каналы, которые используются для перемещения денежных средств и других активов, связанных с террористической деятельностью.

- Заставляют террористов использовать более дорогостоящие и рискованные средства для финансирования своей деятельности, что повышает их уязвимость для выявления и уничтожения.

- Содействуют развитию международного сотрудничества и выполнению обязательств, предусмотренных Резолюциями СБ ООН №1267 и №1373.

4. Адресные финансовые санкции могут достичь вышеуказанные цели в отношении распространителей (пролифераторов) ОМУ и сетей их поддержки. Кроме того, некоторые элементы финансирования распространения ОМУ, а также существующая международная нормативно-правовая база по борьбе с ними, говорят о том, что адресные финансовые санкции могут оказаться особенно эффективными для борьбы с сетями распространения ОМУ. К таким факторам относятся:

- **Зависимость сетей финансирования распространения ОМУ от официального финансового сектора, корыстные побуждения.** Как отмечено в Отчете ФАТФ о типологиях ФРОМУ, распространители (пролифераторы) и их соответствующие закупочные организации незаконно используют официальную международную финансовую систему для осуществления якобы законных торговых операций, которые, на самом деле, способствуют их деятельности по приобретению продукции, связанной с распространением. Следовательно, распространители (пролифераторы) ОМУ, могут оказаться еще более уязвимыми для применения адресных финансовых санкций, чем террористические сети, которые, скорее всего, используют неофициальные каналы или курьеров. Хотя, для совершения операций, связанных с распространением, также используют не подлежащие контролю наличные средства или бартерный обмен, это не является экономически эффективными или рентабельными и, несомненно, вызывает подозрения. Как следствие, распространители (пролифераторы), с большой долей вероятности, будут искать пути доступа к официальному финансовому сектору. Кроме того, некоторые участники сетей, содействующих распространению, могут действовать исходя их корыстных финансовых побуждений, что делает их более восприимчивыми к мерам сдерживания, при условии, что органы власти смогут убедительно пригрозить им публичным разоблачением или изоляцией. За счет разоблачения участия установленных лиц и организаций в распространении ОМУ, адресные финансовые санкции

создают риск для определенных распространителей при попытке использования международной финансовой системы, а также «информируют» их коммерческих партнеров о представляемой ими угрозе.<sup>15</sup> Лица, умышленно продолжающие сотрудничество с ними, рискуют опорочить свою репутацию или, даже, быть включенными в списки распространителей. Данная динамика способна изменить расчеты распространителей и сетей их поддержки при принятии решений, четко обозначая цену, которую придется заплатить за дальнейшее участие в деятельности по поддержке распространения.

○ **Существующие системы противодействия распространению ОМУ основное внимание уделяют осуществлению физического контроля конкретной продукции.** Адресные финансовые санкции могут стать дополнением к режимам экспортного контроля. В случае эффективной реализации режимы экспортного контроля способны предотвратить нелегальный экспорт и транзит чувствительной в плане распространения продукции, позволяя властям, в целом, осуществлять контроль движения данной продукции. Режимы экспортного контроля способны несколько подорвать финансовую деятельность определенных лиц и организаций, участвующих в распространении ОМУ. Однако это, скорее, побочный эффект экспортного контроля, который не способен полностью пресечь подобную финансовую деятельность. Поэтому, хотя, меры экспортного контроля и являются основным элементом в борьбе с распространением, применение адресных финансовых санкций может усилить их эффект. Несмотря на то, что лица, участвующие в нелегальном экспорте чувствительной продукции, имеющей отношение к распространению, могут подвергнуться судебному преследованию и быть осуждены в рамках данных режимов, существуют реальные препятствия, например, обычно конечный пользователь находится в другой юрисдикции, что затрудняет уголовное преследование. Опыт применения адресных финансовых санкций в других областях указывает на то, что они могут стать средством преодоления таких трудностей в сфере противодействия распространению. В зависимости от законодательных требований каждой юрисдикции, применение адресных финансовых санкции позволяет пресечь деятельность широкого круга участников сетей распространения. Более того, адресные финансовые санкции, в случае их правильной разработки и применения (см. ниже), позволяют использовать разведывательные данные и, в соответствии со стандартами, установленными соответствующей правовой системой,

---

<sup>15</sup> Следует отметить, что публичное разоблачение распространителей или сетей их поддержки возможно не в каждой ситуации, поскольку иногда это может повредить расследованию, проводимому правоохранительными органами. Подобные решения следует принимать в зависимости от каждой конкретной ситуации.

позволяют возбуждать судебное дело на «достаточных основаниях» или «обоснованно», при этом степень доказанности, в целом, намного ниже, чем в рамках уголовного преследования. Данные аспекты адресных финансовых санкций позволяют принимать превентивные меры в отношении лиц и организаций, что имеет решающее значение для режимов противодействия распространению.

5. Помимо вышеуказанных факторов, адресные финансовые санкции могут способствовать повышению эффективности мер, направленных на противодействие распространению, так как могут быть эффективно реализованы представителями финансового сектора. Для реализации адресных финансовых санкций в целях борьбы с широким спектром других угроз, в существующие политику и процедуры финансовых учреждений можно с легкостью включить процедуру проверки на основании официальных списков лиц и организаций, связанных с распространением ОМУ. В ходе обсуждений членов ПППФР с представителями частного сектора в Лондоне финансовые учреждения во многом согласились с тем, что проверка на основании контрольных списков является удобным способом противодействия финансированию распространения. Однако представители финансовых учреждений подчеркнули, что для выявления распространителей и соответствующих операций, связанных с распространением, именно правительство должно предоставлять конкретные признаки лиц и организаций, участвующих в финансировании распространения.

6. И, наконец, юрисдикции, которые ввели адресные финансовые санкции за финансирование распространения, значительно осложнили коммерческую деятельность распространителей ОМУ и их сторонников и помощников. Опыт использования в США адресных финансовых санкций для борьбы с сетями поддержки распространения ОМУ, указывает на то, что несколько из установленных организаций были вынуждены применять более дорогостоящие и более длительные способы ведения коммерческой деятельности в попытке снизить воздействие санкций. При применении адресных финансовых санкций в мировом масштабе их эффективность существенно возрастает, поскольку определенным организациям становится труднее обращаться к финансовым учреждениям третьих стран, чтобы избежать действия санкций.

## **II. Применение адресных финансовых санкций на оперативном уровне**

7. Как и в случае борьбы с терроризмом, эффективное применение адресных финансовых санкций на оперативном уровне зависит от создания нескольких ключевых элементов на национальном и наднациональном уровне. Одним словом, при использовании адресных финансовых санкций



в качестве одного из инструментов выполнения требований Резолюции СБ ООН №1540, юрисдикции должны иметь:

- Достаточные правовые полномочия и оперативные возможности.
- Возможность эффективно выявлять и включать в общедоступные «списки» распространителей ОМУ и их сторонников и помощников.
- Возможность информировать организации финансового и государственного сектора, а также обеспечивать выполнение санкций.
- Соответствующие средства для решения вопросов о соблюдении гражданских свобод и отправления правосудия.

8. Все вышеуказанные элементы крайне важны для эффективного применения режимов адресных финансовых санкций, однако, существует несколько вопросов, имеющих особое значение в контексте противодействия распространению:

○ **Создание надлежащих правовых полномочий.** Адресные финансовые санкции, применяемые США для противодействия распространению, являются уникальными в том смысле, что их реализация осуществляется на базе уже существующих полномочий по противодействию любым угрозам национальной безопасности, внешней политике или экономике Соединенных Штатов Америки. Тем юрисдикциям, которые собираются ввести режим адресных финансовых санкций, не имея фундамента из таких полномочий, следует рассмотреть возможность его создания на базе других имеющихся национальных органов, к примеру, органов экспортного контроля, или свести его к реализации существующих международных режимов, основанных на использовании списков, например, Резолюциям СБ ООН №1718 или №1737. Обязательства, налагаемые данными Резолюциями по применению адресных финансовых санкций, относятся Северной Корее и Ирану, т.е. они направлены в отношении конкретных государств и не отражают других угроз распространения.

○ **Обеспечение возможности выявлять и включать в общедоступные списки распространителей ОМУ и их сторонников и помощников.** Несмотря на то, что в некоторых Резолюциях СБ ООН приводятся списки распространителей ОМУ (т.е. в Резолюциях СБ ООН №1718 и №1737), применение указанных списков не эффективно в отношении других угроз распространения ОМУ. Хотя применение адресных финансовых санкций не является обязательным условием выполнения требований Резолюции СБ ООН

№1540, возможным способом ее выполнения является выявление и внесение в списки субъектов, не имеющих отношения к Северной Корее и Ирану. Применение данного метода потребует от некоторых юрисдикций создания совершенно новых правовых полномочий (как указано выше), а также внесения значительных изменений в оперативные процедуры с тем, чтобы обеспечить координацию деятельности различных национальных правительственных органов по выявлению лиц и организаций, подлежащих внесению в списки.

○ **Разрешение на использование чувствительной разведывательной информации для применения адресных финансовых санкций с целью противодействия распространению.** Учитывая, что наиболее ценная информация, относящаяся к сетям распространения ОМУ, часто является очень чувствительной и контролируется / засекречена юрисдикциями, очень важно, чтобы юрисдикции создали возможность ее использования для определения субъектов адресных финансовых санкций и создания необходимых правовых «данных» для обоснования внесения лиц и организаций в общедоступные списки. В любом случае, юрисдикциям придется взвесить все "за" и "против" публикации чувствительной информации.<sup>16</sup>

### **III. Принципы для рассмотрения**

9. Следует обратить внимание на несколько ключевых принципов:

○ **Содействие применению подхода, основанного на анализе деятельности отдельных лиц и организаций, в контексте стремления стран получить ОМУ.** Несмотря на то, что любые органы, отвечающие за противодействие распространению ОМУ, обязательно рассматривают вопросы разработки и получения ОМУ странами, особое внимание следует обратить на изоляцию сетей содействия распространению, включая частных лиц и организации, содействующие получению ОМУ конкретной страной, или деятелей типа А.К. Хана, содействовавшего получению ОМУ целым рядом стран. Резолюция СБ ООН №1540, конкретно устанавливает обязательства по противодействию деятельности, связанной с распространением ОМУ, осуществляемой негосударственными субъектами. В данном вопросе крайне важно, чтобы государственные органы обеспечили охват более широкого круга деятельности, связанной «содействием распространению».

---

<sup>16</sup> При этом следует также учитывать, что использование разведывательных данных не должно мешать текущей разведывательной работе.

- **Определение надлежащего объема адресных финансовых санкций.** Как и в контексте борьбы с финансированием терроризма, важно, чтобы государственные органы осуществляли как замораживание активов определенных организаций, так и запрещали осуществление любых финансовых операций с такими организациями. В равной степени важно разрешить применение адресных финансовых санкций административного и судебного характера.
- **Обеспечение применения подхода, учитывающего компетенцию различных юрисдикций.** Юрисдикции могут делегировать свои национальные полномочия на наднациональный уровень.
- **Признание необходимости применения существующих списков лиц и организаций, составленных ООН, в отношении которых введены санкции в связи с участием в распространении, и обязательств ООН, связанных с противодействием распространению, которые не основаны на списках.** Как видно из справочного руководства ФАТФ, юрисдикции уже реализуют финансовые меры, предусмотренные Резолюциями Совета Безопасности ООН, призывающими международное сообщество противодействовать распространению ОМУ путем применения адресных финансовых санкций в отношении конкретных лиц и организаций, связанных с программами Северной Кореи и Ирана по созданию ядерного оружия и систем его доставки. Хотя Резолюция СБ ООН №1540 и не предусматривает обязательств по применению санкций в отношении включенных в списки организаций, возможный подход, основанный на использовании списков, будет применяться независимо от существующих обязательств по применению адресных финансовых санкций, предусмотренных существующими Резолюциями СБ ООН в отношении лиц и организаций, включенных в списки, касающиеся конкретных стран.
- **Использование документа ФАТФ о передовой практике в отношении Специальной рекомендации III.** Недавно выпущенный документ ФАТФ о передовой практике в отношении выполнения Специальной рекомендации III содержит рекомендации и руководство по применению адресных финансовых санкций против другой угрозы. Однако, положения этого документа по вопросам судебной практики и пересмотра судебных решений, внесения в

списки и других правовых процедурах следует включить в любые варианты политики, касающиеся применения адресных финансовых санкций за распространение ОМУ.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ 3**

### **ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОСНОВАННОГО НА ОЦЕНКЕ РИСКА ПОДХОДА В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ФИНАНСИРОВАНИЮ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ОРУЖИЯ МАССОВОГО УНИЧТОЖЕНИЯ**

1. Настоящий справочный документ призван разъяснить возможное применение основанного на оценке риска подхода, включая оценку риска и системы внутреннего контроля, для целей противодействия финансированию распространения оружия массового уничтожения.

2. Использование основанного на оценке риска подхода в сфере противодействия финансированию распространения оружия массового уничтожения имеет как общие черты, так и отличия по сравнению с подходом, применяемым в области отмывания денег. И тот, и другой подход требует определения и оценки риска. Однако особенности финансирования распространения, включая недостаток доступной информации, необходимой для определения риска, скорее всего, приведут к ограниченному применению основанных на оценке риска мер. Признавая существование таких ограничений, в настоящем документе ставится задача определить возможные области, в которых могли бы приниматься основанные на оценке риска решения в сфере противодействия финансированию распространения.

3. В основе подхода, использованного в настоящем документе, и его структуры, лежит «Руководство по основанному на оценке риска подходу к противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма: принципы и процедуры высокого уровня», утвержденное ФАТФ в июне 2007 года.<sup>17</sup> Это Руководство, принятое в 2007 году, было разработано ФАТФ в тесном взаимодействии с представителями международного банковского сектора и сектора ценных бумаг. Сотрудничество с частным сектором являлось неотъемлемой частью процесса разработки Руководства и доработки его текста. Таким образом, подход, использованный в настоящем документе, и его структура, повторяют, где это возможно, подход и структуру принятого в июне 2007 года Руководства.

#### **Основанные на оценке риска обязательства**

4. Целью основанного на оценке риска подхода является не устранение риска, а скорее обеспечение того, чтобы регулируемые организации понимали риски, которым они подвергаются, и имели соответствующую

<sup>17</sup> <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/43/46/38960576.pdf>.

политику и процедуры для управления такими рисками. Регулируемые организации уже знакомы с этой концепцией, и она уже внедрена в созданную систему анализа риска.

5. Финансовые учреждения смогут осуществлять эффективную оценку управления рисками только при наличии надежной информации и объективных критериев для определения рисков. Оценивая применимость основанного на оценке риска подхода к финансированию распространения оружия массового уничтожения, необходимо различать:

а) Существующие принципы определения риска, используемые в различных сферах, такие как принципы риска, связанного с ПОД/ФТ;

б) Принципы определения риска, связанного с финансированием распространения оружия массового уничтожения в конкретных странах (такие принципы обычно прописаны в резолюциях Совета Безопасности ООН).

с) Критерии, которые могут относиться к проблеме финансирования распространения в целом.

6. Необходимо четко разграничивать эти категории для надлежащей оценки соответствия факторов риска, вытекающих из вышеперечисленных категорий: в пункте 5 описывается применимость мер ПОД/ФТ к противодействию финансированию распространения, а в пункте 11 рассматривается вопрос о применении конкретных санкций к определенным странам, юридическим лицам или организациям.

7. Кроме общих принципов определения рисков ПОД/ФТ, изложенных в стандартах ФАТФ, существуют конкретные меры по снижению рисков, касающиеся финансовых учреждений и определенных нефинансовых предприятий и профессий (ОНФПП). Такие меры можно разделить на четыре группы: (а) меры по надлежащей проверке клиентов (Рекомендации 5-9); (б) системы внутреннего контроля учреждений (Рекомендации 15 и 22); (с) подход к регулированию и надзору со стороны компетентных органов (Рекомендация 23) и (d) положения, касающиеся ОНФПП (Рекомендации 12, 16 и 24).

8. Распространение оружия массового уничтожения отличается от отмывания денег. Тот факт, что распространители (пролифераторы) могут использовать средства, полученные как от преступной, так и от законной деятельности, означает, что операции, связанные с финансированием распространения, могут не иметь признаков и характеристик, присущих обычным операциям, связанным с отмыванием денег. Количество клиентов или операций, связанных с распространением, вероятно,

значительно ниже, нежели в других видах преступной деятельности, таких как отмывание денег.

9. Более того, не меньшее значение имеет то, в каком качестве финансовое учреждение может выступать при осуществлении определенных операций или оказании определенных услуг. Например, хотя некоторые элементы мер НПК являются универсальными, реальный процесс НПК, осуществляемый учреждением, будет зависеть от множества факторов и может значительно отличаться в различных финансовых учреждениях в зависимости от вида операций, играемой роли, степени риска, которому оно подвергается при осуществлении операции, а также конкретных законодательных требований, предъявляемых к данному учреждению. Невзирая на перечисленные факторы, регулируемые организации уже имеют ряд систем и процедур, которые могут потенциально учитывать риски распространения, хотя и в более ограниченной и адресной форме.

10. Регулируемые организации разработали и приняли различные подходы для определения и оценки риска. Не существует отдельной определенной методологии определения риска отмывания денег или финансирования терроризма, однако, общие критерии, как правило, включают страновой/географический риск, клиентский риск и риск, связанный с продукцией/услугами. В «Руководстве по основанному на оценке риска подходу к противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма: принципы и процедуры высокого уровня», принятого ФАТФ в июне 2007 года, перечислены переменные, которые могут повлиять на оценку риска, а также приведена информация, необходимая для определения степени риска.

11. Очевидно что, в некоторых обстоятельствах основанный на оценке риска подход будет неприменим, или ограниченно применим, или его применение будет определяться международными обязательствами, национальными законами или нормативными актами. В том случае, если в отношении конкретных лиц, организаций или стран введены определенные санкции в связи с распространением, обязательства регулируемых организаций по соблюдению определенных положений будут определяться этими санкциями и, следовательно, для выполнения таких санкций будет использоваться анализ конкретных рисков. Так как санкции вводятся индивидуально в отношении конкретных рисков и конкретных стран, они не могут служить в качестве модели для разработки общего основанного на оценке риска подхода для противодействия финансированию распространения. Однако основанный на оценке риска подход может применяться для выявления случаев уклонения от санкций, например, он позволяет направлять ресурсы в те области, которые определены, как представляющие повышенный риск. Более того,

индивидуальные санкции, вводимые в отношении конкретных рисков и конкретных стран, являются предпочтительным механизмом решения проблем, связанных с распространением, так как их эффективность была неоднократно доказана.

12. При внедрении основанного на оценке риска подхода, разработанного в 2007 году, следует учитывать четыре основных элемента, все из которых взаимосвязаны и лежат в основе настоящего документа: а) надлежащая проверка клиента; б) мониторинг клиентов и операций; в) направление сообщений о подозрительных операциях; и d) обучение и информированность. В настоящем документе мы будем рассматривать два этапа подхода: оценка риска и управление риском.

### **Оценка риска**

13. Включение финансирования распространения в нынешнюю практику оценки риска должно быть соразмерным и учитывать общий риск распространения, связанный с деятельностью учреждения. Например, учреждение, осуществляющее свою деятельность на международном рынке и/или работающее с международной клиентской базой, будет, несомненно, подвержено более широкому диапазону рисков, включая риск распространения, нежели небольшие организации, осуществляющие свою деятельность на внутреннем рынке. В областях повышенного риска следует применять усиленные меры, которые могут включать усиленные меры НПК и усиленный мониторинг операций. Из этого следует, что в тех случаях, когда риск невысок, можно применять упрощенные или сокращенные процедуры контроля. Однако обязательным условием любой эффективной оценки риска является наличие объективных критериев для выявления финансирования распространения.

14. Для внедрения целесообразного основанного на оценке риска подхода финансовым учреждениям необходимо использовать объективные критерии для оценки возможного риска. Финансовые учреждения должны быть способны проводить такую оценку, полагаясь на собственные знания и опыт, и, в соответствующих случаях, полагаясь на информацию, предоставленную государственными органами.

15. Цель основанного на оценке риска подхода не должна состоять в установлении запрета для финансовых учреждений на осуществление операций с клиентами или на установление деловых отношений с потенциальными клиентами. Он предназначен для оказания содействия финансовым учреждениям в эффективном управлении потенциальными рисками распространения. Также следует признать, что даже надлежащим образом примененные меры контроля не могут обеспечить определение и выявление всех случаев распространения.



16. Было бы нереалистично ожидать от финансовых учреждений разработки специальной системы оценки риска, предназначенной исключительно для оценки рисков, связанных с финансированием распространения. Более достижимой целью явилось бы рассмотрение вопросов финансирования распространения в рамках более широкого определения факторов риска. Более того, имеющиеся механизмы, используемые для оценки риска и выявления подозрительной деятельности как части более масштабной преступной деятельности, могут, в некоторых случаях, применяться и к вопросам распространения.

17. Исходя из вышесказанного, следующая информация могла бы быть принята во внимание при анализе существующих рисков.

### Страновой/географический риск

18. Наиболее очевидным признаком при определении риска будет являться то, введены ли в отношении страны соответствующие санкции ООН (например, Корейская Народно-Демократическая Республика (КНДР) и Иран). В этом случае будут присутствовать некоторые элементы обязательных правовых обязательств, наравне с рисками, связанными с обходом санкций организациями, к которым они применены, а также риски, связанные с финансированием распространения со стороны организаций, в отношении которых санкции не введены. Следовательно, на финансовое учреждение уже могут распространяться требования проявлять бдительность, вытекающие из конкретных обязательных правовых обязательств в отношении страны, против которой введены санкции.

19. В зависимости от степени оценки риска и вида деятельности, следующие факторы могут также быть приняты во внимание:

- Страны со слабым или отсутствующим режимом экспортного контроля. Как отмечалось в Отчете ФАТФ о типологиях ФРОМУ, только 80 юрисдикцией имеют системы экспортного контроля за оружием массового уничтожения, однако данные о выполнении отдельными странами обязательств по осуществлению экспортного контроля еще не опубликованы. При отсутствии такой информации, финансовые учреждения не смогут проводить обоснованные оценки (странового) риска и, таким образом, не смогут использовать данный признак. Однако, если такая информация будет поступать – либо на международном уровне или на уровне отдельных правительств – может появиться дополнительный

фактор, на основании которого можно будет проводить оценку станového риска.<sup>18</sup>

### Клиентский риск

20. Любая оценка рисков, связанных с клиентами, будет основываться на процедурах установления отношений с клиентами и на последующем выполнении обязательств по НПК. При оценке риска финансовые учреждения должны учитывать различия между клиентами, например, между экспортерами, конечными пользователями в конкретной операции или корреспондентским банком, действующим по поручению конечного пользователя. На клиентов также распространяются требования НПК. К конкретным категориям клиентов, чья деятельность может указывать на более высокий риск финансирования распространения, могут потенциально относиться:

- Экспортеры, осуществляющие операции с конечными пользователями, которые включены в национальные списки организаций, представляющих высокую степень риска. Например, в Великобритании в список иранских конечных пользователей включены более 100 организаций, которые могут вызывать озабоченность в плане распространения.<sup>19</sup> Следует отметить, что такие списки не являются списками организаций, в отношении которых введено эмбарго, скорее их можно приравнять к спискам политических деятелей (ПП). В указанных списках перечислены организации, вызывающие повышенную озабоченность, которые следует учитывать при принятии решения об уровне НПК и постоянного мониторинга.
- Включенные в списки конечные пользователи, являющиеся предприятиями военно-промышленного комплекса или исследовательскими организациями, связанные с юрисдикцией представляющей высокую степень риска и вызывающую озабоченность в плане распространения.
- В случае, если клиент участвует в поставке, закупке или продаже продукции двойного назначения, требуется применение более дифференцированного подхода. Финансовые учреждения полагаются на режимы экспортного контроля и таможенные органы в вопросах контроля деятельности экспортеров, являющихся их клиентами. Помимо прочего, органы экспортного контроля и таможенные органы обеспечивают

---

<sup>18</sup> В ходе консультаций некоторые представители частного сектора подчеркнули, что бы хотели получать больше информации о странах со слабым или отсутствующим режимом экспортного контроля.

<sup>19</sup> <http://www.berr.gov.uk/whatwedo/europeandtrade/strategic-export-control/licensing-policy/end-use-control/page29307.html>.

выполнение требований, касающихся лицензирования экспорта/импорта продукции двойного назначения. Следовательно, тот факт, что клиент участвует в поставке, закупке или продаже продукции двойного назначения, сам по себе, не является признаком для финансового учреждения. В противном случае, в эту категорию могло бы попасть слишком большое количество торговых компаний. Однако, следует учитывать, что существует множество промышленных изделий и материалов, которые могут оказаться полезными для программ разработки оружия массового уничтожения и потенциальных распространителей (пролифераторов). Хотя наиболее важные изделия обычно вносятся в национальные списки стратегической продукции, подлежащей экспортному контролю, проверка операций на основании списков контролируемой продукции не является целесообразным практическим решением для финансовых учреждений. Таким образом, участие организации в поставках, закупках или продаже продукции двойного назначения может служить определенным показателем, при условии, что уже были выявлены другие факторы риска.

### Риски, связанные продукцией и услугами

21. При определении риска, связанного с продукцией и услугами, могут рассматриваться следующие факторы:

- Предоставление услуг определенным организациям, представляющим повышенный риск, например, установление корреспондентских банковских отношений с иранскими учреждениями, перечисленными в Регламенте ЕС 1110/2008, или установление корреспондентских отношений со странами, в отношении которых введены соответствующие санкции ООН.
- Финансирование проектов и использование сложных схем кредитования, в которых присутствуют другие объективные факторы риска, например, установленный конечный пользователь.
- Предоставление финансовых услуг, включая финансирование торговли<sup>20</sup>, в которых присутствуют другие факторы повышенного риска, например, установленный конечный пользователь, который вызывает озабоченность.

22. Как и в случае противодействия отмыванию денег, при любой оценке риска следует принимать во внимание определенные переменные,

---

<sup>20</sup> «Финансирование торговли» можно описать, в самом широком смысле, как финансирование финансовыми учреждениями движения товаров и услуг как внутри страны, так и за ее пределами. Финансирование торговли включает осуществление денежных операций, предоставление гарантий на случай невыполнения обязательств и гарантий исполнения, а также кредитование. (Wolfsberg Trade Finance Principles, 2008 год).

присущие конкретному клиенту или операции. К таким переменным относятся длительность деловых отношений и их цель, а также прозрачность отношений или организационной структуры компании. Было бы нецелесообразным оценивать надежного хорошо известного клиента как представляющего умеренный или высокий риск только на том основании, что установлено, что он участвует в поставке, закупке или продаже продукции двойного назначения или чувствительной продукции.

23. Однако, степень общего оцененного риска может возрасти при наличии других объективных факторов, таких как вид и характер основных участников операции / необычно крупные операции по сравнению с операциями, которые можно было бы разумно ожидать от клиентов такого типа, если финансовое учреждение проводит такую оценку на основании собственных знаний и опыта. Анализ этих рисков, включая анализ информации о конкретных клиентах и факторов снижения риска, позволит финансовому учреждению получить достоверное представление о степени риска, связанного с финансированием распространения, который они представляют.

24. Однако, в некоторых случаях возможности финансовых учреждений по выявлению подозрительной деятельности ограничены. Например, в случае соглашений о финансировании торговых операций, состоящих из нескольких отдельных сделок, отсутствие достаточной информации будет являться фактором, ограничивающим возможности финансового учреждения установить, кто является конечным покупателем (или продавцом) продукции, или какова может быть цель конечного использования этой продукции. Хотя и ожидается, что все финансовые учреждения имеют действующую систему мониторинга финансовых операций, информация, предоставляемая учреждению, будет несомненно различаться в зависимости от его роли в конкретной операции и вида используемой платежной системы. Например, в случае аккредитива финансовое учреждение будет иметь некоторую, хотя и часто ограниченную, информацию об операции, если оно является банком-эмитентом, и будет иметь меньший объем информации в случае, если оно выступает в роли авизирующего банка. Степень, в которой необходимо проверить имеющуюся информацию, также будет меняться в зависимости от роли финансового учреждения.

#### Факторы снижения риска

25. При оценке риска также следует рассматривать факторы снижения риска. Например, известно ли самим клиентам о рисках распространения, и имеют ли они системы и процедуры, обеспечивающие соблюдение ими обязательств в области экспортного контроля.

## **Управление рисками: использование основанного на оценке риска подхода и направление сообщений о подозрительной деятельности**

26. Как и в случае противодействия финансированию терроризма, возможности финансовых учреждений по обнаружению и выявлению возможных операций, связанных с финансированием распространения, являются ограниченными. Если не имеются руководства, соответствующие типологии или, если финансовые учреждения не действуют на основе разведывательной информации, предоставляемой государственными органами, эта задача невыполнима. По этой причине, любые обязательства, возлагаемые на регулируемый сектор, должны сопровождаться обменом соответствующей информацией между государственным и частным сектором. Страны должны подумать, какие органы имеют лучшие возможности для предоставления информации, но, как минимум, в этом процессе должны участвовать подразделения финансовой разведки и правоохранительные органы.

27. Виды информации, которой можно обмениваться для целей противодействия финансированию распространения (если такая информация имеется в наличии), включают:

- Национальные списки организаций, представляющих повышенный риск.
- Предупреждающая информация для отрасли, предоставляемая ПФР (или другим соответствующим органом), о возможных способах уклонения/обхода, например, компании, которые намеренно скрывают данные о себе для обхода как международных, так и национальных санкций, а также скрывают страны, в которых они зарегистрированы и/или страны назначения платежа.
- Национальные типологии, описывающие способы и методы проникновения и использования распространителями (пролифераторами) регулируемого сектора.
- Обратная связь, касающаяся сообщений о подозрительных операциях.
- Информация об обычно используемых путях переадресации продукции и/или информация об экономических зонах со слабым режимом экспортного контроля.
- Целевая рассекреченная разведывательная информация.

28. Главный принцип применения основанного на оценке риска подхода состоит в том, что регулируемые организации реализует соответствующие меры и средства контроля для снижения риска, представляемого

высокорисковыми клиентами. Это, очевидно, включает усиленные меры НПК, усиленный мониторинг, увеличение частоты анализа деловых отношений и получение разрешения/одобрения старшего руководства. Такие меры и средства контроля могут часто применяются в отношении нескольких выявленных рисков и, таким образом, регулируемой организации не обязательно вводить отдельные меры и средства контроля для каждого вида риска. Например, риски, связанные с финансированием распространения, скорее всего, могут быть включены в систему мониторинга финансового учреждения, охватывающую общие клиентские и страновые риски, а также риски, связанные с продукцией, которые не всегда связаны с финансированием распространения.

29. Более того, использование существующих мер и систем контроля ПОД/ФТ для целей противодействия финансированию распространения, предоставляет финансовым учреждениям дополнительные возможности, позволяющие им полагаться на уже знакомые концепции, процессы и процедуры. Дополнительная информация, которая может оказаться особо полезной для оценки рисков распространения оружия массового уничтожения, может включать дополнительную информацию о сторонах, участвующих в операции.

30. При автоматизированном мониторинге операций, факторы, указывающие на «необычные операции», обычно включают:

- сумму платежа;
- объем платежей;
- страну платежа;
- имена отправителя/получателя;
- схемы, касающиеся страны или названия организации

31. Однако, «предупреждения», выдаваемые такими автоматизированными системами, обычно подвержены влиянию определенного человеческого вмешательства. Поэтому эффективность применения основанного на оценке риска подхода при мониторинге может быть повышена за счет использования признаков риска, определенных на основании разведывательной информации.

32. Проверка на предмет причастности к финансированию распространения, осуществляемая в режиме реального времени, по всей видимости, используется наиболее эффективно в рамках выполнения требований, касающихся соблюдения санкций, вводимых на основании списков лиц/организаций. Похоже, что возможности включения мер контроля на основании осуществляемой деятельности в нынешние

системы проверки в режиме реального времени ограничены (если вообще это технически осуществимо).

33. Можно допустить, что подозрения относительно финансирования распространения возникают у финансовых учреждений в результате надлежащей проверки клиентов, оценки риска и использования мер внутреннего контроля. В таких случаях финансовые учреждения должны иметь право или обязанность сообщать о своих подозрениях компетентным органам, например, подразделению финансовой разведки.

### **Выводы и Варианты политики**

34. Рассматривая «Руководство по основанному на оценке риска подходу к противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма: принципы и процедуры высокого уровня», принятое ФАТФ в июне 2007 года, в качестве отправной точки, можно провести дальнейший анализ следующих вопросов:

(i) Регулируемым организациям, в рамках своих превентивных мер и систем внутреннего контроля, следует, по возможности, включить и учитывать риск финансирования распространения оружия массового уничтожения. Такая оценка должна являться частью существующей системы надлежащей проверки клиентов и анализа риска. В основном, главным объектом внимания, скорее всего, станут вызывающие озабоченность организации.

(ii) Самая большая возможность для вмешательства и принятия усиленных мер НПК появится в случаях, когда существуют прямые обязательства банковских служащих и/или требования соблюдения обязательств, т.е. при осуществлении крупных сложноструктурированных или сложных операций, требующих специального разрешения.

(iii) Эффективность постоянного основанного на оценке риска мониторинга операций может быть повышена за счет более внимательного рассмотрения видов признаков (при наличии и возможности использования), в дополнение к информации о вызывающих озабоченность организациях, которые можно использовать для противодействия финансированию распространения.

(iv) Обязательства, возлагаемые на регулируемый сектор, должны сопровождаться обменом соответствующей информацией между государственным и частным сектором, при условии соблюдения требований законодательства о защите информации.

(v) Финансовые учреждения должны иметь право или обязанность сообщать о своих подозрениях компетентным органам, например, подразделению финансовой разведки.

(vi) РГПФТ/ОД, совместно с представителями частного сектора, следует провести дальнейший анализ основанного на оценке риска подхода применительно к противодействию финансированию распространения оружия массового уничтожения. Данный анализ должен включать то, как вопросы распространения могут быть включены в анализ странового/географического риска, клиентского риска и риска, связанного с продукцией и услугами. При проведении анализа также следует определить необходимые меры контроля в ситуациях, представляющих повышенный риск, например, усиленные меры НПК и усиленный мониторинг операций.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ 4**

### **ПГПФР: ОБЗОР КОММЕНТАРИЕВ, ПОЛУЧЕННЫХ ОТ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ЧАСТНОГО СЕКТОРА**

#### **I. Общие комментарии к отчету**

1. Организации, представившие свои комментарии к Отчету («опрошенные организации» или «организации»), единогласно приветствовали проведение обсуждения. В частности, предоставленная им возможность представить свои комментарии и замечания на ранних этапах обсуждения получила высокую оценку.

2. Большинство опрошенных организаций также отметили точное и сбалансированное описание проблемы и ее анализ, содержащиеся в Отчете. Если говорить более конкретно, то они положительно оценили то, что в Отчете учтены: 1) ограниченная роль и существующие ограничения финансовых организаций в вопросе противодействия финансированию распространения; 2) вопрос экономической эффективности мер по противодействию финансированию распространения; и 3) четкое распределение обязанностей между финансовым сектором и органами экспортного контроля. С учетом этой общей оценки, Отчет был признан хорошей основой для проведения дальнейших обсуждений и работы по этому вопросу.

3. Поступило несколько комментариев, касающихся структуры Отчета. Одна организация предложила более четко разграничить роль юрисдикций и отрасли во всех предлагаемых Вариантах политики. Три организации предложили подправить структуру итогового варианта Отчета следующим образом: i) пронумеровать Варианты политики во всем тексте; и ii) перенести перечень Вариантов политики из главы VIII в начало Отчета.



## II. Определение финансирования распространения оружия массового уничтожения (Главы I-III)

4. **Вариант политики 1** (определение финансирования распространения): Большинство опрошенных организаций представили комментарии, касающиеся определения «финансирования распространения». Эти комментарии можно разделить на следующие четыре группы:

1. **Отсутствие понятия «знание» в определении может создать необоснованные обязательства для финансовых учреждений.** Многие организации выразили озабоченность относительно понятия «знания» о распространении оружия массового уничтожения в контексте уголовной ответственности (параграф 3 пункта 27 и сноски 5 и 8). Озабоченность вызывает то, что финансовые учреждения могут подвергнуться судебному преследованию, если определение финансирования распространения оружия массового уничтожения не будет содержать субъективного элемента (то есть, знания того, что операция связана с любой деятельностью по распространению). Эта проблема также затрагивает еще один вопрос, касающийся того, кто будет нести основную ответственность за противодействие распространению и противодействие финансированию распространения, о чем говорится в Главах II, III и VI. В связи с этим, две организации предложили принять следующие варианты формулировок, касающихся субъективного элемента определения (параграф 3 пункта 27):

### **Предложение 1:**

Определение действия по финансированию распространения не должно включать знание. Однако, при рассмотрении ответственности финансовых учреждений или возможных оснований для уголовного преследования за финансирование распространения необходимо обязательно учитывать субъективный элемент. Поэтому, как «знание», так и «намерение» будут являться важными при определении любого связанного с этим уголовного преступления (смотри следующий раздел) намеренное предоставление финансирования или финансовых услуг для содействия осуществлению торговой операции, когда финансовое учреждение действительно знает о незаконной цели операции, будет являться необходимым условием для определения любого связанного с этим уголовного преступления.

### **Предложение 2:**

Определение действия по финансированию распространения не должно относиться к знанию, намерению или небрежности. Однако, при рассмотрении ответственности финансовых учреждений или возможных

оснований для уголовного преследования за финансирование распространения необходимо обязательно учитывать субъективный элемент. Поэтому как намерение и знание и намерение о содействии действиям по распространению оружия массового уничтожения будут являться важными при определении любого связанного с этим уголовного преступления (см. следующий раздел).

**2. Содержание термина «финансовые услуги»:** Многие организации также выразили озабоченность относительно понятия «финансовые услуги» в предлагаемом определении. Поскольку никто не предложил свое определение, а в имеющихся стандартах ФАТФ, не дается конкретного определения «финансовых услуг», неясно, какие финансовые услуги могут быть включены в состав уголовного преступления. Это также имеет последствия в плане того, на какие виды финансовых учреждений могут быть распространены обязательства по противодействию финансированию распространения (например, поднимался вопрос об ответственности страховых компаний и организаций и посреднических финансовых учреждений). Некоторые организации также предлагали разработать руководство по вопросу разграничения между законной деятельностью, для которой могут предоставляться финансовые услуги, и деятельностью, для которой финансовые услуги предоставляться не могут. Некоторые организации попросили дать более ясное и четкое определение.

**3. Соответствие терминологии:** две организации выразили мнение, что при определении термина оружия массового уничтожения следует использовать ту же терминологию, которая используется в соответствующих международных конвенциях и резолюциях. Это будет гарантировать, что Отчет и политика ФАТФ не будут противоречить существующим международным требованиям.

**4. Признание характера финансирования распространения оружия массового уничтожения:** одна организация подчеркнула, что определение должно отражать сложности, с которыми столкнутся как частный, так и государственный сектор, и предложила добавить предложение в конце определения, приведенного в *Варианте политики 1*.

***Предложение :***

Финансирование распространения означает:

действие по предоставлению средств или финансовых услуг, которые используются, полностью или частично, для производства, приобретения, обладания, разработки, экспорта, трансграничного перемещения, посредничества, перевозки, передачи, накопления или применения

ядерного, химического или биологического оружия и средств его доставки и относящихся к нему материалов (включая технологии и продукцию двойного назначения, используемые для незаконных целей) в нарушение национального законодательства или, где применимо, международных обязательств. По своему характеру, финансирование распространения оружия массового уничтожения нелегко отличить от обычных законных операций.

### **III. Финансирование распространения и экспортный контроль (Главы II-III)**

5. Многие организации представили комментарии относительно описания в Отчете роли экспортного контроля и финансирования распространения, либо роли органов экспортного контроля и финансовых учреждений. В целом, опрошенные организации считают, что в сфере противодействия распространению именно правительство или квазиправительственные структуры, отвечающие за органы экспортного контроля, должны играть основную роль. Частные предприятия и финансовые учреждения могут играть вспомогательную роль, но не заменять их. Исходя из этого основополагающего понимания роли финансовых учреждений, опрошенные организации подняли следующие четыре вопроса.

1. Хотя в некоторых областях меры ПОД/ФТ совпадают с мерами по противодействию финансированию распространения, включая контроль экспорта, это два совершенно разных процесса.
2. Последовательное осуществление экспортного контроля на международном уровне является необходимым условием для эффективного применения мер по противодействию финансированию распространения оружия массового уничтожения.
3. Новые меры, направленные на противодействия финансированию распространения, не должны дублировать уже существующие правила экспортного контроля, так как это будет дополнительной ненужной нагрузкой для финансовых учреждений.
4. Меры по противодействию финансированию распространения оружия массового уничтожения не должны чрезмерно обременять финансовые учреждения в плане соблюдения требований и обязательств, так как это может подорвать их конкурентоспособность.
6. Учитывая такие возможные последствия, некоторые организации предложили рассмотреть: (i) экономическую эффективность любых новых

правил/мер по противодействию финансированию распространения; и (ii) создания «канала» связи между финансовыми учреждениями и органами экспортного контроля.

#### **IV. Правовая система и признание финансирования распространения уголовным преступлением (Глава III)**

7. В целом, только несколько опрошенных организаций представили комментарии непосредственно касающиеся данной Главы, в которой идет речь о правовой системе для признания финансирование распространения уголовным преступлением. Это подразумевает, что согласование общепризнанного определения и содержания понятия финансирования распространения являются для отрасли важными первыми шагами для рассмотрения правовой основы для признания этой деятельности уголовным преступлением. Одна организация выразила мнение, что признание финансирования распространения уголовным преступлением может привести к тому, что операции, связанные с финансированием распространения будут проводиться «подпольно», и подчеркнула, что ФАТФ и юрисдикциям следует проанализировать возможные последствия этого.

8. **Вариант политики 3** (конфискация активов): Только одна организация представила свои комментарии относительно этого Варианта политики, и все признали важность конфискации доходов от и средств распространения. В то же время, они отметили, что права добросовестных третьих лиц (например, финансовых учреждений, владеющих залогом клиентов) не должны ущемляться.

9. **Вариант политики 4** (финансовые расследования): Только одна организация выразила свое мнение относительно данного Варианта, и все признали важность проведения финансовых расследований. Организации также подчеркнули, что соответствующим органам следует предоставить финансовым учреждениям четкое руководство и информацию для выявления и предоставления полезных данных в целях оказания содействия проведению расследований.

10. **Вариант политики 7** (дальнейший анализ признания финансирования распространения уголовным преступлением): Две организации поддержали этот Вариант политики, который признает необходимость дальнейшего анализа различных подходов к вопросу признания финансирования распространения уголовным преступлением. Одна организация подчеркнула важность введения согласованного международного режима применения санкций и координации действий

национальных регулирующих органов в рамках выполнения требований Резолюций Совета Безопасности ООН.

## **V. Адресные финансовые санкции (Глава IV)**

11. Все опрошенные организации, которые представили свои комментарии относительно адресных финансовых санкций, поддержали идею подхода, основанного на списках лиц/организаций. В то же время, две организации выразили осторожную точку зрения по поводу того, что, в отличие от списков лиц/организаций, в отношении которых введены санкции, составляемых ООН, не все списки, составляемые отдельными юрисдикциями, могут использоваться другими юрисдикциями, и в определенных случаях может потребоваться «ручные» меры проверки таких списков.

12. Опираясь на опыт финансовых учреждений, организации подчеркнули, что список должен отвечать следующим конкретным требованиям/условиям:

1. список должен быть согласован с на международном уровне;
  2. список должен содержать информацию, достаточную для идентификации включенных в него лиц/организаций; и
  3. список должен быть составлен в определенном формате, совместимом со средствами проверки, используемыми финансовыми учреждениями.
13. Одна организация подчеркнула, что: (i) для применения адресных финансовых санкций необходим обмен информацией с соответствующими органами для того, чтобы можно было отличать операции, связанные с финансированием распространения, от законных операций; и (ii) четкие и ясные руководства и процедуры (например, какая информация может предоставляться, и когда и как информация будет предоставляться финансовым учреждениям); и (iii) финансовые учреждения должны быть обеспечены правовой защитой при применении мер на основании предоставленной информации (для применения санкций).

## **VI. Ответственность финансовых учреждений (Глава V)**

14. **Вариант политики 11** (основанный на оценке риска подход): Этот Вариант предусматривает, что финансовые учреждения должны учитывать риск финансирования распространения «на основе четких и согласованных критериев» – эта фраза привлекла внимание многих опрошенных организаций. В связи с этим возникли три основных вопроса:

1. Те организации, которые восприняли этот Вариант, как предусматривающий использование списков (например, определенных лиц

и организаций) для применения санкций, поддержали данный подход (в противоположность подходу, основанному на видах деятельности) и подчеркнули, что список «должен давать основания для применения санкций» и содержать точные и достаточные данные для идентификации включенных в него лиц/организаций.

2. Многие организации выразили серьезную озабоченность относительно применения основанного на оценке риска подхода к финансированию распространения. Причиной их озабоченности является то, что: (i) финансирование распространения является новым явлением для финансового сектора, который обладает небольшим опытом и знаниями в этой сфере; и (ii) система платежей, используемая финансовыми учреждениями, не предназначена для оценки операций, по которым проводятся платежи. Несколько организаций выразили сомнение в применимости основанного на оценке риска подхода к противодействию финансированию распространения, и одна организация предложила, что в первую очередь необходимо дать четкое определение термину «финансирование распространения». Другая организация отметила, что, в отличие от мер НПК для целей ПОД/ФТ, основанный на оценке риска подход может применяться только при наличии признаков рисков распространения. Многие опрошенные организации приветствовали то, что раскритикованное выражение «сигнал опасности» (“red flag”) более не упоминается в данном Отчете.

3. Три организации выразили серьезную озабоченность по поводу того, что финансовые учреждения не в состоянии проявлять «общую бдительность» относительно финансирования распространения. Одна организация не возражала против применения мер НПК в целях противодействия финансированию распространения, но подчеркнула, что соответствующие органы должны предоставлять информацию и четкие руководства.

## **VII. Каналы получения информации (Глава VI)**

15. **Вариант политики 13** (проверка операций на основании списков продукции): Многие опрошенные организации поддержали мнение, что списки продукции не следует использовать как основание для проверки операций, и предложили, что предпочтительным является использование более жесткой формулировки (например, «не должны»). Многие организации, представившие свои комментарии относительно данного Варианта политики, также предложили включить более конкретное описание в пункт 70, который подчеркивает ограниченную возможность финансовых учреждений применять меры контроля на основании видов деятельности для противодействия распространению. Кроме того, были представлены следующие конкретные комментарии:

1. Введение списка продукции приведет лишь к дополнительной административной нагрузке на национальные органы, которым нужно будет отвечать на запросы финансовых учреждений.

2. Похоже, что имеются противоречия между формулировками, содержащимися в основной части Отчета и в Приложении 3 (пункт 20). Тогда как в основной части Отчета не поощряется осуществление мониторинга на основании списков продукции (*Вариант политики 13*), в Приложении 3 говорится, что наличие продукции двойного значения в поставках, закупке или продаже может иметь значение в качестве фактора риска.

16. **Вариант политики 14** (мониторинг): Многие опрошенные организации поддержали идею проведения мониторинга и согласились с тем, что он будет эффективным при условии, что такой мониторинг будет проводиться после проведения операций. Так как у финансовых учреждений нет опыта и достаточных знаний для выявления операций, связанных с распространением оружия массового уничтожения, многие организации предложили, что мониторинг должен проводиться на основании информации (особенно, списка организаций), предоставленной национальными или другими органами. Кроме того, были представлены следующие конкретные комментарии:

1. Мониторинг должен требоваться только при обнаружении лиц и организаций, включенных в список санкций.

2. Финансовые учреждения не имеют практической возможности использовать «подход, основанный на видах деятельности», и виды рисков, описанных в Приложении 3 Отчета (например, страновой/географический риск, клиентский риск, связанный с продукцией и услугами).

3. Будет полезной любая дополнительная информация о типологиях финансирования распространения, которую можно использовать на практике.

17. **Вариант политики 16** (направление сообщений и СПО): Были выражены различные осторожные мнения относительно направления сообщений, включая направление сообщений о подозрительных операциях. Мнения организаций немного расходились, однако их можно обобщить в следующих трех тезисах:

1. В распоряжение финансовых учреждений необходимо предоставить достаточную информацию для определения того, какую

деятельность/операции следует считать подозрительной или указывающей на финансирование распространения.

2. Обязательство о направлении сообщений должно распространяться только на случаи обнаружения лиц и организаций, включенных в список санкций. В других случаях финансовым учреждениям следует предоставить право (а не обязанность) направлять сообщения; и

3. Сообщения следует направлять в органы экспортного контроля, а не в органы, отвечающие за ПОД/ФТ. Кроме того, две организации усомнились в том, может ли сообщение, направленное в органы экспортного контроля (а не в органы, отвечающие за ПОД), считаться сообщением о «подозрительной» операции (то есть, так же, как и в случае ПОД/ФТ). Например, в зависимости от определения термина «финансирование распространения», финансовое учреждение может оказаться вовлеченным в финансирование распространения в ситуации, когда у него нет реальной возможности обнаружить проблему.

## **VIII. Информированность и обмен информацией (Глава VII)**

18. **Варианты политики 17** (информированность) и **22** (обмен информацией): Многие опрошенные организации поддержали Вариант политики, касающийся информированности и обмена информацией (предоставление соответствующими органами информации финансовым учреждениям), поскольку это могло бы значительно повысить эффективность мониторинга, осуществляемого финансовыми учреждениями. И наоборот, организации (особенно организации, являющиеся финансовыми учреждениями) настороженно отнеслись к идее предоставления соответствующим органам информации о своих клиентах. Многие организации также предложили ввести положения, освобождающие финансовые учреждения от административной и уголовной ответственности. Одна организации выразила сомнение в том, что государственным органам следует предоставлять финансовым учреждениям чувствительную информацию.

19. **Вариант политики 20** (непоощрение проверки операций на основании списков контролируемой продукции): Многие организации поддержали этот Вариант, однако, (также как и в комментариях относительно *Варианта политики 13*) некоторые организации предпочли бы использование более определенных и жестких формулировок, например, «не следует». Опять же, одна организация указала на несоответствие формулировок, содержащихся в данном Варианте политики и в Приложении 3 (3 параграф пункта 20).



**20. Вариант политики 21** (список организаций с точным руководством по его использованию): Многие организации выразили серьезные сомнения в отношении этого Варианта политики. Их озабоченность была вызвана ответственностью (административной или уголовной), которую должны будут взять на себя финансовые учреждения в отношении своих клиентов. Эта озабоченность также проявилась в сомнениях, высказанных в отношении **Варианта политики 22** (обмен информацией). С этими оговорками, опрошенные организации представили следующие конкретные комментарии:

1. Роль/обязанность финансовых учреждений в отношении списка лиц/организаций против которых введены санкции, следует уточнить в законодательстве/ нормативных актах.

2. Следует уточнить характер и правовой статус списка.

3. Список должен быть отформатированным и качественным.

4. Следует обеспечить согласованность действий на международном уровне в отношении списка и соответствующих обязательств.

5. Следует принимать во внимание финансовые последствия для финансовых учреждений.

21. Что касается формулировок, использованных в данном Отчете, одна организация предложила, чтобы в Отчете использовались одни и те же формулировки для описания «мониторинга» (*Вариант политики 14*) и «проверки» (*Вариант политики 21*), особенно когда эти два термина относятся к мониторингу/проверке, осуществляемым «после совершения операции».