

FATF



ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ

ПРИМЕНЕНИЯ
РЕКОМЕНДАЦИЙ ФАТФ
В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

Октябрь 2013



ГРУППА РАЗРАБОТКИ ФИНАНСОВЫХ МЕР БОРЬБЫ С ОТМЫВАНИЕМ ДЕНЕГ (ФАТФ)

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

Подробная информация о ФАТФ размещена на сайте:

www.fatf-gafi.org

© FATF/OECD. All rights reserved, 2013

© ФАТФ/ОЭСР. Все права защищены, 2013

© АНО «МУМЦФМ». Все права защищены, 2014

Перевод подготовлен Международным учебно-методическим центром
финансового мониторинга

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

СОДЕРЖАНИЕ

I. ВВЕДЕНИЕ	4
II. МЕРЫ ПО ПОД/ФТ, КОТОРЫЕ МОГУТ ИСПОЛЬЗОВАТЬСЯ ЭКСПЕРТАМИ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ	10
Понимание рисков на государственном уровне и координация	11
Профилактические мероприятия и ведение документации – защита предприятий негосударственного сектора и рост степени прозрачности	11
Выявление, расследование, преследование, конфискация.	20
Международное сотрудничество	23
III. ФАКТОРЫ РИСКА, ИМЕЮЩИЕ ОТНОШЕНИЕ К КОРРУПЦИИ	25
IV. ПЕРЕДОВОЙ ОПЫТ СОТРУДНИЧЕСТВА МЕЖДУ ОРГАНИЗАЦИЯМИ ПО ПОД/ФТ И ЭКСПЕРТАМИ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ	33
Координация между организациями и распределение ролей.	33
Правоохранительные органы	35
Регулирующие органы	36
Подразделения финансовой разведки	37
Взаимодействие с частным сектором	39
Сотрудничество на международном уровне	40
Возврат активов	41
V. ПРИМЕРЫ УСПЕШНОЙ КООРДИНАЦИИ И СОТРУДНИЧЕСТВА МЕЖДУ ОРГАНИЗАЦИЯМИ ПО ПОД/ФТ И ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ	45
БИБЛИОГРАФИЯ	52

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

Примечание: в целях обеспечения последовательности и единообразия все валюты в настоящем отчете переведены в доллары США.

БК	Борьба с коррупцией
ПОД/ФТ	Противодействие отмыванию денег и финансированию терроризма
РГПК	Рабочая группа по противодействию коррупции
УНФПП	Установленные нефинансовые предприятия и лица определенных профессий
ПФР	Подразделение финансовой разведки
ОД/ФТ	Отмывание денег/финансирование терроризма
ПДЛ	Публичное должностное лицо
СПО	Сообщения о подозрительных операциях
КООНПК	Конвенция ООН против коррупции
УНП ООН	Управление ООН по наркотикам и преступности

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Меры, принимаемые разными странами в целях борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма (ОД/ФТ) являются мощными инструментами, которые могут оказаться полезными в борьбе с коррупцией. Существенная часть средств от преступной деятельности получена в результате коррупционных правонарушений. Средства от преступной деятельности возникают в результате коррупционных правонарушений, а также как результат взяточничества, незаконных присвоений денежных средств, использования служебного положения в корыстных целях, злоупотреблений служебными полномочиями и прочих правонарушений, как в государственном, так и в частном секторе, а также в результате использования ряда других незаконных средств. Коррупционные правонарушения в основном совершаются в целях извлечения личной выгоды¹. Средства от коррупционной деятельности часто отмываются, чтобы была возможность воспользоваться ими без каких-либо опасений, что они могут быть обнаружены или конфискованы. Поэтому коррупционеры (официальные и физические лица) прилагают максимум усилий к сокрытию своих личностей и истинного источника своих доходов, чтобы размещать коррупционные средства в финансовой системе, без возможности их отслеживания, а также с целью приобретения активов. Более того, зачастую при использовании коррупционных схем лица, дающие взятку, отрицают какую-либо финансовую связь между ними и коррупционерами, включая назначение денежных средств, и использование схем отмывания денег. *Конвенция ООН против коррупции (КООНПК)*², которая является единственным универсальным

¹ В настоящем документе ссылки на коррупцию и прочие правонарушения входят в перечень правонарушений, утвержденный Конвенцией ООН против коррупции (КООНПК). В этот перечень входит взяточничество со стороны должностных лиц и растраты, незаконное присвоение средств, злоупотребление влиянием и полномочиями, и незаконное обогащение официальных лиц (Статьи 15-20), а также взяточничество и растраты в негосударственном секторе (Статьи 21-22). В перечень также входят и предложения взятки, то есть преступления, совершаемые физическими и юридическими лицами, дающими взятки. Конвенция по Борьбе с Подкупом Иностраных Должностных Лиц при Осуществлении Международных Деловых Операций (Антикоррупционная Конвенция ОЭСР) устанавливает обязательство для стран-участниц признать предложение взятки иностранному должностному лицу преступлением.

² КООНПК носит еще одно название – Меридская Конвенция, по названию города в Мексике, в котором проводилась конференция по ее подписанию на высшем уровне. КООНПК была принята Генеральной Ассамблеей ООН в октябре 2003 года и вступила в силу в декабре 2005 года. На 30 июля 2013 число стран-участников КООНПК составило 167.

антикоррупционным инструментом, имеющим юридическую силу, признает важность борьбы с отмыванием денег в свете противодействия коррупции, предлагая странам-участникам объявить отмывание денег преступлением, разработать меры по его эффективному предотвращению, а также ввести процедуру обязательного возвращения денежных средств, полученных в результате использования коррупционных схем, а также создать подразделения финансовой разведки.

3. В декларации лидеров стран «Группы двадцати», разработанной в Санкт-Петербурге в сентябре 2013 года, особое внимание уделяется мерам по противодействию отмыванию денег и противодействию финансированию терроризма (ПОД/ФТ) в целях борьбы с коррупцией, которые остаются важной областью сотрудничества между экспертами по противодействию коррупции, участвующими в работе «Группы двадцати», и Группы разработки финансовых мер борьбы с легализацией денежных средств, полученных преступным путем (ФАТФ). «Группа двадцати» поддерживает работу ФАТФ в области борьбы с коррупцией и приветствует продолжение участия в решении этих вопросов. Кроме того, рабочая группа по противодействию коррупции (РГПК) «Группы двадцати» напрямую взаимодействовала с ФАТФ в рамках обсуждения указанных проблем. ФАТФ высоко оценила оказываемую поддержку и вклад со стороны членов РГПК «Группы двадцати». Плодотворные дискуссии между членами ФАТФ и РГПК «Группы двадцати» имеют особенно важное значение с точки зрения повышения эффективности сотрудничества в сфере ПОД/ФТ и работы по БК.

4. ФАТФ ставит перед собой следующие цели: разработать стандарты и обеспечить эффективную реализацию юридических, правовых и оперативных мер борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма, а также с прочими угрозами целостности международной финансовой системы. ФАТФ разработала серию рекомендаций (*Рекомендации ФАТФ*), которые признаны в качестве международного стандарта по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, а также с распространением оружия массового уничтожения. *Рекомендации ФАТФ* были в последний раз пересмотрены в 2012 году, поскольку необходимо было убедиться в том, что они соответствуют современным тенденциям и являются универсальными.³

³ ФАТФ (2012а)

5. Стандарты ПОД/ФТ, разработанные на основе рекомендаций ФАТФ, являются важными инструментами в борьбе с коррупцией, поскольку предусматривают возможность выявления, отслеживания, конфискации и возврата (по возможности) коррупционных доходов, а также способствуют международному сотрудничеству в осуществлении этих действий. Рекомендации ФАТФ в основном посвящены борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, однако в них предусмотрены меры, учитывающие риски, связанные с коррупцией, например, формирование требований к странам о признании коррупции и взяточничества предикатными по отношению к отмыванию денег преступлениями; требований о формировании финансовых организаций, которые будут работать над снижением рисков, возникающих в связи с деятельностью публичных должностных лиц (ПДЛ); предъявление странам требований о выработке уместных механизмов возмещения денежных средств, полученных преступным путем, за счет конфискации; предъявление странам требований о соблюдении КООНПК.

6. В то время как некоторые из мер, изложенных в *Рекомендациях ФАТФ*, уже применяются на постоянной основе для борьбы с коррупцией, а инструменты БК используются для противодействия ОД/ФТ, некоторые эксперты по борьбе с коррупцией (БК)⁴ и ПОД/ФТ не всегда имеют полное представление о широком спектре мер по ПОД/ФТ и БК, которые им доступны, а также о собранной информацией и направлении работы, которое им предстоит выполнить. Эти инструменты, информация и практический опыт могут быть полезны и для экспертов по БК, и для экспертов по ПОД/ФТ в деле выявления и предотвращения коррупции и ОД/ФТ, а также при проведении расследований, привлечения к ответственности, при осуществлении сотрудничества как на внутреннем, так и на международном уровнях, а также при возвращении коррупционных средств.

7. Организовывая совместные встречи экспертов из сообществ по ПОД/ФТ и БК, ФАТФ узнала, что хотя усилия по ПОД/ФТ и по противодействию коррупции являются обоюдными, укрепляется мнение о том, что

⁴ Термин «эксперты по борьбе с коррупцией» в настоящем документе применяется ко всем специалистам по борьбе с коррупцией и к их организациям, аналогично с применением термина «эксперты по ПОД/ФТ» в контексте тематики ФАТФ. Еще один термин, который используется экспертами по борьбе с коррупцией – «сообщества по борьбе с коррупцией».

объединение этих усилий не всегда эффективно⁵. На основании опыта, полученного разными странами, эксперты в области ПОД/ФТ и БК согласовали перспективные инструменты для повышения степени понимания мер по ПОД/ФТ и их применения в ходе проведения антикоррупционных мероприятий с целью повышения эффективности борьбы с отмытием денег и коррупцией.

8. Цель настоящего документа состоит в изложении рекомендаций и в описании передового опыта, предназначенного для представителей правительственных структур и для практикующих специалистов по использованию мер по ПОД/ФТ для противодействия коррупции на основе накопленного опыта.

9. Изучение типологий и руководство по выполнению *Рекомендаций ФАТФ* может быть полезно при разработке антикоррупционных мероприятий. Вопросы борьбы с коррупцией⁶ освещены в следующих документах:

- *Руководство и информационные примечания по применению Рекомендаций ФАТФ для борьбы против коррупции* (информационное примечание по борьбе с коррупцией). Оригинал документа опубликован в 2010 году, обновленная редакция опубликована в 2012 году. Информационное примечание по борьбе с коррупцией было опубликовано для широкой общественности и посвящено применению мер по ПОД/ФТ в целях борьбы с коррупцией.

- *Руководство по публичным должностным лицам (Рекомендации 12 и 22) (2013)*. Данный документ был разработан для оказания поддержки странам и частному сектору экономики в вопросах разработки и применения мер в целях выполнения Рекомендаций 12 и 22 для ПДЛ.

- *Специфические факторы риска, характерные для отмытия коррупционных доходов: оказание поддержки субъектам первичного финансового мониторинга (2012 год)*. Данный документ предназначен финансовым и нефинансовым организациям и установленным

⁵ ФАТФ провела три встречи экспертов по борьбе с коррупцией – в феврале 2011 года, в октябре 2012 года и в октябре 2013 года (совместно с РГПК «Группы двадцати») с целью формирования международной платформы по обмену точками зрения между экспертами по ПОД и по БК. Сводный отчет Президента ФАТФ по результатам этих встреч см. по ссылке www.fatt-gafi.org.

⁶ См. отчеты по ссылке www.fatf-gafi.org.

нефинансовым предприятиям и лицам определенных профессий (УНФПП) для оказания помощи в проведении более тщательного анализа и формирования более глубокого понимания специфических факторов риска, связанных с отмытием коррупционных доходов.

■ *Отмытие коррупционных доходов (2011)*. Данный отчет содержит анализ типологий, которые используются для отмытия коррупционных доходов, через анализ конкретных практических случаев, что способствует пониманию используемых техник отмытия денег.

10. В соответствии с целями и задачами настоящего документа, под коррупционными доходами понимаются средства (являющиеся инструментами совершения преступления) и доходы, полученные в результате коррупционных правонарушений. Коррупционные доходы возникают в результате коррупционных и прочих связанных правонарушений как в государственном, так и в частном секторе – взяточничества, незаконного присвоения денежных средств, использования служебного положения в корыстных целях, и злоупотребления служебным положением. В случаях взяточничества важно признавать, что сделка с привлечением средств, полученных коррупционным путем, имеет две стороны. Денежные средства поступают от частного лица или организации, дающих взятку, которую затем получает коррупционер. Коррупционные средства включают в себя выплату взятки и несоответствующие доходы от ведения бизнеса, полученные в обмен на взятку, суммы которых зачастую являются существенными⁷.

11. В Разделе II настоящего документа выделяются те *Рекомендации ФАТФ*, которые будут особенно полезны для экспертов по БК, в нем содержатся пояснения о ценности данных рекомендаций в противодействии коррупции. В Разделе III приводятся комментарии по зонам риска, в которых практикующие специалисты по БК и ПОД/ФТ могут обнаружить признаки коррупции. Идентификация и выявление коррупции, а также передача случаев коррупции на рассмотрение соответствующим органам там, где это возможно, является важной формой помощи со стороны сообщества по ПОД/ФТ организациям по БК. В Разделе IV изложены

⁷ Чтобы получить дальнейшую информацию о процедуре отмытия доходов, полученных с применением коррупционных схем, см. ФАТФ (2011).

рекомендации для сообществ по ПОД/ФТ и БК по объединению усилий, направленных на борьбу с отмыванием денег и коррупцией. Он содержит обзор основных организаций, участвующих в ПОД/ФТ и БК, которые могут поделиться накопленным опытом и обменяться информацией. И, наконец, Раздел V включает в себя примеры успешной координации и сотрудничества между организациями по ПОД/ФТ и по БК.

II. МЕРЫ ПО ПОД/ФТ, КОТОРЫЕ МОГУТ ИСПОЛЬЗОВАТЬСЯ ЭКСПЕРТАМИ ПО БК

12. Требования по ПОД/ФТ, изложенные в *Рекомендациях ФАТФ*, содержат инструменты, которые могут оказаться полезными для экспертов по БК в содействии проведению мероприятий по предотвращению и сдерживанию коррупции, при выявлении коррупции, при организации расследований и привлечении к ответственности, при организации сотрудничества на внутреннем и международном уровнях, а также при организации возврата коррупционных доходов. Однако эксперты по БК не всегда обладают сведениями об объеме работ, проведенных экспертами по ПОД/ФТ, о возможностях, заложенных в инструментах по ПОД/ФТ, а также о собранной информации. В тех странах, где *Рекомендации ФАТФ* еще только планируется внести в законы или в подзаконные акты и обеспечить их эффективное выполнение, положительные результаты от мер по усилению БК, могут способствовать дальнейшей реализации *Рекомендаций ФАТФ* в этих странах.

13. Информация, изложенная в данном разделе, предназначена в первую очередь для экспертов по БК, однако она также может оказаться полезной и для экспертов по ПОД/ФТ, чтобы знать, какие меры по ПОД/ФТ могут оказаться полезными для их коллег по БК. Целью раздела является не обобщение и не повторение *Рекомендаций ФАТФ*, а привлечение внимания к тем Рекомендациям, которые могут оказаться полезными для предотвращения борьбы с коррупцией. Некоторые из *Рекомендаций ФАТФ*, подробно освещаются в отдельных методических разработках. Такая схема документации предназначена не для того, чтобы дублировать содержание. В частности, в данном разделе предлагается обзор источников, из которых можно получить дальнейшую более подробную информацию.

14. В то время как усилия по борьбе с коррупцией могут подкрепляться мерами по ПОД/ФТ, изложенными в *Рекомендациях ФАТФ*, либо их комбинацией, особую значимость имеют Рекомендации в следующих сферах: (i) понимание рисков на национальном уровне и координация работы; (ii) меры профилактического характера и ведение документации, включая меры по надлежащей проверке клиентов; (iii) выявление, расследование, привлечение к ответственности и конфискация; (iv) сотрудничество на международном уровне.

ПОНИМАНИЕ РИСКОВ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ И КООРДИНАЦИЯ

15. В *Рекомендациях ФАТФ* изложено требование о том, что страны должны выявлять, оценивать и понимать риски, связанные с отмыванием денег, и предпринимать действия, адекватные выявленным рискам (Рекомендация 1). Комплексная оценка рисков должна включать в себя выявление рисков, связанных с отмыванием доходов, полученных с использованием коррупционных правонарушений. Необходимо получить консультации экспертов по БК на предмет оценки рисков. Кроме того, в ходе проведения комплексной оценки рисков отмывания денег и финансирования терроризма предоставляется информация, которая может быть полезна для экспертов по БК, что способствует более глубокому пониманию схем, которыми коррупционеры могут пользоваться для отмывания денег.

16. В *Рекомендациях ФАТФ* изложено требование о том, что страны должны иметь национальные механизмы сотрудничества и взаимодействия в целях обеспечения ПОД/ФТ (Рекомендация 2). Во многих странах для этих целей были учреждены постоянные комитеты или межведомственные организации. В межведомственных организациях должны участвовать и ведомства по БК, которые могут внести свои предложения по вопросам политики в сфере ПОД/ФТ, в частности, те ведомства, которые отвечают за проведение расследований и привлечение к ответственности за коррупцию и прочие преступления, являющиеся предикатными по отношению к отмыванию денег.

ПРЕВЕНТИВНЫЕ МЕРЫ И ВЕДЕНИЕ ДОКУМЕНТАЦИИ – ЗАЩИТА ОРГАНИЗАЦИЙ ЧАСТНОГО СЕКТОРА И ПОВЫШЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ.

17. Коррупционерам и лицам, участвующим в коррупционных схемах, необходим доступ к финансовой системе, чтобы воспользоваться доходами, полученными в результате применения коррупционных схем, для приобретения активов и финансирования своего образа жизни. Имеется несколько схем, с помощью которых коррупционеры могут отмывать деньги, полученные преступным путем, включая использование финансовых продуктов, сервисов и посредников, а также приобретать дорогостоящие активы. Коррупция останется безнаказанной с более высокой долей вероятности при непрозрачных обстоятельствах, когда доходы от подобных преступлений отмываются, и невозможно выявить коррупционную деятельность, также как и в случаях, когда

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ

ПРИМЕНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ ФАТФ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

принадлежность активов неясна, а сделки и переводы не отражаются (или отражаются не в полном объеме) в аудиторских отчетах.

18. ФАТФ признает уязвимость финансовых организаций (банков, фирм, ведущих операции с ценными бумагами, страховых компаний, дилеров, торгующих иностранной валютой, систем денежных переводов) и УНФПП (казино, юристов, бухгалтеров, агентов по недвижимости, дилеров драгоценных металлов и камней, трастовых компаний и поставщиков различных услуг). *Рекомендации ФАТФ* содержат меры по борьбе со злоупотреблениями в рамках указанных организаций, а также при работе с товарами и услугами, которые они предоставляют. С целью повышения степени прозрачности финансовой системы в *Рекомендациях ФАТФ* указывается на необходимость надежного подтверждения деловых отношений в виде документов на бумажных носителях. То же самое относится и к операциям, а также к необходимости выявления истинных владельцев и перемещения активов. Эти превентивные меры, которые являются наиболее значимыми в борьбе с коррупцией, описываются далее.

Профилактика коррупции и защита финансовых организаций и УНФПП от злоупотреблений.

19. Последние выявленные случаи коррупции показали, что если владельцем или участником финансовой организации является коррупционер, она становится площадкой для отмыwania коррупционных доходов. Эффективная реализация *Рекомендаций ФАТФ* способствует защите указанных финансовых организаций и УНФПП через надлежащую проверку их владельцев, финансистов и сотрудников, а также за счет соответствия системы требованиям ПОД/ФТ. Указанные меры способствуют обеспечению защиты финансовых организаций и УНФПП от криминального влияния, в частности, в отношении менеджмента и собственности. Такая проверка со стороны финансовых организаций должен соответствовать принципам проверки на профессиональную пригодность и добросовестность, что препятствует получению контроля со стороны коррупционеров и прочих преступников над такими организациями, как банки или казино, которые могут содействовать незаконной деятельности (Рекомендации 26 и 28). Эффективная реализация требований к банкам-корреспондентам, изложенных в *Рекомендациях ФАТФ*, также может уменьшить риск того, что финансовые организации страны имеют дело с учреждениями, которыми руководят коррупционеры. Финансовым организациям, пользующимся услугами

иностранных банков-корреспондентов, также необходимо проводить надлежащую проверку и оценку риска отмыwania денег и финансирования терроризма перед тем, как вступать в деловые отношения с банком-корреспондентом. Кроме того, следует запретить финансовым организациям вступать в корреспондентские отношения с фиктивными банками (Рекомендация 13).

20. Финансовые организации и УНФПП также обязаны тщательно проверять сотрудников, чтобы обеспечить соответствие высоким требованиям стандартов. Страны должны ввести требования для финансовых организаций и УНФПП, предусмотреть такие меры как часть программы организации по ПОД/ФТ. Применение этих мер предотвратит проникновение коррумпиованных элементов в структуры организаций – поставщиков финансовых услуг, или каким-либо иным образом использовать финансовые организации (Рекомендации 18 и 23, а также пояснительная записка к Рекомендации 18) .

Надлежащая проверка клиентов

21. Надлежащая проверка клиентов (НПК) – это процедура выработки четкого понимания взаимоотношений с клиентами с охватом всех заинтересованных сторон с целью формирования четкого понимания и управления рисками, которые могут возникнуть в результате таких взаимоотношений. НПК – эффективный способ снижения риска отмыwania денег, связанного с коррупционными правонарушениями, а также организации расследований и судебных преследований в связи с действиями коррупционного характера. При начале деловых взаимоотношений и при проведении сделок от имени клиентов, финансовые организации и УНФПП должны проверить все данные клиента, лица, от имени которого действует клиент, а также любых иных лиц, владеющих или управляющих предприятием клиента, которые являются юридическими лицами (например, компаний), или юридических организаций (например, трастов) (Рекомендация 10).

22. Интенсивность реализации финансовыми организациями и УНФПП мер по идентификации и проверке клиентов и информация о клиенте и о сделке, необходимая для предоставления организации, будет зависеть от степени риска отмыwania денег и финансирования терроризма, и должна соответствовать *Рекомендациям ФАТФ* и применимому государственному законодательству. Дополнительные меры безопасности необходимо принять в том случае, если клиенты или сделки оцениваются как имеющие

повышенный риск отмывания денег на основании оценки факторов риска, включая риски со стороны клиента, страны или риски географического характера, которые могут включать распространение коррупции, а также риски, связанные с предоставлением услуг, проведением сделки или выполнением поставки. Такие меры безопасности способствуют предотвращению коррупции и повышению степени прозрачности деятельности организаций, что создает сложности для коррумпированных элементов анонимно вести бизнес или в сокрытии своих деловых связей и сделок от других людей, корпоративных структур или с помощью сложных правовых механизмов.

23. Сбор информации, необходимой для реализации НПК, может помочь финансовым организациям и УНФПП в ограничении для коррупционеров возможностей злоупотребления услугами, предоставляемыми финансовыми организациями и УНФПП, с целью отмывания коррупционных доходов. Выполнение НПК позволяет финансовым организациям и УНФПП идентифицировать подозрительные действия, что может стать гарантией выявления подозрительной сделки. Это особенно важно по отношению чиновникам-коррупционерам, в тех случаях, где возможно подозрение на дополнительные платежи, если они существенно выше, чем обычный доход чиновника, при отсутствии очевидных предусмотренных законом целей. Кроме того, информация по НПК, сбором которой занимаются финансовые организации и УНФПП, предоставляющие ценную документацию на бумажных носителях, может оказаться полезной при расследованиях и преследованиях в рамках антикоррупционных мероприятий. В сочетании с эффективной программой мониторинга сделок НПК также может способствовать выявлению коррупции в негосударственном секторе за счет идентификации нестандартных или подозрительных действий. Эффективная реализация и поддержка требований в рамках НПК дополняет усилия по БК путем обеспечения наличия необходимой информации. Ряд проанализированных дел подтвердил, что эта информация является ценным ресурсом при расследовании и судебных преследованиях в рамках разбирательств по коррупционным делам⁸.

Публичные должностные лица (ПДЛ).

⁸ Чтобы получить дальнейшую информацию, см. ФАТФ (2011)

24. Публичное должностное лицо (ПДЛ) – это лицо, наделенное (или которое было наделено) существенными государственными функциями. В силу своего положения признается, что многие ПДЛ занимают позиции, при нахождении на которых возможны злоупотребления с целью отмывания денег и совершения сопутствующих предикатных преступлений, включая коррупцию. Чтобы обратить внимание на эти риски, в *Рекомендациях ФАТФ* изложены требования к странам об обеспечении выполнения финансовыми организациями и УНФПП мер по предотвращению злоупотреблений финансовой системой со стороны ПДЛ, а также о выявлении подобных злоупотреблений по факту (Рекомендации 12 и 22). НПК и прочие профилактические мероприятия могут стать эффективными мерами по снижению риска отмывания денег, связанного с коррумпированными политиками, членами их семей или близкими партнерами, а также способствовать проведению расследований и осуществлению преследований по закону.

25. Страны должны предъявить финансовым организациям и УНФПП требования о наличии системы управления рисками, которая должна включать процедуры выявления того, являются ли клиенты или бенефициарные собственники иностранными ПДЛ, членами их семей или близкими партнерами. Кроме реализации стандартных мер по НПК, финансовые организации обязаны получать одобрение со стороны высшего руководства для начала или продолжения деловых отношений, и принимать разумные меры для определения источников благосостояния иностранных ПДЛ, а также источников доходов, и проводить усиленную надлежащую проверку деловых взаимоотношений, включая усиленные меры мониторинга.

26. В соответствии с *Рекомендациями ФАТФ* страны должны потребовать у финансовых организаций принять разумные меры, направленные на выявление того, является ли клиент или бенефициарный собственник внутренним ПДЛ или лицом, наделенным важными полномочиями со стороны международной организации, а затем оценить риск деловых взаимоотношений. Степень риска, связанного с внутренними ПДЛ, должна определяться финансовыми организациями и страной на основе процедуры по оценке рисков. При формировании деловых отношений с ПДЛ, представляющими внутренние/международные организации, которые имеют более высокую степень риска, финансовые организации обязаны получать разрешение со стороны высшего руководства на начало

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ

ПРИМЕНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ ФАТФ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

или продолжение указанных деловых отношений, принимать разумные меры, направленные на выявление источников благосостояния ПДЛ, а также обеспечить усиленный непрерывный мониторинг деловых взаимоотношений.

27. Принятие соответствующих мер в отношении ПДЛ увеличивает возможность выявления случаев, в которых государственные должностные лица и прочие лица, наделенные важными государственными функциями⁹, злоупотребляют своими полномочиями или используют свое влияние в целях личного обогащения.

28. Доказано, что реализация требований к работе с ПДЛ для компетентных органов, финансовых организаций и УНФПП достаточно трудна. С целью оказания поддержки при реализации указанных мер, ФАТФ разработала *“Руководство по работе с публичными должностными лицами”*¹⁰. Данное руководство основано на опыте стран, международных организаций, частного сектора и неправительственных организаций, и было разработано для оказания поддержки компетентным органам и финансовым организациям с целью эффективного выполнения указанных рекомендаций. В случае, если требуются дальнейшие указания в части требований по работе с ПДЛ, см. настоящее руководство.

Ведение документации.

29. Отчеты об операциях и НПК являются существенной поддержкой для расследований, проводимых правоохранительными органами, и для проведения расследований коррупционных преступлений, а также при проведении работы по возврату активов. В *Рекомендациях ФАТФ* изложены требования к странам о ведении финансовыми организациями и УНФПП документации по идентификации клиентов, сопровождению сделок и бухгалтерских документов, а также деловой переписки, чтобы она была своевременно доступна для государственных органов (Рекомендации 11 и 12). Указанные меры по ведению документации обеспечивают наличие документации на бумажных носителях, которую официальные органы могут использовать для отслеживания доходов, полученных с использованием коррупционных схем, и использовать данную

⁹ А именно – руководители государств, высокопоставленные политики, высшее судебное руководство или военные чиновники, руководители госкорпораций и высокопоставленные члены политических партий или члены высшего руководства международных организаций в соответствии с классификатором Рекомендаций ФАТФ.

¹⁰ ФАТФ (2013а)

документацию в качестве доказательств в ходе расследования случаев коррупции и прочих преступлений, а также для возврата доходов, полученных преступным путем. Сохраненной документации должно быть достаточно для отслеживания путей перемещения денежных средств путем восстановления последовательности операций и сделок.

Прозрачность перемещения денежных средств – безналичный перевод денежных средств и курьеры наличных

30. Коррупционеры обычно ищут способы перемещения своих доходов в другие юрисдикции, с помощью которых можно в максимально сжатые сроки избежать разоблачения в своей родной стране. Безналичные переводы могут использоваться для оперативного перемещения коррупционных доходов и сокрытия их источника. С целью снижения такого риска безналичные переводы должны сопровождаться всей информацией, необходимой как для идентификации отправителя, так и для получателя перевода. Финансовые организации также должны убедиться в том, что такая информация об их клиентах проверена на предмет ее точности. Кроме того, финансовые организации обязаны вести мониторинг безналичных переводов и принимать соответствующие меры в тех случаях, когда безналичные переводы не сопровождаются указанной информацией (Рекомендация 16). Эти меры обеспечивают предоставление информации, достаточной для отслеживания безналичного перевода, а также для определения, кем были отправлены деньги и для кого они предназначались.

31. В соответствии с *Рекомендациями ФАТФ*, страны также должны разработать комплекс мер для выявления физической транспортировки валюты через границу и оборотный денежный документ для владельца, включая использование системы декларирования и/или систему раскрытия информации, за счет которой происходит снижение риска необнаружения перемещения коррупционных доходов (Рекомендация 32). Такие меры дают гарантию того, что наличные денежные средства или оборотные денежные документы, которые перемещаются через межгосударственную границу, поступают либо на адрес конкретного лица по почте, либо в виде контейнерного груза, в результате чего оформляются документы на бумажных носителях, которые можно отследить. При реализации описанных мер страны должны убедиться в том, что между соответствующими государственными органами на внутреннем уровне существует надлежащая координация действий, а также в том, что система

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ

ПРИМЕНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ ФАТФ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

предусматривает возможность принятия более развернутых мер в рамках сотрудничества на международном уровне.

Обмен информацией среди финансовых групп

32. В соответствии с *Рекомендациями ФАТФ* финансовые группы должны выполнять групповые программы по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, включая процедуры обмена информацией в группах в целях ПОД/ФТ (Рекомендация 18). Эксперты по БК должны знать о требованиях по обмену информацией среди финансовых групп, поскольку НПК и информация о сделках может стать ценным источником данных для проведения расследований и отслеживания перемещения денежных средств, полученных в результате коррупционной деятельности, на межгосударственном уровне.

Прозрачность юридических лиц и организаций.

33. Юридические лица располагают инструментом, который является привлекательным для коррумпированных чиновников и частных лиц. С помощью этого инструмента у них имеется возможность отмывать доходы. Ряд проанализированных дел выявил тот факт, что коррупционеры в основном отмывают свои доходы за счет создания компаний или иных юридических лиц и организаций, чтобы избежать раскрытия преступления и скрыть происхождение денежных средств. Страны обязаны принимать меры по предотвращению злоупотреблений с использованием юридических лиц с целью отмывания денег, обеспечивая своим органам государственной власти своевременный доступ к точной и полной информации, с помощью которой возможна идентификация лица (лиц), владеющего или управляющего юридическими лицами (например, компаниями), и юридическими организациями (например, трастами) (Рекомендации 24 и 25).

34. В соответствии с *Рекомендациями ФАТФ* все компании, основанные в стране, должны быть зарегистрированы, и в реестре должен быть указан, по крайней мере, необходимый минимум информации о компании. Все компании должны получить и внести в реестр основную информацию о компании и о ее директорах. Страны также должны иметь процедуры, использование которых помогает удостовериться в том, что государственные органы имеют своевременный доступ к информации о собственниках-бенефициарах либо путем предоставления указанной информации в реестрах компании, что требует от компаний оперативного внесения информации о собственниках-бенефициарах в соответствующие

реестры, либо посредством использования имеющейся информации (например, данных, которыми владеют финансовые организации и правительственные органы) для выявления собственника-бенефициара в тех случаях, когда это необходимо¹¹.

35. Страны обязаны требовать от доверительных собственников трастов, согласно законодательству, предоставлять адекватную, точную и актуальную информацию об учредителях, доверительном собственнике (собственниках), протекторе (если таковой имеется), бенефициарах или группе бенефициаров, а также любых иных физических лиц, осуществляющих контроль над трастом. Все страны должны удостовериться в том, что доверительные собственники заявляют о своем статусе финансовым организациям. Определенные нефинансовые учреждения и профессии, выступающие в качестве доверительных собственников, а также правоохранительные органы должны иметь все полномочия, необходимые для своевременного получения информации о трасте и о его бенефициарном владении, которая должна предоставляться доверительными собственниками, а также финансовыми организациями и УНФПП¹².

36. Кроме того, законы по обеспечению конфиденциальности финансовой информации не должны препятствовать реализации мер ПОД/ФТ, включая меры, предназначенные для повышения степени прозрачности финансовой системы, за счет чего упрощается процесс предотвращения, выявления и привлечения к ответственности в рамках дел о коррупции (Рекомендация 9).

37. В то время как эффективное исполнение этих требований оказалось достаточно перспективным для уполномоченных органов, финансовых организаций и УНФПП, такие меры повышают степень прозрачности владения объектом и затрудняют сокрытие коррупционных доходов с помощью компании или траста. Эксперты по БК должны знать о механизмах, которые используются для получения информации о юридических лицах и организациях, включая информацию, доступную по бенефициарному владению в той стране, где они действуют.

¹¹ Дальнейшую информацию см. в пояснительной записке к Рекомендации 24

¹² Дальнейшую информацию см. в пояснительной записке к Рекомендации 25

ВЫЯВЛЕНИЕ, РАССЛЕДОВАНИЕ, ПРЕСЛЕДОВАНИЕ, КОНФИСКАЦИЯ.

38. В *Рекомендациях ФАТФ* излагаются требования к странам о реализации мер по ПОД/ФТ на внутригосударственном уровне, что обеспечивает наличие ценных инструментов отслеживания активов, проведения финансовых расследований и упрощения процедуры конфискации коррупционных доходов и доходов от сопутствующих правонарушений. Эти инструменты могут стать полезными при расследовании случаев коррупции, даже если не будет возможности компенсировать расходы, понесенные в связи с расследованием дел об отмывании денег.

39. *Рекомендации ФАТФ* предусматривают разработку правового режима и механизмов оповещения официальных органов о подозрительной деятельности финансовой организации, наделение достаточными полномочиями, необходимыми для расследования и судебного преследования в рамках подобных дел, а также замораживание и конфискацию активов, приобретенных преступным путем. Сюда входит признание противозаконной деятельностью по отмыванию денег, а также коррупцию и взяточничество – предикатными преступлениями, формирование нормативной базы по конфискации доходов, полученных преступным путем, а также организационную структуру и правовую базу для получения информации, а также для сбора и анализа отчетности по подозрительной финансовой деятельности.

Замораживание, арест и конфискация коррупционных доходов

40. Меры по ПОД/ФТ предоставляют ценные инструменты, которые можно использовать для замораживания, ареста и конфискации коррупционных доходов. Страны обязаны иметь эффективные законы и процедуры, регулирующие заморозку, арест и конфискацию украденных активов, коррупционных доходов и «отмытой» собственности, включая ответные меры по запросам иностранных государств, при одновременной защите прав добросовестных третьих сторон (Рекомендация 4). Конфискация коррупционных доходов является основным механизмом для работы экспертов по БК, который будет способствовать лишению коррумпированных чиновников и частных лиц нечестно полученной прибыли. Страны могут ликвидировать причины вовлечения в коррупционную деятельность, лишая преступников и прочих лиц возможности получить прибыль от подобных преступлений.

41. Многие страны уже разработали нормативную базу для реализации процедуры конфискации, включая конфискацию без вынесения приговора.

Однако на практике предпринимаемые действия не всегда оперативны, и активы скрываются или переводятся за рубеж. Как результат, важное значение имеет сотрудничество на внутреннем и международном уровнях. Это необходимо, чтобы финансовая информация, собранная с помощью мер по ПОД/ФТ могла быть эффективно использована государственными органами при борьбе с коррупцией и при разборе случаев отмывания денег, а также для содействия исполнению иностранных требований о заморозке/аресте, полученных с целью последующей конфискации, а также при исполнении судебных решений о полной конфискации имущества.

42. Страны должны иметь эффективные механизмы передачи конфискованных активов иностранным правительствам, как результат скоординированных правоприменительных акций, или иметь альтернативные механизмы возврата украденного физическому/юридическому лицу, которое в соответствии с внутренним законодательством может быть квалифицировано как жертва коррупционного преступления. Страны также должны предусмотреть разработку механизма, по которому арестованные и конфискованные активы могут быть помещены на депозитное хранение, чтобы обеспечить их сохранность там, где это возможно, до момента вынесения окончательного решения о конфискации, а также с целью обеспечения использования конфискованного имущества в законных целях, которые включают в себя выплату компенсации жертвам коррупции, исполнение соответствующих законов и прочие цели. Эти требования облегчают защиту и компенсацию жертвам коррупции, а также возврат активов, даже если эти активы были скрыты за рубежом (Рекомендации 4 и 38).

43. ФАТФ разработала руководство по конфискации в соответствии с *Рекомендациями ФАТФ*, которые будут способствовать работе экспертов по БК в части понимания сути механизмов заморозки, ареста и конфискации преступных доходов¹³.

Правовой режим

44. В соответствии с *Рекомендациями ФАТФ* страны должны признать отмывание денег, влекущее за собой серьезные правонарушения, преступлением, а также включить коррупцию и взяточничество в перечень предикатных преступлений, предшествующих отмыванию денег (Рекомендация 3). Правонарушения, связанные с отмыванием денег, дают

¹³ Чтобы получить дальнейшую информацию, см. ФАТФ (2012d)

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ

ПРИМЕНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ ФАТФ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

экспертам по БК важный инструмент, с помощью которого возможна работа с активами, полученными в результате коррупции, и позволяет государственным органам преследовать по закону лиц, принимавших участие в коррупционных схемах и, как дополнение, в правонарушениях, связанных с отмыванием денег.

Подразделения финансовой разведки (ПФР) и сообщения о подозрительных операциях (СПО)

45. Основным элементом эффективного режима ПОД/ФТ является требование о том, чтобы финансовые организации и УНФПП сообщали о подозрительных операциях подразделениям финансовой разведки (ПФР) (Рекомендация 20), которые являются основной составляющей оперативной сети ПОД/ФТ страны. Хотя модели ПФР могут и различаться, они должны выступать основной организацией, получающей и анализирующей сообщения о подозрительных операциях (СПО), а также прочую информацию, поступающую в соответствии с национальным законодательством (отчеты об операциях с наличными или отчеты о безналичных переводах), а также заниматься распространением результатов анализа. Важным моментом является то, что ПФР не должны испытывать на себе чрезмерного политического, правительственного или отраслевого влияния, либо влияния, которое может негативно сказаться на независимом положении этих подразделений (Рекомендация 29).

46. На практике анализ СПО ПФР раскрывал коррупционную деятельность, инициировал расследования фактов коррупции, и использовался для поддержки проводимых расследований коррупционной деятельности. Анализ СПО ПФР может стать ценным источником финансовой информации для лиц, ведущих расследования как по выявлению, так и по отслеживанию коррупционных доходов¹⁴. Эксперты по БК также должны иметь в своем распоряжении иные виды отчетов, которые формируются в их юрисдикциях и могут способствовать отслеживанию коррупционных доходов (например, отчеты о сделках с определенным лимитом, перемещениях денежных средств за границу или отчеты о безналичных переводах денежных средств). Кроме этого, многие ПФР основали международные сети, которые могут предоставить экспертам по БК возможность обмена опытом по вопросам БК на международном уровне.

¹⁴ Чтобы получить дальнейшую информацию, см. данные о Международной организации органов финансовой разведки "Эгмонт" (2011)

47. Эффективное выполнение *Рекомендаций ФАТФ* необходимо для обеспечения максимальной поддержки усилий экспертов по БК. Чтобы обеспечить выполнение указанных рекомендаций, страны обязаны обеспечить надзорные органы достаточными ресурсами и полномочиями для выполнения указанных требований финансовыми организациями и УНФПП в соответствии с их обязательствами в сфере ПОД/ФТ (Рекомендации 26, 27 и 28).

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

48. Для борьбы с коррупцией страны должны исполнять действующие процедуры и законы, за счет чего они смогут предоставлять широкий спектр взаимной правовой помощи (ВПП), выполнять запросы об экстрадиции и иным образом способствовать международному сотрудничеству. Это относится как к случаям коррупции на международном уровне, так и к случаям коррупции в особо крупных масштабах, в которых как правило присутствует международный аспект, поскольку коррупционеры перемещают свои доходы за рубеж, чтобы избежать разоблачения. Эффективное и своевременное взаимодействие на международном уровне является важным в свете возвращения коррупционных активов. Для международного сотрудничества необходимо принятие нормативно-правовой базы, основанной на имеющихся двухсторонних соглашениях, международных инструментах, таких как КООНПК и *Рекомендации ФАТФ*.

49. *Рекомендации ФАТФ* требуют от стран наличия механизмов, облегчающих международное сотрудничество и координацию всех государственных органов (политические деятели, ПФР, правоохранительные органы, надзорные органы и прочие компетентные органы) на политическом и оперативном уровнях. В соответствии с *Рекомендациями ФАТФ* страны обязаны разработать базу для обмена информацией. В соответствии с *Рекомендацией 37* страны должны предоставить максимально широкий спектр взаимной правовой помощи (ВПП) в отношении расследований и уголовном преследовании отмывания денег и связанных предикатных преступлений. В соответствии с *Рекомендацией 38* страны должны иметь возможность оперативно предпринимать какие-либо действия в ответ на запросы, поступающие от иностранных государств об идентификации, аресте и конфискации доходов, полученных преступным путем.

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ

ПРИМЕНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ ФАТФ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

Поскольку при использовании механизма ВПП необходимо обоюдное признание деяния преступлением, для стран важно объявить преступлениями по закону одинаковый перечень коррупционных и сопутствующих им правонарушений, включая сопутствующие отмыванию денег. Кроме того, страны должны разработать и использовать надлежащую правовую базу, с помощью которой компетентные органы смогут оперативно, эффективно и конструктивно осуществлять сотрудничество на международном уровне по максимально широкому спектру вопросов, включая обмен информацией между ПФР (Рекомендация 40). Такое международное сотрудничество с использованием информационных каналов может иметь особую ценность при расследованиях коррупционных дел с опережением официальных запросов о ВПП, что должно ускорить обмен информацией между компетентными органами.

III. ФАКТОРЫ РИСКА, ИМЕЮЩИЕ ОТНОШЕНИЕ К КОРРУПЦИИ

50. Эффективный режим ПОД/ФТ подразумевает оценку рисков ОД/ФТ таким образом, чтобы финансовым организациям и компетентным органам можно было разработать и реализовать меры по предотвращению отмыwania денег, полученных преступным путем. Имеются определенные факторы, влияющие на степень риска отмыwania денег, связанных с деловыми отношениями или со сделкой, включая риск, связанный с клиентом, страной или риск географического характера, а также риск, связанный с продукцией и финансовыми инструментами. В данном разделе документа рассматриваются те факторы риска, которые имеют наиболее близкое отношение и наиболее важны для экспертов по БК с целью выявления и отслеживания коррупционных денежных средств и активов.

Публичные должностные лица и сокрытие собственности и источников коррупционных доходов

51. Для коррупционеров и взяточдателей важным моментом является возможность сокрытия собственности и источников доходов, чтобы иметь возможность ввести преступные доходы в финансовую систему и получить прибыль. В некоторых юрисдикциях ПДЛ подчиняются правилам разглашения своих активов, и положениям по участию во внешних сделках с целью предотвращения использования своего положения в собственных целях и конфликта интересов. Также их деятельность регулируется еще целым рядом кодексов поведения и этическими запретами. Эти меры заставляют коррупционеров скрывать свое владение денежными средствами, полученными в результате коррупционных действий, активами, приобретенными на эти средства, или владение компаниями, задействованными в коррупционных схемах. Чтобы получить более подробную информацию, см. рекомендации ФАТФ по ПДЛ, где указаны явные признаки и индикаторы, которые могут использоваться для выявления злоупотреблений финансовой системой со стороны ПДЛ¹⁵.

Юридические лица и организации.

52. Общим элементом всех дел о коррупции, изученных ФАТФ в ходе проведения исследования типологий отмыwania денег с применением коррупционных схем, было использование юридических лиц, трастов или

¹⁵ ФАТФ (2013а)

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ

ПРИМЕНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ ФАТФ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

некоммерческих организаций¹⁶. Простая процедура создания и ликвидации юридических лиц или организаций в некоторых юрисдикциях увеличивает возможность доступа в эти структуры и риск злоупотребления указанными организациями. Риск отмывания денег, полученных с использованием коррупционных схем, увеличивается в тех случаях, когда юридические лица или организации имеют неоправданно сложную многоступенчатую структуру. Этот риск многократно возрастает при использовании многоуровневых структур с множеством юрисдикций – например, если корпорация, основанная в одной юрисдикции, находится во владении одной или нескольких компаний, расположенных в других юрисдикциях, и такая расстановка сил не несет в себе никакой юридической или экономической целесообразности.

53. В случаях коррупции, как в государственном, так и в частном секторе, лица, управляющие юридическими лицами, также всегда ищут способы сокрытия источников, назначения и целей использования денежных средств, которые выплачивались в качестве взяток. Денежные средства выплачиваются различными способами, и для сокрытия источника или назначения денежных средств используются сложные юридические структуры. В случаях дачи взятки иностранному должностному лицу выявить этот факт достаточно сложно. Анализ различных дел показал, что если компания имеет устойчивую деловую репутацию в юрисдикции нахождения своего головного офиса, это совсем не означает, что ее филиалы или дочерние компании, действующие в других юрисдикциях, которые зачастую являются юрисдикциями с высокой степенью риска, имеют такую же безупречную репутацию. Важно отметить, что специалисты часто упускают из виду репутацию компании при работе в рамках своей национальной юрисдикции, изучая такие источники, как опубликованные черные списки, составленные международными финансовыми организациями или средствами массовой информации.

УНФПП

54. Еще один фактор риска связан с привлечением УНФПП, которые не смогли реализовать эффективные меры по ПОД/ФТ, или вышли из нерегулируемых юрисдикций или юрисдикций с высокой степенью риска. Подставные лица – осознанно или неосознанно – используются в схемах отмывания денег, полученных с использованием коррупционных схем, в

¹⁶ Чтобы получить дальнейшую информацию, см. ФАТФ (2011)

силу их способности сформировать сложные юридические структуры, успешно проводить операции и избегать разоблачения. Анализ ряда дел, проведенный ФАТФ, выявил разнообразные способы, с помощью которых подставные лица, особенно - юристы использовались для отмыwania коррупционных доходов¹⁷. УНФПП использовались для создания юридических лиц или организаций, открытия банковских счетов, перевода средств, приобретения собственности, в качестве курьеров наличности и иных мер для преодоления системы контроля ПОД/ФТ¹⁸.

Использование наличных

55. Поскольку использование наличности более характерно для коррупционных дел небольших масштабов, из анализа дел, проведенного ФАТФ, очевидно, что в случаях коррупции в особо крупных размерах часто имеет место привлечение крупных сумм наличных неясного происхождения¹⁹. Поскольку коррупционеры всегда ищут способы переправки денежных средств, добытых преступным путем, из страны, в которой они были украдены, один из способов – физическое перемещение наличных. Это можно осуществить с привлечением членов семьи и близких партнеров, например, юристов, которые будут действовать как курьеры наличных и станут перемещать существенные суммы наличных в финансовые организации, расположенные в других юрисдикциях. Хотя транзакции с использованием наличных позволяют коррумпированным ПДЛ прервать цепочку оформления банковских документов, ПДЛ все же необходимо преодолеть барьер требований в сфере ПОД/ФТ, направленных на противодействие перемещению незаконно полученных наличных в финансовую систему. Сюда входят требования со стороны финансовых организаций рассматривать ПДЛ и членов их семей, а также близких партнеров как клиентов с более высокой степенью риска, вследствие чего предпринимать усиленные меры по надлежащей проверке. ФАТФ опубликовала лучшие практики реализации мер по обнаружению и предотвращению физического перемещения через границу наличных и

¹⁷ Чтобы получить дальнейшую информацию, см. ФАТФ (2013b)

¹⁸ Чтобы получить дальнейшую информацию, см. ФАТФ (2011)

¹⁹ Чтобы получить дальнейшую информацию, см. ФАТФ (2011)

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ

ПРИМЕНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ ФАТФ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

оборотных денежных документов, включая использование курьеров наличных²⁰.

Контроль над финансовыми организациями и публичными компаниями

56. Корруптированное ПДЛ может, в силу наличия связей и статуса, иметь средства и ресурсы для привлечения и контроля финансовой организации как в своей стране, так и за рубежом. Это особенно важно, поскольку контроль над банками дает коррупционерам возможность перемещать и скрывать денежные средства без опасений, что они будут отслежены. Компетентные органы должны надлежащим образом оценивать риски неправомерного использования финансовой структуры, особенно при изучении финансовых организаций, принадлежащих к юрисдикциям, имеющим высокие риски коррупции или слабый контроль в сфере ПОД/ФТ. Эффективное управление финансовыми организациями с целью обеспечения исполнения требований в сфере корреспондентских банковских отношений также является важным фактором снижения указанных рисков.

57. Основные государственные органы должны обладать достаточной независимостью в работе и автономностью, чтобы обеспечить себе свободу от ненадлежащего влияния и вмешательства. Это снизит для них вероятность оказаться под влиянием или контролем коррумпированных лиц. Таким образом, государственные органы должны быть обеспечены достаточными бюджетными ресурсами для полноценного и эффективного выполнения своих функций. Недостаточный уровень заработной платы сотрудников может повысить заинтересованность участия в коррупционной деятельности.

Секторы экономики

58. Сектор экономики, в котором участвует клиент или осуществляются операции, влияет на степень рисков. Коррупция может иметь место в любой отрасли промышленности, однако на основе анализа ряда дел, проведенного ФАТФ²¹, был сделан вывод о том, что особенно подвержены коррупции несколько секторов экономики²².

²⁰ Чтобы получить дальнейшую информацию, см. ФАТФ (2005)

²¹ Чтобы получить дальнейшую информацию, см. ФАТФ (2011)

²² Чтобы получить дальнейшую информацию по рискам в области промышленности, см. ФАТФ (2012с)

59. Связи между коррупцией и секторами экономики не анализируются в настоящем документе, однако ФАТФ признает некоторую связь, существующую между добычей природных ископаемых, высокими рисками коррупции и вероятностью коррупции в особо крупных размерах, особенно там, где высокая прибыль добывающей промышленности сочетается со слабыми системами управления. Деятельность по государственным закупкам, включая закупки, которые финансируются международными финансовыми организациями, также является уязвимой для коррупции в силу большого количества государственных проектов и зачастую специализированной сущности контрактов. Более того, во многих странах деятельность по государственным закупкам непрозрачна, и имеет высокий уровень конкуренции, что может привести к действиям по предварительному сговору. Анализ дел, связанных с отмытием денег, включая коррупционные доходы, показал, что некоторые факторы могут привести к повышению рисков коррупции в сфере оборонных контрактов. Сюда входит отсутствие прозрачности, связанное с национальной безопасностью, и то, что товары и услуги имеют высокую степень специализации, а это означает, что они не поддаются стандартным процедурам закупки. Также влияет и наличие посредников в сфере обороной промышленности.

60. Размер и специализация сектора здравоохранения делает его привлекательной целью для коррупционной деятельности. Коррупция в сфере фармацевтики и в секторе медицинских приборов может иметь место на всех стадиях бизнес-цепочки, от стадии научно-исследовательских и конструкторских разработок до стадии распространения и продвижения. Большое количество стадий производства и распространения медицинской продукции предоставляет массу возможностей для коррупционных действий.

61. Как и в некоторых аспектах закупок в сфере оборонной промышленности, структура предоставления подрядов имеет несколько характеристик, которые делают ее более подверженной коррупции. Среди них узкая специализация работы, необходимость непрерывного технического обслуживания, сложные цепочки поставок, наличие предприятий с государственным управлением, и потенциально большой масштаб проектов, которые нужно осуществить.

62. Высокая доля участия государственных органов в прочих отраслях промышленности может стать причиной высоких коррупционных рисков в

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ

ПРИМЕНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ ФАТФ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

силу потребности в получении одобрения со стороны государства и необходимости выигрывать правительственные контракты.

63. В случаях дачи взятки иностранному должностному лицу отдельным вопросом в секторах экономики с повышенным уровнем риска является вопрос о том, что максимально заинтересованными лицами зачастую являются специалисты по закупкам среднего звена и официальные лица среднего звена. Такие официальные лица зачастую приглашаются на работу предприятиями с государственным управлением и являются ответственными за решения в области предоставления разрешений или лицензий на ведение бизнеса в своей юрисдикции, что увеличивает риск коррупции. В этом контексте причины взяточничества – такие как, платежи за контракты на государственные закупки в зарубежной стране, будет сложно выявить, поскольку при поверхностном ознакомлении международные транзакции кажутся правомерными.

64. Как для специалистов по ПОД/ФТ, так и для экспертов по БК, важно быть в курсе рисков, возникающих в данных секторах экономики. В этой связи важное значение имеет открытый диалог между экспертами по БК и ПОД/ФТ. Важно, чтобы специалисты по ПОД/ФТ поддерживали расследования дел по БК, проанализировав финансовую информацию.

Недостаточный обмен информацией между странами.

65. Поскольку отмывание денег является проблемой глобального масштаба, коммуникация между государствами является ключевым моментом повышения эффективности мер по ПОД/ФТ. Недостаточно эффективный обмен информацией между государствами может тормозить расследования, включая расследование коррупционных дел. Коррупционеры ищут способы перемещения доходов, полученных незаконным путем, за пределы государства, в котором было совершено коррупционное правонарушение, в максимально сжатые сроки, чтобы избежать разоблачения. Коррупционеры также заботятся о том, чтобы хранить свои доходы и приобретенные на них активы в стабильных юрисдикциях с развитыми экономическими структурами и организациями.

66. Коррупционеры (как официальные, так и физические лица), могут совершать существенные приобретения (например, какой-либо собственности) за рубежом, чтобы не привлекать внимания, которое может вызвать в родной стране такое приобретение. Совершенствование коммуникации между юрисдикциями, вовлеченными в расследование,

может способствовать повышению шансов на возвращение незаконно приобретенных активов.

67. Ряд рассмотренных дел продемонстрировал, что достичь поставленной задачи можно несколькими способами, например, за счет безналичных переводов или путем незаконного ввоза наличности. Кроме того, очень часто используются счета в разных юрисдикциях, которыми владеют корпоративные структуры, зарегистрированные в другой юрисдикции. Каждый уровень схемы с привлечением новой юрисдикции усложняет понимание законов для регулирующих и правоохранительных органов, а также выявление схемы отмывания денег, поэтому потребность в обмене информацией между странами существенно возрастает.

Юрисдикционные риски.

68. Один фактор оценки риска отмывания денег, полученных с использованием коррупционных схем, требует учета географических рисков, таких как использование юрисдикций с более высоким уровнем коррупции²³. Финансовые организации и УНФПП должны учитывать, относятся ли юрисдикции, в которых клиенты проводят свои сделки, к юрисдикциям с высоким уровнем коррупции в соответствии с информацией, полученной из достоверных источников. Один из многих факторов, который учитывается при оценке степени риска в той или иной юрисдикции – это уровень реализации международных стандартов ПОД/ФТ, включая *Рекомендации ФАТФ*, а также инструментария и инициатив по БК, таких как КООНПК, конвенция ОЭСР по борьбе со взяточничеством со стороны иностранных должностных лиц органов государственной власти при проведении сделок на международном уровне, а также Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО). Многие из этих инструментов и инициатив, включая указанные выше, содержат собственную экспертную оценку прогресса страны в части реализации положений применимого инструмента²⁴. Значительная часть этих отчетов являются общедоступными и могут служить ценным источником данных для оценки рисков коррупции в той или иной юрисдикции. Различные

²³ В соответствии с Рекомендацией 10, при оценке степени риска ОД/ФТ страны обязаны учитывать факторы риска географического характера.

²⁴ Результаты оценки механизма исполнения странами требований Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции см. по ссылке www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/countryprofile/index.html

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ

ПРИМЕНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ ФАТФ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

меры по борьбе с коррупцией, взятые из надежных источников, также могут выступать в качестве ресурса для оценки рисков той или иной юрисдикции, связанной с отмыванием коррупционных доходов. Отчеты по оценке и показатели могут стать одними из многих полезных индикаторов, однако в каждом отдельном случае использовать их следует с осторожностью, и эти данные не должны становиться единственным источником формирования оценки рисков коррупции в стране.

69. Органы по ПОД/ФТ и БК при проведении расследований должны обращать пристальное внимание на повышенный риск, связанный с транзакциями и клиентами финансовых организаций, если задействованы юрисдикции, имеющие высокий риск коррупции. В сочетании с усиленными мерами, которые финансовые организации обязаны предпринимать в отношении ПДЛ, таким образом может сформироваться устойчивый механизм выявления денежных средств, полученных с использованием коррупционных схем.

IV. ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ СОТРУДНИЧЕСТВА МЕЖДУ ЭКСПЕРТАМИ ПО ПОД/ФТ и БК

70. Меры по ПОД/ФТ, изложенные в настоящем документе, направленные на поддержание усилий по БК, и факторы риска, связанные с отмытием денег от коррупционной деятельности, демонстрируют важность сотрудничества между экспертами по ПОД/ФТ и БК. В этом разделе документа указываются основные организации, которые привлекаются к борьбе с отмытием денег и коррупцией, а также излагаются лучшие практики сотрудничества между ними. Чтобы расставить смысловые акценты, лучшие практики в разделе объединены в текстовые блоки.

71. Как отмечено в данном документе, усилия по противодействию отмытию денег и коррупции объективно связаны и имеют возможность взаимодополнять друг друга. Однако для достижения этой цели требуется заинтересованность и постоянное сотрудничество всех вовлеченных лиц, включая законодателей, правоохранителей, надзорных органов, подразделений финансовой разведки и частного сектора.

КООРДИНАЦИЯ МЕЖДУ ВЕДОМСТВАМИ И РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РОЛЕЙ

72. При формировании организаций, ответственных за ПОД/ФТ и БК, страны выбрали различные подходы. Организации, ответственные за ПОД/ФТ и БК, могут включать многоуровневые регулирующие органы, подразделение финансовой разведки и специализированные подразделения, входящие в состав правоохранительных органов. Что касается организаций по БК, некоторые страны учредили такие специализированные организации, в то время как другие использовали межведомственный подход.

При подобном подходе могут существовать отдельные подразделения, ответственные за принятие политических решений и законодательство, а также за расследования и преследование в рамках закона коррупционных дел. Чтобы предоставить более подробную информацию, в июне 2012 года ФАТФ опубликовала руководство по решению оперативных вопросов и финансовым расследованиям, в котором особое внимание уделялось важности формирования межведомственных подразделений при проведении крупных комплексных финансовых расследований²⁵.

²⁵ Чтобы получить дальнейшую информацию, см. ФАТФ (2012e)

73. Органы по ПОД/ФТ и БК в разных странах устроены по-разному, однако понятно, что межведомственное взаимодействие важно, независимо от того, какой из подходов выбран. Органам, ответственным за ПОД/ФТ и БК, необходимо прояснить роли, функции и сферы ответственности между собой, чтобы усилить координацию деятельности как на внутреннем уровне, так и при взаимодействии с зарубежными партнерами. Этим органам необходимо устанавливать тесные взаимоотношения и четкие пути коммуникации, чтобы обеспечить двухсторонний обмен информацией. Кроме того, эти организации должны быть в состоянии обмениваться важной информацией с применением соответствующих мер безопасности для ее защиты. Им необходимо взаимодействовать, основываясь на принципах доверия, конфиденциальности и взаимности. Это особенно важно при организации работы правоохранительных органов и ПФР, команды которых были сформированы для расследования преступлений, связанных с отмыванием денег и коррупцией.

74. Органы, ответственные за борьбу с коррупцией, включая те, которые находятся в межведомственных юрисдикциях, должны работать совместно или быть институционально связанными с органами по ПОД/ФТ, чтобы учитывать риски коррупции при разработке риск-ориентированного подхода к ПОД/ФТ, а также для обеспечения обмена информацией. Чтобы упростить коммуникацию и координацию между органами по ПОД/ФТ, некоторые страны сформировали межведомственные комитеты, технические группы или иные механизмы для обеспечения соответствия работы всех организаций стратегии государства. Органы, ответственные за БК, должны привлекаться к работе в указанных структурах либо в качестве членов комитета, либо через иные механизмы периодического привлечения к работе. Такая работа может стать важным механизмом учета рисков коррупции при разработке страной риск-ориентированного подхода к ПОД/ФТ, а также для обеспечения получения данных ведомствами по ПОД/ФТ от органов по БК, которые используют данные финансовой разведки и информацию, полученную в результате эффективной работы режима ПОД/ФТ.

75. Подобные органы или механизмы координации существуют в странах, которые разработали межведомственный подход к борьбе с коррупцией. Органы по ПОД/ФТ, включая регулирующие органы и ПФР, должны быть привлечены к участию в таких механизмах с целью максимального повышения эффективности мер по ПОД/ФТ при борьбе с коррупцией.

Кроме того, это возможность для экспертов по БК ознакомиться с требованиями к ведению документации в соответствии с внутренними законодательными требованиями системы, в рамках которой они функционируют, включая типы отчетных документов, которые ведут финансовые организации и УНФПП, а также полномочия и процедуры, необходимые для получения указанных документов. В документах может содержаться информация, которая возможно окажется ценной при расследовании коррупционных дел, что будет способствовать отслеживанию и идентификации денежных средств, полученных в результате коррупционных преступлений. Сотрудничество с организациями по ПОД/ФТ в этой области может быть значимым, особенно в тех случаях, когда полномочиями в части получения информации от финансовых организаций и УНФПП обладают исключительно организации по ПОД/ФТ.

Организации по БК должны привлекаться к функционированию межведомственных комитетов и иных механизмов или процедур, которые были разработаны для координации государственной стратегии ПОД/ФТ. Аналогично, организации по ПОД/ФТ также должны участвовать в координационных механизмах организаций по БК. Это обеспечит учет коррупционных рисков при разработке риск-ориентированного подхода ПОД/ФТ и осуществление информационного обмена.

Органы по БК должны осознавать роль организаций по ПОД/ФТ в своей юрисдикции, включая имеющиеся у них полномочия и операции по получению информации от финансовых организаций и УНФПП. Это увеличит способность органов по БК наиболее эффективно применять меры по ПОД/ФТ в противодействии коррупции.

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ

76. Многие страны организовали специализированные подразделения либо в качестве отдельных организаций, либо в качестве элементов существующих правоохранительных органов, предназначенные для расследования преступлений, связанных как с отмыванием денег, так и с коррупцией. Такие подразделения не должны испытывать на себе чрезмерного политического влияния. Там, где они существуют, их

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ

ПРИМЕНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ ФАТФ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

деятельность может принести исключительную пользу в борьбе с коррупцией.

77. Страны должны использовать совместные финансовые расследования применительно к коррупционным делам, например, путем формирования межведомственных целевых рабочих групп (если это необходимо). Помимо экспертов по БК, в совместных расследованиях должны принимать участие специалисты из правоохранительных органов или из ПФР²⁶.

78. Совместные расследования и межведомственные целевые рабочие группы также дают организациям возможность закрепить полученные знания, что может потребовать внесения изменений в политику или в законодательство. Например, они предоставляют возможность определить, имеются ли какие-либо препятствия для обмена информацией между организациями по ПОД/ФТ и по БК по причине организационных и юридических ограничений. Соответствующее участие надзорных органов, политиков и законодателей является особенно важным моментом, поскольку таким образом можно найти решения по преодолению выявленных препятствий.

Совместные расследования предоставляют возможность для объединения экспертов по ПОД/ФТ и по БК при проведении расследований преступлений, связанных с коррупцией, а также для отслеживания и выявления доходов.

Правоохранительные органы должны взаимодействовать с политиками и законодателями для принятия необходимых мер по ликвидации лишних юридических или организационных препятствий при использовании мер по ПОД/ФТ в расследованиях дел о коррупции.

РЕГУЛИРУЮЩИЕ ОРГАНЫ

79. Надзорные органы по ПОД/ФТ играют существенную роль в обеспечении соответствия и эффективной реализации частным сектором юридических и нормативных требований по ПОД/ФТ, включая требований по работе с ПДЛ. Регулирующие органы должны убедиться в том, что их сотрудники понимают риски коррупции, выявленные в их юрисдикциях, а также в том, что они полностью понимают требования по работе с ПДЛ. В

²⁶ Чтобы получить дальнейшую информацию, см. ФАТФ (2012е)

тех юрисдикциях, где риск отмыwania коррупционных доходов высок, регулирующие органы должны провести соответствующее обучение своего персонала и убедиться в том, что оценке ситуаций, в которых существует высокая вероятность риска отмыwania денег, было уделено достаточно внимания (включая требования по работе с ПДЛ), при проведении проверок на местах и в соответствующих ведомствах в отношении банков или иных финансовых организаций и УНФПП, имеющих более высокую степень подверженности рискам, связанным с коррупцией.

80. Тематические обзоры, подготовленные регулирующими органами, в которых особое внимание уделяется ПДЛ и иным рискам, связанным с коррупцией, способствуют расширению понимания ситуации вокруг ПДЛ, сложившейся в данной юрисдикции²⁷. Тематические обзоры также помогают регулирующим органам выявлять слабые места финансовых организаций или проблемы общего характера, которые могут увеличить риск отмыwania доходов, полученных с использованием коррупционных схем, и разработать соответствующие указания там, где это необходимо.

Регулирующие органы по ПОД/ФТ должны убедиться, что их сотрудники понимают риски отмыwania коррупционных доходов, которые имеются в их юрисдикции.

Данные органы также должны убедиться в том, что было уделено достаточно внимания оценке соблюдения требований по работе с ПДЛ в ходе проведения надзорных мероприятий, особенно в тех юрисдикциях, где наблюдается повышенный риск коррупции, а также применительно к финансовым организациям, имеющим повышенный уровень риска коррупции.

ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ РАЗВЕДКИ.

81. Сообщения о подозрительных операциях, которые предоставляются финансовыми организациями и УНФПП, играют основную роль в борьбе с коррупцией и отмыwaniem денег. СПО может быть первым признаком подозрительной деятельности клиента и является важным источником информации для лиц, ведущих расследование. СПО помогали в раскрытии коррупционной деятельности, становились точкой отсчета

²⁷ Чтобы получить дальнейшую информацию по тематическим обзорам работы с ПДЛ, см. Всемирный Банк (2010)

коррупционного расследования, а также использовались в текущих финансовых расследованиях коррупционной деятельности.

82. Роль ПФР в получении и анализе СПО сохраняет свою важность в борьбе с коррупцией²⁸. В распоряжении ПФР имеются процедуры распространения информации среди регулирующих, правоохранительных, следственных и/или судебных органов. Что касается усилий по БК, необходимо разработать четкую процедуру распространения указанной информации среди организаций по БК там, где это применимо. Кроме того, сотрудники ПФР, привлеченные к анализу СПО, должны иметь достаточную квалификацию, чтобы замечать признаки коррупции и определять, в каких случаях СПО является основанием для начала расследования коррупционной деятельности. Организации по БК и ПФР могут рассмотреть возможность совместной работы над составлением группы признаков или «индикаторов риска» для сотрудников ПФР, на основании которых результаты анализа, проделанного ПФР, можно передать органам по БК, действующим в рамках соответствующей юрисдикции. В качестве отправной точки, организации могут рассматривать факторы риска, перечисленные в настоящем документе, а также расширенное понимание типологий, относящихся к теме коррупции. Кроме этого, организации по БК должны работать совместно с ПФР там, где это допустимо, чтобы убедиться в том, что они по максимуму использовали информацию из остальных отчетов (отчеты об операциях с наличными, отчеты о безналичных переводах или о перемещениях валюты или оборотных финансовых документов за границу, при проведении расследований дел о коррупции).

83. В большинстве стран имеется определенный формат системы раскрытия информации о доходах и активах, которыми владеют лица, исполняющие важные общественные функции. Там, где это применимо, ПФР могут рассматривать информацию, полученную по средствам такой системы, инструментом для анализа СПО, имеющего отношение к ПДЛ или к потенциальной коррупционной деятельности. Кроме того, ПФР также должны рассматривать возможность применения упреждающих подходов за счет использования открытых источников информации, например, анализ баз данных по транзакциям.

²⁸ Чтобы получить дальнейшую информацию, см. данные Группы «Эгмонт» (2011)

Сотрудники ПФР должны пройти соответствующее обучение, чтобы уметь идентифицировать СПО, имеющие отношение к коррупции, основываясь на рисках, характерных для данной юрисдикции.

ПФР могут рассматривать возможность сотрудничества с организациями по БК для разработки параметров распространения СПО, имеющих отношение к коррупции, или иной информации, имеющей отношение к отмыванию денег, полученных с применением коррупционных схем, а также результатов любого анализа, имеющего отношение к данной проблематике.

ПФР также могут рассматривать использование информации о раскрытии активов (там, где это возможно) при проведении анализа СПО, имеющих отношение к коррупции.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ЧАСТНЫМ СЕКТОРОМ

84. Регулирующие органы и ПФР должны работать в партнерстве с частным сектором с целью повышения эффективности реализации мер ПОД/ФТ в сфере противодействия коррупции, включая требования по работе с ПДЛ. Открытая и конструктивная коммуникация между регулирующими органами и финансовыми организациями является важным фактором для обеспечения выполнения требований по работе с ПДЛ. В этой связи регулирующие органы должны предоставить поддержку финансовым организациям и УНФПП в части применимых мер по работе с ПДЛ путем разработки рекомендаций и подобных инструкций с четким описанием юридических и нормативных требований.

85. ПФР также играют важную роль в налаживании связей с частным сектором. ПФР распространяют информацию о типологиях и/или признаках коррупционной деятельности, так же как и прочую информацию или анализ рисков коррупции в своей юрисдикции в той степени, в которой это возможно (например, результаты оценки рисков на государственном уровне или данные о рисках отмывания денег). Типологии разновидностей коррупции являются важным источником информации для финансовых организаций и УНФПП. Такая информация позволяет им выявлять коррупционные денежные средства, полученные в результате операций, которые на первый взгляд кажутся законными. Эта информация является важной для финансовых организаций и УНФПП, поскольку они используют риск-ориентированный подход в соответствии с обязательствами по

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ

ПРИМЕНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ ФАТФ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

ПОД/ФТ. СПО являются ценными источниками разведывательной информации по идентификации и отслеживанию доходов, полученных с применением коррупционных схем, однако отзывы о важности СПО не всегда направляются организациям, их предоставившим. При работе с частным сектором регулирующие органы и ПФР должны принимать во внимание способы предоставления отзывов в рамках применимого государственного законодательства, с целью повышения ценности информации, представленной в СПО, для проведения расследований. В сочетании с рекомендациями и информацией по типологиям такие отзывы могут подтвердить, что с помощью СПО ПФР получают важные для них данные.

Регулирующие органы и ПФР должны работать с финансовыми организациями и УНФПП на основе партнерских отношений с целью предотвращения и противодействия коррупции, в соответствии с Рекомендацией 34, включая предоставление следующей документации:

- Рекомендации или подробные инструкции по требованиям в работе с ПДЛ
- Типологии и признаки отмывания денег, полученных с использованием коррупционных схем
- Реакция по СПО в части наличия коррупционной составляющей там, где это возможно.

СОТРУДНИЧЕСТВО НА МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЕ

86. Эффективное и оперативное сотрудничество на международном уровне важно с точки зрения выявления, замораживания, ареста и конфискации активов, полученных с помощью коррупционных схем. Принимая во внимание сложности при рассмотрении коррупционных дел, в которых имеется международный аспект, органы по ПОД/ФТ и БК должны работать вместе, чтобы исследовать все возможности международного сотрудничества, включая те, которые можно использовать при работе со следственными органами международных финансовых организаций там, где это уместно. Сюда входят органы по БК, которые предоставляют возможность использования международных сетей, основанных соответствующими ПРФ, для получения финансовой информации от своих зарубежных партнеров. Упреждающий подход очень полезен при решении таких вопросов, включая спонтанный обмен информацией между

компетентными органами, и эффективное применение каналов передачи и обмена информацией, которые используются ПФР, в соответствии с правовым режимом государства.

87. Эксперты по БК также должны сотрудничать с органами по ПОД/ФТ, чтобы иметь нормативную базу и соответствующие процедуры, необходимые для упрощения исполнения зарубежных запросов о заморозке/аресте, а также о конфискации доходов и активов, полученных с применением коррупционных схем, основываясь на международных инструментах, например, КООНПК и прочих стандартах, таких как *Рекомендации ФАТФ*.

Органы по БК и ПОД/ФТ должны сотрудничать, чтобы иметь нормативную базу и установленные процедуры, соответствующие требованиям международных стандартов, таких как КООНПК и *Рекомендации ФАТФ*.

Органы по БК должны сотрудничать с ПФР по части эффективного использования международных сетей и механизмов функционирования ПФР в целях улучшения обмена информацией.

ВОЗВРАТ АКТИВОВ

88. В целях выполнения положений настоящего документа, возврат активов означает репатриацию или частичный возврат доходов, полученных незаконным путем, если эти доходы находятся в иностранном государстве. КООНПК предоставляет юридическую базу для возврата активов при рассмотрении случаев коррупции. Это особенно важно именно при рассмотрении дел о коррупции, поскольку доходы, полученные в результате коррупционных правонарушений, зачастую выводятся из страны, в которой произошло коррупционное правонарушение, и либо хранятся в финансовых организациях, либо используются для приобретения активов за рубежом.

89. КООНПК предоставляет правовую базу для возврата активов и посвящает этому вопросу целую главу (Глава V). При рассмотрении таких случаев оптимальным выходом будет анализ всех возможных юридических механизмов сохранения (например, замораживание, удерживания, ареста) и последующего возврата украденных активов. Для конфискации активов могут использоваться следующие юридические механизмы:

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ

ПРИМЕНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ ФАТФ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

- Конфискация и/ или реституция, выплата штрафов или репараций в рамках уголовного дела. Этот механизм требует возбуждения против лица уголовного дела по уголовно наказуемому преступлению. Такие дела ведутся в стране, пострадавшей от деяния, и в странах, где происходило отмывание денег.
- Конфискация без вынесения приговора²⁹. Такие действия направлены скорее против собственности, чем против преступника, и не требуют вынесения приговора. Этот способ конфискации полезен при рассмотрении дел, когда осуждение в уголовном порядке невозможно, например, в тех случаях, когда собственность принадлежала лицу, скрывающемуся от правосудия, или преступнику, который скончался или недоступен для преследования по закону.
- Гражданский иск, поданный в частном порядке. Страна вправе подать гражданский иск в частном порядке по месту нахождения доходов, полученных с применением коррупционных схем, что позволяет пострадавшему государству вернуть доходы, выступая в качестве истца.
- Административная конфискация. Компетентные органы могут конфисковать украденные активы в результате применения или в ходе выполнения административных мер. Исполнение таких процедур, как правило, происходит в рамках судебного надзора в соответствии с местным законодательством.
- Целевые финансовые санкции. В отдельных случаях заморозка активов, в отношении которых имеется подозрение, что они получены незаконным путем, может потребоваться в соответствии с применением международного правового инструмента, например, целевых финансовых санкций, изложенных в соответствии с Решениями Совета Безопасности ООН³⁰.
- Действия со стороны правительства страны. Там, где это применимо, правительство страны может предпринять действия по заморозке активов, чтобы избежать их утечки³¹.

²⁹ Также известная как гражданский процесс против собственности, конфискация

³⁰ Например, см. резолюции Совета Безопасности ООН по Ливии. В резолюции Совета Безопасности ООН 1970 (2011) ОР17 требует заморозки активов, в то время как ОР18 требует возврата указанных активов на более поздней стадии. Похожие положения можно обнаружить в резолюции Совета Безопасности ООН 1973 (2011) (ОР19 и ОР20)

³¹ Статья 54 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

■ Спонтанное раскрытие. Страны, которым стало известно о том, что на их территории находятся украденные активы, могут сообщить эту информацию другой стране, не дожидаясь соответствующего запроса.

90. Оптимальным решением для страны, в которой находятся активы, является оказание помощи стране, которая ищет способы возврата конфискованных активов, в соответствии с обязательствами, установленными в КООНПК и в прочих соответствующих документах. Эти действия возможны в качестве юридической поддержки, оказываемой на регулярной основе, либо в иных формах международного сотрудничества. Кроме того, необходимо удостовериться в наличии механизмов, позволяющих исполнять указания, поступающие из-за рубежа относительно замораживания и конфискации активов (как в рамках уголовного преследования, так и в рамках реализации конфискации без вынесения приговора), за исключением случаев, когда это не совпадает с основными принципами внутреннего законодательства страны. Управление замороженной, арестованной и конфискованной собственностью также является важным условием для повышения эффективности реализации процедуры возврата конфискованной собственности. Страны также могут рассматривать возможность возбуждения дела в отношении активов, полученных с применением коррупционных схем и расположенных в их юрисдикции, даже если запросы о предоставлении юридической поддержки еще не были направлены страной, в которой было совершено коррупционное преступление.

90. Имеется большое количество положений и юридических обязательств, регулирующих возврат активов и не включенных в Рекомендации ФАТФ. Однако стоит отметить, что эффективно разработанная для международного сотрудничества и исполнения процедуры конфискации нормативная база, соответствующая всем требованиям, изложена в КООНПК и *Рекомендациях ФАТФ*, как указано в предыдущем разделе, и ее можно использовать для успешной реализации процедуры возвращения активов, особенно в следующих случаях:

i) отслеживание активов; ii) сохранение (например, замораживание, ограничение использования, арест) активов; iii) ведение судебных процессов и получение распоряжений суда. Возврат активов – следующая стадия процедуры. Кроме того, важно определить существующие инициативы, с помощью которых можно поддержать страны при

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ

ПРИМЕНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ ФАТФ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

реализации процедур по возврату активов и оказать помощь в вопросах международного сотрудничества, такие как Инициатива по возврату украденных активов, разработка которой стала результатом партнерского сотрудничества между Всемирным Банком и Управлением ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН).

Страны должны знать весь спектр юридических механизмов, чтобы быть уверенными в том, что их нормативная база, в рамках которой проводятся конфискации, будет эффективно работать при реализации процедуры возврата активов совместно с механизмами, предусмотренными КООНПК и прочими международными инструментами, предназначенными для БК.

IV. ПРИМЕРЫ УСПЕШНОЙ КООРДИНАЦИИ И СОТРУДНИЧЕСТВА МЕЖДУ ОРГАНИЗАЦИЯМИ ПО ПОД/ФТ И ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ.

Пример 1

ПФР страны «А» заключило соглашения с организациями, ответственными за антикоррупционные мероприятия, на государственном и региональном уровнях. Эти соглашения предусматривают связи между соответствующими организациями в части координации политики ПОД/ФТ и БК.

Пример 2

ПФР страны «Б» установило формальные взаимоотношения с правоохранительными органами, ответственными за расследование коррупционных преступлений, на государственном и региональном уровнях. Такое поле для координации и сотрудничества предоставляет особые преимущества для организаций по борьбе с коррупцией. И его создание привело к хорошим результатам. Имеются следующие преимущества для организаций по БК.

- Прямой онлайн доступ к транзакциям, сообщения о которых поступают в ПФР.
- Прямое сотрудничество между специалистами по БК и специалистами ПФР, включая предоставление со стороны ПФР органам по БК подробного анализа комплексных данных.
- Разработка автоматизированных правил обработки поступающих СПО, что может способствовать выявлению общих точек соприкосновения при расследовании, проводимом органами по БК.
- Концепция упрощения обмена информацией с помощью международной сети ПФР.
-

Пример 3

В стране «В» ПФР является правоохранительным и действует при содействии государственной полиции по борьбе с организованной и международной преступностью. Деятельность по БК и функции возврата активов объединены в одно направление работы, которым занимается ПФР. В этой области также задействованы специалисты по взаимодействию, которые работают с налоговыми органами и органами

исполнительной власти. Организация сделала сотрудничество неотъемлемой частью ежедневной работы, ускорила все процессы и снизила административные барьеры.

Пример 4

ПФР сообщило своему государственному правоохранительному органу о снятии со счета суммы 100 000 евро наличными с указанием для банка, что средства необходимы для «упрощения заключения контрактов». Фактически, денежные средства были переданы иностранному должностному лицу органов государственной власти, и вскоре после этого контракт, подписание которого находилось под вопросом, был заключен. Впоследствии клиенту было предъявлено обвинение в даче взятки иностранному должностному лицу органов государственной власти с целью получения неправомерного преимущества при ведении международного бизнеса. Это пример того, каким образом банки и ПФР могут выявлять платежи, возможно, связанные с коррупцией, путем мониторинга транзакций.

Источник: официальный документ Международной организации органов финансовой разведки Группы Эгмонт (2011).

Пример 5

Группа по расследованию организованной преступности (ГРОП) получает от осведомителя информацию о том, что в их юрисдикции работает нелегальное казино. Кроме того, в сообщениях средств массовой информации говорилось, что это же казино не соблюдает требования в отношении легальной работы в пределах данной юрисдикции. В одном из репортажей сообщалось, что казино не создало необходимый гарантийный фонд в размере 3 миллионов долларов США, позволяющий получить правительственную лицензию на работу. Однако глава одного из министерств, совместно с органом, регулирующим работу казино, сделали публичное заявление о том, что казино работает на законных основаниях и имеет необходимый гарантийный фонд в размере 3 миллионов долларов США.

ГРОП, имея достаточный объем информации, получила ордер на обыск в казино. В ходе обыска ГРОП обнаружила, что казино работает с использованием «двойного» комплекта бухгалтерских книг. Один

комплект предоставляется регулирующим органам (книга № 1), а второй комплект (книга № 2) содержит фактические данные о потоках денежных средств в казино. Параллельно с этой операцией ГРОП сделала запрос в местное ПФР с просьбой помочь установить, был ли создан гарантийный фонд в размере 3 миллионов долларов США, как было заявлено министром. Местное ПФР является чем-то вроде «гибрида» ПФР, имеющего более широкие полномочия, чем стандартные ПФР, а также адаптировало под себя межведомственную концепцию решения поставленных задач. Это означает, что в данном ПФР работал персонал из других подразделений и правоохранительных органов (налоговые, таможенные, полиция, Центральный банк и организация по БК). ПФР установили, что гарантийный фонд в размере 3 миллионов долларов США должен был быть выплачен соответствующему министерству, зарегистрирован и сохранен в Центральном банке. Благодаря использованию концепции целевой рабочей группы, ПФР смогло оперативно выявить, что гарантийный фонд в размере 3 миллионов долларов США не был выплачен, а это значит, что публичное заявление Министра было неправдой. Эта информация была передана Директору организации по БК, в результате чего было инициировано совместное расследование при участии организации по БК и Группы по расследованию организованной преступности при поддержке со стороны ПФР.

Результаты расследования в отношении казино привели к тому, что в их бухгалтерской книге № 2 была обнаружена запись о подозрительной бухгалтерской проводке (200 000 долларов США) в пользу одной очень известной в данной юрисдикции политической партии. Эта сумма была переведена с помощью безналичного перевода со счета казино на счет, связанный с именем указанного ранее политика, но который, тем не менее, контролировался другими людьми. ГРОП и организация по БК получили разрешения на изъятие учетных документов банка по всем счетам, которые были обнаружены в ходе проведения расследования. ГРОП и организация по БК запросили помощь со стороны ПФР в изучении финансовых документов, поскольку сфера компетенции ПФР – это борьба с отмыванием денег и финансированием терроризма, а также владение глубокими знаниями в области финансового анализа.

Анализ финансовых документов выявил сотни подозрительных операций

с наличными в одном местном банке, данные о котором от финансовой организации в ПФР не поступали. Денежные депозиты по неофициальной информации были оформлены лицами, связанными с указанной политической партией под руководством упомянутого политика. Однако фактически вклады в банк делал один человек, назовем его «человек с сумкой», который также являлся членом той же самой политической партии и близким родственником местного процветающего бизнесмена. По результатам разведки, произведенной ПФР и ГРОП, была установлена связь между процветающим бизнесменом и предполагаемой преступной деятельностью.

ГРОП и организация по БК продолжили свое расследование деятельности казино, работы Министра, политической партии и некоторых ее членов. ПФР и Центральный Банк провели совместные проверки соблюдения соответствия законодательным нормам деятельности местного банка, который не сообщил о подозрительных транзакциях. Все привлеченные к расследованию организации работали в тесном сотрудничестве, координировали свои усилия и обменивались информацией.

ГРОП смогла закрыть казино, а организация по БК заручилась поддержкой, которой оказалось достаточно для того, чтобы министр ушел в отставку, банк обязали выплатить штраф, а руководителям банка, некоторым сотрудникам и «человеку с сумкой» были предъявлены обвинения в совершении уголовных преступлений. Организация по борьбе с коррупцией установила более тесные связи с ПФР и ГРОП. ПФР и Центральный Банк начали работать в направлении расширения тесных деловых отношений. ПФР продемонстрировала свою важность и эффективность, предоставив свою поддержку организации по БК и ГРОП.

Источник: официальный документ Международной организации органов финансовой разведки Группы Эгмонт по вопросам коррупции (2011).

Пример 6

В стране «А» были выставлены две банковские тратты со счета частного банка на суммы EUR 373 000 и EUR 2 220 000 соответственно. Тратты были выданы чиновником по вопросам собственности местного муниципалитета в пользу его супруги. Банк посчитал, что такая транзакция может быть расценена как незаконное сокрытие доходов, подлежащих налогообложению, и отправил СПО. ПФР провело

предварительный анализ и оперативно направило информацию в местное отделение полиции. Материал был подвергнут более подробному анализу, после чего было установлено, что доход от собственности, принадлежащей чиновнику, был непропорционален существенному размеру его активов. Также было выявлено, что в качестве канала для перемещения денег с целью личной наживы использовалась фиктивная фирма. Информация, предоставленная финансовой организацией и налоговыми органами, оказалась очень важной для проведения расследования. Расследование можно назвать успешным в основном благодаря совместным усилиям этих организаций. В ходе расследования был произведен ряд обысков и арестов. Чиновнику, помимо прочих правонарушений, было предъявлено обвинение в коррупции, пятерым другим обвиняемым также были предъявлены обвинения в отношении этих правонарушений.

Пример 7

В стране «А» правоохранительные органы отметили вклад, который финансовая разведка внесла в расследования предикатных преступлений, включая коррупцию. ПФР предоставляет правоохранительным органам информацию, которая способствует идентификации финансовых организаций и банковских счетов, в отношении которых проводится расследование, для последующего получения постановлений суда. Расследование дел проводится с привлечением всех отчетов, полученных ПФР, включая сообщения о подозрительных операциях, отчеты о транзакциях крупных сумм наличных, а также отчеты о транзакциях электронных денежных средств. Анализ этих отчетов в контексте расследований дел о коррупции принес свои результаты в виде выявления счетов в оффшорных банках и/или транзакций, которые подтверждают приобретение собственности в зарубежных юрисдикциях. Тактическое исследование, проведенное ПФР, обеспечило следователей информацией о чиновниках, которые имели деловые интересы в других государствах. Данные финансовой разведки, предоставленные ПФР, не только способствуют проведению текущих расследований, но и способствуют оценке финансовых перспектив при проведении расследований, а также влияют на разработку стратегий до начала проведения расследований.

Следующий пример наглядно демонстрирует, какой вклад ПФР вносит в расследование дела о коррупции иностранного должностного лица при участии физического или юридического лица, проводимое правоохранительными органами.

В сообщениях средств массовой информации из Страны «А» говорилось, что компания “Oil and Gas Limited” приобретала товары и услуги для господина Смита, местного чиновника, чтобы оказать влияние на решения, которые он должен был принять в связи с эпизодом, произошедшем с участием этой компании. Компания “Oil and Gas Limited”, расположенная в стране «А», является дочерним предприятием группы компаний “Oil and Gas Group”, которая находится в Стране «Б».

Полицейская служба Страны «Б» предоставила своему ПФР информацию о компаниях “Oil and Gas Limited” и “Oil and Gas Group” в рамках расследования дела об отмывании денег с привлечением коррумпированных государственных чиновников.

Имея в распоряжении эту информацию, ПФР проанализировало свою базу данных и выяснило, что компания “Oil and Gas Limited” финансировалась своей компанией-учредителем, и ее капитал поступал из Страны «Б» на банковский счет, который находился на Карибских островах, а затем через банк-посредник в стране «Б», и в конечном итоге поступал на банковский счет в Стране «А». Было выявлено, что в 21 случае с Карибского счета компании “Oil and Gas Limited” на банковский счет в Стране «А» были переведены одинаковые суммы. Операция производилась в течение одного дня после того, как деньги поступали со счетов компании “Oil and Gas Group”. ПФР также смогло установить счет, который принадлежал компании “Oil and Gas Limited Joint Venture” в банке, который находился в Стране «Б», на который компания “Oil and Gas Limited” переводила деньги со своих счетов в Стране «А». Поскольку банковский счет, расположенный на Карибских островах, находится на территории, которая известна тем, что ее зачастую используют для сокрытия происхождения денежных средств при отмывании денег, и поскольку перевод денег на счет, и перемещение со счета иностранной юрисдикции в течение короткого промежутка времени выглядит нетипично и нерационально с точки зрения экономики, ПФР заподозрило, что такая модель перемещения финансов является признаком отмывания денег.

ПФР передало собранную информацию в полицию. Без данных, предоставленных ПФР, благодаря которым прослеживалась связь страны «Б» с финансами тех лиц, в отношении которых проводилось расследование, было бы сложно продолжать расследование.

БИБЛИОГРАФИЯ

Группа «Эгмонт» (2011), Роль подразделений финансовой разведки в борьбе с коррупцией и возвращении украденных активов, см. www.egmontgroup.org

ФАТФ (2005), Лучшие практики. Международный опыт: Выявление и предотвращение организованных террористами и прочими преступниками попыток транспортировки наличных через границу. Париж, Франция www.fatfgafi.org/documents/guidance/internationalbestpracticesdetectingandpreventingtheillicitcross-bordertransportationofcashandbearernegotiableinstruments.aspx

ФАТФ (2011), Отмывание доходов, полученных с использованием коррупционных схем. Париж, Франция www.fatfgafi.org/documents/documents/laundryingtheproceedsofcorruption.html

ФАТФ (2012а), Международные стандарты борьбы с отмыванием денег, финансированием терроризма и распространением оружия массового уничтожения – Рекомендации ФАТФ. Париж, Франция www.fatf-gafi.org/recommendations

ФАТФ (2012б), Руководство и информационный бюллетень по применению Рекомендаций ФАТФ для борьбы с коррупцией (Информационный бюллетень по вопросам коррупции). Впервые опубликован в 2010 году, внесены изменения в 2012 году. ФАТФ, Париж, Франция, www.fatfgafi.org/topics/corruption/documents/useofthefatfrecommendationstosupportthefightagainstcorruption.html

ФАТФ (2012с), Характерные факторы риска при отмывании доходов, полученных с применением коррупционных схем: оказание поддержки субъектам первичного финансового мониторинга. ФАТФ, Париж, Франция, www.fatfgafi.org/topics/corruption/documents/specificriskfactorsinthelaundryingofproceedsofcorruption-assistancetoreportinginstitutions.html

ФАТФ (2012д), Лучшие практики. Конфискация (Рекомендации 4 и 38) и механизм деятельности по возврату активов. ФАТФ, Париж, Франция, www.fatfgafi.org/documents/guidance/bestpracticesonconfiscationrecommendations4and38andframeworkforongoingworkonassetrecovery.html

ФАТФ (2012е), Оперативные вопросы. Руководство по проведению финансовых расследований ФАТФ, Париж, Франция.

ФАТФ (2013а), Руководство по работе с публичными должностными лицами (Рекомендации 12 и 22). ФАТФ, Париж, Франция, www.fatfgafi.org/documents/guidance/peps-r12-r22.html

