

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ СИСТЕМЫ ДЕНЕЖНЫХ ПЕРЕВОДОВ В КАЗАХСТАНЕ

Эмико Тодороки
Кунтай Челик
Матин Холматов

Июль 2011 года



Целостность финансовых рынков
Развитие финансового и частного секторов
Всемирный банк

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	v
ВЫРАЖЕНИЕ БЛАГОДАРНОСТИ.....	vii
АББРЕВИАТУРЫ И СОКРАЩЕНИЯ	ix
ВВЕДЕНИЕ	1
1. ГЛАВА 1. КАНАЛЫ ДЕНЕЖНЫХ ПЕРЕВОДОВ В КАЗАХСТАНЕ.....	4
1.1 Местные переводы и национальная платежная система.....	4
1.2 Международные переводы по каналам SWIFT	5
1.3 Системы денежных переводов, работающие при банках и Казпочте.....	6
1.4 Переводы через систему «Хавала»	13
1.5 Удаленные финансовые услуги/электронные финансовые услуги.....	15
1.6 Физическая транспортировка наличных денежных средств через границу	16
2. ГЛАВА 2. ОБЪЕМ ЗАФИКСИРОВАННЫХ ИСХОДЯЩИХ И ПОСТУПАЮЩИХ ДЕНЕЖНЫХ ПЕРЕВОДОВ В КАЗАХСТАНЕ.....	23
2.1 Использование данных о денежных переводах в статистике платежного баланса	23
2.2 Оценка объемов неформальных денежных переводов	28
3. ГЛАВА 3. ОТПРАВИТЕЛИ ДЕНЕЖНЫХ ПЕРЕВОДОВ И ПРЕДПОЧИТАЕМЫЕ ИМИ КАНАЛЫ ОТПРАВЛЕНИЯ ПЕРЕВОДОВ	30
3.1 Пользователи каналов отправки денежных переводов в Казахстане	30
3.2 Численность и характеристики трудовых мигрантов	31
4. ГЛАВА 4. РИСК ОТМЫВАНИЯ ДЕНЕГ И ФИНАНСИРОВАНИЯ ТЕРРОРИЗМА, СВЯЗАННЫЙ С ПОСТАВЩИКАМИ УСЛУГ ДЕНЕЖНЫХ ПЕРЕВОДОВ	35
4.1 Случаи отмывания денег и финансирования терроризма в Казахстане	35
4.2 Криминогенная обстановка в Казахстане	36
4.3 Выявленные случаи и каналы отмывания денег.....	40
4.4 Финансирование терроризма и потенциальные каналы	41
4.5 Роль Комитета финансового мониторинга в ПОД/ПФТ	42
4.6 Роль правоохранительных органов в ПОД/ПФТ:	43
5. ГЛАВА 5. ПРАВОВАЯ И НОРМАТИВНАЯ БАЗА, РЕГУЛИРУЮЩАЯ ДЕНЕЖНЫЕ ПЕРЕВОДЫ И ПРОВОЗ НАЛИЧНЫХ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ	45
5.1 Соответствующие рекомендации ФАТФ и проблемы, связанные с их реализацией.....	45
5.2 Законы и нормативные акты, применяемые в Казахстане	46
5.3 Вопросы и требования общего характера	58
6. ГЛАВА 6. НАДЗОР ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПОСТАВЩИКОВ УСЛУГ ДЕНЕЖНЫХ ПЕРЕВОДОВ	65
6.1 Органы надзора	65
6.2 Изучение банков.....	65
6.3 Выполнение требований банками.....	66
6.4 Санкции.....	66
7. ГЛАВА 7. РЕКОМЕНДАЦИИ ОТНОСИТЕЛЬНО МЕР ПОЛИТИКИ	68
7.1 Улучшение доступа к официальным системам перевода денег и содействие их расширенному использованию	69
7.2 Изучение неофициальных систем денежных переводов типа «Хавала» и их преобразование в официальные системы.....	72
7.3 Обеспечение прозрачности потоков мигрантов и точности соответствующей статистики	73

7.4	Усиление нормативной и надзорной структуры, связанной с АСДП	74
7.5	Предотвращение злоупотребления АСДП в целях ОД и ФТ	79
Приложение 1.	Иллюстрация к системе SWIFT	81
Приложение 3.	Демографическое и географическое проникновение в отдельные страны	84
Приложение 4.	Задекларированные данные по входящим и исходящим наличным денежным средствам (в долл. США)	86
Приложение 5.	Миграционная политика в Казахстане и рекомендации по ее совершенствованию	89
Приложение 6.	Маршруты трафика опиатов афганского происхождения	91
Приложение 7.	Перечень террористических и экстремистских организаций, изданный КФМ (по состоянию на январь 2011 года)	92
Приложение 8.	Соответствующие рекомендации из числа 40+9 ФАТФ	93
Приложение 9.	Международный опыт регулирования рынков денежных переводов	95
БИБЛИОГРАФИЯ		100

ПЕРЕЧЕНЬ ТАБЛИЦ, РИСУНКОВ И ВСТАВОК

Таблицы

Таблица 1	Экономические показатели Казахстана
Таблица 2	Сведения о миграции
Таблица 3	Сведения о денежных переводах
Таблица 4	Операции, проведенные через МСПД и СМК
Таблица 5	Филиалы, пункты обслуживания и партнерские ОДП банков Казахстана
Таблица 6	Комиссия за перевод 200 долл. США и 1000 долл. США
Таблица 7	Теневая экономика в 21 стране переходного периода
Таблица 8	Консолидированный платежный баланс Республики Казахстан
Таблица 9	Общий объем операций по переводу денежных средств через ОДП и почтовую систему
Таблица 10	Переводы рабочих, отправленные в 2009 и 2010 годах (в млн. долл. США) Переводы физических лиц (в млн. долл. США), в разбивке по регионам, и 5 самых распространенных стран по категориям
Таблица 11	Компенсации сотрудников (ПБ, в млн. долл. США)
Таблица 12	Пользователи каналов отправки денежных переводов
Таблица 13	Отдельные показатели по квотам
Таблица 14	Обследование деловой среды и деятельности предприятий в Казахстане: факторы, сдерживающие развитие бизнеса
Таблица 15	Статистика по преступлениям
Таблица 16	Изъятие наркотиков в Казахстане
Таблица 17	Объем контрабанды товаров (в тенге)
Таблица 18	Количество выявленных случаев отмывания денег
Таблица 19	Основные требования относительно НПК
Таблица 20	Перечень документов, необходимых для надлежащей проверки клиента субъектами финансового мониторинга
Таблица 21	Требования, применимые к денежным переводам без открытия счета
Таблица 22	Требования о НПК согласно закону о ПОД/ПФТ
Таблица 23	Информация, необходимая при проведении переводов без открытия счета
Таблица 24	Санкции за нарушение закона о ПОД/ПФТ
Таблица 25	
Таблица A4.1	Количество деклараций (входящие)
Таблица A4.2	Задекларированная сумма (входящие)
Таблица A4.3	В среднем на декларацию (входящие)
Таблица A4.4	Количество деклараций (исходящие)
Таблица A4.5	Задекларированная сумма (исходящие)
Таблица A4.6	В среднем на декларацию (исходящие)

Рисунки

Рис. 1	Демографическое и географическое проникновение филиалов
Рис. 2	Демографическое и географическое проникновение филиалов (с учетом пунктов обслуживания)
Рис. 3	Средний размер комиссии ОДП за перевод 200 долл. США (%) на популярных направлениях
Рис. 4	Распространенная схема платежей, используемая в неформальной торговле

- Рис. 5 Общее количество деклараций
- Рис. 6 Общая сумма деклараций (в долл. США)
- Рис. 7 Средняя сумма деклараций (в долл. США)
- Рис. 8 Количество деклараций о ввозе валюты
- Рис. 9 Сумма задекларированного ввоза валюты (в долл. США)
- Рис. 10 Количество деклараций о вывозе валюты
- Рис. 11 Сумма задекларированного вывоза валюты (в долл. США)
- Рис. 12 Средние значения декларируемых сумм в 2007-2010 годах (долл. США)
- Рис. 13 Объемы контрабандного провоза наличных денежных средств (тенге)
- Рис. А1.1 Денежный перевод через систему SWIFT
- Рис. А6.1 Маршруты наркотрафика из Афганистана в Российскую Федерацию и в Европу

Вставки

- Вставка 1 Статья 193. Легализация денежных средств или иного имущества, приобретенного
 незаконным путем
- Вставка 2 Статья 233-3. Финансирование экстремизма или террористической деятельности

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящий отчет об исследовании альтернативных систем денежных переводов был подготовлен по запросу Правительства Республики Казахстан на оказание технического содействия в рамках Программы совместных экономических исследований (ПСЭИ). ПСЭИ Казахстана и Всемирного банка лежит в основе Стратегии партнерства со страной. Как инновационный инструмент ПСЭИ финансируется посредством механизма разделения расходов, согласованного между Правительством Казахстана и Всемирным банком. Конкретная направленность и масштаб программы экономических исследований определяются Правительством ежегодно, с учетом рекомендаций Всемирного банка, и в настоящее время программа содержит четыре ключевых компонента: реформы системы государственного управления; развитие человеческих ресурсов; контроль макроэкономических и финансовых рисков; и повышение конкурентоспособности экономики. В этом контексте исследование альтернативных систем денежных переводов явилось частью программы реформ системы государственного управления, направленной на повышение эффективности и результативности деятельности государственного сектора.

Республика Казахстан – это быстро развивающаяся страна с динамичной экономической средой. Стремительный рост экономики и хорошие взаимоотношения Казахстана с соседними и прочими странами делают его привлекательным для иностранных инвестиций, предпринимателей и трудовых ресурсов. Большая протяженность границ и стратегическое расположение создают гигантский потенциал для международных экономических связей с соседними регионами. Именно в результате этого зарегистрированный объем переводов денежных средств за пределы страны значительно вырос за последнее десятилетие. Согласно статистическому справочнику Всемирного Банка «Миграция и денежные переводы» объем переводов денежных средств за пределы Казахстана составил более 3 млрд. долл. США в 2010 году, что в десять раз превышает объем переводов в Казахстан извне. Поскольку экономика Казахстана быстро растет, предполагается, что объем трансграничных денежных переводов также будет увеличиваться.

В то же время, увеличение объема денежных переводов создает потенциальную угрозу отмывания денег и финансирования терроризма (ОД/ФТ). Нормативно-правовая база в отношении денежных переводов в Казахстане была жесткой, но довольно сложной и многоступенчатой. Вероятно, это стало одной из причин того, что большие объемы неофициальных денежных переводов проводятся вне официальной системы, представляя собой еще большую угрозу. Трудовые мигранты, которые не всегда имеют удостоверения личности, требуемые финансовыми учреждениями, а также физические и юридические лица, которые хотят избежать уплаты налогов и таможенных пошлин, используют неофициальные каналы денежных переводов, такие как физическая транспортировка наличных денежных средств через границу и система «Хавала». Существует высокий риск того, что неформальные денежные переводы могут быть использованы в схемах легализации доходов от преступной деятельности и финансирования терроризма, поскольку к ним не применяются какие-либо меры регулирования. Они также вызывают озабоченность в связи с вопросом защиты прав клиентов. В этом отношении в Казахстане, как и в любой другой стране, для предотвращения и выявления преступлений, связанных с ОД/ФТ, необходимы прозрачность и целостность экономической и финансовой среды и, в частности, каналов денежных переводов.

В данном отчете об исследовании рассматриваются эти выводы и предлагаются рекомендации относительно мер политики, призванных повысить целостность финансового рынка, одновременно поддерживая доступ к финансовым ресурсам и расширяя использование официальных систем денежных переводов.

Нам бы хотелось поздравить власти Республики Казахстан с проведением этого исследования, являющегося важным начинанием, и поблагодарить их за всю ту поддержку, которую они оказали группе исследователей.

Т. Тунк Яник

Директор

Восточно-Азиатский и Тихоокеанский регион и
глобальная практика в вопросах финансовых
систем

Развитие финансового и частного сектора

Всемирный банк

Жерардо М. Коррочано

Директор

Регион Восточной Европы и Центральной Азии
и глобальная практика в вопросах инноваций,
технологий и предпринимательства

Развитие финансового и частного сектора

Всемирный банк

ВЫРАЖЕНИЕ БЛАГОДАРНОСТИ

Настоящий отчет составлен группой специалистов Всемирного банка, в состав которой вошли Эмико Тодороки (руководитель группы), Кунтай Челик и Матин Холматов. Мы выражаем признательность Судхаршану Канагараджа, Ильясу Сарсенову, Хеманту Батиджал и Михелю Дж. ван Дейку, которые были рецензентами данного отчета и предоставили ценные предложения и комментарии. Команда проекта Всемирного банка также выражает благодарность Софи Сиртайн за предоставленные комментарии и предложения.

Команда проекта выражает особую признательность Клаудио Стролиго, руководителю консультационного (обучающего) проекта УНП ООН/Всемирного банка по вопросам противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма, и Жану Денису Пезме, руководителю отдела целостности финансовых рынков, за их ценную поддержку, руководство и вклад в работу на протяжении всего проекта.

Мы выражаем самую искреннюю признательность Моту Кониши, региональному директору по Центральной Азии, Себнем Аккайя, главе представительства Всемирного банка в Казахстане, сотрудникам представительства Всемирного банка в Казахстане Саламат Куссаиновой, Гульмире Акшатыровой, Екатерине Савинцевой и Акулу Кушановой, а также Жылдыз Асанбаевой, ассистенту руководителя консультационного (обучающего) проекта УНП ООН/Всемирного банка по вопросам противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма, за всю техническую и административную поддержку, которую они оказали миссиям, работавшим в Казахстане.

Данный отчет не мог бы быть подготовлен без содействия различных учреждений и специалистов Республики Казахстан. Мы высоко ценим поддержку, оказанную председателем Комитета финансового мониторинга г-ном Мусирали Утебаевым, который был спонсором данного исследования. Мы высоко ценим активную и ценную помощь, оказанную сотрудниками Комитета финансового мониторинга (КФМ), в частности Дианой Петуховой, Асылбеком Естурлы и Айбеком Саттыбаевым в организации встреч с соответствующими государственными ведомствами и финансовыми учреждениями и координации потока информации. Мы очень благодарны Динаре Ниязовой и подотчетным ей менеджерам, а также другим сотрудникам Национального Банка Республики Казахстан за активное сотрудничество и предоставление ценной информации, данных и комментариев.

В завершении мы хотели бы также поблагодарить следующие государственные ведомства, институты гражданского общества, частные компании и их сотрудников, которые нашли время, чтобы встретиться с нами во время нашей полевой работы в Казахстане. Ниже приведен перечень учреждений, которые посетила миссия:

- Комитет по финансовому мониторингу
- Национальный банк Республики Казахстан
- Министерство иностранных дел
- Комитет таможенного контроля
- Комитет национальной безопасности
- Министерство труда
- Финансовая полиция
- Миграционная полиция

- Агентство по надзору и регулированию финансовых организаций (позднее объединено с НБРК)
- Казпочта
- Союз «Атамекен»
- Ассоциация микрофинансовых организаций Казахстана
- Союз фермеров
- Сеть частных обменных пунктов
- Форум предпринимателей
- Партнерство «Евразия» в сфере законодательства и защиты окружающей среды
- Общественный фонд «Ар. Рух. Хак»
- Ассоциация «Шанырак»
- Представители узбекской диаспоры
- Представители таджикской диаспоры
- АО «Азия Кредит Банк»
- АО ДБ «Альфа-Банк»
- АО «БТА Банк»
- Банк «Альянс»
- АО «Банк ЦентрКредит»
- АО «Евразийский банк»
- АО ДБ «Таиб Казахский банк»
- Народный банк Казахстана

АББРЕВИАТУРЫ И СОКРАЩЕНИЯ

BEEPS	Обследование деловой среды и деятельности предприятий
EUR	Евро – денежная единица Евросоюза
SWIFT	Сообщество всемирных межбанковских финансовых телекоммуникаций
WDI	Показатели мирового развития
WU	Система «Вестерн Юнион» (Western Union)
АБР	Азиатский банк развития
АСДП	Альтернативные системы денежных переводов
АФН РК	Агентство Республики Казахстан по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций
ВБ	Всемирный банк
ВВП	Валовый внутренний продукт
ВНД	Валовый национальный доход
ЕАГ	Евразийская группа
ЕКНП	Единый классификатор назначения платежей
ИСДП	Интегратор систем денежных переводов
КГПМ	Консультативная группа по оказанию помощи малоимущим
КНБ	Комитет национальной безопасности
КФМ	Комитет по финансовому мониторингу
КЦМР	Казахстанский центр межбанковских расчетов
МСПД	Межбанковская система переводов денег
НБРК	Национальный банк Республики Казахстан
НДС	Налог на добавленную стоимость
НПО	Неправительственная организация
НПК	Надлежащая проверка клиента
ОАЭ	Объединенные Арабские Эмираты
ОД	Отмывание денег
ОДП	Оператор денежных переводов
ПБ	Платежный баланс
ПОР	Подход, основанный на рисках
ПОД/ПФТ	Противодействие отмыванию денег и финансированию терроризма
ПСЭИ	Совместная программа экономических исследований
ПФР	Подразделение финансовой разведки
ПФТ	Противодействие финансированию терроризма
РНН	Документ, подтверждающий регистрационный номер налогоплательщика
РПБ5	Руководство по сведению платежного баланса 5
РПБ6	Руководство по сведению платежного баланса 6
СМК	Система межбанковского клиринга
СНГ	Содружество независимых государств
СПО	Сообщение о подозрительной операции
УНП ООН	Управление ООН по наркотикам и преступности
ФАТФ	Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег
ФП	Финансовая полиция
ФТ	Финансирование терроризма

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

1. Настоящий отчет об исследовании альтернативных систем денежных переводов был подготовлен по запросу Правительства Республики Казахстан на предоставление технического содействия в рамках Программы совместных экономических исследований (ПСЭИ). Основные задачи обзора альтернативных систем денежных переводов (АСДП) делятся на две части. Во-первых, это предоставление информации и проведение анализа: а) характера, тенденций и объемов денежных переводов через формальные и неформальные каналы; б) использования систем АСДП и степени их уязвимости к отмыванию денег и финансированию терроризма, а также с) соответствующих законов и нормативных актов, регулирующих вопросы денежных переводов. Во-вторых, отчет имеет целью выработку для органов власти Казахстана рекомендаций, направленных на поддержку эффективных и безопасных потоков денежных переводов, что призвано способствовать переходу от использования неформальных каналов денежных переводов к формальным.

2. Для целей настоящего исследования под термином «альтернативная система денежных переводов» подразумеваются небанковские официальные и неформальные системы переводов. Таким образом, в настоящем обзоре будут проанализированы в основном потоки денежных переводов через операторов денежных переводов (ОДП), а также через неформальные каналы, такие как система «Хавала». В целях сравнения будут рассмотрены денежные переводы с использованием банковской системы. В обзоре также анализируются перемещения наличных средств через границы в той степени, в какой этот путь является способом неформального перевода денег.

Объем денежных переводов

3. Казахстан, безусловно, отправляет больше платежей, чем получает. Сумма исходящих платежей намного превышает сумму входящих платежей. Например, в 2010 году зафиксирована отправка свыше 3 млрд. долл. США, в то время как поступление платежей зафиксировано на уровне 291 млн. евро.

4. В свете существенного роста объемов денежных переводов Национальный банк Казахстана (НБК) предпринял меры по повышению качества статистики о денежных переводах. До 2009 года НБК не собирал данные о денежных переводах, отправляемых или получаемых через ОДП. Однако после внесения изменений в систему отчетности в 2009 году НБК существенно расширил механизм сбора информации о международных денежных переводах. С 1 апреля 2011 года Национальным Банком осуществляется сбор детализированной статистической информации по переводам денег через корреспондентские счета банков и ОДП, с учетом секторов экономики, резидентства и страны отправителей денег и бенефициаров, валюты и кода назначения платежа.

5. Тем не менее, для того чтобы точно оценивать объемы денежных переводов, совершаемых трудовыми мигрантами, НБК должен осуществлять дополнительные исследования, поскольку каналы денежных переводов используются не только трудовыми мигрантами. Фактически, можно сказать, что использование каналов денежных переводов иными лицами, отличными от трудовых мигрантов, преобладает, и это одно из уникальных свойств рынка денежных переводов в Казахстане. К примеру, каналы денежных переводов используются резидентами для переводов, связанных с приобретением автомобилей или других товаров. Кроме того, переводы без открытия счета с целью финансирования деловых операций запрещены, однако несмотря на это платежи за товары через каналы переводов денег остаются, похоже, обычной практикой. Эти переводы нередко регистрируются как «безвозмездные», хотя этого делать не разрешено, и поэтому

требуется дополнительный анализ данных, предоставляемых субъектами финансового мониторинга.

6. С учетом вышесказанного, для получения более точной и четкой картины с переводами денег рабочими мигрантами и для отделения их от других видов переводов требуется усиление процедуры анализа и проверки данных, предоставляемых субъектами финансового мониторинга. Со стороны НБК приняты некоторые меры по решению данного вопроса, но, судя по всему, процесс изучения должен быть непрерывным.

Формальные и неформальные каналы денежных переводов

7. Рынок денежных переводов в Казахстане является высококонкурентным, на нем работает большое количество ОДП, действующих через банки и Казпочту, а некоторые банки и Казпочта также предлагают собственные услуги в сфере денежных переводов. Кроме того, банки предоставляют услуги по отправке денег без открытия счета через систему SWIFT. Всего услуги денежных переводов по всей стране предлагают свыше 2000 банковских отделений и около 1000 офисов Казпочты. Тарифы за денежные переводы по основным направлениям в Казахстане являются относительно низкими по сравнению со многими другими странами.

8. Несмотря на наличие конкурентной рыночной среды, эти формальные каналы не используются в максимальной степени. На деле большие объемы наличности физически перевозятся через границы. Кроме того, имеются свидетельства, подтверждающие наличие поставщиков неформальных услуг денежных переводов, и использование услуг таких поставщиков является весьма распространенным явлением при взаиморасчетах за неформальные торговые сделки.

9. Обзор, проведенный Азиатским Банком Развития (АБР 2008 год) показывает, что около 80% переводов осуществляются путем физического провоза денег через границы самими мигрантами, их друзьями и родственниками или другими лицами для передачи семьям. Остальные 20% переводов отправляются через банки/ОДП и почтовые каналы перевода денег. Собеседования, проведенные с представителями диаспор, подтвердили, что данная оценка сохраняет свою актуальность, и провоз наличных денежных средств через границу остается наиболее распространенным методом отправки денег домой.

10. В Казахстане работает также и неформальная система переводов («Хавала»), хотя и в строго контролируемых условиях. Свидетельств того, что система денежных переводов по типу «Хавала» систематически используется преступными лицами нет. Похоже, что эта система используется для финансирования неформальных торговых операций. Предприниматели, занимающиеся неформальной торговой деятельностью, предпочитают использовать эти услуги по той причине, что у них нет правильной документации для использования формальных каналов перевода денег. Главные свойства операций типа «Хавала» в Казахстане: (i) они в основном используются для оплаты за неофициально поставляемый импорт; (ii) новые клиенты принимаются только по рекомендации от известных лиц; (iii) они выставляют комиссию в размере около 1%, что ниже, чем комиссия за формальные денежные переводы; и (iv) операции на мелкие суммы (менее 10 тыс. долл. США) не совершаются.

Причины, обуславливающие ограниченное использование формальных каналов денежных переводов

11. Причин, по которым предпочтение отдается неформальным каналам, несколько: низкий уровень доверия к финансовым системам, культурные и поведенческие факторы, вопросы налогообложения, а также проблемы, связанные с работой финансовых систем в странах назначения. Эти факторы способствуют тому, что многие люди пользуются наличными деньгами и провозят наличность вместо того, чтобы принимать и отправлять деньги через действующие финансовые системы. Кроме того, в Казахстане распространена неформальная экономика, объем которой, по оценкам, составляет около 40% ВВП, и неформальный бизнес предпочитает неформальные финансовые транзакции.

12. Хотя в Казахстане и имеется большое количество пунктов по оказанию услуг денежных переводов через банки и систему Казпочты, учитывая большую территорию страны, эти пункты не всегда доступны в удаленных районах, где люди зачастую вынуждены пользоваться неформальными или нерегулируемыми услугами. Некоторые из регулируемых компаний денежных переводов, предлагающие услуги с относительно более низкой комиссией, доступны не везде, но при этом могут быть доступны услуги компаний с высокой комиссией. Отчасти из-за того, что компании, специализирующиеся на денежных переводах, могут работать в Казахстане только через банки и Казпочту, количество пунктов обслуживания ограничено филиалами и почтовыми отделениями. Для того чтобы удовлетворить спрос со стороны населения в удаленных районах, количество имеющихся пунктов обслуживания должно быть увеличено.

13. Опасения, что их действия могут стать объектом внимания со стороны налоговых властей, а средства будут заблокированы финансовыми учреждениями или властями, приводят к тому, что некоторые люди предпочитают оставаться в тени. В сочетании с обременительными требованиями относительно документации, эти факторы служат причиной того, что многие резиденты и нерезиденты, а также предприниматели избегают пользоваться формальными денежными переводами и финансовыми услугами.

Риски отмывания денег и финансирования терроризма, связанные с неформальными переводами

14. Имеющиеся сведения и информация от правоохранительных органов не содержат доказательств того, что каналы денежных переводов, в частности, альтернативные системы переводов, используются для отмывания денег и финансирования терроризма. В нескольких случаях возникали подозрения, и были заведены дела, но они не завершились уголовным преследованием или приговором. Это не означает, что поставщики неформальных услуг денежных переводов неуязвимы перед проблемой отмывания денег и финансирования терроризма. Хотя они, судя по всему, используются в основном в коммерческих целях, отсутствие доступных записей и контроля делают неформальные каналы перевода денег более уязвимыми с точки зрения злоупотребления преступниками в целях отмывания денег и финансирования терроризма.

15. Борьба с рисками отмывания денег и финансирования терроризма с использованием альтернативных систем денежных переводов требует синхронизированных действий со стороны правоохранительных органов, подразделения финансовой разведки и регулирующих/надзорных органов. Поскольку система ПОД/ПФТ является относительно новой для Казахстана, сотрудничество и координация действий между этими государственными агентствами начались совсем недавно, и налицо потребность в срочном усилении этой работы.

Недокументированные трудовые мигранты как источник неформальных потоков денежных переводов

16. В связи с быстрым ростом экономики Казахстан является популярным местом среди трудовых мигрантов. Ежегодные квоты делают упор на квалифицированную рабочую силу, однако при этом сохраняется существенный спрос на неквалифицированную рабочую силу. Кроме того, процесс и процедуры найма иностранных рабочих обременительны, требуют больших затрат времени и средств, и эти факторы не стимулируют следование официальным процедурам ни со стороны работодателей, ни со стороны рабочих. Это, в свою очередь, привело к тому, что в Казахстане все время увеличивается численность неофициальных трудовых мигрантов. Недокументированный статус мигрантов вынуждает их обходить формальные каналы денежных переводов.

Законодательная и нормативная база, регулирующая денежные переводы

17. В Казахстане действует строгая законодательно-нормативная база, регулирующая денежные переводы. Однако действующая законодательная и нормативная база, связанная с денежными переводами, разбросана по нескольким законам и нормативным актам, что делает ее очень трудной в исполнении и реализации. Различные законы и нормативные акты охватывают отдельные аспекты денежных переводов с учетом разных задач.

18. Закон о ПОД/ПФТ был принят в Казахстане в 2009 году. Он обязывает субъекты финансового мониторинга предпринимать базовые меры по ПОД/ПФТ, такие как надлежащая проверка клиента (НПК), мониторинг, хранение записей и требования о сообщении о подозрительных операциях (СПО). ОДП не подчиняются напрямую законам или нормативным актам Казахстана, поскольку их лицензирование в Казахстане не осуществляется. Они работают только через агентские соглашения с банками и Казпочтой. Таким образом, ответственность за соответствие систем денежных переводов требованиям законодательства о ПОД/ПФТ лежит на банках и Казпочте.

19. Хотя основные элементы мер по ПОД/ПФТ, предписанных стандартами ФАТФ, были внедрены, технические пробелы тем не менее остаются. Например, закон о ПОД/ПФТ применяется к денежным переводам не в полной мере и ограничивается следующими операциями:

- денежные переводы за границу на счета (депозиты), открытые на анонимных лиц; получение денег из-за границы со счетов (депозитов), открытых на анонимных лиц, осуществляемые как единичные операции, а также операции, совершаемые в течение семи последовательных календарных дней;
- платежи и переводы денег, осуществляемые клиентом на безвозмездной основе в пользу другого лица.

20. Охват денежных переводов требованиями ПОД/ПФТ также ограничен, поскольку требования ПОД/ПФТ применяются ко всем безналичным переводам независимо от характера и типа перевода (за исключением переводов на суммы, не превышающие 1000 долл. США/евро). Во-вторых, пороговое значение, после превышения которого вступают в силу требования о НПК, установлены на слишком высоком уровне в 2 млн. тенге (около 13 400 долл. США) или эквиваленте в другой валюте. Стандарты ФАТФ допускают исключения из требований о НПК в случае, если сумма перевода составляет до 1000 долл. США или евро.

21. Хотя объем требований о проведении НПК в законе о ПОД/ПФТ ограничен, имеются другие законы и нормативные акты, например, о валютном регулировании и «безналичных платежах и

переводах», которые применимы к денежным переводам и заполняют собой некоторые пробелы. Однако комбинированные требования, проистекающие из различных законов и нормативных актов, в частности, относительно НПК и идентификации клиента, являются обременительными. Например, необходимо собирать различные сведения о клиентах – как об отправителях, так и о получателях денежных переводов. Разные законы и нормативные акты требуют предоставления сведений, которые несколько различаются. Кроме того, действующая законодательная и нормативная база не позволяет недокументированным или неофициальным рабочим отправлять деньги через финансовые учреждения.

22. Текущий режим СПО требует, чтобы финансовые учреждения документировали СПО до осуществления транзакции. Затем у КФМ есть 24 часа на реагирование, или же он может приостановить операцию на три дня. Дальнейшая обработка подозрительных операций не допускается. Однако, с другой стороны, финансовые учреждения могут ставить КФМ в известность и после совершения операции, в течение 3 часов после операции или в течение 24 часов после выявления таких операций. Бизнес сообщество уже выражало ранее озабоченность по поводу приостановления операций. Хотя транзакции, по которым возникли подозрения из-за совпадений со списком лиц и организаций, вовлеченных в финансирование терроризма и экстремизма, должны быть незамедлительно приостановлены до совершения операции, существующие требования, похоже, также стимулируют финансовые учреждения докладывать о других видах подозрительных операций после того, как такие операции завершены. Было бы полезно получить дополнительные инструкции от КФМ, устанавливающие и обеспечивающие правильное информирование о подозрительных операциях. При этом важно гарантировать, чтобы приостановки операций были сведены к минимуму и финансовые транзакции осуществлялись как можно быстрее. Важно также обеспечить, чтобы ненужные задержки транзакции не послужили для клиентов предупреждением о ведущейся проверке.

23. В Казахстане разработан проект Закона Республики Казахстан «О внесении дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам «электронных денег». По состоянию на 1 июля 2011 года данный законопроект одобрен Парламентом Республики Казахстан. Приветствуется введение новых методов платежа, таких как финансовые услуги, оказываемые через мобильные телефоны, поскольку это расширит доступ к финансовым услугам и сделает их более удобными. Однако выпуск электронных денег без установления личности клиента в размере до 100 МРП¹ (около 900 долл. США) вызывает озабоченность с точки зрения ПОД/ПФТ. Необходимо провести оценку рисков ОД/ФТ, связанных с использованием электронных денег в небольших объемах. По итогам оценки рисков властям рекомендуется принимать в расчет подход, основанный на рисках, при открытии счетов на небольшие суммы.

24. В настоящее время надзор с точки зрения ПОД/ПФТ является ограниченным. Кроме того, анализ денежных переводов через специализированные компании все еще осуществляется в ограниченных объемах. Необходимо установить всеобъемлющий и тщательный надзор за соблюдением требований по ПОД/ПФТ, и этот надзор не должен ограничиваться установлением факта подачи отчетов о подозрительных операциях. Большая часть проверок денежных переводов, проведенных до сегодняшнего дня, была инициирована только по фактам очевидных подозрений (например, некоторые крупные переводы)

Стратегические рекомендации

¹ Месячный расчетный показатель (МРП) - показатель, используемый в Республике Казахстан для исчисления пенсий, пособий и иных социальных выплат, а также для применения штрафных санкций, расчёта налогов и других платежей.

25. В нижеследующей таблице приводится обобщенная информация о рекомендациях, которые могут внести вклад в совершенствование законодательной и нормативной базы, регулирующей альтернативные системы денежных переводов и предотвращение злоупотреблений этими системами в целях отмывания денег и финансирования терроризма:

Рекомендация	Приоритетность	Сроки	Тип рекомендации	Ответственная организация
1. Улучшение доступа к формальным услугам денежных переводов и стимулирование их использования				
<i>Рассмотрение Национальным Банком вопроса о возможности осуществления системами переводов денег (ОДП) переводных операций на территории Казахстана без посредничества банков и АО «Казпочта»</i>	Высокая	Долгосрочная	Стратегическая	НБК
<i>Сокращение требований относительно сбора некоторых сведений</i>	Высокая	Краткосрочная	Стратегическая	НБК и КФМ
<i>Либерализация требований, применимых при переводе средств через банковские счета на коммерческие цели</i>	Высокая	Краткосрочная	Стратегическая	НБК
<i>Стимулирование использования систем денежных переводов посредством повышения информированности и через обучение потребителей</i>	Средняя	Среднесрочная	Техническая	НБК
<i>Повышение уровня доверия к формальным каналам перевода денег и к формальному сектору в целом</i>	Средняя	Долгоср.	Стратегическая и техническая	НБК с Правоохранительными органами (ПОО)
2. Изучение неофициальных систем денежных переводов типа «Хавала» и их преобразование в официальные системы				
<i>Изучение неофициальных систем денежных переводов типа «Хавала» и их преобразование в официальные системы</i>	Высокая	Среднесрочная	Техническая	АБЭКП, МВД, КНБ, ГП с участием НБРК и МФ (КФМ)
3. Обеспечение прозрачности миграционных потоков и достоверности статистики				
<i>Усиление процедур найма иностранных рабочих</i>	Высокая	Среднесрочная	Стратегическая	Министерство труда (Минтруд)
<i>Улучшение процессов оценки квот на рабочую силу и их распределения по</i>	Средняя	Среднесрочная	Техническая	Минтруд

Рекомендация	Приоритетность	Сроки	Тип рекомендации	Ответственная организация
<i>категориям</i>		– долгосрочная.		
4. Усиление нормативной и надзорной базы, регулирующей АСДП				
<i>Гармонизация законов и нормативных актов, относящихся к денежным переводам</i>	Высокая	Средне-срочная	Стратегическая и техническая	НБК и КФМ
<i>Уточнение и оптимизация денежных переводов без открытия счета</i>	Высокая	Кратко-срочная	Стратегическая и техническая	НБК
<i>Применение требований по ПОД/ПФТ ко всем видам денежных переводов</i>	Средняя	Кратко-срочная.	Стратегическая и техническая	КФМ
<i>Утверждение правил, применимых к безналичным переводам</i>	Средняя	Кратко-срочная	Стратегическая и техническая	НБК и КФМ
<i>Упрощение требований относительно надлежащей проверки клиента, применимых к физическим и юридическим лицам</i>	Высокая	Кратко-срочная.	Стратегическая и техническая	НБК и КФМ
<i>Улучшение системы информирования о подозрительных сделках</i>	Высокая	Кратко-срочная.	Стратегическая и техническая	КФМ
<i>Тщательная проработка нормативной базы по электронным деньгам</i>	Высокая	Кратко-срочная. – средне-срочная	Стратегическая и техническая	НБК
<i>Улучшение надзора за денежными переводами</i>	Средняя	Кратко-срочная. – средне-срочная	Техническая	НБК
<i>Разработка и выпуск инструкций</i>	Высокая	Кратко-срочная. – средне-срочная	Техническая	НБК и КФМ
<i>Уточнение вопроса о применении санкций за нарушения закона о ПОД/ПФТ</i>	Высокая		Техническая	НБК
5. Предотвращение злоупотреблений АСДП для ОД и ФТ				
<i>Понимание и формализация неофициальных систем переводов типа «Хавала»</i>	Высокая	Средне-срочная	Техническая	Финансовая полиция, Министерств о внутренних

Рекомендация	Приоритетность	Сроки	Тип рекомендации	Ответственная организация
				дел, Комитет национальной безопасности, Генеральная прокуратура с участием НБК и Министерства финансов (КФМ)
<i>Улучшение процессов выявления фактов физического провоза через границу денежных средств незаконного происхождения</i>	Средняя	Средне-срочная	Техническая	Таможенные органы
<i>Улучшение сотрудничества между правоохранительными органами</i>	Средняя	Средне-срочная. – долгосрочная.	Стратегическая и техническая	Все ПОО и статистическое агентство

ВВЕДЕНИЕ

1. Основные задачи обзора альтернативных систем денежных переводов (АСДП) делятся на две части. Во-первых, они заключаются в предоставлении информации и проведении анализа: а) характера, тенденций и объемов денежных переводов через формальные и неформальные каналы; б) использования систем АСДП и степени их уязвимости к отмыванию денег и финансированию терроризма, а также с) соответствующих законов и нормативных актов, касающихся денежных переводов. Во-вторых, отчет имеет целью выработку рекомендаций для органов власти Казахстана, направленных на поддержку эффективных потоков денежных переводов с обеспечением их целостности.

2. Для целей настоящего исследования под термином «альтернативная система денежных переводов» подразумеваются небанковские официальные и неформальные системы переводов. Таким образом, в настоящем обзоре будут в основном проанализированы потоки денежных переводов через операторов денежных переводов (ОДП), а также через неформальные каналы, такие как система «Хавала». С целью сравнения в этом обзоре будут рассмотрены денежные переводы с использованием банковской системы, а также проанализированы перемещения наличных денежных средств через границы (в качестве способа неформального перевода денег).

3. При подготовке данного обзора были использованы, хотя и не полностью, предыдущие исследования объемов и каналов денежных переводов в Казахстане². Однако это исследование более полно раскрывает уязвимость АСДП к отмыванию денег и финансированию терроризма в Казахстане; ранее этот аспект не был в достаточной степени изучен и документирован. Необходимо подчеркнуть, что уязвимость к отмыванию денег и финансированию терроризма присуща не только АСДП, но и любым иным

² Всемирным банком и некоторыми другими источниками было опубликовано несколько региональных обзоров денежных переводов. Однако в силу своего регионального характера эти обзоры не содержат детального анализа, позволяющего понять специфику и объемы денежных переводов и характер игроков на рынках. Однако ни одно из исследований не содержит анализа злоупотреблений АСДП в целях отмывания денег и финансирования терроризма.

В исследовании, посвященном денежным переводам и бедности в Центральной Азии и на Южном Кавказе, осуществленном Азиатским банком развития в 2008 году, приводится обширная информация о рынке денежных переводов в Казахстане. Проведен широкий опрос мигрантов для получения информации о рынках денежных переводов и предпочтениях мигрантов при отправке денежных переводов. При этом в исследовании не содержится информации относительно рисков отмывания денег и финансирования терроризма. Имеются некоторые ссылки на правовую базу, однако анализ и охват документа ограничены, поскольку его направленность была иной.

Настоящий обзор представляет собой новый вклад в анализ последних событий и тенденций в вопросах, связанных с денежными переводами и миграцией. Тенденции миграции и денежных переводов в период после 2007 года изменились в свете всемирного экономического кризиса и сложных внешних условий, с которыми сталкивался Казахстан. На эти тенденции также оказали влияние политические решения, которые Правительство должно было принимать в период после кризиса. Решения, направленные на создание рабочих мест для местных жителей, закономерным образом привели к ужесточению миграционной политики в целом и сокращению квот на иностранную рабочую силу. С 2007 года изменения также были очевидны в ряде мер и стратегических реформ, предпринятых для противодействия ОД/ФТ. В 2009 году был принят закон о противодействии легализации доходов от преступной деятельности и финансирования терроризма (Закон о ПОД/ПФТ) и изданы несколько подзаконных актов о реализации закона о ПОД/ПФТ. Комитет по финансовому мониторингу (КФМ), является Подразделением финансовой разведки (ПФР) Республики Казахстан, действующим при Министерстве финансов. Казахстан является членом Евразийской группы (ЕАГ) с 2004 года.

системам перевода денег. Фактически, риск отмывания денег и финансирования терроризма по определению присутствует в любой экономике и финансовом секторе. Но этот риск можно смягчить при помощи эффективного регулирования и надзора за использованием каналов денежных переводов.

4. В основную целевую аудиторию настоящего исследования входят ответственные лица, регулирующие и надзорные органы, которые контролируют поставщиков услуг денежных переводов, сотрудники Комитета по финансовому мониторингу (КФМ), а также другие ответственные государственные ведомства.

5. Структура и содержание документа. В главе 1 рассматриваются действующие официальные и неформальные каналы денежных переводов в Казахстане. В главе 2 анализируются опубликованные данные относительно объемов денежных переводов в Казахстан и из Казахстана. Глава 3 содержит описание клиентов, отправляющих денежные переводы, и предпочитаемые ими каналы перевода денег. В главе 4 анализируется риск ОД/ФТ, которому подвержены поставщики услуг денежных переводов. В главе 5 исследуется правовая и нормативная база, применимая к поставщикам услуг денежных переводов. В главе 6 обсуждаются вопросы надзора за поставщиками услуг денежных переводов. И наконец в главе 7 изложены рекомендации, предложенные для рассмотрения органами власти.

6. Ниже приводятся некоторые ключевые статистические сведения по Казахстану.

Ключевые статистические сведения

Таблица 1. Экономические показатели Казахстана	Показатель
Население (млн., 2010 год)	16,0
Рост населения (% в год, 2010 год)	1,9
ВВП (текущий, млрд. долл. США, 2010 год)*	146,9
Рост ВВП (% в год, 2010/2009/2008/2007 годы)	7,0/1,2/3,3/8,9
ВНД на душу населения, по методу Атласа (долл. США, 2010 год) *	7 530
ВНД на душу населения (ППС – текущий международный \$, 2009 год)	10 320
ВВП на душу населения (долл. США, 2010 год)*	9 004
Реальный рост ВВП на душу населения (% в год, 2010 год) *	5
Прямые иностранные инвестиции, чистый приток (млн. долл. США, 2010 год)	2 857,3
Официальная помощь в целях развития и официальная помощь (млн. долл. США, 2008 год)	332,55

Источник: База данных Показателей мирового развития (World Development Indicators - WDI), региональные таблицы ВБ

* Уточнено в представительстве Всемирного банка.

Таблица 2. Сведения о миграции	Показатель	Источник
--------------------------------	------------	----------

Приток постоянных резидентов в Казахстан, 2009 год (из всех стран)	41 485	Агентство Республики Казахстан по статистике
Отток из Казахстана на постоянное место жительства, 2009 год (во все страны)	33 983	Агентство Республики Казахстан по статистике
Чистый объем миграции – Казахстан, 2009 год	7 502	Агентство Республики Казахстан по статистике
Примерная численность рабочих из Узбекистана, неофициально и официально работающих в Казахстане (2010 год)	300 000+	Представители диаспоры
Примерная численность рабочих из Кыргызстана, неофициально и официально работающих в Казахстане (2010 год)	120 000+	Представители диаспоры
Средний объем денежных переводов узбеков в Казахстане (долл. США, 2007 год)	1 522	АБР
Средний объем денежных переводов кыргызов в Казахстане (долл. США, 2007 год)	1 331	АБР

Таблица 3. Сведения о денежных переводах	Год	Сумма	Источник
Общий объем поступивших в Казахстан переводов (млн. долл. США)*	2010	291	НБРК
	2009	261	НБРК
	2008	193	НБРК
Общий объем отправленных из Казахстана переводов (млн. долл. США)*	2010	3 021	НБРК
	2009	3 057	НБРК
	2008	3 559	НБРК
Плата за перевод (по выбранным ОДП) (% от переведенной суммы)		Мин	Макс
Плата за перевод 200 долл. США в страны СНГ		1,5	4,5
Плата за перевод 200 долл. США в другие страны		3,0	11,0
Плата за перевод 1000 долл. США в страны СНГ		1 5	3,7
Плата за перевод 1000 долл. США в другие страны		3,0	5,0

** Консолидированный баланс платежей, включающий переводы рабочих, компенсации сотрудников и переводы мигрантов*

Обменный курс (по состоянию на 10 мая 2011 года) 1 долл. США = 145,75 тенге

ГЛАВА 1. КАНАЛЫ ДЕНЕЖНЫХ ПЕРЕВОДОВ В КАЗАХСТАНЕ

7. В этой главе описываются и анализируются местные и международные каналы денежных переводов, используемые в Казахстане. Анализ формальных и неформальных каналов переводов за границу охватывает также и физический перевод наличных денежных средств как распространенный метод денежных переводов, предпочитаемый многими мигрантами и предпринимателями.

1.1 Местные переводы и национальная платежная система

8. Проводимые НБРК с 1991 года работы по модернизации национальных платежных систем способствовали созданию надежных, эффективных и безопасных платежных систем. Для проведения внутренних переводов денег в Казахстане используются две платежные системы: Межбанковская система переводов денег (МСПД) и Система межбанковского клиринга (СМК)³. МСПД – система валовых расчетов в режиме реального времени, в которой каждый перевод обрабатывается и рассчитывается индивидуально. Назначение МСПД состоит в обработке наиболее крупных и приоритетных платежей в стране⁴, а СМК – клиринговая система для розничных платежей с небольшой суммой (ограничение на максимальную сумму одного платежа, равное 5 млн. тенге, что составляет около 34 тыс. долл. США).

9. Подробные данные о «местных денежных переводах» от человека к человеку⁵ отсутствуют. Однако, учитывая характеристики двух платежных систем, можно с большой вероятностью утверждать, что местные денежные переводы внутри Казахстана проводятся через систему СМК.

10. В таблице 4 приводится сводная информация о количестве и сумме операций, проведенных через системы МСПД и СМК в 2010 году⁶. Согласно статистическим сведениям НБРК, количество операций, проведенных через СМК в сравнении с 2009 годом, в 2010 году возросло на 14,5%, а общая сумма выросла на 18,6%. По системе МСПД статистика была примерно такой же – 14,7% роста количества операций и 17,5% увеличения общего объема. Если сравнивать с темпами увеличения ВВП в 2010 году (7,0%) и роста объемов активов банковского сектора (4,1%)⁷, то становится очевидно, что темпы роста использования национальных платежных систем намного опережали рост экономики и банковского сектора. Эти цифры свидетельствуют о том, что формальные каналы денежных переводов чаще используются корпоративными и розничными клиентами для осуществления денежных переводов в Казахстане.

Таблица 4. Операции, проведенные через МСПД и СМК

³ Согласно статистике НБРК, в 2010 году через СМК было проведено 61,4% от общего количества платежей, в то время как через МСПД прошло 38,6%. С точки зрения объемов на долю СМК пришлось лишь 1,7%, а на МСПД – весь остальной объем безналичных платежей в Казахстане. Поскольку СМК является системой для платежей небольшого размера, через нее прошло большее число местных денежных переводов, но общий объем операций был незначительным ввиду небольшого размера каждой операции. В отличие от МСПД, в системе СМК взаиморасчеты осуществляются в конце каждого рабочего дня. Оператором платежных систем является Казахстанский центр межбанковских расчетов (КЦМР), дочерняя организация НБРК.

⁴ Веб-сайт НБРК, <http://www.nationalbank.kz/?docid=488&switch=english>

⁵ Под «местными переводами» здесь подразумеваются денежные переводы внутренних мигрантов в другие регионы Казахстана своим семьям.

⁶ Веб-сайт НБРК, <http://www.nationalbank.kz/?docid=501&switch=english>

⁷ Веб-сайт АФН РК, Статистика банковского сектора, <http://www.afn.kz/en/statistics/2010-02-11-04-17-35>,

Система	Количество операций	Общая сумма операций (каз. тенге)	Общая сумма операций (в эквиваленте долл. США)
МСПД	11,5 миллионов	184,5 триллионов	1,252 миллиарда
СМК	18,3 миллиона	3,2 триллиона	22,1 миллиарда

Источник: НБРК

1.2 Международные переводы по каналам SWIFT

11. Сообщество всемирных межбанковских финансовых телекоммуникаций (SWIFT) – это всемирная коммуникационная система, позволяющая банкам-участникам и другим финансовым институтам обмениваться финансовой информацией в условиях безопасной и надежной системы. Надежность, удобство и обширная сеть превратили SWIFT в общераспространенную систему финансовых коммуникаций, используемую более чем 9 тысячами финансовых учреждений в 209 странах по всему миру⁸.

12. SWIFT представляет собой среду, в которой обмен информацией осуществляется в виде стандартизированных сообщений; это не отдельная система перевода денег, как это зачастую неверно представляется общественности. В Приложении 1 приводится дополнительная информация о системе SWIFT.

13. По состоянию на 2009 год 8 финансовых учреждений Казахстана являются членами системы SWIFT, и 42 других финансовых учреждения в Казахстане подключены к «приложению по обмену финансовыми сообщениями» SWIFT.⁹ В 2009 году отправлено около 1,5 млн. сообщений¹⁰ и 1,5 млн. сообщений было получено. Интересно отметить, что общее количество полученных и отправленных сообщений SWIFT остается без изменений, в то время как общее количество и объемы исходящих переводов намного превышают показатели входящих переводов, согласно данным НБРК, как будет описано ниже. Такая же ситуация складывается с показателями по трансграничной перевозке наличности, зарегистрированные таможенной службой.

14. Общее число сообщений SWIFT в 2009 году сократилось на 5,5% по сравнению с предшествующим годом¹¹. Так как данных по денежным переводам через ОДП до 2009 год не имелось, не было возможности проанализировать, было ли снижение уровня использования системы SWIFT вызвано возросшей конкуренцией со стороны услуг денежных переводов, предлагаемых ОДП. Поскольку Казахстан также пострадал от глобального экономического кризиса, скорее всего, именно этим и объясняется сокращение количества переводов по системе SWIFT. Однако до сих пор не вполне ясно, почему уменьшился трафик в системе SWIFT на фоне того, что использование местных СМК и МСПД значительно активизировалось.

15. Все банки, которые посетила группа исследователей, подключены к системе SWIFT и поэтому предлагают безналичные переводы через SWIFT с открытием банковского счета или без него. Плата, взимаемая банками за переводы по системе SWIFT, обычно высока в случае небольших переводов. Взимается минимальная плата за перевод независимо от его

⁸ Веб-сайт SWIFT, http://www.swift.com/about_swift/company_information/index.page?

⁹ Эффективность без компромиссов, Годовой обзор, 2009 год, (Efficiency Without Compromise, Annual review 2009, SWIFT)

¹⁰ Там же

¹¹ Там же

суммы, поскольку использование системы SWIFT предусматривает оплату по фиксированным ставкам. По превышению определенной суммы комиссия за услуги взимается в виде процента от суммы перевода (к примеру, среди нескольких банков распространена практика взимания трех процентов). Так минимальная плата, взимаемая одним из банков, составляла 80 долл. США. Для денежных переводов на небольшие суммы система SWIFT является слишком дорогостоящей для отправителей в Казахстане. Более того, как банк отправителя, так и банк получателя могут взимать плату отдельно и независимо друг от друга.

16. Двумя факторами, определяющими стоимость перевода и выбор потребителями системы SWIFT или ОДП, являются пункт назначения и сумма перевода. Согласно сведениям, полученным от банков, многие клиенты при отправке крупных денежных сумм, свыше несколько тысяч долларов, в страны, не входящие в СНГ¹², предпочитают использовать электронные переводы через SWIFT, поскольку ОДП, имеющие обширную сеть агентов внутри и за пределами регионов, входящих в СНГ (к примеру, Western Union и MoneyGram), взимают за переводы крупных сумм более высокую ставку в 5% (что на самом деле ниже, чем на некоторых рынках, но при этом больше, чем 3%, взимаемые банками Казахстана).

17. В то время как ОДП обычно ограничивают максимальный размер операции, переводы через SWIFT обычно не имеют максимального ограничения по сумме операции.

1.3 Системы денежных переводов, работающие при банках и Казпочте

18. Право осуществлять денежные переводы в Казахстане имеют только банки и Казпочта (см. Главу 5, посвященную правовой и нормативной базе). Создание и организация деятельности независимых местных организаций, оказывающих услуги денежных переводов вне помещений банков и Казпочты запрещено. Операторы денежных переводов (ОДП) должны заключать партнерские соглашения с банками или Казпочтой. Фактически в Казахстане присутствует несколько компаний, специализирующихся на денежных переводах и использующих банки в качестве своих агентов и суб-агентов.

19. Интересной особенностью рынка денежных переводов в Казахстане является тот факт, что, несмотря на ограничения, накладываемые на работу вне банков и Казпочты, и довольно строгие законодательные требования, в Казахстане осуществляют деятельность ряд ОДП; многие ОДП работают через одни и те же банки (иными словами, один банк зачастую заключает партнерские договоры с несколькими ОДП); и плата за переводы является сравнительно низкой.

20. По состоянию на 1 января 2011 года в Казахстане действовало 39 банков. Суммарно они имеют 365 филиалов и 1881 пункт обслуживания в 16 регионах. Почти половина пунктов обслуживания (включая филиалы и сами пункты обслуживания) расположена в пяти регионах: Алматы, Астана, Караганда, Восточный Казахстан и Южный Казахстан). В Северном Казахстане, Кызыл-Ординской и Акмолинской областях пунктов обслуживания меньше. Многие банки предлагают услуги денежных переводов как через

¹² Содружество независимых государств – объединение бывших Советских республик, а именно, России, Украины, Беларуси, Армении, Азербайджана, Грузии, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана.

специализированные компании, так и в виде платежей, проводимых через банковские каналы.

21. Согласно отчетам, направляемым банками и Казпочтой в НБРК, помимо общих услуг безналичных банковских переводов, предоставленных банками, в 2010 году деятельность на рынке денежных переводов осуществляли через банки и отделения Казпочты следующие компании по переводу денег (21 компания):

- | | |
|--------------------------------|---|
| 1. Western Union, | 11. Blizko (Близко), |
| 2. MoneyGram, | 12. Blitz (Блиц), |
| 3. Contact, | 13. Golden Crown (Золотая корона), |
| 4. Anelik (Анелик), | 14. Migom, |
| 5. Unistream (Юнистрим), | 15. Metro Express (Метроэкспресс), |
| 6. Coinstar Money Transfer, | 16. Orient Express (Восточный Экспресс), |
| 7. Leader (Лидер), | 17. BS-Client, |
| 8. Faster, | 18. Xpress money, |
| 9. FOVA, | 19. InterExpress; |
| 10. Fast Mail (Быстрая почта), | 20. Universal Postal Union System (Система Всемирного почтового союза); |
| | 21. CiberPlat (КиберПлат). |

22. Большая часть этих компаний по переводу денег – родственные структуры российских банков, осуществляющие основную часть своей деятельности в рамках коридоров денежных переводов из Казахстана в Российскую Федерацию и в другие страны СНГ. Western Union, MoneyGram и Coinstar работают по всем направлениям, но, естественно, некоторые каналы загружены намного сильнее других, что отражает потребности резидентов и нерезидентов в услугах денежных переводов.

23. В Таблицу 5 включены 12 крупнейших банков, имеющих обширные филиальные сети в Казахстане. Банки перечислены в порядке убывания количества филиалов. Свыше 90% банковского сектора приходится на двенадцать банков как по количеству филиалов, так и по объемам активов. В таблице также показано, с какими компаниями по переводу денег эти банки установили взаимоотношения.

Таблица 5. Филиалы, пункты обслуживания и партнерские ОДП банков Казахстана

по состоянию на 2010 год

	Количество филиалов	Количество пунктов обслуживания	Общее количество пунктов	Агентские отношения
Народный сберегательный банк	22	576	598	WU, MoneyGram
БТА Банк	22	230	252	WU, Faster
Банк ЦентрКредит	20	179	199	WU, Contact
Казкоммерцбанк	23	143	166	WU
Kaspi Bank	34	124	158	WU, Orient Express, Golden Crown

Альянс Банк	19	113	132	WU, Contact, Coinstar Money Trns
АТФ Банк	17	108	125	WU
Темирбанк	21	93	114	WU, Anelik, Contact, Faster
Сбербанк России	13	91	104	WU, Fast Mail, Blitz
Цеснабанк	20	73	93	WU, Leader, Unistream
Нурбанк	17	59	76	WU, Contact
Евразийский Банк	18	56	74	WU, Anelik
Другие	119	36	155	См. приложение 2
ИТОГО	365	1,881	2,246	

Источник: Веб-сайт АФН и НБРК (на основании отчетов, направляемых банками в НБРК)

24. Компания Western Union (WU), имеющая агентские соглашения с 25 банками и Казпочтой, является крупнейшим оператором денежных переводов (ОДП) в Казахстане. Самая большая филиальная сеть принадлежит Народному сберегательному банку, который действует во всех регионах страны. Народный сберегательный банк является партнером WU и MoneyGram. Дельта Банк, Метрокомбанк, Сеним-Банк и Данабанк, включенные в строку «Другие» в таблице 5 по причине небольших размеров и ограниченной филиальной сети, считаются активными игроками на рынке денежных переводов, поскольку они являются партнерами нескольких ОДП. FOVA, являющийся партнером Промышленно-коммерческого банка Китая, также осуществляет деятельность в рамках коридора денежных переводов Казахстан-Китай. Подробная схема с указанием всех ОДП и их агентов (банки и Казпочта) приводится в Приложении 2.

25. Казпочта также является важным игроком на рынке денежных переводов. По данным Казпочты, в ее структуре имеется 3000 отделений, из них 1000 отделений оборудовано техническими средствами для осуществления денежных переводов. Казпочта предлагает четыре способа перевода денег: 1) перевод денег через систему Всемирного почтового союза (жиропереводы); 2) Система срочных денежных переводов, разработанная Казпочтой; и 3) денежные переводы с использованием услуг международных компаний денежных переводов, таких как Western Union и Xpress money, а также 4) услуги денежных переводов через платформу Интегратора систем денежных переводов (ИСДП) «КиберПлат».

26. «КиберПлат» – это компания со штаб-квартирой в Швейцарии, специализирующаяся на коммунальных платежах и других платежных услугах в странах СНГ, и имеющая большое количество точек доступа. «КиберПлат» представляет собой единый интерфейс, который может быть использован для перевода денег через несколько служб денежных переводов, а именно WU, MoneyGram, UniStream, Anelik, «Быстрая Почта», «Лидер», «ИнтерЭкспресс», «АзияЭкспресс» и «Аллюр». Это позволяет Казпочте, как агенту многих ОДП, экономить на затратах на создание отдельной технической инфраструктуры для каждой из служб денежных переводов¹³.

Точки доступа к услугам денежных переводов

27. Имеется не менее 3000 пунктов доступа к услугам денежных переводов с учетом 2246 филиалов банков и пунктов обслуживания (большинство из которых оказывают услуги по

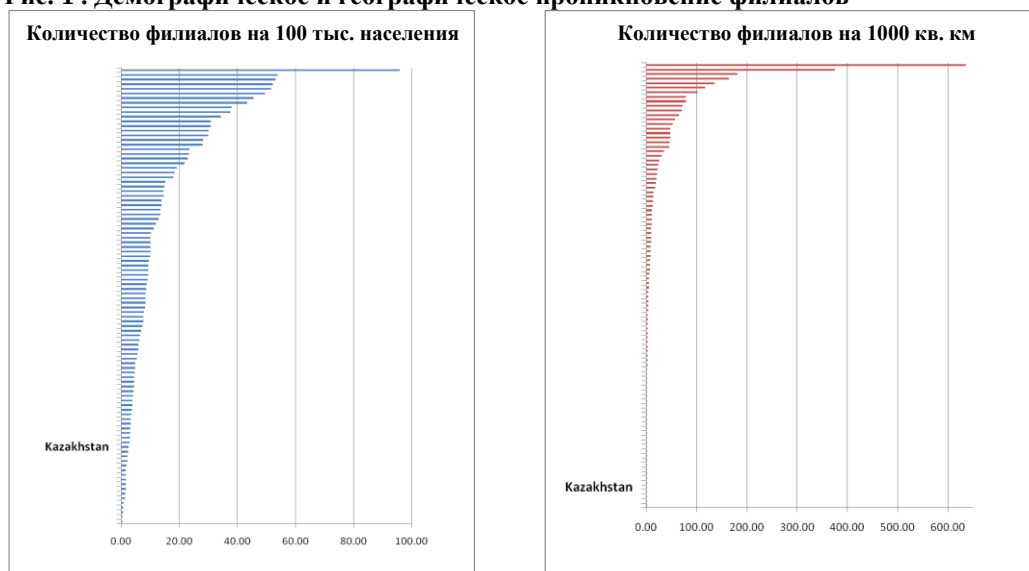
¹³ <http://www.cyberplat.com/about/2009report/>

переводу денег), а также 1000 отделений Казпочты, предлагающих такие услуги. Большинство из них расположены в регионах, где активно осуществляется экономическая деятельность и проживает много рабочих-мигрантов.

28. Представители органов власти и банков считают, что имеющееся количество филиалов банков, пунктов доступа и почтовых отделений (оказывающих услуги денежных переводов) достаточно для удовлетворения потребностей рабочих-мигрантов и других пользователей услуг денежных переводов. Однако микрофинансовые учреждения и другие организации, обслуживающие население в провинциях и удаленных населенных пунктах, считают, что в сельской местности еще недостаточно пунктов, предлагающих доступ к финансовым услугам. Кроме того, некоторые банки закрыли часть пунктов обслуживания в сельской местности по причине их убыточности. Потребность в доступе к услугам денежных переводов в сельской местности чаще связана с местными, а не международными переводами, поскольку в этих сельских регионах не имеется иностранных рабочих или членов семей, проживающих за границей, однако имеется тенденция к внутренней миграции членов семей.

29. В ходе исследования, проведенного Всемирным банком в 2006 году и посвященного проникновению финансовых услуг, были рассмотрены 99 стран из различных регионов с точки зрения демографического и географического проникновения. Данные исследования позволили группе провести анализ, показавший, что Казахстан занимает 82 и 94 места из 99 стран с показателями в 2,47 филиалов банков на 100 тыс. населения и 0,14 банков на 1000 кв. км площади (см. рис. 1 ниже). Полные данные приводятся в Приложении 3.

Рис. 1 . Демографическое и географическое проникновение филиалов

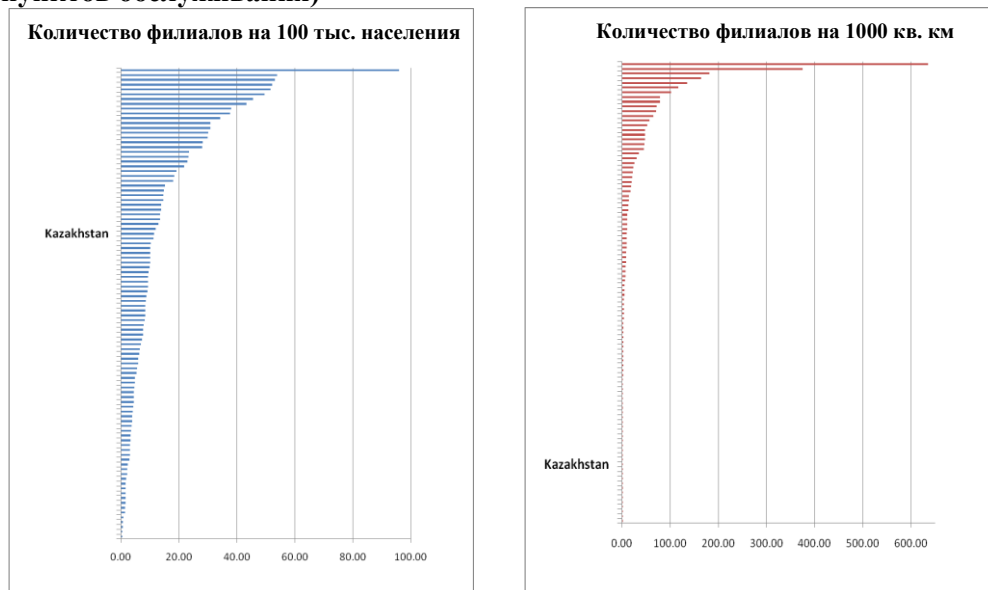


30. Однако эта статистика основана только на «филиалах» банков. В Казахстане, помимо филиалов, имеются небольшие пункты обслуживания (которые также называют «центры наличных расчетов»). Эти офисы оказывают большую часть базовых финансовых услуг, таких как коммунальные платежи и услуги по обмену иностранной валюты, открытие и обслуживание расчетных счетов и так далее. Согласно сведениям, полученным в банках, которые посетили авторы, большая часть этих пунктов обслуживания также оказывает услуги по переводу денег. На следующем рисунке можно увидеть скорректированный

рейтинг, учитывающий количество пунктов обслуживания в Казахстане. Скорректированные показатели учитывают 1312 пунктов обслуживания в дополнение к 385 филиалам¹⁴. После корректировки количество филиалов на 100 тыс. населения приблизилось к 12, что ставит Казахстан на 35-е место из 99 стран, а количество филиалов на квадратный километр возросло до 0,65, что ставит Казахстан на 87-е место из 99 стран. Последнее означает слабое географическое проникновение, что объясняется огромными размерами страны.

31. В целом статистика относительно доступности финансовых услуг в Казахстане в открытом доступе отсутствует. Например, публикация Консультативной группы по оказанию помощи малоимущим (КГПМ), посвященная доступу к финансированию, в рамках которой собираются данные из 142 стран, приводит ограниченные сведения по Казахстану¹⁵.

Рис. 2. Демографическое и географическое проникновение филиалов (с учетом пунктов обслуживания)



Плата за денежные переводы

32. Плата за перевод обычно учитывает комиссию поставщика услуг и соответствующий обменный курс иностранной валюты. Компании, специализирующиеся на денежных переводах, и банки вносят изменения в курс обмена иностранной валюты ежедневно, и потому сложно вычислить, какая маржа применяется к базовой ставке. В этой связи в этом разделе рассматривается лишь плата, взимаемая поставщиками услуг денежных переводов. Усредненный размер платы за перевод можно охарактеризовать словами «доступный» и «конкурентный». На рынке денежных переводов Казахстана в 2010 году была представлена 21 система переводов денег (ОДП), при этом жесткая конкуренция на

¹⁴ Исследование ВБ было проведено в 2006 году, для анализа были использованы статистические данные по состоянию на конец 2005 года. Информация о количестве филиалов и пунктов обслуживания была приведена в Годовом отчете Агентства по надзору и регулированию финансовых организаций за 2005 год.

¹⁵ Консультативная группа по оказанию помощи малоимущим (КГПМ), инициатива, реализуемая при участии Всемирного банка и специализирующаяся на вопросах доступа к финансам.

направлении в страны СНГ привела к существенному снижению среднего размера оплаты до весьма низкого уровня. Плата за денежные переводы в Российскую Федерацию и в другие страны СНГ в размере 100 долл. США составляла 1,5%. За более высокие суммы взимается плата даже менее одного процента. В таблице 6 приведены данные о комиссии, взимаемой за денежные переводы разными компаниями. Поскольку большую часть ОДП составляют дочерние структуры банков Российской Федерации, уже имеющих свои сети в странах СНГ, они имеют возможность предлагать денежные переводы между странами СНГ по низким расценкам. Кроме того, на направлении Казахстан-СНГ работает относительно много ОДП, что делает их ставки конкурентными. Хотя некоторые из этих компаний предлагают услуги по переводу денег в других направлениях, они в основном специализируются на странах СНГ.

Таблица 6. Комиссия за перевод 200 долл. США и 1000 долл. США

Компании	Из Казахстана в страны СНГ		Из Казахстана в другие страны	
	200 долл.	1000 долл.	200 долл.	1000 долл.
Western Union	4,5%	3,7%	11%	5%
Faster	2%	2%	нет сведений	нет сведений
Fast Mail	2,5%	2%	нет сведений	нет сведений
Golden Crown	1,5-3%	1,5-3%	нет сведений	нет сведений
Contact	2%	2%	3%	3%
Unistream	2%	1,8%	3,8%	3,8%
Anelik	1,5% (руб.)	1,5% (руб.)	3% (долл., евро)	3% (долл., евро)
Leader	1,5%	1,5%	нет сведений	нет сведений
MoneyGram	1,5%	1,6%	10%	5%
Coinstar Money Transfer	3%	3%	3%	3%
Blizko	2%	2%	нет сведений	нет сведений

Источник: Веб-сайты компаний и информация, предоставленная банками в ходе встреч

33. Комиссия за денежные переводы за пределы СНГ выше, и многие ОДП взимают 3%. На рис. 3 показаны средние размеры комиссии по основным направлениям денежных переводов, для которых свойственны большие объемы переводов и, соответственно, более конкурентная структура комиссионных. Например, за перевод в направлении Германия-Турция ОДП взимают более 6%, в то время как на направлении Малайзия-Индонезия, где комиссия одна из самых низких, плата составляет около 1,5%

Рис. 3. Средний размер комиссии ОДП за перевод 200 долл. США (%) на популярных направлениях



34. Что касается скорости перевода, то денежные переводы через специализированные компании осуществляются намного быстрее, чем переводы через SWIFT, которые могут занимать 2-3 дня. Большинство ОДП позволяют получателю получить деньги менее чем через 30 минут после размещения заявки на денежный перевод отправителем. Кроме того, воспользоваться услугами агентских пунктов ОДП (особенно в других странах, поскольку в Казахстане ОДП работают через банки) обычно намного проще, чем искать отделение филиала или пункт обслуживания. Данный показатель делает ОДП более конкурентоспособными в глазах многих людей. Комиссия, взимаемая ОДП в случае с небольшими суммами, намного ниже, чем комиссия, взимаемая банками за переводы через SWIFT. В случае с крупными суммами или при переводах за пределы СНГ трансферы через SWIFT могут быть дешевле, чем услуги некоторых ОДП. В то же время, ОДП зачастую устанавливают предельные ограничения на размер операции. К примеру, максимальная сумма переводов, допускаемая системами Western Union, MoneyGram и Coinstar, составляет 7,5 тыс. долл. США, 10 тыс. долл. США и 5 тыс. долл. США или евро, соответственно. Таким образом, сравнительные затраты зависят от пункта назначения и суммы перевода.

Бизнес-модель услуг денежных переводов и их поставщиков в Казахстане

35. Как уже было сказано выше, все ОДП предлагают свои услуги через банки и почтовые отделения на основании заключенных партнерских соглашений. Некоторые банки являются агентами, а другие – суб-агентами этих агентов. К примеру, банк «ЦентрКредит» является главным агентом WU, и 12 других банков – его суб-агентами. Использование суб-агентов системой WU в других странах наблюдается не всегда и является почти уникальным явлением в СНГ. Поскольку ОДП не имеют права работать напрямую, ни один из ОДП не имеет штаб-квартиры, офисов или филиалов в Казахстане. У них нет штаб-квартиры или филиалов на территории Казахстана, на них не распространяются напрямую обязательства по ПОД/ПФТ или любые другие обязательства, принятые в Казахстане, однако их услуги должны предоставляться в соответствии с законодательством Республики Казахстан. Их агенты (то есть банки и Казпочта) подчиняются требованиям ПОД/ПФТ и других законов и нормативных актов, и потому все услуги, предоставляемые через них, должны предоставляться в соответствии с законами и нормативными актами Республики Казахстан. В этом отношении работа ОДП через банки и Казпочту обеспечивает соблюдение этих требований в Казахстане.

36. Сложность, связанная с данной правовой структурой, заключается в том, что власти не имеют возможности налагать санкции на компании по переводу денег или востребовать информацию об операциях и клиентах напрямую у компаний. Вместо этого санкции налагаются на банки, равно как и обязанность отвечать на запросы представителей власти.

37. Одной из сложностей с точки зрения соблюдения законодательства о ПОД/ПФТ является выявление структурированных сумм. Банки имеют шансы для осуществления мониторинга и выявления структурированных сделок только в том случае, если они все проводятся через один и тот же банк. Но если отправитель пытается разбить сумму на мелкие части и отправляет их через нескольких агентов компании по переводу денег, то возможность выявить эти взаимосвязанные операции имеется лишь у этой компании, поскольку только она может осуществлять мониторинг операций всех агентов одновременно. При этом неясно, как будет реагировать компания по переводу денег в случае обнаружения такой структурированной операции, поскольку они не подают напрямую сообщения о подозрительных операциях (СПО) в Комитет по финансовому

мониторингу (КФМ), являющийся подразделением финансовой разведки (ПФР) Казахстана. С другой стороны, не у всех ОДП имеются централизованные системы мониторинга, которые позволили бы им вести мониторинг структурированных сделок.

38. По данным КФМ, на сегодняшний день не было ни одного случая добровольного направления СПО какой-либо из компаний по денежным переводам. Однако некоторые банки отчитались о том, что компании по переводу денег заморозили несколько операций на основе своего собственного мониторинга операций и сообщили об этом в банки-агенты, которые затем передали эту информацию в КФМ.

1.4 Переводы через систему «Хавала»

39. Операции типа «Хавала» и неформальные системы денежных переводов используются в Казахстане в основном для выплат в рамках неофициальных торговых операций. Команда исследователей не получила информации ни от государственных органов, ни от деловых или общественных групп или других участников рынка относительно использования неформальных систем преступниками или террористическими группировками, хотя использование таких систем преступными элементами, безусловно, возможно.

40. Для установления наличия и масштабов операций типа «Хавала» команда использовала результаты собеседований с различными сторонами. Информация основана на следующих источниках:

- собеседования с представителями государственных учреждений;
- встречи с бизнесменами, представителями финансового сектора, диаспор и ННО; и
- собеседования с несколькими владельцами и работниками магазинов, руководителями компаний, а также с посетителями рынков.

41. В ходе встреч с представителями соответствующих государственных органов команда попросила предоставить любую информацию и разведданные, собранные правоохранительными органами и другими государственными агентствами относительно существования операций «Хавала». Как сообщили представители правоохранительных органов, они не получали сообщений об отмывании денег или других преступных деяниях с использованием структуры «Хавала». КФМ не получал СПО или официальной информации о «Хавале».

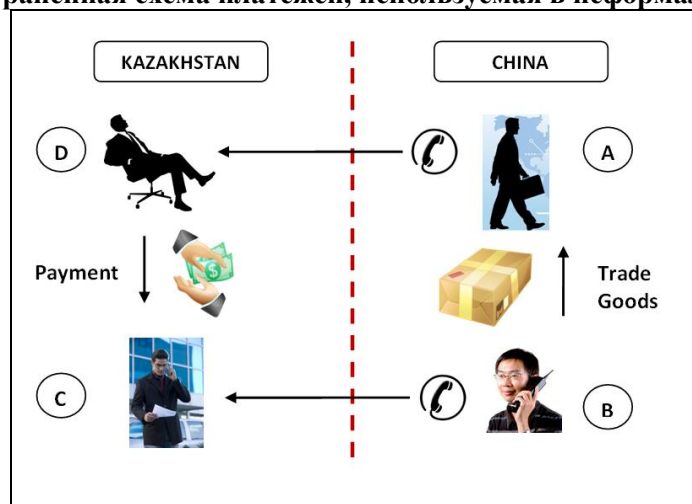
42. В ходе посещений рынков и границы с Кыргызстаном команда обратилась в некоторые обменные пункты и один ломбард и попыталась организовать пересылку денег. Все предприниматели, к которым они обратились, заявили, что они не предлагают таких услуг и направили команду в ближайшие отделения банков, где можно будет перевезти деньги.

43. Команда получила информацию, подтвержденную многочисленными источниками, которая свидетельствовала о наличии неформальных систем денежных переводов, используемых в среде бизнесменов в основном для перевода денег, связанных с неформальной торговой деятельностью. Системы «Хавала», судя по всему, работают между Казахстаном и торговыми партнерами, такими как Китай, Турция, ОАЭ и Узбекистан. Согласно сведениям, полученным от опрошенных участников рынка, реальный объем импорта из этих стран намного превышает официальные сведения. Импортируемые из этих стран товары в основном состоят из предметов одежды,

ювелирных изделий, продовольственных товаров, электронных устройств, бытовой техники и иных товаров. Наличие неформальной торговли подстегивает необходимость в неформальных каналах отправки платежей за импортированные товары, так как через официальные каналы в Казахстане это сделать невозможно. Согласно разъяснениям в Главе 5, в Казахстане все платежи и переводы средств, связанные с предпринимательской деятельностью, должны осуществляться через открытые банковские счета. Неформальные коммерсанты предпочитают избегать использования банковских счетов при осуществлении неформальной торговли, поскольку их беспокоит возможность возникновения налоговых обязательств. Кроме того, импортеры и экспортеры должны подавать целый ряд документов о торговых операциях с использованием иностранной валюты в соответствии с Законом о валютном контроле.

44. Рис. 4 иллюстрирует механизм перевода денег между Китаем и Казахстаном

Рис. 4. Распространенная схема платежей, используемая в неформальной торговле



45. Казахский гражданин (А) едет в Китай. Он решает купить товары на продажу и нуждается в деньгах для оплаты за товар. Китайский продавец в Китае (В) имеет своего человека в Казахстане (С) (например, китайского бизнесмена в Казахстане). Китайский продавец в Китае (В) рекомендует (А), чтобы оплата была передана (С). Затем (А) звонит другу или родственнику (D) в Казахстан и просит его/ее выплатить деньги (С). (С) получает деньги в Казахстане и (В) отдает товар (А) в Китае. (В) и/или (С) могут использовать для расчета банковские счета. В этой схеме китайский предприниматель выступает в роли неформальной платежной службы, помогающей казахскому предпринимателю купить товар без какой-либо официальной документации.

46. Это не единственный механизм платежей, используемый деловыми людьми. Участники рынка подтвердили, что такие неформальные платежные схемы существуют в вышеперечисленных торговых коридорах. Однако сами такие операции по переводу денег осуществляются в контролируемой среде. Не каждый может стать клиентом, и тем более им не может стать человек с улицы. Рекомендации практически всегда обязательны. Многие небольшие и среднего размера фирмы, занимающиеся внешней торговлей с этими странами, знают о наличии неформальных систем перевода денег.

47. Операциям типа «Хавала» в Казахстане свойственны следующие основные черты:

- Они чаще всего используются для платежей за поставленный неофициально импортный товар;
- Они принимают новых клиентов только с рекомендацией от знакомых;
- Они взимают комиссию в размере около 1%, что меньше, чем затраты на официальный перевод денежных средств, особенно на направлениях, отличных от стран СНГ; и
- Они не работают с небольшими суммами (скажем, менее 10 тыс. долл. США).

48. Некоторые участники рынка также указали на то, что операторы этих неформальных служб перевода денег имеют свои офисы для ведения бизнеса, или же эта деятельность является дополнением к основному бизнесу, к примеру, логистике и экспортно-импортным операциям. Некоторые из них активно пытаются расширить свою сеть, и привлекают отдельные компании в качестве своих неформальных агентов.

49. Как сообщили источники, потенциал для создания неформальных каналов денежных переводов в направлении Казахстан-Россия намного ниже, чем на других направлениях, поскольку осуществлять операции с Россией намного проще. Свободный таможенный режим между двумя странами упростил торговлю с Россией, и наличие российских банков делает проще процедуры платежей за товары. Масштабы неформальных каналов денежных переводов тесно взаимосвязаны с объемами неформальной торговли в различных направлениях.

50. Группе исследователей удалось побеседовать с несколькими деловыми людьми, которые пользуются этими системами сами или знают тех, кто использует эти услуги. Однако, опасаясь возможности возникновения правовых последствий, лица, с которыми были проведены беседы, не захотели предоставлять имена, контактную информацию и данные о местонахождении этих поставщиков услуг.

51. С учетом ПОД/ПФТ очевидно, что эти каналы весьма уязвимы с точки зрения отмывания денег и финансирования терроризма, поскольку преступники могут воспользоваться преимуществами этой подпольной неформальной системы переводов.

1.5 Удаленные финансовые услуги/электронные финансовые услуги

52. Банки в Казахстане предлагают услуги интернет-банкинга, а также услуги мобильного банкинга. Через мобильный банкинг и интернет-банкинг оказываются услуги, связанные с информацией, такие как справки о балансе счета и, в ограниченных масштабах, услуги по приему платежей. В некоторых случаях эти услуги позволяют клиентам платить за коммунальные услуги, налоги и выплачивать схожие платежи внутри Казахстана, при условии, что у них имеется счет в банке. Услуги банкинга по мобильной телефонной связи (в Казахстане они называются услугами удаленного банкинга) не включают в себя международные переводы денег. В 2008 году приняты Правила предоставления банками второго уровня и организациями, осуществляющими отдельные виды банковских операций, электронных банковских услуг (утверждены постановлением Правления Национального Банка Республики Казахстан от 28 марта 2008 года № 18). Разработан проект Закона Республики Казахстан «О внесении дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам «электронных денег». По состоянию на 1 июля 2011 года данный законопроект одобрен Парламентом Республики Казахстан. Также велись работы над проектом постановления Правления Национального

Банка Республики Казахстан «Об утверждении Правил выпуска, использования и погашения электронных денег, а также требований к эмитентам электронных денег и системам электронных денег на территории Республики Казахстан.

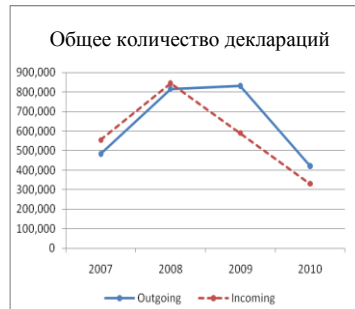
1.6 Физическая транспортировка наличных денежных средств через границу

53. Казахстан является членом Таможенного союза, созданного тремя странами (Россия, Беларусь и Казахстан). Режим провоза наличных денег в пределах Таможенного союза был ратифицирован Казахстаном в январе 2011 года. С вводом нового режима минимальная сумма, по превышении которой требуется декларирование наличных денежных средств, увеличена с 3000 долл. США до 10 000 долл. США. Физический провоз любых сумм, превышающих 10 000 долларов США или эквивалент этой суммы в других валютах, в Таможенный союз и из него, подлежит обязательному декларированию на таможне. Декларация сумм, не превышающих 10000 долларов США, осуществляется по желанию. См. раздел 5, где представлено подробное описание требований закона.

54. В нижеследующих графиках (рис. 5–7) показаны общее количество, общая сумма и средняя сумма деклараций, поданных частными лицами в период с 2007 по 2010 годы¹⁶. Обобщенные таблицы, основанные на сведениях из таможенных деклараций, собранных государственными органами, приводятся в Приложении 4.

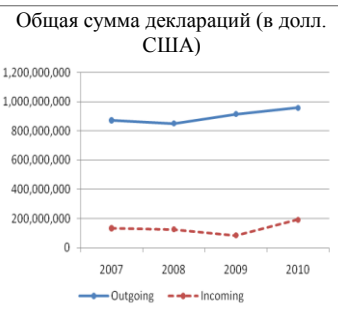
55. Общее количество деклараций о провозе валюты (как в страну, так и из нее) в 2008 году превысило 800 тысяч. В 2010 году отмечено существенное сокращение количества деклараций наличных денежных средств, что может быть связано с экономическим спадом. В отличие от количества деклараций, суммы ввозимой и вывозимой наличности в 2010 году выросли. Согласно данным за 2010 год (только за первые 11 месяцев), общая задекларированная сумма вывозимой наличности составила почти 1 млрд. долл. США. Задекларированная сумма ввозимой наличности за тот же период составила около 200 млн. долл. США. Следуя тенденции роста объема и сокращения количества, после 2008 года средняя сумма декларации выросла.

Рис. 5



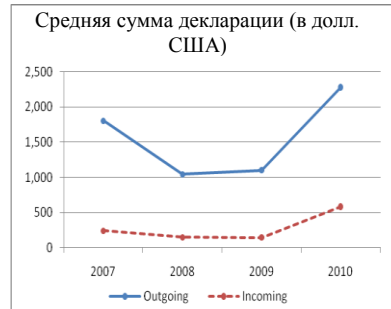
Источник: Комитет таможенного контроля (КТК)
(Представлено авторами)

Рис. 6



Источник: КТК
(Представлено авторами)

Рис. 7



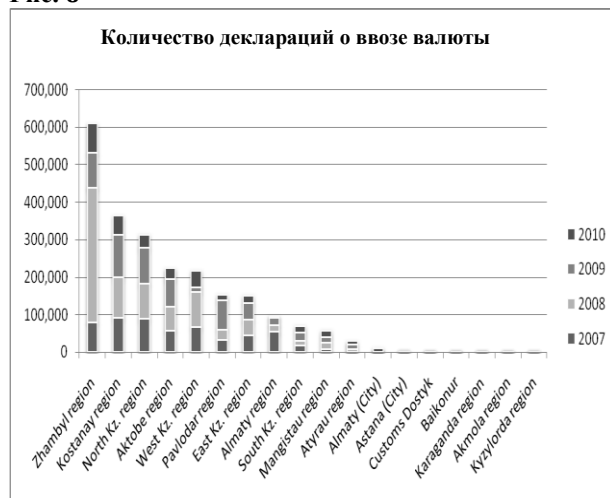
Источник: КТК
(Представлено авторами)

56. В нижеследующих графиках информация относительно ввозе наличности приводится в разбивке по регионам. Каждая полоска отражает общее количество или объем

¹⁶ Данные за 2010 год учитывают только первые 11 месяцев.

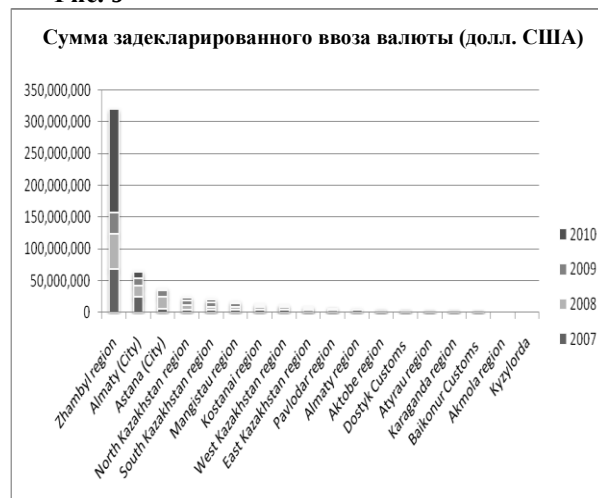
деклараций по региону в течение 2007-2010 годов¹⁷. Разными цветами на каждой полоске показана разбивка в течение четырех лет. Жамбылская область, которая граничит с Кыргызстаном, лидирует по количеству и сумме деклараций о ввозе наличных денежных средств. Это может быть результатом более высокого пассажиропотока или более эффективной работы по выполнению требований относительно декларирования наличных денежных средств. За Жамбылом идут Костанайская и Северо-Казахстанская области, граничащие с Российской Федерацией. Объемы декларирования в этих регионах намного меньше, чем показатели Жамбылской области.

Рис. 8



Источник: КТК

Рис. 9

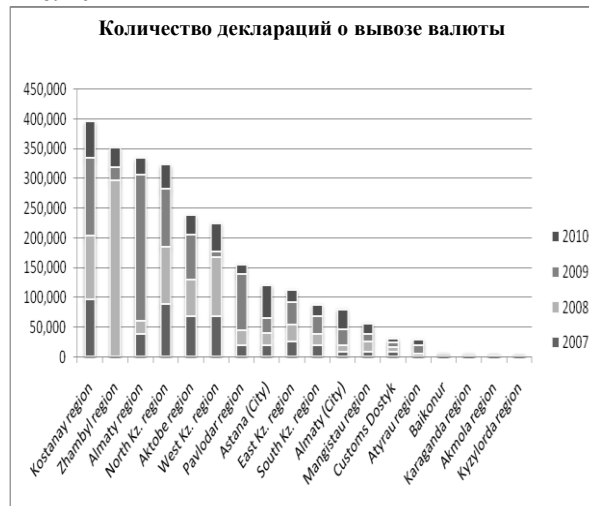


Источник: КТК

57. Региональное распределение деклараций о вывозе отличается от показателей по ввозимой валюте. На рис. 10 и 11 показаны, соответственно, количество и суммы деклараций о вывозе наличности. Костанайская, Жамбылская и Алматинская области собрали больше всех деклараций по сравнению с другими регионами. Костанай представляет собой ворота в Российскую Федерацию. И Жамбылская, и Алматинская области граничат с Кыргызстаном. В Алматинской области, которая только одна имеет границу с Китаем, получено больше всех деклараций. Большая часть деклараций в Алматинской области формируется за счет Харгоской таможни на китайской границе. Алматинская область, г. Алматы и г. Астана в совокупности зарегистрировали почти 80% от общей задекларированной суммы. Высокие показатели г. Алматы и г. Астаны могут быть обусловлены более эффективным контролем в аэропортах и сравнительно высоким размером декларируемых авиапассажирами сумм.

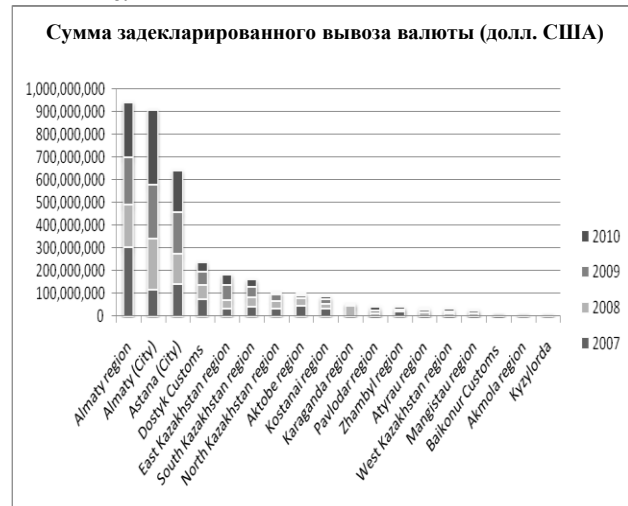
¹⁷ Данные за 2010 год учитывают только первые 11 месяцев.

Рис. 10



Источник: КТК

Рис. 11



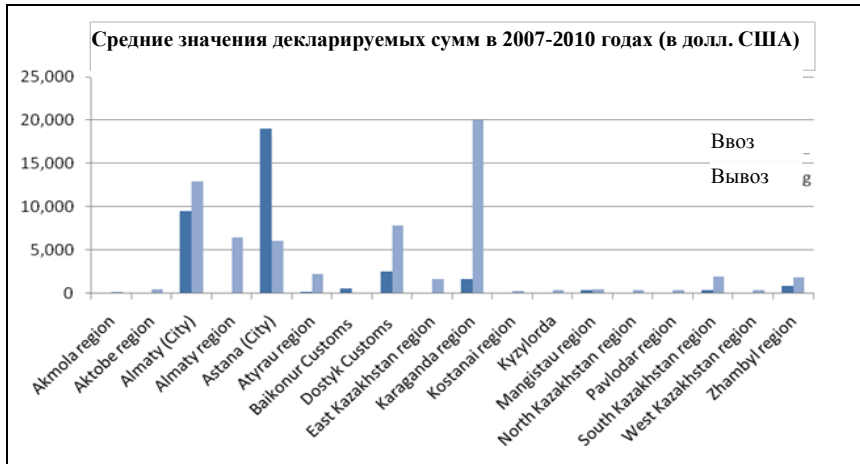
Источник: КТК

58. В 2008 году резко выросло количество деклараций по Жамбылской области. Рост коснулся как ввоза, так и вывоза денег. Дальнейший анализ распределения статистики показывает, что львиная доля приходится на декларации, полученные на Кордайской таможне, самом загруженном пункте перехода границы между Казахстаном и Кыргызстаном. Количество деклараций вывозимой наличности на Кордайской таможне выросло со 161 в 2007 году до 202 850 в 2008 году, а затем упало до 8 555 в 2009 году. Еще одно резкое увеличение количества деклараций вывозимых наличных средств зафиксированно в Алматинской области в 2009 году. Харгоская таможня на китайской границе получила 222 000 деклараций о вывозе наличных денежных средств. Этот показатель резко сократился в 2010 году. Такие резкие изменения количества деклараций и объемов вывозимых наличных средств с трудом поддаются объяснению. Вряд ли такие значительные колебания в статистике подачи деклараций могут быть связаны лишь с изменениями в экономической деятельности; к примеру, с перемещениями трудовых мигрантов или экспортом/импортом товаров. Вполне возможно, что поведение путешественников, связанное с декларированием, резко менялось из года в год в зависимости от снижения или повышения уровня контроля. Необходимо также помнить, что статистика по декларациям может представлять собой лишь часть фактического объема провозимой валюты. В то же время, представители диаспоры сообщили, что в последние годы контроль за декларированием наличных денежных средств на границах ужесточился. Чтобы понять причины колебаний статистических показателей, требуется дальнейший анализ и дополнительная информация.

59. На рис. 12 приводятся обобщенные данные относительно средней суммы, декларируемой единовременно при ввозе и вывозе валюты. Самые высокие показатели – у г. Алматы и г. Астаны, в связи с наличием авиарейсов. Средняя сумма вывоза наличных денег по Алматинской области также высока, и причиной тому – вывоз наличности в Китай. Высокая средняя сумма вывозимой наличности в Карагандинской области выглядит аномальной, что может быть связано с проблемами в хранимых статистических данных или с иными причинами – здесь необходимо дополнительное исследование. И наконец стоит отметить, что средняя сумма декларации меньше, чем официальный порог, составлявший до недавнего времени 3 тыс. долл. США, по превышении которого требуется заполнить декларацию. Не совсем ясно, стоит ли ставить под сомнение

достоверность данных или можно допустить, что многие пассажиры декларировали суммы, не превышающие 3 тыс. долл. США.

Рис. 12



Источник: Анализ проведен авторами на основании данных, полученных от КТК

Неформальный провоз и контрабанда наличных денежных средств

60. В рамках проведенного АБР исследования, с помощью собеседований и опросов трудовых мигрантов, было проанализированы способы отправки трудовыми мигрантами денег домой. Согласно данным исследования, 37% от общего объема переводов провозятся мигрантами при себе; 36% передают через друзей и родственников; 6% – через третьих лиц и 20% – через банк/ОДП и почтовые каналы пересылки денег. Вызывает удивление тот факт, что 80% с трудом заработанных денежных средств вывозится мигрантами в наличной форме лично или через других лиц. Собеседования с представителями диаспор подтверждают, что данная тенденция не изменилась, и провоз наличных средств через границу – наиболее распространенный способ отправки мигрантами денег в свои страны.

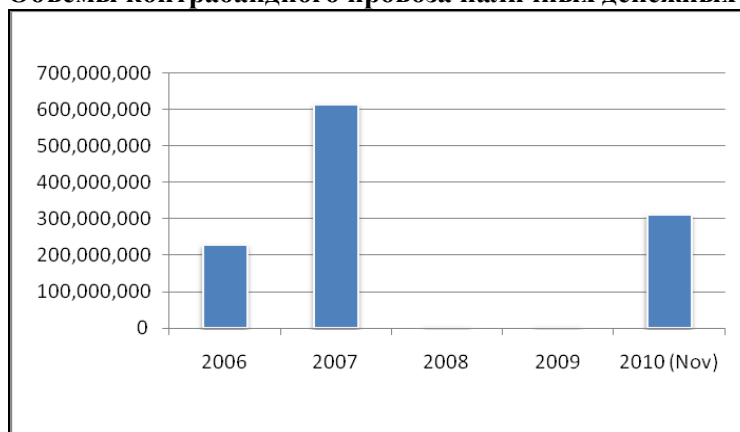
61. Закон «О валютном регулировании и валютном контроле» запрещает вывозить средства, связанные с коммерческой деятельностью, через границу в виде наличности. Вместо этого их следует переводить через банковские счета. Эти юридические ограничения побуждают бизнесменов провозить наличность, не декларируя ее.

62. Если сумма, провозимая без декларирования, превышает 14 млн. тенге (около 95 тыс. долл. США), правовые последствия недекларирования могут быть намного серьезнее, так как это нарушение квалифицируется как «контрабанда» наличных денежных средств согласно ст. 209 Уголовного кодекса. Таможенные власти имеют тенденцию обращать внимание на эти более «ценные» случаи. В недавно рассматривавшемся деле о контрабанде была задержана сумма в 942 тыс. долл. при попытке вывоза самолетом в Турцию. Расследование, проведенное властями, установило, что эта сумма принадлежала нескольким частным предпринимателям и была предназначена для покупки в Турции товаров для последующей продажи.

63. Статистика по арестованным контрабандным наличным денежным средствам за последние пять лет приведена на рис. 13. Объемы контрабанды наличных денежных средств в течение пятилетнего периода варьируются, и разброс очень высок. Общая сумма

выявленной контрабанды наличных денежных средств превысила 600 млн. казахских тенге (около 4 млн. долл. США) в 2007 году, однако в 2008 и 2009 годах эти показатели резко сократились. Как сообщают представители властей, это связано с экономическим спадом и снижением спроса на товары из-за рубежа. Это лишний раз подтверждает, что большая часть контрабандно провозимых денег предназначена для оплаты за импорт. Учитывая, что в Казахстане зарегистрированы случаи наркотрафика и другие преступления, можно предположить, что часть конфискованных наличных денежных средств была связана с этими преступлениями, но большая часть этих конфискованных средств ассоциируется с контрабандой наличности для оплаты завезенных товаров в обход требований валютного контроля (то есть осуществления денежных переводов через банки).

Рис. 13. Объемы контрабандного провоза наличных денежных средств (тенге)



Источник: Комитет по борьбе с контрабандой

64. Команда, проводившая обзор, не имеет уверенности в том, что таможенные органы пресекают большую часть попыток контрабанды наличных денег. Выявляемые объемы могут представлять собой лишь малую часть фактических случаев контрабанды. Интенсивный поток людей и транспортных средств на границах, особенно с другими странами СНГ, делает жесткий контроль затруднительным. Общий объем *задекларированных* наличных денежных средств на границах в 2010 году составил около 1,2 млрд. долл. США (с учетом как ввоза, так и вывоза). В 2010 году арестовано около 2 млн. долл. США (по состоянию на ноябрь), что составляет около 0,16% *задекларированного* объема наличных денег на границах.

65. Также разнится, судя по всему, уровень контроля в аэропортах и на дорожных пограничных пунктах. К примеру, все проезжающие должны заполнять таможенную декларацию при въезде и выезде, если при них имеется валюта в сумме, превышающей 10 тыс. долл. США или ее эквивалент в других валютах (в соответствии с новым режимом Таможенного союза). Команда отмечает, что эти формы заполняются перед прохождением контроля в аэропортах. Однако на наземных пунктах пересечения границ, например, на границе Казахстана с Кыргызстаном, которые посетили члены группы в ходе миссии, на систематической основе это, судя по всему, не делается.

Направления

66. Физический провоз наличных денежных средств распространен на границах с соседними странами СНГ. В частности, иммигранты из Кыргызстана, Узбекистана и

Таджикистана предпочитают везти наличные денежные средства с собой или передавать наличные деньги через представителя своей общины для провоза домой по нижеописанным причинам. Граждане других стран СНГ, таких как Азербайджан, Армения и Украина, также демонстрируют тенденцию к провозу наличных денежных средств, что отражает характер экономик этих стран, основанных на наличных взаиморасчетах.

67. Помимо стран СНГ случаи контрабанды наличных денежных средств, выявленные представителями власти, свидетельствуют о том, что тремя основными направлениями провоза сравнительно крупных сумм наличности через границы являются Турция, ОАЭ и Китай. Это отражает формат торговли товарами и импортных операций с этими странами. ОАЭ также являются финансовым центром, куда привозят большую часть наличных денежных средств для взаиморасчетов.

Причины провоза наличных денежных средств через границы

68. Для принятия подходящих стратегических решений, направленных на стимулирование использования формальных финансовых услуг, важно выработать понимание основных факторов, побуждающих людей провозить и использовать наличные деньги. Нижеперечисленные факторы, судя по всему, являются основными причинами, по которым люди предпочитают физически провозить наличные деньги через границы.

69. *Географическое расположение:* Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан географически расположены очень близко к Алматинской, Жамбылской и Южно-Казахстанской областями, где находятся самые густонаселенные в Казахстане города. Алматинская область также граничит с Китаем. В соседние страны можно легко проехать на машине или на автобусе.

70. *Привычки и культура:* с культурной точки зрения экономика страны основана на наличных взаиморасчетах. Люди предпочитают держать деньги в руках, осуществлять все платежи наличными и передавать деньги друзьям и семьям в виде наличных денежных средств.

71. *Размеры неформальной экономики:* существенная часть экономической деятельности осуществляется в неформальном секторе. Поскольку источником денег является неформальная экономическая деятельность, люди предпочитают избегать формальных финансовых сервисов и проводят свои операции наличными, чтобы избежать налоговых обязательств. Недавно проведенное Всемирным банком исследование (Шнайдер и др., 2010 год) содержит оценки масштабов неформальной экономики в 21 стране. Согласно этому обзору, около 38,4% экономической деятельности в Казахстане в 2007 году осуществлялось в неформальном секторе. Размеры неформальной экономики Кыргызстана, Таджикистана и других стран СНГ были примерно на том же уровне.

Таблица 7. Теневая экономика в 21 стране с переходной экономикой (в % от ВВП)

№	Страны	Годы									В среднем по стране
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
1	Словакия	18,9	18,9	18,8	18,6	18,3	18,1	17,6	17,2	16,8	18,1
2	Чехия	19,3	19,1	18,9	18,8	18,7	18,4	17,8	17,3	17,0	18,4
3	Венгрия	25,4	25,1	24,8	24,5	24,4	24,1	24,0	23,7	23,7	24,4
4	Словения	27,3	27,1	26,7	26,6	26,4	26,2	25,8	25,3	24,7	26,2
5	Польша	27,7	27,6	27,7	27,7	27,5	27,3	26,9	26,4	26,0	27,2
6	Латвия	30,8	30,5	30,1	29,8	29,4	29,0	28,4	27,7	27,2	29,2
7	Эстония	-	32,7	32,4	32,0	31,4	31,1	30,5	29,8	29,5	31,2

8	Турция	32,7	32,1	32,8	32,4	31,8	31,0	30,0	29,5	29,1	31,3
9	Литва	33,8	33,7	33,3	32,8	32,0	31,7	31,0	30,4	29,7	32,0
10	Хорватия	33,8	33,4	33,2	32,6	32,1	31,7	31,3	30,8	30,4	32,1
11	Румыния	34,3	34,4	33,7	33,5	32,8	32,0	31,7	30,7	30,2	32,6
12	Албания	35,7	35,3	34,9	34,7	34,4	33,9	33,7	33,3	32,9	34,3
13	Болгария	37,3	36,9	36,6	36,1	35,6	34,9	34,1	33,5	32,7	35,3
14	Македония	39,0	38,2	39,1	38,9	38,4	37,4	36,9	36,0	34,9	37,6
15	Кыргызстан	41,4	41,2	40,8	41,4	40,5	39,8	40,1	39,8	38,8	40,4
16	Казахстан	43,8	43,2	42,5	42,0	41,1	40,6	39,8	38,9	38,4	41,1
17	Таджикистан	43,5	43,2	42,9	42,7	42,1	41,7	41,5	41,2	41,0	42,2
18	Россия	47,0	46,1	45,3	44,5	43,6	43,0	42,4	41,7	40,6	43,8
19	Молдова	45,6	45,1	44,1	44,5	44,6	44,0	43,4	44,3	-	44,5
20	Украина	52,7	52,2	51,4	50,8	49,7	48,8	47,8	47,3	46,8	49,7
21	Грузия	68,3	67,3	67,2	67,2	65,9	65,5	65,1	63,6	62,1	65,8
	В среднем за период	36,9	36,3	36,1	35,8	35,3	34,8	34,3	33,7	32,6	

Источник: Теневые экономики в странах мира, Стратегическое рабочее исследование Всемирного банка

72. *Ограниченный доступ к финансовым услугам в Центральной Азии:* согласно исследованию КГПМ (КГПМ 2010) доступ к финансовым услугам в Центральной Азии остается на очень низком уровне. В этом исследовании информация о Казахстане представлена в весьма ограниченном объеме.

73. *Низкий уровень доверия к банковской системе:* люди в Центральной Азии все еще не доверяют банковской системе. Люди боятся, что их деньги могут быть арестованы или заблокированы в банке органами валютного контроля или налоговыми органами. К примеру, в Узбекистане, в ходе девальвации рубля в конце 1990-х годов, правительство несколько раз ограничивало снятие денежных средств со счетов. Такие ограничения пошатнули веру в финансовую систему.

74. *Черный рынок иностранной валюты в соседних странах:* на выбор канала для перевода средств также оказывают влияние условия по ту сторону границы. Это, в частности, касается направления «Казахстан-Узбекистан». При переводе денег через официальные каналы, такие как банки и ОДП, эти средства подлежат обмену по официальному обменному курсу, который существенно ниже, чем неофициальный рыночный курс.

75. *Страх перед обнаружением властями:* многие неофициальные или незаконные иммигранты живут в Казахстане и боятся обнаружения и депортации. По этой причине они избегают использования официальных каналов. Аналогичным образом, страх перед обнаружением налоговыми властями может также стимулировать использование наличных денежных средств.

76. *Затраты:* хотя комиссия ОДП очень низкая, она все равно представляет собой затраты, по сравнению с «бесплатным» провозом наличных денежных средств. Провоз наличных денег при поездках домой или просьбы к друзьям о перевозе наличности могут быть привлекательны для мигрантов с низкими доходами, даже несмотря на риск утери или кражи денег.

ГЛАВА 2. ОБЪЕМ ЗАФИКСИРОВАННЫХ ИСХОДЯЩИХ И ПОСТУПАЮЩИХ ДЕНЕЖНЫХ ПЕРЕВОДОВ В КАЗАХСТАНЕ

77. В данной главе описаны имеющиеся данные о денежных переводах в Казахстане и методы, использованные для компилирования данных. В главе также приводится оценка масштабов неформальных денежных переводов.

2.1 Использование данных о денежных переводах в статистике платежного баланса

78. Национальный банк Казахстана (НБРК) собирает сведения о денежных переводах у коммерческих банков, Казпочты и статистического агентства. Один из важных вопросов, который нужно учитывать при анализе статистики платежного баланса, заключается в том, что Национальный банк до 2009 года не собирал сведения у ОДП относительно переводов денег, поскольку НБРК не осуществляет непосредственное регулирование деятельности ОДП, которые работают через банки и Казпочту¹⁸. Таким образом, источники данных при расчете доли денежных переводов рабочих в общем платежном балансе до и после 2009 года, сильно разнятся.

79. С учетом вышеотмеченной оговорки, на основе статистики платежного баланса, приведенной ниже в Таблице 8, можно сделать вывод, что Казахстан, безусловно, отправляет больше платежей, чем получает. Сумма исходящих платежей намного превышает сумму входящих платежей. К примеру, в 2010 году зафиксирована отправка свыше 3 млрд. долл. США, в то время как поступление платежей зафиксировано на уровне 291 миллионов долл. США. В течение последнего десятилетия скорость роста потоков входящих переводов была средней, в то время как объемы исходящих переводов резко выросли, отражая резкий рост ВВП страны. Эти факты обычно указывают на то, что Казахстан является страной-импортером рабочей силы. Вопреки этому выводу, согласно статистике Всемирного банка, количество *эмигрантов* превышает количество *иммигрантов* в Казахстане. Оценки показывают, что из страны уехало около 3,7 млн. человек, или 25% населения, в то время как численность иммигрантов составляет 2,5 млн. человек, что составляет около 16,9% населения (Всемирный Банк, 2011 год). Казахстан – страна со средним уровнем доходов, и тот факт, что количество эмигрантов превышает количество иммигрантов, обычно приводит к тому, что объем поступающих переводов превышает объем отправляемых переводов; однако в Казахстане дело обстоит не так. Это вероятно связано с уникальной особенностью казахской миграции в последние 20 лет¹⁹. Например, люди часто уезжают из Казахстана целыми семьями, и это даже проще сделать, если речь идет о семье в полном составе, ввиду больших миграционных потоков между Казахстаном и Россией, о чем речь пойдет в следующей главе.

¹⁸ НБРК направил в коммерческие банки запрос на ретроактивное предоставление информации об операциях с ОПД в период с 2000 по 2008 годы. По состоянию на май 2011 года НБРК получил запрошенные данные от всех банков, и в настоящее время их обрабатывает. НБРК планирует задним числом внести изменения в элемент «Денежные переводы рабочих» в статистике платежного баланса позже в этом году.

¹⁹ По демографическим данным, в 1989 году население этнических русских в Казахстане достигало 6,2 млн. чел. Также присутствовала значимая доля населения этнических немцев в количестве почти 1 млн. чел. С тех пор около двух третей немецкого населения и около четверти русского населения покинули страну. Согласно переписи населения, прошедшей в России в 2002 году, теперь в России живет около 1,4 млн. человек, которые в 1989 году жили в Казахстане, главным образом, в связи с миграцией этнических русских. Таким образом, в последние два десятилетия в Казахстане наблюдалась довольно значительная волна эмиграции рожденных в стране людей, не являющихся этническими казахами, которые стали эмигрантами, рожденными в другой стране. В то же время Казахстан стал желательной страной миграции в регионе Центральной Азии, главным образом, благодаря расширению нефтегазового сектора.

Таблица 8. Консолидированный платежный баланс Республики Казахстан (в млн. долл. США)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total
Inward remittance flows	122	171	205	148	166	178	186	223	193	261	291
<i>of which:</i>											
Workers' remittances	64	81	107	38	53	56	73	132	120	193	221
Compensation of employees	4	4	4	4	4	6	11	11	5	5	5
Migrants' transfers	54	86	94	105	108	116	103	80	67	63	65
Outward remittance flows	440	487	594	802	1354	2000	3033	4303	3559	3057	3021
<i>of which:</i>											
Workers' remittances	74	143	286	421	806	1158	2000	2998	2004	1624	1595
Compensation of employees	47	60	79	230	414	735	959	1214	1457	1310	1350
Migrants' transfers	319	284	230	151	134	107	75	91	98	123	76

Source: National Bank of Kazakhstan

80. Казахстан следует требованиям стандартного руководства МВФ по расчету платежного баланса при обработке данных о денежных переводах. В соответствии с руководством по расчету платежного баланса 5 (РПБ5), Казахстан собирает три вида данных о денежных переводах: переводы рабочих, компенсации сотрудников и переводы капитала мигрантами.

Денежные переводы рабочих

81. Данные о денежных переводах рабочих до 2009 года и после 2009 года не подлежат сравнению по следующим причинам. До 2009 года данные сводились на основании информации о платежах, собираемой из банков. Согласно Правилам применения государственного классификатора Республики Казахстан – единого классификатора назначения платежей и представления сведений по платежам в разрезе единого классификатора назначения платежей, утвержденным постановлением Правления Национального Банка Республики Казахстан от 15 ноября 1999 года № 388 (далее – Правило № 388) банки и АО «Казпочта» до 1 апреля 2011 года представляли в НБРК сведения по платежам в разрезе кодов ЕКНП, проведенным через корреспондентские счета с использованием системы SWIFT, но при этом сведения о переводах денег, осуществленных через ОДП, не включались.

82. Для того чтобы подсчитать «переводы денег рабочими мигрантами» в статистике платежного баланса, НБРК отсортировывал соответствующие операции из полученных сведений, используя три критерия:

- Код сектора: только сектор 9 (домашнее хозяйство)
- Код назначения: только на безвозмездной основе (код 119)
- Статус резидента: резидент или нерезидент

Совокупная сумма отправленных рабочими денежных переводов выводится на основе количества операций от резидентов к нерезидентам с кодом сектора 9 (домашнее хозяйство) и кодом назначения 119 (безвозмездная основа)

Совокупная сумма полученных переводов от рабочих выводится на основе количества операций от нерезидентов к резидентам с кодом сектора 9 (домашнее хозяйство) и кодом назначения 119 (безвозмездная основа)

83. В 2009 году НБРК разработал новый дополнительный механизм, который требует, чтобы банки и Казпочта предоставляли сведения о *международных переводах*, осуществленных *физическими лицами*. Этот новый отчет предназначен для уточнения сведений о денежных переводах от человека к человеку путем сбора данных об операциях, проходящих через компании по переводу денег в дополнение к сведениям о денежных переводах, проходящих через системы Казпочты и SWIFT. По существу, эта форма предназначена для сбора сведений по всем денежным переводам, осуществляемым без открытия счета чрез банки, ОДП и Казпочту.

84. Начиная с 2009 года, эти дополнительные сведения, собираемые НБРК, принимаются в расчет при оценке суммы денежных переводов трудовых мигрантов, отправляемых и получаемых в Казахстане. Соответственно, учитываются данные о переводах, совершаемых через ОДП, в дополнение к переводам через банки по системе SWIFT (с открытием счета и без него), которые служили основой для отчетности о балансе платежной статистики.

85. Основным различием в методах анализа до и после 2009 года является то, что данные после 2009 года включают в себя переводы через ОДП. В то же время данные о переводах SWIFT без открытия счета и переводах через Казпочту (с использованием системы Всемирного почтового союза) собирались с использованием двух форм отчетности, начиная с 2009 года и до апреля 2011 года, когда была введена новая форма отчетности (которая будет рассмотрена ниже).

86. Расширенный сбор данных, осуществляемый с 2009 года, дает НБРК возможность более эффективно анализировать сведения о денежных переводах. Согласно данным, собранным НБРК по новой методике, общая сумма международных переводов посредством ОПД и почтовых систем составляла 1,2 млрд. долл. США для исходящих переводов в 2009 и 2010 годах и 0,5 млрд. долл. США для входящих переводов в оба года (см. табл. 9). Следует отметить, что эти данные не включают в себя переводы по системе SWIFT.

Таблица 9. Общий объем операций по переводу денежных средств через ОДП и почтовую систему

	Общий объем исходящих операций		Общий объем входящих операций	
	Тенге	эквивалент долл. США	Тенге	эквивалент долл. США
2009	178,2 млрд.	1,2 млрд.	76,6 млрд.	0,5 млрд.
2010	179,8млрд.	1,2 млрд.	74,5 млрд.	0,5 млрд.

Источник: Национальный банк Казахстана

87. В представляемых банками отчетах, проведенных как по корреспондентским счетам (система SWIFT), так и через ОДП содержатся сведения по безвозмездным переводам денег. Однако вместо того чтобы принять эти указанные суммы за совокупный объем переводов рабочих, НБРК вносит поправки в данные на основании своей оценки фактических размеров «безвозмездных» переводов, поскольку им известно, что многие из этих операций связаны с приобретением товаров и услуг (см. анализ в следующем параграфе), хотя может быть указано, что они являются «безвозмездными». После внесения поправки, лишь часть переводов, заявленных как безвозмездный перевод, фактически учитывается как «переводы рабочих» в статистике платежного баланса. Эта

оценка производится на основании анонимного опроса клиентов банков-участников. Используя результаты опроса, НБРК корректирует данные с учетом доли не подлежащих возврату переводов, стран назначения и методов перевода (см. табл. 10 ниже)

Таблица 10. Переводы рабочих, отправленные в 2009 и 2010 годах (млн. долл. США)

	Переводы рабочих		
	Банковские переводы (SWIFT)	ОДП и почтовая система	Итого
2009	918	706	1,624
2010	941	654	1,595

Источник: выводы авторов, НБРК, статистическое агентство

88. Если сравнить исходящие денежные переводы через ОДП и Казпочту, используя вышеприведенные таблицы 9 и 10, то «переводы рабочих» составят 59% (2010 год) и 65% (2009 год) всех переводов через ОДП, что означает, что 41% (2010 год) и 35% (2009 год) переводов было сделано через НБРК. Команда специалистов не получила первичных данных по переводам по системе SWIFT и информации о том, какая доля этих переводов классифицируется как «безвозмездные», и потому не смогла провести аналогичный анализ в отношении переводов по системе SWIFT.

89. Кроме того, данные по денежным переводам рабочих, приведенные в таблице 10, можно разбить по странам назначения. В таблице 11 ниже показаны самые распространенные страны назначения среди стран СНГ и за его пределами, в которые отправлялись денежные переводы через SWIFT и ОДП. Таблица показывает, что подавляющее большинство переводов в страны СНГ отправлено через ОДП; 87% и 90% всех переводов в 2009 и 2010 годах соответственно были отправлены через ОДП в страны СНГ. ОДП являются предпочтительным выбором по причине более низкой комиссии за отправку денег по сравнению с банками. С другой стороны, переводы через SWIFT доминируют среди переводов, отправленных в другие страны. 77% и 79% переводов через SWIFT в 2009 и 2010 годах отправлены в страны, не входящие в СНГ. Причиной тому может быть плата за перевод, поскольку отправка суммы, превышающей несколько тысяч долларов в страны, не входящие в СНГ, может быть дешевле, если отправлять деньги через банки, а не через ОДП. Это также может объясняться наличием более развитой банковской системы в основных странах-получателях, например, в Китае и Турции, или еще тем, что операции через SWIFT представляют собой платежи за приобретаемые товары, несмотря на корректировки, вносимые НБРК.

Таблица 11. Переводы физических лиц (в млн. долл. США), по регионам, и 5 самых распространенных стран по категориям

	2009			2010		
	via bank accounts	MTOs	TOTAL	via bank accounts	MTOs	TOTAL
TOTAL	918	706	1624	941	654	1595
						0
CIS countries	207	617	824	198	588	786
Russia	189	242	431	180	219	399
Uzbekistan	0	212	212	0	189	189
Kyrgyz Republic	3	59	62	4	80	84
Ukraine	7	23	30	7	22	29
Azerbaijan	3	36	38	2	33	35
Other countries	711	89	800	743	66	809
China	292	11	303	358	16	374
Turkey	179	23	202	163	16	179
Germany	60	4	64	64	4	67
USA	34	2	36	30	1	32
UAE	17	4	21	17	4	21

Источник: Национальный банк Казахстана

90. НБРК внес дополнительные изменения в форму отчетности, используемую с апреля 2011 года. Этот новый формат отчетности призван консолидировать различные требования к отчетности, а именно, два вида отчетности, описанных в параграфах 81 и 83, и еще три других вида отчетности (в том числе отчет по платежным инструментам, два дополнительных отчета по платежам, осуществленным через корреспондентские счета банков резидентов в тенге). Таким образом, НБРК теперь собирает информацию обо всех переводах (в том числе через SWIFT и через компании по переводу денег) в унифицированном формате, включающем 16 видов информации: например, о типе использованной системы денежных переводов, информацию об отправителе и получателе перевода (статус резидента, сектор экономики, страна происхождения) и дополнительные подробности, например, о целевом назначении перевода.

91. Хотя усовершенствованные методы сбора данных и помогут НБРК в достижении лучшего понимания ситуации с переводами средств из Казахстана и в Казахстан, проблема, связанная с оценкой доли переводов рабочих, скорее всего, останется, поскольку эти каналы денежных переводов (в частности, через компании по переводу денег) нередко также используются гражданами Казахстана для оплаты приобретаемых автомобилей и других товаров, и возможно предпринимателями Казахстана – для осуществления коммерческих платежей, хотя такие платежи должны осуществляться лишь через банковские счета. Как было сказано ранее, НБРК вносит поправки в собранные данные и оценивает фактический размер денежных переводов, совершаемых трудовыми мигрантами.

Компенсации сотрудникам

92. Расчет компенсаций сотрудникам осуществляется на основании квартальной отчетности, подаваемой работодателями, нанимающими рабочих-мигрантов, с использованием формы 10-ПБ. Эти сведения сопоставляются с данными, полученными от Министерства труда и социальной защиты, ведающего квотами на иностранную рабочую силу. Кроме того, НБРК прогнозирует компенсации сотрудникам, которые не были официально трудоустроены. Общий объем компенсаций сотрудникам оценивается в 1,310 млн. долл. США в 2009 году и в 1,350 млн. долл. США в 2010 году, из которых на долю

официально трудоустроенных приходится соответственно 690 млн. долл. США и 668 млн. долл. США, а на неофициальных работников – соответственно 620 млн. долл. США и 682 млн. долл. США. По оценкам НБРК, объемы компенсаций официально трудоустроенных сотрудников и неофициально работающих мигрантов в Казахстане примерно одинаковы. Учитывая, что обычно неофициальные сотрудники нанимаются для выполнения низкооплачиваемой работы, можно сказать, что количество неофициальных работников превышает число официально устроенных сотрудников.

Таблица 12. Компенсации сотрудникам (ПБ, в млн. долл. США)

	2009	2010
Компенсации сотрудникам	1,310	1,350
Включая		
официально нанятых	690	668
из них		
Страны СНГ	60	67
Не СНГ	630	601
Неофициально нанятые	620	682

Источник: Национальный банк Казахстана

Переводы мигрантов

93. Этот пункт будет удален из расчетов денежных переводов в соответствии с Инструкцией 6 Руководства по расчету платежного баланса (РПБ6). До сегодняшнего дня НБРК рассчитывал объем переводов мигрантов на основании средней стоимости импорта и экспорта имущества мигрантами, оцениваемого НБРК, умножая ее на количество въездов и выездов мигрантов, полученное в статистическом агентстве. Зафиксированный объем переводов мигрантов сравнительно небольшой, и составляет 76 млн. долл. США исходящих переводов и 65 млн. долл. США входящих переводов в 2010 году.

2.2 Оценка объемов неформальных денежных переводов

94. Как было сказано ранее, НБРК оценивает объем компенсаций, выплаченных неофициально нанятым сотрудникам: он составляет 620 и 682 млн. долл. США в 2009 и 2010 годах, соответственно. Эта цифра примерно равна объемам компенсаций сотрудникам, являющимся официально трудоустроенными мигрантами в Казахстане.

95. Различные источники утверждают, что количество неофициальных трудовых мигрантов в Казахстане составляет от 300 тыс. до 1 млн. человек в разгар трудового сезона. Из проведенных авторами обсуждений с представителями диаспоры в Казахстане, ассоциациями и по итогам непосредственного наблюдения за сферой «услуг», включая торговлю и общественное питание, можно сделать вывод, что количество трудовых мигрантов намного превышает официально зафиксированные показатели, основанные главным образом на числе официально выданных разрешений на работу (дополнительная информация приведена в главе 3). Хотя официальные разрешения на работу не охватывают основную часть мигрантов, живущих в Казахстане, на основании имеющейся информации можно с уверенностью говорить о том, что одни лишь соседние центральноазиатские страны поставили по меньшей мере полмиллиона трудовых мигрантов в 2010 году:

Таджикистан – около 50 тыс. человек, Кыргызская Республика – около 120 тыс., Узбекистан – около 330 тыс. человек²⁰.

96. Проведенное АБР исследование (2008) установило, что в 2006 году каждый трудовой мигрант за год в среднем перевел около 1 350 долл. США. Предполагая, что средняя сумма переводов остается такой же, и исходя из того, что число неофициальных рабочих составляет полмиллиона, можно считать, что дополнительно около 675 млн. долл. США перевозится рабочими домой в соседние страны в виде наличных денежных средств.

²⁰ В определении трудового мигранта существует фактор, который делает подсчеты значительно сложнее; если использовать определение в соответствии с региональным исследованием миграции, проведенным Всемирным банком, то в него включены долгосрочные мигранты, студенты, приграничные мигранты, временные/сезонные, возвращающиеся мигранты, члены семей и так далее. См. публикацию Всемирного банка «Миграция и денежные переводы, Восточная Европа и бывший Советский Союз» (2006 год) (Migration and Remittance, Eastern Europe and the Former Soviet Union (2006))

ГЛАВА 3. ОТПРАВИТЕЛИ ДЕНЕЖНЫХ ПЕРЕВОДОВ И ПРЕДПОЧИТАЕМЫЕ ИМИ КАНАЛЫ ОТПРАВЛЕНИЯ ПЕРЕВОДОВ

97. В этой главе содержится сводная информация о пользователях каналов денежных переводов и о тех каналах, которые они предпочитают. Здесь также приводятся основные характеристики профилей трудовых мигрантов в качестве отправителей денежных средств и оценивается существующая позиция иммиграционной политики в Казахстане.

3.1 Пользователи каналов отправки денежных переводов в Казахстане

98. Как правило, трудовые мигранты во многих странах предпочитают именно альтернативные каналы денежных переводов; однако в Казахстане эту систему используют не только мигранты, но и жители страны. В таблице ниже приведена сводная информация о пользователях различных каналов денежных переводов.

Таблица 13. Пользователи каналов отправки денежных переводов

Отправитель	Основные цели	Предпочтительные каналы отправки денежных переводов				
		Операторы денежных переводов (ОДП)	Через банк - переводы без открытия счета клиента (SWIFT)	Через банк – переводы с собственных счетов (SWIFT)	Трансграничная перевозка денежных средств	Неформальная система «Хавала»
Трудовые мигранты (легально проживающие нерезиденты)	Отправка денег домой	Предпочтительны	Предпочтительны	Предпочтительны	В большой степени предпочтительны	Обычно нет доступа
Трудовые мигранты (нерезиденты без регистрации)	Отправка денег домой	Обычно нет доступа	Обычно нет доступа	Обычно нет доступа	В большой степени предпочтительны	Обычно нет доступа
Резиденты (физические лица)	Оплата товаров	Высоко предпочтительны	Предпочтительны	Предпочтительны	В большой степени предпочтительны	Обычно нет доступа
Мелкие предприниматели /малые предприятия	Неформальные торговые платежи	Возможно предпочтительны	Возможно предпочтительны	Вероятно менее предпочтительны	В большой степени предпочтительны	Предпочтительны

99. Легальные трудовые мигранты, у которых имеется легальный статус нерезидентов, не испытывают затруднений с использованием услуг денежных переводов, предоставляемых банками и ОПД, поскольку у них есть необходимые документы, такие как регистрационная карта мигранта, требуемая поставщиками услуг. Поставщики услуг, как правило, проверяют достоверность регистрационных документов, хотя закон этого и не требует. Однако излюбленным мигрантами методом по-прежнему остается, судя по всему, перевозка наличных денег через границу домой.

100. Нелегальные мигранты, как правило, не имеют возможности пользоваться официальными услугами денежных переводов, предоставляемыми банками и ОПД, поскольку у них нет необходимых документов (документов, удостоверяющих, что они являются зарегистрированными мигрантами). В этой связи предпочтительным каналом

перемещения средств для них является перевозка денежных средств домой, к своим семьям, через границу.

101. Судя по всему, жители Казахстана нередко используют ОПД или банковские переводы без открытия счета клиента для отправки платежей за автомобили или другие покупки в такие страны, как ОАЭ и Германия. Чаще всего эти платежи объявляются безвозмездными платежами, что маскирует настоящий характер операций. Как и в случае с нерезидентами, обычной практикой является провоз наличных денег через границу для различных целей.

102. Многие малые и средние предприятия и частные предприниматели направляют платежи за неофициально ввозимые товары, указывая, что деньги направляются безвозмездно, через ОПД и банковские переводы без открытия счета клиента. В этом случае обычной практикой также является провоз денег через границу, чтобы избежать налогов при оплате нелегально ввозимых товаров с целью продажи.

103. В общих чертах можно сказать, что как среди мигрантов, так и среди предпринимателей обычной практикой является перевозка наличных средств через границу. Предположительно лишь небольшая доля провозимой наличности должным образом декларируется на таможне. Судя по всему, предприниматели Казахстана предпочитают неофициальную систему «Хавала», которая часто используется нелегальными мигрантами и прочими категориями граждан во многих других странах для осуществления неофициальных торговых платежей.

3.2 Численность и характеристики трудовых мигрантов

104. В справочнике Всемирного банка «Миграция и денежные переводы. Цифры и факты» от 2011 года (данные за 2009 год) Казахстан, насчитывающий около 3,1 млн. мигрантов, включен в число 15 стран, лидирующих по числу иммигрантов. С другой стороны, Казахстан включен также в 15 стран, лидирующих по числу эмигрантов, которых насчитывается 3,7 млн. человек. Миграционные коридоры Казахстан-Россия и Россия-Казахстан стоят на шестом и седьмом местах в мире, насчитывая 2,6 и 2,2 млн. мигрантов, соответственно. Крупнейшими в мире миграционными коридорами являются США-Мексика, Россия-Украина, Турция-Германия и Бангладеш-Индия. Интересной особенностью миграции в Казахстан является наличие активной миграции внутри региона, среди стран Центральной Азии, и между Казахстаном и Россией. Среди десяти ведущих стран-экспортеров и импортеров рабочей силы в Казахстан и из Казахстана, первые четыре являются одними и теми же для эмиграции и для иммиграции: Россия, Украина, Узбекистан и Германия (Всемирный Банк, 2011 год) Если сравнить эти данные с количеством ежегодно выдаваемых разрешений на работу, в верхних строчках окажутся Китай, Великобритания, Индия, Италия и Турция²¹.

105. Эти данные о количестве разрешений на работу, безусловно, не отражают реальное положение дел. В Казахстан поступало множество трудовых мигрантов, главным образом из соседних стран Центральной Азии. Расхождение, судя по всему, отражает тот факт, что большая часть мигрантов из стран Центральной Азии прибывает в страну нелегальными путями и работает нелегально.

²¹ Источник данных: Министерство труда (по состоянию на 1 января 2010 года)

106. Официальными миграционными потоками управляют главным образом через систему миграционных квот. Система миграционных квот была внедрена в Казахстане с начала 2001 года и разработана таким образом, чтобы привлекать не только низкоквалифицированных, но и высококвалифицированных трудовых мигрантов. В 2008 году этот механизм был изменен – в него были включены четыре категории навыков, охваченных квотой: первая категория – руководящие сотрудники; вторая – специалисты с высшим и средним специальным образованием; третья – квалифицированные рабочие, и четвертая – сезонные сельскохозяйственные рабочие. В 2010 году была установлена квота в 63 692 человека; однако на ноябрь 2010 года по квоте приехало лишь 21 931 рабочий, что составляет 34,4% от установленной квоты. В 2009 году было заполнено лишь 48,8% от установленной квоты. В приведенной ниже таблице 14 показаны пять основных секторов, в которых занята большая часть мигрантов: строительство, недвижимость, горнодобывающая промышленность, перерабатывающая промышленность и торговля. На них приходится более 90% всех миграционных квот. Строительство – это тот сектор, который привлекает большинство мигрантов, хотя количество разрешений на работу, выдаваемых для строительных компаний, стабильно снижалось с двух-третей до менее половины от всех разрешений. Пять основных стран, получающих разрешения на работу – Китай, Великобритания, Индия, Италия и Турция. С точки зрения географического распределения рабочих выделяются основные пять регионов: Атырау, Алматы и окрестности, Астана, Мангистауская область и Западный Казахстан²², и на их долю приходилось 90% фактически выделенных квот. Следует отметить, что мигранты четвертой категории (то есть сезонные сельскохозяйственные рабочие) составляли лишь 3% всех мигрантов в последние 3 года (в среднем 800 в год, и лишь 25 в 2009 году).

Таблица 14. Отдельные показатели по квотам

	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Установленная квота	25 600	56 000	79 527	132 758	63 483	63 682
Заявки				68 674		
Факт. использование	24 760	40 897	58 810	54 204	30 988	21 931
Факт./установл.	96,7%	73,0%	73,9%	40,8%	48,85	34,4%
Страны СНГ	4 172	6 440	5 540	6 459	2 766	
% от общ.	16,8%	15,7%	9,4%	11,9%	8,9%	
Вне СНГ	20 599	34 457	53 270	47 745	28 222	
% от общ.	83,2%	84,3%	90,6%	88,1%	91,1%	
Главные 7 секторов						
Сельское хозяйство	1 932	3 946	2 089	1 704	25	691
Горнодобывающая промышленность	3 709	4 049	5 444	4 682	3 327	2 755
Перерабатывающая промышленность	1 190	1 259	2 560	3 613	2 764	1 156
Строительство	14 456	26 598	43 477	36 669	17 785	10 943
Торговля	319	466	641	797	475	1 064
Недвижимость	612	2 018	1 966	3 616	3 391	3 717
Коммунальные услуги	987	964	633	1 203	1 205	494

Источник: Министерство труда и социальной защиты (ноябрь 2010 года)

²² Источник данных: Министерство труда (по состоянию на 1 января 2010 года)

107. Недоиспользование установленной квоты могло бы свидетельствовать о том, что в Казахстане спрос на рабочую силу ограничен: однако это не так. Самое недавнее обследование деловой среды и деятельности предприятий (BEEPS, Всемирный Банк, 2010 год)) в Казахстане, охватившее 500 предприятий из различных секторов, показало, что нехватка «знаний и образования у рабочих» была проблемой номер один для казахстанских компаний, обогнав по значимости налоговый режим, коррупцию, энергоснабжение и преступность. Три четверти опрошенных компаний (75%) указали, что этот фактор сдерживает развитие бизнеса.

108. Анализ также указывает на наличие реальной потребности в технических/специализированных навыках и менее квалифицированном труде, предлагаемом по более низким расценкам. Однако существующие в рамках квот требования к иностранной рабочей силе слишком сложны и дорогостоящи, что ведет к формированию масштабного неформального сектора с целью обойти эти сложные положения.

Таблица 15. Обследование деловой среды и деятельности предприятий в Казахстане: факторы, сдерживающие развитие бизнеса

	Рейтинг в 2005 году	Рейтинг в 2008 году
Налоговые ставки	2	2
Коррупция	5	3
Электроснабжение	13	4
Навыки и образование рабочих	6	1
Доступ к финансированию	4	6
Преступность, воровство и беспорядки	10	5
Налоговое администрирование	1	8
Телекоммуникации	14	9
Суды	8	12
Доступ к земельным ресурсам	9	11
Лицензирование хозяйственной деятельности и выдача разрешений	3	10
Транспорт	12	7
Трудовое законодательство	11	14
Таможня и торговые положения	7	13

Источник: BEEPS 2008

109. Для того чтобы удовлетворить потребности в рабочей силе, нанимают нелегальных трудовых мигрантов. Секторы, нанимающие наибольшее число нелегально пребывающих в стране трудовых мигрантов, судя по всему, являются теми же самыми, что нанимают и легальных мигрантов, а именно, сектор строительства и горнодобывающий сектор. Нелегальные мигранты зачастую приезжают из стран Центральной Азии (Узбекистан, Кыргызская Республика и Таджикистан), поскольку безвизовый режим позволяет относительно легко въехать в страну, чему также способствует отсутствие языкового барьера.

110. В 2006 году Казахстан предпринял шаги для легализации положения нелегальных трудовых мигрантов из стран СНГ, предоставив им амнистию. С 1 августа 2006 года по декабрь 2006 года амнистия применялась к мигрантам из стран СНГ, прибывшим в Казахстан более чем за 60 дней до амнистии и имевшим официальный трудовой договор. Эта программа амнистии была признана успешной, поскольку ею воспользовались 164

тыс. нелегальных трудовых мигрантов. В рамках программы амнистии были выданы разрешения на работу сроком не более чем на три года (то есть если заявитель уже работал в течение одного года, разрешение на работу ему выдавалось еще на два года).

111. Более двух третей всех легализованных мигрантов занято в строительном секторе. Ориентировочное соотношение между легальной рабочей силой в секторе строительства (квота) и нелегальной (обычно менее квалифицированной), предположительно составляет 1:10. Иными словами, каждое официальное рабочее место на стройке (для иностранца) фактически соответствует десяти рабочим местам для нелегально занятых мигрантов. Анализ и обсуждение миграционной политики Казахстана и ряд рекомендаций представлены в Приложении 5.

ГЛАВА 4. РИСК ОТМЫВАНИЯ ДЕНЕГ И ФИНАНСИРОВАНИЯ ТЕРРОРИЗМА, СВЯЗАННЫЙ С ПОСТАВЩИКАМИ УСЛУГ ДЕНЕЖНЫХ ПЕРЕВОДОВ

112. В начале этой главы рассматриваются криминогенная обстановка и риск отмыывания денег и финансирования терроризма в Казахстане. Вслед за этим следует информация о правоохранительных органах, участвующих в расследовании случаев отмыывания денег и финансирования терроризма. В этой главе также приводится краткая информация о делах об отмыывании денег и типологиях, выявленных властями Республики Казахстан, и делается попытка обозначить риски, которым подвергаются поставщики услуг денежных переводов в контексте отмыывания денег и финансирования терроризма.

4.1 Случаи отмыывания денег и финансирования терроризма в Казахстане

113. Согласно Рекомендации 1 ФАТФ, страны должны ввести уголовную ответственность за отмыывание денег на основании Венской и Палермской конвенций ООН и применять уголовную ответственность за отмыывание денег ко всем серьезным преступлениям²³. Рекомендация 1 допускает четыре варианта описания предикатных преступлений: 1) включить в их число все преступления, относящиеся к категории серьезных; 2) включить в их число все преступления, начиная с определенного срока заключения, предусмотренного за их совершение (пороговый подход); 3) перечисление предикатных преступлений; и 4) сочетание этих подходов.

114. В Казахстане уголовная ответственность за отмыывание денег и соответствующие меры наказания предусмотрены статьей 193 Уголовного кодекса. Определение относится к операциям с денежными средствами или другим имуществом, приобретенным нелегально, что подразумевает, что под определение легализации доходов от преступной деятельности могут подпадать незаконные доходы, приобретенные в результате любого преступления. Таким образом, в соответствии с первым подходом, о котором говорится в предыдущем абзаце, в Казахстане предикатными считаются все преступления, вне зависимости от предусмотренного за них наказания.

²³ В соответствии с Рекомендацией 1 ФАТФ, страны должны включить в перечень предикатных преступлений следующие: участие в организованных преступных группах и рэкет, терроризм, в том числе финансирование терроризма, торговлю людьми и незаконный ввоз мигрантов, сексуальную эксплуатацию, включая сексуальную эксплуатацию детей, незаконный оборот наркотиков и психотропных веществ, незаконный оборот оружия, незаконный оборот краденых и иных товаров, коррупцию и взяточничество, мошенничество, подделку денежных знаков, подделку и контрафакцию продукции, экологические преступления, убийства, нанесение тяжких телесных повреждений, похищение людей, незаконное лишение свободы и захват заложников, ограбление или кражу, контрабанду, вымогательство, подлог, пиратство, инсайдерские сделки и манипулирование рынком.

Вставка 1 – Статья 193. Легализация денежных средств или иного имущества, приобретенного незаконным путем

1. Совершение финансовых операций и других сделок с денежными средствами или иным имуществом, приобретенным заведомо незаконным путем, а равно использование указанных средств или иного имущества для осуществления предпринимательской или иной экономической деятельности, наказываются штрафом в размере от пятисот до семисот месячных расчетных показателей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти до семи месяцев, либо арестом на срок до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до трех лет со штрафом в размере до ста месячных расчетных показателей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух месяцев либо без такового.

115. Что касается финансирования терроризма, то Специальная рекомендация II ФАТФ предусматривает введение всеми странами уголовной ответственности за финансирование терроризма, террористических актов и террористических организаций и включение таких правонарушений в число предикатных правонарушений для отмывания денег. В Казахстане определения терроризма и связанных с ним преступлений, а также предусмотренная уголовная ответственность и наказания, приведены в статьях 233, 233-1, 233-2 и 233-3 Уголовного кодекса.

Вставка 2 – Статья 233-3. Финансирование экстремизма или террористической деятельности.

1. Финансирование экстремизма или террористической деятельности - наказывается лишением свободы на срок до пяти лет.
2. То же деяние, совершенное неоднократно, наказывается лишением свободы на срок от трех до восьми лет.

116. В дополнение к положениям закона об уголовной ответственности, в Казахстане действует Закон «О противодействии терроризму» № 416-1/1999, устанавливающий правовую базу для противодействия террористической деятельности. Внутренний «экстремизм» также карается в соответствии с положениями об уголовной ответственности за терроризм (Статьи 233, 233-1, 233-2 и 233-3) и Статья 235 (создание и руководство организованной преступной группой или преступным сообществом (преступной организацией), участие в преступном сообществе), в зависимости от обстоятельств.

4.2 Криминогенная обстановка в Казахстане

117. Из составленного ФАТФ перечня в 20 предикатных правонарушений в Казахстане, судя по всему, чаще всего встречаются следующие правонарушения, которые потенциально могут служить источником незаконных доходов:

- Незаконный оборот наркотиков,
- Мошенничество (банковское мошенничество, налоговое мошенничество, мошенничество с государственным имуществом),
- Коррупция,
- Контрабанда, и
- Ограбление или кража.

118. В Таблице 16, выпущенной Региональным офисом УНП ООН по Центральной Азии, приведены уголовные деяния, выявленные в Казахстане в период с 2005 по 2010 годы. Согласно статистике, первое место занимают кражи. За ними следуют ограбления, мошенничество и преступления, связанные с оборотом наркотиков. Учитывая, что многие случаи краж и ограблений в меньшей степени организованы и приносят меньше дохода, основными преступлениями, которые потенциально могут быть источником незаконных доходов в Казахстане, являются мошенничество и наркопреступность.

Таблица 16. Статистика по преступлениям

Crime	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total Offenders						
Other offenders	72 780	76 745	71 494	70 496	n/a	n/a
DRC Offenders	7 429	8 244	8 147	7 583	7 260	n/a
Total:	80 209	84 989	79 641	78 079	7 260	n/a
Total Crime						
Drug Related Crime	9 741	10 423	10 502	10 065	9 705	n/a
Total crime - Other Crimes	136 606	130 848	39 103	38 672	n/a	n/a
Fraud	n/a	n/a	10 639	9 871	n/a	n/a
Total theft	n/a	n/a	51 482	52 781	n/a	n/a
Robbery	n/a	n/a	10 930	11 231	n/a	n/a
Rape	n/a	n/a	1 518	1 296	n/a	n/a
Assault, major assault	n/a	n/a	2 213	1 892	n/a	n/a
Intentional homicide, completed	n/a	n/a	1 677	1 679	n/a	n/a
Total:	146 347	141 271	128 064	127 487	9 705	n/a

Источник: Региональный офис УНП ООН в Центральной Азии.

Оборот наркотиков

119. Хотя Казахстан не имеет непосредственной границы с Афганистаном, географическое положение страны делает ее уязвимой для трафика наркотиков, происходящих из Афганистана. Огромная территория Казахстана, простирающаяся от Каспийского моря до Китая, безусловно, делает его транзитной страной для северного направления транспортировки наркотиков в сторону России и Восточной Европы. Подробная информация о северном направлении транспортировки опиатов из Афганистана приводится в Приложении 6.

120. В Таблице 17 показаны объемы изъятия наркотиков властями Казахстана в 2005-2010 годы. В 2008 году наблюдался значительный всплеск изъятия гашиша, героина и марихуаны.

Таблица 17. Изъятие наркотиков в Казахстане (в кг)

Drug Type	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Hashish	284.15	305.65	261.80	511.06	556.90	417.00
Heroin	625.65	554.65	522.00	1 639.32	731.60	323.29
Marijuana	21 732.60	22 868.66	21 793.70	25 656.53	26 331.50	27 348.00
Morphine	n/a	n/a	n/a	n/a	0.00	0.00
Opium	668.85	636.78	335.50	16.68	171.88	168.28
Other	219.82	511.60	566.50	101.36	35.59	56.47
Poppy straw (kuknar)	165.37	164.41	n/a	67.95	126.88	104.84

Источник: Региональный офис УНП ООН в Центральной Азии (<http://dbroca.uz/?act=seizures>)

121. Согласно данным, полученным в ходе бесед с представителями Министерства внутренних дел, марихуана и наркотические вещества на ее основе производятся главным образом внутри страны, тогда как для опиатов Казахстан является лишь пунктом транзита. В Российской Федерации находится крупнейший в мире рынок сбыта героина. Согласно подсчетам, 1,6-1,8 миллионов человек в Российской Федерации потребляют в год 70 тонн героина, что составляет 21% от общего мирового рынка героина (УНП ООН, 2011 год, стр. 22). Еще один отчет УНП ООН показывает, что в Российскую Федерацию направляется 50-55 тонн героина по четырем основным сухопутным путям, все из которых пролегают через Казахстан, и, согласно оценкам экспертов, эта цифра составляет около 75% от всего объема героина, попадающего в Россию (УНП ООН, 2009 год, стр. 50).

122. Согласно подсчетам УНП ООН, стандартная оптовая цена героина в Казахстане составляет 15 781 долл. США за килограмм (УНП ООН, 2009 год, стр. 257). Таким образом, стоимость всего объема героина, провозимого через Казахстан в Российскую Федерацию, может составлять около 790-868 млн. долл. США. Потребление опиума в Российской Федерации – 56 тонн (УНП ООН, 2011 год, стр. 53). Если предположить, как в случае с трафиком героина, что 75% опиума транспортируется через Казахстан, то оптовая стоимость 42 тонн опиума приближается к 187 млн. долл. США (42 тонны X 4455) (УНП ООН, 2009 год, стр. 258). С другой стороны, за прошлое десятилетие также выросло внутреннее потребление наркотиков в Казахстане. Общий объем ежегодного потребления опиума и героина в Казахстане составляет около 18 тонн и трех тонн, соответственно (УНП ООН, 2011 год, стр. 53). Если сложить все эти цифры, то окажется, что доход от транзита и внутреннего потребления героина и опиума в Казахстане может составлять около 1-1,2 млрд. долл. США ежегодно.

123. Всемирный доклад о наркотиках за 2010 год (УНП ООН, 2011 год) указывает, что общая стоимость рынка опиатов в Российской Федерации и Центральной Азии – примерно 13-15 млрд. долл. США, при этом подчеркивается, что неточность этой цифры связана с недостатком данных о чистоте героина в Центральной Азии и о численности пользователей героина в России.

Мошенничество

124. Уголовная ответственность за мошенничество определена Статьей 177 Уголовного кодекса. По данным статистики УНП ООН за 2007 и 2008 годы, ежегодно в Казахстане регистрируется около 10 тыс. случаев мошенничества. В течение этого периода количество зарегистрированных случаев мошенничества было близко к количеству зарегистрированных преступлений, связанных с оборотом наркотиков.

125. Особенно широко распространено такое уголовное деяние, как налоговое мошенничество, совершаемое с помощью поддельных документов. Одним из наиболее характерных случаев легализации преступных доходов, выявленных на данный момент, является перевод средств, вырученных от налогового мошенничества, в Гонконг.

126. Правительство недавно взяло под контроль четыре банка, у которых возникли финансовые проблемы главным образом из-за большого количества проблемных кредитов. Как и во многих других странах с переходной экономикой, быстрый рост банковского сектора и либеральная налоговая политика создали благоприятную почву для мошенничества с кредитами.

Коррупция

127. В ходе совещаний коррупция упоминается как одно из наиболее серьезных преступлений, лежащее в основе случаев отмывания денег, выявленных финансовой полицией. В 5,8% случаев расследования дел об отмывании денег, по которым были вынесены обвинительные приговоры, фигурировали государственные служащие, некоторые из которых занимали руководящие должности.

128. Коррупция в регионе Центральной Азии является серьезной проблемой. Индекс восприятия коррупции за 2010 год, составленный агентством Transparency International, ставит Казахстан на 105 место из 178 стран, с 2,9 баллами из 10 возможных (Transparency International, 2010 год). Интересно сравнить этот показатель с показателем 2008 года, когда Казахстан был на 145 месте с 2,2 баллами (Transparency International, 2008 год).

Контрабанда

129. В Таблице 18 показаны объемы выявленной контрабанды в период с 2007 по 2010 годы. Общая стоимость конфискованных за этот период товаров составила 3,6 млрд. тенге (25 млн. долл. США), из которых 3 млрд. тенге (21 млн. долл. США) было конфисковано лишь за первые 11 месяцев 2010 года. Более половины выявленных случаев контрабанды товаров за этот период приходится на Алматинскую область; однако это, вероятно, связано с крупномасштабным случаем контрабанды, выявленным в Алматинской области в 2010 году. Это также повысило показатель конфискации в 2010 году. Общая стоимость конфиската в тот период, за который имеются данные, сильно разнится. В 2007 году было конфисковано товаров на сумму 618 млн. тенге (4,2 млн. долл. США), в 2008 году – на сумму 1,8 млн. тенге (12 356 долл. США), и в 2009 году – всего лишь на 1 млн. тенге (7 173 долл. США).

Таблица 18. Общая стоимость контрабандных товаров (тенге РК)

Области	2007 год	2008 год	2009 год	2010 (11 мес.)	ВСЕГО
Алматинская	15 710 052	137 309,60	136 425,60	2 045 446 909	2 061 430 696
Жамбыльская	150 996 845	204 524,60	187 681,90	461 827 018	613 216 070
Вост.-Казахстанская	58 322 836	398 973,90	120 292,20	68 785 533	127 627 635
Алматы (город)	24 551 700	546 376,00	143 646,90	129 284 134	154 525 857
Актюбинская	50 758 000	77 803,60	25 812,50	51 080 457	101 942 073
Павлодарская	95 784 000	34 077,70	25 537,60	18 954 980	114 798 595
Карагандинская	11 941 723	79 485,70	40 981,00	82 154 301	94 216 491
Достык	76 652 000	9 282,00	5 024,00	0	76 666 306
Юж.-Казахстанская	12 787 640	49 014,50	102 806,00	83 246 863	96 186 324
Зап.-Казахстанская	18 477 000	20 582,00	42 138,00	35 250 980	53 790 700
Астана (город)	1 295 492	1 500,00	56 073,70	11 277 932	12 630 998
Сев.-Казахстанская	17 968 033	68 149,90	87 269,60	22 843 321	40 966 774
Кзылординская	44 666 655	3 907,60	29 171,10	2 172 821	46 872 555
Атырауская	17 170 000	78 247,00	12 625,50	9 714 856	26 975 729
Мангистанская	16 776 591	32 650,40	24 591,50	9 442 751	26 276 584
Костанайская	4 522 000	25 447,30	5 324,00	19 530 245	24 083 016
Прочие	0	33 488,20	0	0	33 488,2
ВСЕГО	618 380 567	1 800 820,10	1 047 410,10	3 051 013 101	3 672 239 889

Источник: Управление по борьбе с контрабандой, основные индикаторы

130. После Алматинской области самый высокий объем контрабанды зарегистрирован в Жамбыльской области. Именно там расположена Кордайская таможня, являющаяся самым оживленным пограничным постом между Кыргызстаном и Казахстаном. Поскольку в настоящее время Кыргызстан – это единственный член Всемирной торговой организации в Центральной Азии, таможенные пошлины, применяемые Кыргызстаном к товарам из Китая, значительно ниже пошлин, применяемых Казахстаном. Пользуясь такой возможностью, огромный объем торговых товаров ввозится в Жамбыльскую и Алматинскую области Казахстана из Китая через Кыргызстан (IWPR, 2005 год).

4.3 Выявленные случаи и каналы отмывания денег

131. Ответственность за легализацию доходов, полученных незаконным путем, предусмотрена в Статье 193 Уголовного кодекса. Финансовая полиция предоставила следующие статистические данные по количеству расследований случаев отмывания денег и конфискованным суммам.

Таблица 19. Количество выявленных случаев отмывания денег

Год	Количество случаев	Конфискованные суммы (в долл. США)
2005	49	162 тыс.
2006	66	6,2 млн.
2007	57	1,6 млн.
2008	40	23,5 млн.
2009	104	14,7 млн.
2010	126	18,7 млн.

Источник: Финансовая полиция

132. По данным финансовой полиции правонарушители распределены следующим образом:

- 58,1% – частные предприниматели (главным образом, в нефтегазовом, строительном и пищевом секторах)
- 22,3% – нетрудоустроенные
- 13,3% – финансовый сектор (сотрудники банков и микрокредитных учреждений)
- 5,8% – государственные служащие

133. Представители финансовой полиции указали, что в данный момент уголовному преследованию могут быть подвергнуты лишь физические лица. В этой связи власти планируют изменить законодательство, чтобы иметь возможность применять уголовную ответственность и к юридическим лицам.

134. По данным финансовой полиции, основными предикатными преступлениями являются мошенничество и кража, встречающиеся ориентировочно в 50% случаев отмывания денег, по которым были возбуждены дела и проведены расследования. Судя по всему, это соответствует данным отчета УНП ООН, в котором указывалось, что основными уголовными преступлениями, помимо преступлений, связанных с наркотиками, являются мошенничество, кражи и ограбления. Среди случаев мошенничества наиболее распространены налоговое мошенничество и мошенничество с кредитами. Некоторые случаи мошенничества были связаны с кражей и растратой

государственных бюджетных средств и государственного имущества. Помимо этого, нередко встречаются случаи приобретения домов и машин с использованием поддельных документов. Многие случаи мошенничества и легализации доходов от незаконной деятельности включали в себя использование подставных компаний. В общей сложности, в рамках выявленных случаев, было обнаружено использование 586 подставных компаний.

135. Один из выявленных случаев легализации доходов от преступной деятельности включал в себя отмыwanie средств, полученных в результате налогового мошенничества. Для того чтобы получить возврат НДС, преступники указали объем экспорта на 700% больше фактического. Они попытались перевести средства, полученные мошенническим путем в результате возврата НДС, в Гонконг, чтобы инвестировать их в гонконгский финансовый рынок. В ходе встреч несколько участников указали специалистам, проводящим исследование, что случаи мошенничества, связанные с НДС, широко распространены в стране.

136. С другой стороны, группа специалистов не получила информации о каких-либо делах, связанных с отмыванием денег. Причины отсутствия (или малого числа) выявленных преступлений, связанных с отмыванием денег, требуют дальнейшего изучения.

137. Экономика, основанная на использовании наличных денежных средств, и высокий уровень неформальных операций создают благоприятную среду, потенциально способствующую сокрытию нелегальных доходов. Кроме того, применение существующей (достаточно жесткой) правовой и нормативной базы, регулирующей процедуру денежных переводов, может стать контрпродуктивным, поскольку эта система может уменьшать эффективность мер по ПОД/ПФТ, если она снижает уровень прозрачности и подталкивает людей к использованию неформальных каналов. Эти факторы делают формальные и неформальные каналы денежных переводов в Казахстане очень уязвимыми для риска отмыwania денег.

4.4 Финансирование терроризма и потенциальные каналы

138. По сравнению с Российской Федерацией и многими другими странами СНГ в Казахстане не было большого количества террористических актов и покушений на них²⁴. В 2000 году два сотрудника полиции погибли в результате террористического акта. В ноябре 2006 года власти Казахстана раскрыли попытку серии террористических актов и арестовали 11 подозреваемых, имевших при себе оружие и взрывчатые вещества (Посольство США в Казахстане, 2007 год).

139. Несмотря на небольшое число таких случаев, правительство Республики Казахстан придает большое значение борьбе с терроризмом. В этой связи Казахстан активно участвует в международных инициативах по борьбе с терроризмом и одновременно бескомпромиссно борется с группами, входящими в перечень террористических организаций, которые пытаются проникнуть на территорию Казахстана. Перечень террористических организаций Комитета финансового мониторинга приводится в Приложении 7. Помимо прочего, большая часть выявленных случаев терроризма относилась к организации «Хизб-у-Тахрир», активно действующей в различных странах СНГ.

²⁴ По состоянию на момент визита экспертов ВБ в Казахстан (ноябрь 2010 года).

140. С учетом своего географического расположения Казахстан рискует стать транзитной точкой для сообщения между террористическими группами, действующими в Российской Федерации, Китае, Центральной Азии и Афганистане. Казахстан сотрудничает с соседними странами, объединяя с ними свои усилия в борьбе с терроризмом.

141. Казахстан является членом Евразийской группы (региональный орган по типу ФАТФ) и других региональных инициатив, поддерживающих борьбу с терроризмом, таких как Шанхайская организация сотрудничества, Региональный антитеррористический центр (включающий в себя Китай, Кыргызстан, Россию, Таджикистан и Узбекистан) и Организация коллективного договора о безопасности СНГ (включающая страны СНГ) (Посольство США в Казахстане, 2007 год).

142. Согласно данным правоохранительных органов, с которыми встречалась команда специалистов, помимо некоторых ограниченных по масштабу расследований, начатых на основании подозрений или разведданных, до сих пор не было выявлено серьезных случаев финансирования терроризма, которые привели бы к уголовному преследованию или вынесению обвинительного приговора.

143. Представители диаспоры, гражданского общества, и участники рынка, с которыми группа специалистов встречалась в ходе миссии, не были осведомлены о каких-либо связях между финансированием терроризма и формальными или неформальными системами денежных переводов. Как упоминалось в предыдущих главах, неформальные системы денежных переводов типа «Хавала» в Казахстане, судя по всему, существуют и используются в контролируемой обстановке и в основном для неофициальной торговли. В связи с их неофициальным характером и невозможностью проверки операций и сведений о клиентах, неофициальными схемами вполне могут злоупотреблять преступники, в том числе террористы.

144. Помимо этого, физическая транспортировка наличных денежных средств также является уязвимым каналом денежных переводов, который может быть использован не только для отмыwania денег, но и для целей финансирования терроризма. Учитывая происхождение включенных в список террористических организаций, особенно высокому риску транспортировки наличности, связанной с террористической деятельностью, подвержены таможи на южной границе.

4.5 Роль Комитета финансового мониторинга в ПОД/ПФТ

145. Комитет финансового мониторинга (КФМ) является подразделением финансовой разведки Казахстана. КФМ был создан указом Правительства Республики Казахстан (№ 387 от 24 апреля 2008 года) как ведомство при Министерстве финансов. Закон о ПОД/ПФТ, который назначает КФМ «уполномоченным органом», определяет следующие основные задачи: применение государственной политики в отношении ПОД/ПФТ; противодействие ОД/ФТ и координация деятельности государственных органов в сфере ПОД/ПФТ; создание и поддержка национальной базы данных по ПОД/ПФТ; и сотрудничество с другими странами, а также представительство интересов Казахстана в международных организациях, имеющих отношение к ПОД/ПФТ.

146. Помимо вышеупомянутых задач, КФМ выполняет регулирующую функцию. Закон о ПОД/ПФТ наделяет КФМ полномочиями определять правила, которые будут применяться к исполнению некоторых из обязательств по ПОД/ПФТ, таких как внутренний контроль,

процедуры надлежащей проверки клиента и направления СПО, относящихся ко всем субъектам финансового мониторинга, охваченных законом о ПОД/ПФТ. Дальнейшее обсуждение регуляторных и надзорных функций компетентных органов можно найти в Главе 6.

147. В отношении расследований и уголовного преследования легализации преступных доходов и финансирования терроризма основной функцией КФМ является ее деятельность как центра разведки, анализа и координации. КФМ получает и анализирует данные и информацию, направленные субъектами финансового мониторинга, государственными ведомствами и другими источниками. В случае необходимости эта информация распространяется среди уполномоченных правоохранительных органов и судов, в соответствии с определенными правилами.

148. У КФМ есть пять основных источников информации:

- Данные и информация, полученные от субъектов финансового мониторинга в рамках обязательств по финансовому мониторингу;
- Данные, информация и данные разведки, направляемые в КФМ государственными органами в соответствии с требованиями закона о ПОД/ПФТ относительно уведомления;
- Данные и информация, направляемые субъектами финансового мониторинга и государственными органами в соответствии с конкретными запросами от КФМ;
- Данные и информация, полученные от иностранных ПФР; и
- Любая другая информация, добровольно предоставляемая любой стороной.

149. В ходе расследований ОД/ФТ КФМ действует в двух направлениях. Если анализ данных финансового мониторинга или каких-либо иных разведанных и информации, полученных от КФМ, показывают, что «при наличии оснований полагать, что операция с деньгами и (или) иным имуществом связана с легализацией (отмыванием) доходов, полученных незаконным путем, и (или) финансированием терроризма, КФМ направляет информацию в правоохранительные органы в соответствии с их компетенцией для принятия процессуального решения» (Закон о ПОД/ПФТ, Ст.16, пункт 5), уведомляет уполномоченный правоохранительный орган и передает правоохранительному органу соответствующую информацию. Правоохранительный орган принимает меры и в случае необходимости возбуждает следствие по делу об ОД/ФТ.

150. С другой стороны, КФМ уполномочен запрашивать информацию от всех субъектов финансового мониторинга и государственных органов, в рамках определенных правил. Более того, все государственные органы обязаны уведомлять КФМ, если у них есть какие-либо подозрения или информация по вопросам, связанным с ОД и ФТ.

151. КФМ уполномочен приостанавливать операции с денежными средствами и (или) другим имуществом на срок до трех дней в случае обнаружения признаков отмывания денег и финансирования терроризма (Статья 13.3, Статья 17.1.2). Если «есть причина подозревать, что» операция или имущество связаны с ОД или ФТ, КФМ обязан передать информацию в соответствующие правоохранительные органы в течение 5 часов после получения информации о подозрительной операции (Статья 17.5).

4.6 Роль правоохранительных органов в ПОД/ПФТ:

152. Закон о ПОД/ПФТ предписывает «правоохранительным органам» принимать дальнейшие решения в отношении информации, переданной из КФМ. Однако закон о ПОД/ПФТ не содержит определения «правоохранительных органов». Как понимает группа специалистов, имеется два правоохранительных органа, которые проводят расследования ОД/ФТ:

- Финансовая полиция; и
- Комитет национальной безопасности.

153. Финансовая полиция несет основную ответственность за расследование дел об отмывании денег. Согласно указу Президента, расследование всех экономических преступлений входит в обязанности финансовой полиции. Таким образом, любые случаи ОД, вне зависимости от предикатных преступлений, расследуются финансовой полицией. У нее есть определенный опыт в расследовании дел об отмывании денег, связанных с мошенничеством, налоговыми преступлениями и коррупцией, о чем говорится в предыдущем разделе. Однако, судя по всему, финансовой полиции еще не приходилось расследовать случаи ОД, связанные с наркоторговлей и организованной преступностью. Основную ответственность за борьбу с наркотрафиком ведет недавно созданный и начавший свою деятельность Комитет по борьбе с наркобизнесом и контролю за незаконным оборотом наркотиков при Министерстве внутренних дел. Однако Комитет не занимается случаями ОД, и эти дела были переданы финансовой полиции. Не вполне понятно, почему финансовая полиция не проводила расследований случаев ОД, связанных с наркоторговлей, хотя она представляется одним из наиболее доходных видов преступности в Казахстане.

154. Другие правоохранительные органы, такие как таможня и прочие подразделения Министерства внутренних дел, также участвуют в расследованиях преступлений, предшествующих отмыванию денег. Однако они не задействованы непосредственно в расследованиях дел об ОД/ФТ.

155. Комитет национальной безопасности (КНБ) Республики Казахстан играет важную роль в расследовании значимых дел об отмывании денег и преступлений, связанных с терроризмом. Основной функцией КНБ является разведывательная деятельность в сферах, связанных с экономической безопасностью (включая стабильность финансового сектора). Однако задачи КНБ не ограничены разведывательной деятельностью, и у него имеются также правоохранительные полномочия, позволяющие ему принимать активное участие в расследовании «громких» уголовных дел. Соответственно, КНБ расследует случаи терроризма и преступлений против финансовой и экономической безопасности Республики Казахстан. КНБ отвечает также за координацию международных связей с другими странами в отношении терроризма, финансирования терроризма и других транснациональных преступлений.

156. Хотя режим ПОД/ПФТ для Казахстана действует относительно недавно, сотрудничество различных государственных ведомств, занимающихся этими вопросами, не произвело впечатления эффективного. Устранение рисков ОД/ФТ, связанных с альтернативными системами денежных переводов, требует согласованных действий при тесном сотрудничестве и взаимной поддержке между правоохранительными и регуляторными и надзорными органами.

ГЛАВА 5. ПРАВОВАЯ И НОРМАТИВНАЯ БАЗА, РЕГУЛИРУЮЩАЯ ДЕНЕЖНЫЕ ПЕРЕВОДЫ И ПРОВОЗ НАЛИЧНЫХ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ

157. В этой главе рассматривается правовая и нормативная база, регулирующая денежные переводы и провоз наличных денежных средств в Казахстане, и содержится оценка действенности существующего законодательства для создания эффективного и безопасного потока денежных переводов. Кроме того, здесь оценивается соответствие действующей законодательной базы требованиям стандартов ФАТФ относительно ПОД/ПФТ. При этом полная и детализированная проверка выполнения рекомендаций ФАТФ 40+9 не проводится, поскольку такая оценка по Казахстану в 2011 году²⁵ была осуществлена отдельно. Тем не менее, в этой главе содержится общая оценка законодательной и нормативной базы, касающейся альтернативных денежных переводов в Казахстане.

5.1 Соответствующие рекомендации ФАТФ и проблемы, связанные с их реализацией

158. Рекомендации ФАТФ 40+9 – это международные стандарты в сфере противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма. Комплекс превентивных мероприятий применяется при осуществлении различных видов финансовой деятельности для того, чтобы исключить злоупотребления со стороны лиц, занимающихся отмыванием денег и финансированием терроризма. Денежные переводы являются одним из таких видов финансовой деятельности, и поэтому к ним применимы требования по ПОД/ПФТ. Казахстан является членом Евразийской группы (ЕАГ), которая является региональным органом ФАТФ. Как член ЕАГ Казахстан принял на себя обязательства по реализации рекомендаций ФАТФ 40+9.

159. Следующие из рекомендаций ФАТФ 40+9 наиболее применимы к поставщикам услуг денежных переводов, хотя полные перечень применимых рекомендаций ими не ограничивается²⁶:

- Специальная рекомендация VI, касающаяся альтернативных систем денежных переводов;
- Специальная рекомендация VII, касающаяся электронных переводов денег;
- Рекомендация 5, касающаяся надлежащей проверки клиента;
- Рекомендация 10, касающаяся ведения документации;
- Рекомендация 11, касающаяся комплексных и необычных операций;
- Рекомендация 13, касающаяся отчетности о подозрительных операциях;
- Рекомендация 15, касающаяся процедур внутреннего контроля.

²⁵ Отчет о взаимной оценке Республики Казахстан был принят на пленарном заседании Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ) в июне 2011 года.

²⁶ Специальная рекомендация VI требует, чтобы страны гарантировали, что все операторы служб перевода денег и ценностей соблюдали все рекомендации ФАТФ, применимых к банкам и небанковским финансовым учреждениям. В частности, речь идет о рекомендациях 4-11, 13-15 и 21-23, также о девяти Специальных рекомендациях ФАТФ (в частности, СР VII).

160. В данном отчете под «поставщиками услуг денежных переводов» подразумеваются любые организации, предлагающие услуги денежных переводов, то есть банки, компании, специализирующиеся на денежных переводах, и другие финансовые учреждения. Необходимо отметить, что специальная рекомендация VI применима только к услугам по переводу денег (в специальной рекомендации VI используется термин «перевод денег или ценностей»), которые традиционно оказываются вне формальной финансовой системы.

161. Кроме того, в том что касается перевозки денег через границы применяется Специальная рекомендация IX, посвященная перевозке наличных денежных средств курьером. Каждая из вышеперечисленных рекомендаций ФАТФ разъяснена в Приложении 8.

162. При том, что требования стандартов ФАТФ являются непростыми в реализации, в этих стандартах также заложена определенная степень гибкости при оценке уровня риска ОД/ФТ. Однако большинство стран не воспользовались преимуществами, которые дает такая гибкость²⁷. Таким образом, в большинстве этих стран применяются одинаковые требования ко всем видам финансовой деятельности. Это, в свою очередь, создает трудности с переводом денежных средств, поскольку денежные переводы обычно представляют собой операции на небольшие суммы; несмотря на это, к ним применяют те же виды контрмер по ПОД/ПФТ, что и для намного более крупных финансовых операций, таких как частная банковская деятельность и корпоративные операции. В Казахстане не применяется «Подход, основанный на рисках» (ПОР), за исключением порога, установленного для различных видов финансовых операций, по превышении которого вступает в действие закон о ПОД/ПФТ.

163. ПОР позволяет странам исключить применение мер по ПОД/ПФТ к определенным финансовым учреждениям или мероприятиям. ПОР также позволяет странам не применять некоторые рекомендации ФАТФ к финансовым учреждениям. Однако эти исключения или ограниченное применение рекомендаций ФАТФ не относятся к услугам по передаче денежных ценностей (ПДЦ). В документах ФАТФ оговорено, что услуги ПДЦ представляют собой системный риск ОД/ФТ, который должен быть охвачен режимом ПОД/ПФТ во всех странах без исключения.

164. Это не означает, тем не менее, что ПОР нельзя применять на уровне отдельных рекомендаций. Например, в вопросах, связанных с НПК, страны могут принять упрощенные правила НПК, обычные правила НПК и расширенные правила НПК, и страны могут также применять различные уровни НПК к различным типам финансовых операций (и даже к операциям финансовых переводов).

165. Краткая информация о передовом международном опыте регулирования и надзора за поставщиками услуг денежных переводов приводится в Приложении 9.

5.2 Законы и нормативные акты, применяемые в Казахстане

²⁷ См. Руководство ФАТФ по финансовым мерам борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма и финансовому включению, 2011 год. (FATF Guidance on Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion). Руководитель группы данного проекта был руководителем проекта по подготовке Руководства ФАТФ, доступного по адресу: http://www.fatf-gafi.org/document/4/0,3343,en_32250379_32235720_48294212_1_1_1_1,00.html

166. В этом разделе будет проанализирована правовая и нормативная база Казахстана в части, регулирующей международные денежные переходы, сначала с точки зрения общей перспективы, а затем с особым упором на меры по ПОД/ПФТ

Кто имеет право заниматься деятельностью по переводу денег в Казахстане?

167. Рекомендации ФАТФ не определяют типы финансовых институтов, которые могут оказывать услуги по переводу денег. Однако, они требуют, чтобы все поставщики услуг денежных переводов, независимо от типов финансовых учреждений, подчинялись требованиям законодательства по ПОД/ПФТ

168. В Казахстане, согласно сведениям от НБРК, услуги по переводам через системы международных денежных переводов оказывают банки и Казпочта. Таким образом, как было сказано в предыдущих главах, на сегодняшний день все операторы денежных переводов, работающие в Казахстане, заключают партнерские соглашения с банками и Казпочтой, согласно которым используют их в качестве агентов. Операторы денежных переводов в Казахстане не регулируются напрямую, потому что они не имеют права осуществлять деятельность самостоятельно.

169. Закон «О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан» (№ 2444, август 1995 года) определяет, что является банковской деятельностью. Перевод средств – один из видов такой деятельности, которую могут осуществлять банки. Статья 30, пункт 2, перечисляет признаваемые банковскими операции, и одной из них является: «переводные операции: выполнение поручений физических и юридических лиц по платежам и переводам денег». Кроме того, статья 38, посвященная платежам и переводам денег, определяет, что:

1. Банки осуществляют платежи и переводы денег на территории Республики Казахстан в порядке, установленном законодательством.
2. Международные платежи и переводы денег осуществляются банками в формах, способами и в порядке, применяемых в международной банковской практике и не противоречащих действующему законодательству Республики Казахстан.

170. Статья 30, пункт 6-1 Закона «О банках и банковской деятельности» допускает осуществление некоторых банковских операций организациями, не являющимися банками. В ней говорится, что банковские операции (включая международные переводы) могут предлагаться также со стороны фондовой биржи Казахстана, депозитария ценных бумаг, брокерами/дилерами и оператором межбанковской системы переводов денег. Однако, эти учреждения не предлагают услуги по прямым международным переводам. Есть и другие юридические лица, которые могут оказывать услуги международных переводов на основании законодательства Казахстана. К примеру, Казпочта, в соответствии с Законом о Казпочте, осуществляет международные переводы.

171. Статья 30, пункт 13 Закона «О банках и банковской деятельности» деятельности явно запрещает осуществление банковских операций, связанных с приемом вкладов, любыми организациями, кроме банков и Казпочты. В ней говорится: «Банковские операции, предусмотренные подпунктом 2) пункта 2 настоящей статьи, вправе проводить только банки, являющиеся участниками системы обязательного гарантирования депозитов, а также Национальный оператор почты в соответствии с законодательным актом

Республики Казахстан, регулирующим его деятельность, на основании лицензии, выданной уполномоченным органом». Подпункт 2) пункта 2 статьи 30 гласит: «прием депозитов, открытие и ведение банковских счетов физических лиц».

172. НБРК не уполномочивал операторов денежных переводов осуществлять напрямую деятельность в Казахстане.

173. Если органы власти примут решение разрешить компаниям по переводу наличных денежных средств осуществлять деятельность в Казахстане непосредственно, это можно будет сделать, добавив такие организации в список организаций, которые имеют право осуществлять «банковскую деятельность», руководствуясь законом о банковской деятельности. Как вариант, можно будет принять новый закон или нормативный акт о поставщиках услуг денежных переводов, который будет иметь силу самостоятельного закона или будет включен в законодательство о платежных организациях. Учитывая, что денежные переводы представляют собой один из видов валютных операций, полномочия на ведение деятельности могут быть закреплены в законе о валютных операциях, как это сделано в ряде стран.

Законы и нормативные акты, регулирующие денежные переводы в Казахстане

174. В настоящее время в Казахстане действуют четыре основных закона, регулирующих местные и международные денежные переводы.

- Закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма» (№ 191 - IV от 28 августа 2009 года), так называемый закон о ПОД/ПФТ;
- Закон «О платежах и переводах денег» (№ 237-1 от 29 июня 1998 года);
- Закон «О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан» № 2444 от 31 августа 1995 года;
- Закон № 57 «О валютном регулировании и валютном контроле» (июнь 2005 года).

175. Кроме того, НБРК издал следующие нормативные правовые акты, регулирующие вопросы осуществления переводов денег²⁸:

- Правила осуществления безналичных платежей и переводов денег на территории Республики Казахстан без открытия банковского счета (№ 395, октябрь 2000 года);
- Правила использования платежных документов и осуществления безналичных платежей и переводов денег на территории Республики Казахстан (№ 179, апрель 2000 года);
- Правила осуществления безналичных платежей между клиентом и обслуживающим его банком (№ 433, ноябрь 2000 года);
- Правила применения Государственного классификатора Республики Казахстан – единого классификатора назначения платежей и представления сведений по

²⁸ Кроме того, НБРК также издал следующие Правила, регулирующие работу национальных платежных систем:

- Правила переводов денег в межбанковской системе переводов денег;
- Правила осуществления межбанковского клиринга в Республике Казахстан;
- Правила проведения операций в клиринговой системе Республиканского государственного предприятия на праве хозяйственного ведения «Казахстанский центр межбанковских расчетов».

платежам в разрезе единого классификатора назначения платежей (№ 388, ноябрь 1999 года);

- Правила обмена электронными документами при осуществлении платежей и переводов денег в Республике Казахстан (№ 146, апрель 2000 года);
- и иные нормативные правовые акты».

176. В этом разделе рассматриваются основные законы и нормативные акты, направленные на повышение эффективности и безопасности потоков денежных переводов.

Закон №191-IV «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма» (август 2009 года)

177. Закон №191- IV «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма» (август 2009 года) обязывает лицензируемые финансовые организации в Казахстане соблюдать требования по ПОД/ПФТ. Компании по переводу денег, такие как Western Union, не лицензируются в Казахстане и, таким образом, не подчиняются напрямую закону и нормативным актам по ПОД/ПФТ. Однако поскольку этому закону подчиняются банки, операции компаний по переводу денег, осуществляемые через банки, также подпадают под действие законов и нормативных актов по ПОД/ПФТ. В этом отношении банки отвечают за реализацию законов и нормативной базы по ПОД/ПФТ.

Степень применимости закона о ПОД/ПФТ к различным видам операций по переводу денег

178. Законом определены виды операций, подлежащих финансовому мониторингу. «Финансовый мониторинг» определяется как комплекс мер по сбору и анализу информации, получаемой от организаций-субъектов финансового мониторинга. В параграфе 2 статьи 4 определены два вида операций, непосредственно связанных с переводом денег. Статья 4, пункт 2, подпункт 7 ссылается на «переводы денег за границу на счета (во вклады), открытые на анонимного владельца, поступление денег из-за границы со счета (вклада), открытого на анонимного владельца, совершенные как разовая операция, так и операция, осуществляемая в течение семи последовательных календарных дней». Статья 4, пункт 2, подпункт 9 ссылается на платежи и переводы денег, осуществляемые клиентом в пользу другого лица на безвозмездной основе. Оба этих вида операций подлежат финансовому мониторингу, если сумма операции равна или превышает 2 миллиона тенге (около 13 400 долл. США) или эквивалент этой суммы в иностранной валюте.

179. Текущий охват операций по переводу денег, подчиняющихся требованиям по ПОД/ПФТ, имеет некоторые пробелы с точки зрения соблюдения стандартов ФАТФ. Во-первых, порог в 2 миллиона тенге явно превышает пороговое значение, установленное в Рекомендации 5 и Специальной рекомендации VII, согласно которым он составляет 1000 долл. США или евро, или эквивалент этой суммы в других валютах. Таким образом, порог, при котором требуется проведение НПК, должен быть установлен не выше 1000 долл. США или евро, или эквивалента этой суммы, независимо от характера и цели денежного перевода.

180. Во-вторых, в том что касается анонимных счетов, рекомендация ФАТФ номер 4 явно запрещает использование анонимных счетов. Представители властей сообщили, что они в

Казахстане фактически запрещены и речь идет только о переводах на анонимные счета за границей. Тем не менее, рекомендуется препятствовать осуществлению переводов на анонимные счета за границей. Далее, власти должны призывать финансовые учреждения Казахстана не вступать в какие-либо корреспондентские отношения с учреждениями, в которых ведутся анонимные счета.

181. В-третьих, закон о ПОД/ПФТ не применяется ко всем операциям по переводу денег, а ограничивается лишь двумя вышеописанными видами операций (подпункты 7 и 9, то есть переводы на анонимные счета и безвозмездные переводы). Хотя безвозмездные переводы распространены в Казахстане, они не являются единственным видом переводов.

182. Для того чтобы удовлетворять стандартам ФАТФ применительно к денежным переводам, нужно устранить эти три основных недостатка, связанных с применимостью закона о ПОД/ПФТ.

183. Авторы отмечают, что некоторые финансовые операции подпадают под требования финансового мониторинга только в случае, если они совершены в наличной форме. Этим самым сильно ограничивается охват мониторинга, поскольку многие финансовые операции сегодня совершаются без использования наличных средств, например, в виде переводов со счета на счет, с использованием кредитных, дебетовых карт или накопительных карт магазинов, а также через мобильный телефон. Однако эти ограничения не применимы к переводам денег.

Требование о проведении НПК

184. Требования, регулирующие проведение НПК, определены в статье 5 закона о ПОД/ПФТ. НПК должна проводиться в следующих случаях:

- при установлении деловых отношений с клиентом;
- при проведении операций с использованием денег и/или других активов, подлежащих финансовому мониторингу; и
- в случае если имеются основания сомневаться в подлинности ранее полученной информации о физических и юридических лицах.

185. Подозрительные операции подлежат финансовому мониторингу независимо от суммы.

186. В статье 5 (3) говорится, что процесс НПК предусматривает сбор информации, необходимой для идентификации частного лица, организации или получателя. В ней определяется минимально необходимая информация, которая должна быть зафиксирована:

Таблица 20. Основные требования относительно НПК

Идентификация частного лица	Идентификация юридического лица	Идентификация получателя или его представителя
Данные документа, удостоверяющего его личность	Данные учредительных документов	
Регистрационный номер налогоплательщика, индивидуальный идентификационный номер (за исключением случаев, когда клиенту не присвоены	Регистрационный номер налогоплательщика, бизнес-идентификационный номер (за исключением случаев, когда клиенту не присвоены регистрационный номер	Номер налогоплательщика, индивидуальный идентификационный номер (при его наличии) получателя и его представителя

регистрационный номер налогоплательщика, индивидуальный идентификационный номер в соответствии с законодательством Республики Казахстан)	налогоплательщика, бизнес-идентификационный номер в соответствии с законодательством Республики Казахстан)	
	Адрес места нахождения	Отметка о сверке подписи получателя или представителя (при наличии)

187. Кроме того, согласно статье 10(1), в которой говорится, что перечень документов, необходимых для надлежащей проверки клиента (НПК), определяется уполномоченным органом, министр финансов издал Приказ № 56 от 15 февраля 2010 года, в котором утверждается список документов, необходимых для НПК. Ниже приведена сводная информация об основных требованиях.

Таблица 21. Перечень документов, необходимых для надлежащей проверки клиента субъектами финансового мониторинга

Физические лица – резиденты	Физические лица - нерезиденты	Физические лица – резиденты (в рамках предпринимательской деятельности)	Юридические лица
Удостоверение личности	Удостоверение личности	Удостоверение личности	Удостоверение личности уполномоченного лица
РНН – идентификационный документ налогоплательщика	РНН – идентификационный документ налогоплательщика (если выдан на частное лицо)	РНН – идентификационный документ налогоплательщика	РНН – идентификационный документ налогоплательщика (если выдан на юридическое лицо)
	Регистрационный документ (регистрация мигранта в уполномоченных госорганах)	Документ о государственной регистрации	Документ о государственной регистрации
			Государственная лицензия (если лицензируемое предприятие)
			Статистическая карточка
			Уставные документы
			Идентификационные документы учредителей
			Документ, подтверждающий полномочия уполномоченного лица (в том числе доверенность)
			Адрес юридического лица

188. Операции без открытия счета в Казахстане могут проводить только физические лица. Согласно Закону № 57 «О валютном регулировании и валютном контроле» (июнь 2005 года), который будет разъяснен ниже, денежные переводы без открытия счета разрешены

только для а) безвозмездных переводов внутри Казахстана и за его пределами (к примеру, оплата налогов и лицензионных платежей, штрафов, передача наследства, алиментов, грантов и так далее), а также других денежных переводов за пределы Казахстана, которые не связаны с предпринимательской деятельностью физического лица. Юридические лица могут осуществлять без открытия банковского счета платежи в бюджет, оплату добровольных пенсионных взносов и социальных отчислений. Также юридическое лицо вправе оплатить услугу банка путем взноса наличных денег в размере, не превышающем четыре тысячи месячных расчетных показателей. Соответственно, на практике только первые две категории клиентов, а именно, физические лица-резиденты, и физические лица-нерезиденты, имеют право проводить денежные переводы без открытия счета, если перевод не связан с какой-либо коммерческой деятельностью.

189. Как сообщили представители КФМ, все документы, перечисленные в приказе № 56 министра финансов, подлежат представлению в целях НПК. С другой стороны, неясно, необходимы ли все перечисленные документы или достаточно одного из перечисленных документов для проведения НПК согласно Закону № 57 «О валютном регулировании и валютном контроле» (июнь 2005 года). Чтобы обезопасить себя, финансовые учреждения, похоже, требуют, чтобы клиенты предоставляли все перечисленные документы, следуя наиболее жестким требованиям.

190. Под «удостоверением личности» подразумевается национальная идентификационная карточка Казахстана, паспорт гражданина Казахстана, паспорт любой другой страны, карточка постоянного резидента, а также удостоверение личности лиц без гражданства. В Казахстане не применяется подход, основанный на рисках (ПОР) при выполнении требований по ПОД/ПФТ; поэтому ко всем финансовым операциям, регулируемым законом о ПОД/ПФТ, применяются одни и те же требования относительно перечня документов для НПК, будь то денежный перевод или открытие банковского счета.

191. Кроме того, неясно, являются ли виды информации, подлежащей фиксации согласно статье 5(3), всего лишь примером или требование является обязательным. В последнем случае нужно также устанавливать и фиксировать личность получателя, хотя согласно приказу № 56 этого не требуется.

Хранение записей

192. Статья 11(4) определяет требования относительно хранения записей, устанавливая, что они должны храниться по крайней мере в течение пяти лет с момента прекращения взаимоотношений с клиентом. Требование относительно хранения записей охватывает информацию о клиентах, но не информацию об операциях. Тем не менее, согласно Статье 11 Закона «О бухгалтерском учете» (статья, посвященная хранению бухгалтерских сведений) и Правилам № 320 Надзорного органа («Об утверждении перечня документов, подлежащих хранению, и сроков хранения записей»), информация об операциях должна храниться в течение 5 лет.

Сообщения о подозрительных операциях

193. Согласно статье 13(1), финансовые учреждения обязаны отказать в проведении операций в случае, если проведение НПК невозможно. Статья 13(2) обязывает финансовые учреждения сообщать о подозрительных сделках *до того*, как операция будет проведена. Тогда в распоряжении органов власти (в данном случае КФМ) есть 24 часа, до истечения

которых они могут приостановить операцию еще на 3 дня. Не допускается дальнейшая обработка подозрительных операций, в число которых входят совпадение с позициями списка лиц и организаций, вовлеченных в финансирование терроризма и экстремизма²⁹. С другой стороны, статья 13(2) позволяет, чтобы информация о подозрительных операциях, которые не могут быть приостановлены, передавалась в уполномоченный орган (в данном случае КФМ) не позднее чем через 3 часа с момента операции или в течение 24 часов после выявления таких операций.

194. Это требование можно интерпретировать следующим образом: если подозрительная операция выявлена до того, как она будет проведена, она должна быть *приостановлена*, и о ней нужно сообщить в КФМ. И в случае если подозрительная операция выявлена после того, как операция уже проведена, то о ней нужно сообщить в течение 24 часов с момента операции. Данное положение, похоже, создает стимулы, для того чтобы финансовые учреждения сообщали о подозрительных операциях после того, как они выявлены, чтобы избежать автоматического их приостановления. В то время как подозрительные операции, где имеются совпадения с перечнями лиц и организаций, вовлеченных в финансирование терроризма и экстремизма, должны приостанавливаться автоматически, в случае других подозрительных операций может быть предоставлен выбор решения о том, следует ли операцию приостановить и сообщить о ней до ее осуществления, или же сообщить о ней по итогам ее осуществления.

Закон № 237 «О платежах и переводах денег» (июнь 1998 года)

195. Закон Республики Казахстан «О платежах и переводах денег» определяет основные нормы по осуществлению платежей и переводов денег, в том числе определяет виды банковских счетов, способы осуществления платежей и переводов денег, сроки и порядок акцепта и исполнения указаний, исполнения судебных актов и постановлений судебного исполнителя, порядок совершения платежей и переводов денег (в том числе, санкционированность, завершение, возврат, отзыв), порядок выпуска, использования и погашения электронных денег. На основании данного закона разработаны нормативные правовые акты, определяющие требования к содержанию платежных документов, в том числе, к содержанию электронных документов, порядку открытия и ведения банковских счетов, которые используются как НПК.

Правила № 395 «Об осуществлении безналичных платежей и переводов денег на территории Республики Казахстан без открытия банковского счета» (октябрь 2000 года)

196. Правила № 395 определяют правила проведения операций без открытия счета. Платежи и денежные переводы без открытия счета могут осуществлять физические лица, а юридические лица не имеют такого права, за исключением случаев выплаты юридическими лицами налогов и других обязательных платежей в бюджет, добровольных вкладов в пенсионные фонды и социальных отчислений. Термин «безналичный», согласно Правилам, означает перевод средств в безналичной форме, и не подразумевает запрета на принятие наличных денежных средств от отправителей и выдачу наличных денег получателям. Правила также применимы к платежам и денежным переводам, проходящим

²⁹ В Казахстане эти операции также определены как «подозрительные операции».

через межбанковскую платежную систему, а также к местным денежным переводам через системы операторов денежных переводов.

Вместе с тем, согласно Закону Республики Казахстан «О платежах и переводах денег», платежи между юридическими лицами по сделке, сумма которой превышает 4000 месячных расчетных показателей, осуществляются только в безналичном порядке.

197. Правила в основном делают упор на процедуру исполнения и заполнения извещений о платежах, требования к содержанию соглашения о денежном переводе и ответственность банков, отправляющих и принимающих деньги.

198. Статья 11 Правил определяет требования относительно направления платежного извещения отправителю, при этом платежное извещение должно содержать следующие обязательные реквизиты:

- 1) наименование платежного извещения;
- 2) номер платежного извещения, число, месяц, год его составления;
- 3) фамилия, имя, отчество (если имеется) (физического лица—отправителя денег и (или) бенефициара либо полное наименование, включая организационно-правовую форму юридического лица—отправителя денег или бенефициара;
- 4) индивидуальные идентификационные коды отправителя денег или бенефициара. В случае отсутствия у физического лица—индивидуального идентификационного кода указываются данные документа, удостоверяющего его личность, а также почтовый адрес (страна, город, индекс, улица, номер дома и квартиры);
- 5) полное наименование, включая организационно-правовую форму, банка отправителя и банка бенефициара, их банковские идентификационные коды;
- 6) код отправителя денег «КОд», код бенефициара «Кбе», назначение платежа и его кодовое обозначение, установленные нормативными правовыми актами Национального Банка Республики Казахстан;
- 7) сумма платежа, обозначенная цифрами и прописью;
- 8) регистрационный номер налогоплательщика (РНН)—отправителя денег или бенефициара, в случае если перевод производится с указанием их индивидуального идентификационного кода;
- 9) в случае если отправителем денег является юридическое лицо – фамилия, имя, отчество, подпись его уполномоченных лиц, а также оттиск печати. В случае если отправителем денег является физическое лицо – его подпись;
- 10) другие реквизиты, предусмотренные законодательством Республики Казахстан.

199. Хотя информация, собираемая для включения в извещение о платеже, не предназначена для борьбы с отмытием денег и финансированием терроризма, эта информация также полезна для идентификации и проверки клиентов в целях ПОД/ПФТ. Поскольку индивидуальные идентификационные коды (или в других случаях прочие детали идентификационной карты и адрес) должны быть включены в платежное извещение, это создает возможность для проверки клиентов. Не определены различия в процедурах в зависимости от суммы операции, и поэтому данное требование применяется ко всем операциям независимо от их суммы.

200. Если сравнивать требования Статьи 11 Правил и требования законодательства о ПОД/ПФТ относительно НПК, становится очевидным, что первые являются более жесткими. Дальнейший анализ требований относительно НПК, основанный на изучении различных законов и нормативных актов, предоставлен ниже в этом разделе.

Закон № 57 «О валютном регулировании и валютном контроле» (июнь 2005 года)

201. Закон № 57 «О валютном регулировании и валютном контроле» (июнь 2005 года) также применим к операциям по переводу денег. Статья 16(1) настоящего закона требует, чтобы платежи и переводы денег по валютным операциям проводились через счета, открытые в уполномоченных банках. Однако имеются исключения из этого правила. К этим исключениям, куда входят и денежные переводы физическими лицами, относятся:

- платежи и переводы денег, осуществляемые физическими лицами и в местной валюте Казахстана
- переводы денег в соответствии со статьей 16(3)

Переводы без открытия счета

202. Статья 16(3) определяет, что физические лица-резиденты и нерезиденты имеют право осуществлять следующие операции без открытия счета в уполномоченных банках:

- безвозмездные переводы денег на территории Республики Казахстан, из Республики Казахстан и в Республику Казахстан (налоговые, лицензионные платежи, штрафы, переводы сумм наследства, алиментов, грантов и другие);
- иные переводы денег из Республики Казахстан, не связанные с осуществлением физическим лицом предпринимательской деятельности.

203. Для всех денежных переводов независимо от суммы должен быть указан код (характер перевода). Клиенты должны указывать код самостоятельно, выбирая из списка кодов, вывешенного в пунктах перевода денег (список включает в себя в общей сложности более 1000 кодов, соответствующих различным типам финансовой деятельности); однако на практике сотрудники банков помогают клиентам выбрать правильный код на основании описания характера операции, предоставленного клиентом.

204. Безвозмездные переводы рассматриваются как финансовая помощь другим лицам. Правила применения Государственного классификатора Республики Казахстан – единого классификатора назначения платежей и представления сведений по платежам в разрезе единого классификатора назначения платежей, утвержденные постановлением Правления НБРК от 15 ноября 1999 года № 388 определяют три кода назначения платежа (КНП) для безвозмездных денежных переводов:

- КНП 111 – безвозмездный перевод средств на медицинские цели;
- КНП 112 – безвозмездный перевод средств на образование; и
- КНП 119 – прочие виды безвозмездного перевода средств.

205. Судя по всему, определение «безвозмездный перевод» является предпочтительным в связи с положением статьи 16(3) Закона № 57 «О валютном регулировании и валютном контроле» (июнь 2005 года), который допускает совершение безвозмездных переводов без открытия счета, см. выше. С другой стороны, отправка денег без открытия счета в целях ведения предпринимательской деятельности явно запрещена. Это требование отражено в бланках заявки на денежный перевод, используемых банками для переводов без открытия счета. В бланках обычно имеется вопрос о том, подтверждает ли клиент, что перевод не связан с осуществлением предпринимательской деятельности, и отправитель должен поставить свою подпись, подтверждая, что им/ей были указаны правдивые сведения.

206. Статья 16(3) не уточняет, что подразумевается под «иными денежными переводами». Поскольку оба термина, то есть и безвозмездные переводы, и иные переводы, могут,

похоже, охватывать множество видов операций, сохраняются возможности для отправки денег без открытия счета.

207. Среди резидентов Казахстана распространена практика оплаты покупок товаров, автомобилей, оборудования и так далее. Эти операции можно проводить либо в рамках этого положения об «иных переводах денег», либо в виде «безвозмездных» переводов. Возможно в этих целях и используется первая из формулировок, однако, как было указано ранее, правильность использования кода вызывает сомнения.

208. Кроме того, в законе говорится, что ограничение на сумму перевода без открытия банковского счета устанавливает НБРК, однако этого сделано не было.

Требования к отчетности

209. Вместо этого НБРК издал Правила проведения валютных операций № 129 (2006 года). Эти правила предписывают банкам сообщать о двух видах операций, осуществляемых физическими лицами:

- Операции, осуществляемые частными лицами без открытия банковского счета на суммы, превышающие 10 тыс. долл. США или эквивалент в иностранной валюте; и
- Операции на суммы свыше 50 тыс. долл. США или эквивалентные суммы в иностранной валюте, проводимые через банковские счета в случаях, если отправитель (физическое лицо) не предоставляет всех необходимых документов.

210. Первое из этих требований представляет собой требование об автоматическом уведомлении о каждой операции, осуществленной физическим лицом без открытия счета, в случае, если сумма превышает 10 тыс. долл. США или эквивалентную сумму. Второе требование применимо к отдельным случаям, когда необходимые документы не представлены. Эти отчеты подаются банками на ежемесячной основе. Эти требования касаются только отчетности и не представляют собой ограничение по сумме операции, установленное в законодательном порядке.

211. По данным, представленным официальными лицами НБРК, Правила № 129 были введены с целью сбора статистических сведений, а также в целях борьбы с ОД/ФТ, поскольку на тот момент закон о ПОД/ПФТ не был принят.

Надлежащая проверка клиента

212. Пункт 7 Правил 129 определяет, какая информация должна быть представлена клиентами в уполномоченные банки:

- 1) документ, удостоверяющий личность (для физических лиц);
- 2) документ, подтверждающий право постоянного проживания в Республике Казахстан, при наличии;
- 3) свидетельство о государственной (учетной) регистрации, в случае если данный документ ранее не представлялся либо изменился;
- 4) документ, подтверждающий государственную регистрацию налогоплательщика, либо документ налогового органа о том, что данное лицо не состоит на регистрационном учете в налоговых органах, в случае если данный документ ранее не представлялся либо изменился;
- 5) валютный договор, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 7-1 Правил, допускается предоставление копий документов;

- 6) *регистрационное свидетельство, свидетельство об уведомлении, в предусмотренных Правилами случаях;*
- 7) паспорт сделки – по сделкам, связанным с экспортом или импортом товаров (работ, услуг), требующим оформления паспорта сделки; и
- 8) *документы, подтверждающие исполнение либо на основании которых необходимо исполнение обязательств* (по сделкам, связанным с экспортом или импортом), допускается предоставление копий документов.

213. Перечень документов, которые должны быть представлены клиентами, определенный в Правилах № 129, является копией перечня, приведенного в Статье 29 Закона № 57 «О валютном регулировании и валютном контроле», хотя формулировка в Статье 29 гласит, что «агенты валютного контроля имеют право запрашивать» перечисленную информацию. Что касается денежных переводов без открытия счета, требуемая информация сводится к следующему:

Таблица 22 Требования, применяемые к денежным переводам без открытия счета

Постоянные резиденты (физические лица)	Нерезиденты (физические лица)
Удостоверение личности	Удостоверение личности
Документ, подтверждающий право постоянного проживания	Регистрационный документ (регистрация в уполномоченных государственных органах)
РНН – идентификационный документ налогоплательщика (выдаваемый физическим лицам), или документ из налоговых органов о том, что данное лицо не состоит на регистрационном учете в налоговых органах Если данный документ не может быть представлен, клиенты–нерезиденты должны подтвердить, что операция не связана с ведением предпринимательской деятельности, не требует получения регистрационного свидетельства, свидетельства об уведомлении или паспорта сделки	РНН – идентификационный документ налогоплательщика (выдаваемый физическим лицам) или документ из налоговых органов о том, что данное лицо не состоит на регистрационном учете в налоговых органах

Физический провоз наличных денежных средств через границы

214. До недавнего времени физический провоз наличных денег через границы и отправка наличных средств и других оборотных инструментов через границы регулировались Законом № 57 «О валютном регулировании и валютном контроле». Статья 18 закона требует декларирования физическими лицами в таможенном органе провозимой валюты (как местной, так и иностранной) в суммах, превышающих 3000 долл. США или эквивалент в других валютах, при въезде и выезде из Республики Казахстан.

215. В январе 2011 года Казахстан ратифицировал Соглашение Таможенного союза о провозе наличных денег и оборотных инструментов физическими лицами (Таможенный союз заключен с Россией и Беларусью). Поскольку международные договоры, ратифицированные Республикой Казахстан, преобладают над местным законодательством и нормативными актами, а соглашение вступило в силу, НБРК внес поправки в Статью 18 Закона «О валютном регулировании и валютном контроле» (июнь 2005 года), и

законопроект о внесении изменений в Закон «О валютном регулировании и валютном контроле» уже передан на рассмотрение в парламент. Соглашением определены следующие правила:

- Экспорт наличных денег и оборотных инструментов в любую другую страну Таможенного союза (то есть в Россию и Беларусь) или импорт в Казахстан из любой другой страны Таможенного союза будет осуществляться без ограничений и таможенного декларирования.
- Наличные деньги и(или) дорожные чеки на сумму, превышающую 10 тыс. долл. США (единовременно) подлежат декларированию, если они ввозятся в Казахстан из третьих стран, не входящих в Таможенный союз, или вывозятся из Казахстана в третьи страны, не входящие в Таможенный союз. В пределах этой суммы декларирование наличных денежных средств и(или) дорожных чеков осуществляется по желанию.
- Вывоз иных оборотных инструментов, кроме дорожных чеков, из Казахстана в третьи страны, не входящие в Таможенный союз, и их импорт в Казахстан из третьих стран вне Таможенного союза подлежит письменному декларированию независимо от суммы.

216. Специальная рекомендация IX требует, чтобы юрисдикции применяли системы декларирования или раскрытия сведений о ввозимой или вывозимой через границы валюте или оборотных инструментах на предъявителя. Если будет выбрана система декларирования, как в случае с Казахстаном, пороговое значение для декларирования не может превышать 15 тыс. долл. США/евро. С этой точки зрения порог в Казахстане установлен ниже рекомендуемой международными стандартами суммы. Нормы ФАТФ предписывают, чтобы требования данной системы распространялись не только на валюту, но и на оборотные инструменты на предъявителя. С этой точки зрения, в нарушение требований ФАТФ в этой части, Статья 18(3) ранее явно разрешала провоз платежных документов, описанных как облигации, чеки, включая дорожные чеки, без письменного декларирования и без ограничений. В новой системе декларирования этот недостаток учтен.

217. Статья 18 закона требует представления подтверждающих документов в случаях, когда физические лица вывозят из Казахстана свыше 10 тыс. долл. США или эквивалента этой суммы в других валютах. Данное требование было отменено в рамках нового режима декларирования.

5.3 Вопросы и требования общего характера

Общие требования относительно отчетности

218. До марта 2011 года НБРК требовал предоставления трех видов сведений/информации, один из которых касается пороговых сумм, как было сказано выше. Кроме того, представлению в НБРК подлежали еще два вида сводных данных. Все три вида отчетов представляли собой следующее:

- i. *Ежемесячные данные о денежных переводах, отправленных или полученных через каналы ОДП, предоставляемые в Департамент платежных систем НБРК.* Данный отчет действовал с 2009 года по март 2011 года включительно, сведения предоставлялись ежеквартально. Основной целью данного требования было получение сведений о денежных переводах через ОДП, которые ранее не предоставлялись. В настоящее время расчеты суммы денежных переводов при составлении ПБ осуществляются на основании данных этих отчетов.
- ii. *Денежные переводы через корреспондентские счета (с использованием SWIFT-сообщений)* (согласно Правилам № 388, 15 ноября 1999 года). Эти сведения собираются ежемесячно с 2000 года. До 2009 года расчеты суммы денежных переводов при составлении ПБ осуществлялись только на основании этого отчета. После 2009 года методика расчетов денежных переводов учитывала данные этого отчета и отчета, описанного выше.
- iii. *Отчеты по превышению пороговой суммы, подаваемые в Департамент платежного баланса и в Департамент валютного контроля* (согласно закону № 57 2005 года «О валютном контроле»). Сюда входят отчеты об 1) операциях без открытия банковского счета на суммы свыше 10 тыс. долл. США или эквивалента в других иностранных валютах (или если сумма нескольких одновременно осуществляемых операций превышает это пороговое значение); и 2) операциях, проводимых через банковские счета, на суммы свыше 50 тыс. долл. США (или если сумма нескольких одновременно осуществляемых операций превышает это пороговое значение). Эти отчеты не используются для подсчета ПБ. Скорее они используются для валютного контроля и целей ПОД/ПФТ.

219. Начиная с апреля 2011 года, была введена новая форма отчетности. Эта новая форма сочетает в себе формы а/ и б/ и содержит новую ключевую информацию. Новая форма устраняет недостатки, присущие действующим формам отчетности. Например, отчет а/ не содержал кода сектора, кода назначения, информации о статусе резидента, а отчет б/ не включал в себя сведения о денежных переводах, проведенных по каналом компаний – ОДП. Новая форма отчетности содержит сведения как по переводам денег, осуществленным через корреспондентские счета с использованием системы SWIFT, так и сведения о переводах денег, осуществленных через ОДП, с учетом признаков резидентства, кодов сектора экономики и страны отправителя денег и бенефициара, кодов назначения платежа, валюты платежа.

220. Продолжает также действовать требование о представлении сообщений о подозрительных сделках в КФМ согласно Закону о ПОД/ПФТ в случаях, когда возникают подозрения. Помимо этого, о переводах, которые подлежат финансовому мониторингу, также необходимо сообщать в КФМ, как разъяснялось выше. Существует 19 категорий операций, подлежащих финансовому мониторингу.

Требование о проведении надлежащей проверки клиента

221. Требования о проведении надлежащей проверки клиента при осуществлении денежных переводов выглядят усложненными, регулируются несколькими законами и нормативными актами, описанными в предыдущем разделе. Пытаясь выполнить эти

сложные требования, банки принимают самые строгие и жесткие интерпретации законов и нормативных актов, и требуют предоставления множества документов для совершения всех видов денежных переводов независимо от их суммы (без какой-либо оценки рисков). С учетом этого, отправители денежных переводов обычно должны представить в банки удостоверение личности и налоговый идентификационный номер, сведения об источнике средств, причины перевода, а также должны декларировать, помимо прочего, что перевод не связан с осуществлением предпринимательской деятельности. Четыре основных закона и нормативных акта, имеющие ссылки на НПК, охватывают лишь отдельные аспекты денежных переводов, как было описано выше.

222. Поскольку при проведении денежных переводов с банковского счета не требуется проведения НПК каждый раз, когда клиенты делают запрос на осуществление денежного перевода, основной упор в этом разделе будет сделан на анализе требований относительно НПК при проведении денежных переводов без открытия банковского счета. Переводы без открытия банковского счета в Казахстане могут осуществлять только физические лица; и поэтому этот анализ будет в первую очередь посвящен клиентам, являющимся физическими лицами, и лишь во вторую очередь клиентам, являющимся юридическими лицами, хотя последние могут осуществлять переводы лишь в ограниченных случаях.

Требования к НПК физических лиц

223. Правила 395 осуществления безналичных платежей и переводов денег на территории Республики Казахстан без открытия банковского счета (октябрь 2000 года) требуют получения у клиента, являющегося физическим лицом, следующей информации при осуществлении каждой операции без открытия банковского счета:

- а) фамилия, имя, отчество (если имеется) (физического лица–отправителя денег и (или) бенефициара либо полное наименование, включая организационно-правовую форму юридического лица–отправителя денег или бенефициара;
- б) индивидуальные идентификационные коды отправителя денег или бенефициара. В случае отсутствия у физического лица индивидуального идентификационного кода указываются данные документа, удостоверяющего его личность, а также почтовый адрес (страна, город, индекс, улица, номер дома и квартиры);
- с) полное наименование, включая организационно-правовую форму, банка–отправителя и банка–бенефициара, их банковские идентификационные коды;
- д) код отправителя денег «КОд», код бенефициара «Кбе», назначение платежа и его кодовое обозначение, установленные нормативными правовыми актами Национального Банка Республики Казахстан;
- е) сумма платежа, обозначенная цифрами и прописью;
- ф) регистрационный номер налогоплательщика (РНН)–отправителя денег или бенефициара, в случае если перевод производится с указанием их индивидуального идентификационного кода;
- g) подпись отправителя денег;
- h) другие реквизиты, предусмотренные законодательством Республики Казахстан.

224. Требования о НПК согласно закона о ПОД/ПФТ для физических лиц–резидентов и нерезидентов приведены ниже и применимы к операциям на суммы, превышающие 2 млн. тенге (13 400 долл. США) и к любым подозрительным операциям независимо от суммы.

Таблица 23. Требования о НПК согласно закону о ПОД/ПФТ

Физические лица-резиденты	Физические лица-нерезиденты
Идентификационный документ (номер банковского счета)	Идентификационный документ (номер банковского счета)
РНН – идентификационный документ налогоплательщика	РНН – идентификационный документ налогоплательщика (если выдан физическому лицу)
	Регистрационный документ (регистрация мигранта в уполномоченных органах, то есть в миграционном комитете, министерстве внутренних дел)

225. Следует отметить, что Статья 5 Закона о ПОД/ПФТ также требует собирать информацию о получателе или его представителях (например, идентификационный номер налогоплательщика и персональный идентификационный номер). Это требование о сборе информации о получателе также содержится в Правилах осуществления безналичных платежей и переводов денег № 395; в данном случае требуется информация либо об отправителе, либо о получателе.

226. Виды информации, которые должны быть получены у клиентов при проведении переводов без открытия банковского счета согласно закону № 57 «О валютном регулировании и валютном контроле»:

Таблица 24. Информация, необходимая при проведении переводов без открытия счета

Постоянные резиденты	Нерезиденты
Идентификационный документ	Идентификационный документ
Документ, подтверждающий право постоянного проживания	Регистрационный документ (регистрация в уполномоченных государственных органах)
РНН – идентификационный документ налогоплательщика (выдаваемый физическим лицам), или документ из налоговых органов о том, что данное лицо не состоит на регистрационном учете в налоговых органах	РНН – идентификационный документ налогоплательщика (выдаваемый физическим лицам), или документ из налоговых органов о том, что данное лицо не состоит на регистрационном учете в налоговых органах Если данный документ не может быть представлен, клиенты–нерезиденты должны подтвердить, что операция не связана с ведением предпринимательской деятельности, не требует получения регистрационного свидетельства, свидетельства об уведомлении или паспорта сделки

227. Эти три закона, а также другие нормативные акты требуют сбора информации, предоставляемой клиентами. Хотя требования в целом схожи, имеются и отличия. Установлены следующие расхождения и неточности в формулировках:

- i. В том что касается документации, которая подлежит представлению физическими лицами–резидентами, Правила № 395 об осуществлении переводов денег без открытия счета и Приказ министра № 56 о проведении НПК требуют предоставления идентификационного документа и РНН (налогового

- удостоверения); однако, правила № 129 о валютном регулировании и валютном контроле также требуют предоставления документа, подтверждающего статус постоянного резидента, – в дополнение к идентификационному документу и РНН.
- ii. В том что касается документации, которая подлежит представлению физическими лицами–нерезидентами, Правила № 395 об осуществлении переводов денег без открытия счета требуют предоставления идентификационного документа и РНН (налогового удостоверения), а приказ министра № 56 о проведении НПК и Правила № 129 о валютном регулировании и валютном контроле требуют предоставления документа о регистрации в миграционных органах, в дополнение к идентификационному документу и РНН.
 - iii. Хотя РНН требуется во всех трех случаях, Правила № 395 о проведении переводов без открытия банковского счета требуют предоставления РНН, в случае если платеж осуществляется с указанием индивидуального идентификационного кода (то есть номера банковского счета). Таким образом, требование о предоставлении РНН привязано к факту обладания индивидуальным идентификационным кодом или его указания в заявке. Кроме того, Правила № 129 о валютном регулировании и валютном контроле позволяют заменить РНН другим документом, если РНН не был назначен физическим лицам–нерезидентам. В этом случае клиент, не являющийся резидентом, должен подтвердить, что операция не связана с предпринимательской деятельностью и не требует получения регистрационного свидетельства, свидетельства об уведомлении и регистрации паспорта сделки.
 - iv. требования НПК применяются ко всем операциям независимо от суммы согласно Правилам № 395 о проведении переводов без открытия банковского счета и Правилам № 129 о валютном регулировании и валютном контроле; однако согласно Приказу министра № 56 о проведении НПК, это требование применимо лишь к операциям на суммы свыше 2 млн. тенге (13 400 долл. США).

228. По причине расхождений и неопределенности этих требований банки обычно требуют, чтобы отправители предоставляли идентификационный документ и регистрационный налоговый номер, сведения об источнике средств, причинах перевода, а также требуют, чтобы отправитель подтвердил, помимо прочего, что перевод не связан с предпринимательской деятельностью.

229. Очевидно, что требования различных законов и нормативных актов, схожих, но не совпадающих полностью, должны быть гармонизированы. Кроме того, чтобы облегчить процедуру денежных переводов небольших сумм, мы рекомендуем свести требования относительно НПК при осуществлении операций на суммы менее 1000 долл. США или евро (или иной суммы, определяемой органом, отвечающим за оценку рисков), к минимуму, чтобы просто устанавливать личность клиентов, но не требовать предоставления множества документов для проверки. Одного идентификационного документа должно быть достаточно для относительно небольших операций, и следует утвердить список допустимых удостоверений личности, либо финансовые учреждения должны самостоятельно определять приемлемость представленных документов. При составлении перечня допустимых идентификационных документов нужно учитывать, какие виды клиентов пользуются системой, включая тех, кто на сегодняшний момент не имеет права ею пользоваться (например, неофициальные трудовые мигранты).

230. Некоторые банки внедрили концепцию упрощенной НПК, однако поскольку банки и без того устанавливают более высокие стандарты, чем того требует любой отдельно взятый закон, чтобы удовлетворять требованиям множества законов и нормативных актов, эти упрощенные требования к НПК на самом деле не так уж просты, как может показаться из их описания. Например, один из банков утвердил процедуры внутреннего контроля, которые позволяют использовать упрощенные процедуры НПК для клиентов лишь после того, как пройдет два года спустя установления взаимоотношений с ними.

Требования относительно НПК юридических лиц

231. Для НПК клиентов, являющихся юридическими лицами или их представителями, требуются те же документы, что и для физических лиц. Юридические лица кроме того должны представить информацию об организационно-правовой форме согласно Правилам осуществления безналичных платежей и денежных переводов № 395, и в случае если сумма операции превышает 2 млн. тенге, требуется предоставить копию документа о государственной регистрации, лицензии, статистической карточки, идентификационных документов учредителей, документа, подтверждающего полномочия уполномоченного лица (в том числе доверенность), а также адрес юридического лица согласно требованиям Закона о ПОД/ПФТ.

232. Поскольку Закон о ПОД/ПФТ не предусматривает реализации подхода, основанного на оценке рисков, всегда применяется одна и та же процедура НПК как для открытия банковского счета, так и для одноразового денежного перевода юридическими лицами, что является слишком обременительным.

233. Кроме того, несмотря на то что отправка денег без открытия счета для осуществления предпринимательской деятельности и запрещена в Казахстане, органы власти могут рассмотреть возможность либерализации этого требования, поскольку перевозка наличных денежных средств через границы не только для целей личного использования, но и для совершения деловых операций все еще широко используется. Количество документов, которые необходимо представить юридическим лицам для совершения операций без открытия банковского счета, является слишком обременительным при совершении операций на небольшие суммы. Органы власти могут рассмотреть возможность внедрения подходов, основанных на оценке рисков при проведении НПК.

Налоговый идентификационный документ

234. Считается, что идентификационный документ налогоплательщика (или свидетельство), то есть РНН (Регистрационный номер налогоплательщика), имеется у всех резидентов Казахстана, и этот документ нередко используется в качестве общенационального идентификационного документа не только в целях, связанных с налогами. В то же время, Казахстан планирует выдавать новый национальный идентификационный документ с целью гармонизации различных идентификационных документов, используемых в настоящее время (например, РНН, социальный индивидуальный код, водительское удостоверение и так далее).

235. В существующей ситуации непонятно, какой процент населения имеет РНН, поскольку многие неработающие физические лица могли его не получать. Таким образом, положение о том, что наличие РНН является обязательным (то есть, если нужно представить все документы, включенные в перечень) для получения финансовых услуг,

отрицательно отражается на охвате аудитории, которая могла бы пользоваться финансовыми услугами.

236. Кроме того, требование к предоставлению РНН может отталкивать некоторых клиентов. Неформальная экономика и избежание налогов, а также уклонение от них, являются распространенными явлениями в Казахстане, и экономика в целом основана на наличных расчетах. Необходимость указания РНН может вести к тому, что отправители будут воздерживаться от использования формальных каналов.

Законодательство об электронных деньгах

237. В Казахстане разработан проект Закона Республики Казахстан «О внесении дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам «электронных денег». По состоянию на 1 июля 2011 года данный законопроект одобрен парламентом Республики Казахстан. Также велась работа над проектом постановления Правления Национального Банка Республики Казахстан «Об утверждении Правил выпуска, использования и погашения электронных денег, а также требований к эмитентам электронных денег и системам электронных денег на территории Республики Казахстан. Согласно вышеуказанному законопроекту, эмитентом электронных денег может выступать банк второго уровня, осуществляющий выпуск и погашение электронных денег в системе электронных денег в соответствии с требованиями нормативных правовых актов Национального Банка Республики Казахстан.

238. Существуют две наиболее распространенные модели регулирования деятельности эмитентов электронных денег. Первый метод – модель, использующая в качестве основы банки, то есть банки выступают эмитентами электронных денег. Другая модель предусматривает использование небанковских структур, при этом счета клиентов ведутся поставщиком услуг (например, телекоммуникационной компанией). Казахстан выбрал банковскую модель, и поэтому только банки могут эмитировать электронные деньги. При этом осуществлять платежи с использованием электронных денег в пользу поставщиков могут только физические лица, а юридические лица в Казахстане имеют право лишь принимать электронные деньги от физических лиц.

239. При использовании электронных денег применяются ограничения по размеру операций. Лимитом на выпуск электронных денег без удостоверения личности физического лица будет 100 месячных расчетных показателей (около 900 долл. США). В случае платежа электронными деньгами в размере свыше 100 месячных расчетных показателей, эмитент должен будет удостоверить личность владельца электронных денег путем запроса документа, удостоверяющего личность, и сертификата налогоплательщика (регистрационного номера налогоплательщика). Выпуск электронных денег для владельца, чья личность удостоверена, не может превышать 500 месячных расчетных показателей (около 4 500 долл. США) на операцию. С 1 января 2012 года не будет требоваться представление РНН, так как РНН будет заменен на ИИ.

ГЛАВА 6. НАДЗОР ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПОСТАВЩИКОВ УСЛУГ ДЕНЕЖНЫХ ПЕРЕВОДОВ

6.1 Органы надзора

240. В Казахстане имеются два органа, осуществляющих надзор и контроль рынка денежных переводов, а именно:

- А. Национальный банк Республики Казахстан (НБРК)
- В. Комитет по финансовому мониторингу (КФМ)

241. Ранее Агентство Республики Казахстан по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций (АФН РК) также было одним из надзорных органов. Однако в апреле 2011 года Агентство было объединено с Национальным банком РК. Теперь АФН РК действует как Комитет по контролю и надзору финансового рынка и финансовых организаций при НБРК.

242. НБРК несет ответственность за реализацию закона «О платежах и переводах денег» (№ 237 от июня 1998 года); правил осуществления безналичных платежей и переводов денег без открытия банковского счета (октябрь 2000 года); и положения о валютном контроле (№ 57 от июня 2005 года), помимо прочих законов и положений.

243. За реализацию закона «О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан» (№ 2444, август 1995 года) и закона «О противодействии легализации (отмыванию) денег, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма» (№ 214 от августа 2009 года), так называемого закона о ПОД/ПФТ, в финансовом секторе ранее отвечал АФН РК, а теперь отвечает Комитет НБРК по контролю и надзору за деятельностью финансового рынка и финансовых организаций.

244. КФМ отвечает за реализацию закона о ПОД/ПФТ и издает положения о реализации; однако КФМ не выполняет надзорной функции. Соответственно, регулирующая деятельность КФМ должна тесно координироваться с НБРК как основным финансовым регулирующим и надзорным органом. Согласно закону о ПОД/ПФТ, надзорным органом является НБРК. В настоящее время не существует подробных руководств по исполнению требований ПОД/ПФТ, которыми могли бы пользоваться финансовые учреждения, за исключением приказов 56 (по надлежащей проверке клиентов), 57 (по внутреннему контролю) и 58 (по приостановке подозрительных операций) министерства финансов, имеющих ограниченный охват и содержащих лишь основные правила.

6.2 Изучение банков

245. Когда АФН РК проводило инспекцию выполнения банками требований Закона о ПОД/ПФТ, эта инспекция являлась частью пруденциального надзора. Судя по всему, определенные элементы требований ПОД/ПФТ проверялись в ходе пруденциальной инспекции. Поскольку закон о ПОД/ПФТ РК является относительно новым (вступил в действие в августе 2009 года), методам проведения оценки соблюдения требований ПОД/ПФТ уделялось не очень много внимания.

246. Сотрудники АФН РК считают, что поскольку денежные переводы обычно делаются в небольших размерах (около 1000 долл. США или менее), то надзорные органы не уделяли им особого внимания. Если размер денежного перевода был большим, то специалисты по надзору из АФН РК проводили дальнейшее расследование, чтобы выяснить, были ли предоставлены необходимые сопроводительные документы и есть ли обоснование у операции. Проверка, судя по всему, была главным образом направлена на выяснение того, были ли выявлены подозрительные операции. Изучение осуществленных операций по переводам денег посредством агентств денежных переводов пока лишь проводилось в ограниченном числе случаев.

247. Другой надзорный орган, НБРК, обычно уделяет основное внимание кабинетным проверкам, рассмотрению информации и данных, представленных банками. НБРК также проводил инспекции на местах, проверяя соответствие правилам и нормам осуществления платежей и денежных переводов.

248. Надзорные органы пока не издавали ни положений, ни руководств по применению Закона о ПОД/ПФТ.

6.3 Выполнение требований банками

249. В ходе посещений банков и почтовых отделений команда специалистов видела, что у большинства международных компаний, предоставляющих услуги денежных переводов, имеются собственные системы мониторинга для автоматического скрининга и блокирования подозрительных операций, позволяющие, в частности, сверять имена и названия с собственной базой данных террористов и связанных с ними организаций. Агентства денежных переводов также обучают банковских сотрудников, выступающих в роли их агентов, и предоставляют внутренние инструкции, относящиеся к процедурам надлежащей проверки клиентов и признакам подозрительных операций. Каждая компания, предоставляющая услуги денежных переводов, применяет собственные внутренние меры политики, процедуры и систему мониторинга, которые, как правило, учитывают не только законы и нормы Казахстана, но и законы и нормы стран происхождения этих компаний, и международные стандарты (такие как рекомендации ФАТФ). В результате банкам приходится выполнять различные требования различных компаний, предоставляющих услуги денежных переводов. Помимо необходимости учитывать политику и процедуры поставщиков денежных переводов банки должны следовать своей собственной внутренней политике и процедурам.

250. Банки довольно тщательно выполняют нормативные требования, и если клиенты не предоставляют требуемые документы, им отказывают в предоставлении услуги.

6.4 Санкции

251. В Казахстане все административные нарушения законов, правил и норм караются согласно Кодексу об административных правонарушениях Республики Казахстан. Административный кодекс определяет денежные штрафы за нарушение соответствующих законов, правил и положений. Ответственность за нарушение Закона о ПОД/ПФТ определена Статьей 168-3 (Глава 15) Кодекса об административных правонарушениях. В следующей таблице приведен перечень нарушений закона о ПОД/ПФТ и соответствующих штрафов.

Таблица 25. Санкции за нарушение закона о ПОД/ПФТ

		Физические лица	Малые или средние учреждения и НПО	Крупные учреждения
Закон о ПОД/ПФТ	Гл. 15, Статья 168 Нарушения требований к документальному фиксированию и предоставлению информации об операциях	Штраф в размере 100 месячных расчетных показателей (около 900 долл. США)	Штраф в размере 200-220 месячных расчетных показателей (около 1800-1818 долл. США)	Штраф в размере 350-400 месячных расчетных показателей (около 3000-3600 долл. США)
Закон о ПОД/ПФТ	Гл. 15, Статья 168 Нарушения требований внутреннего контроля	Штраф в размере 100 месячных расчетных показателей (около 900 долл. США)	Штраф в размере 220-250 месячных расчетных показателей (около 1818-2250 долл. США)	Штраф в размере 800-900 месячных расчетных показателей (около 7200-8100 долл. США)
Закон о ПОД/ПФТ	Гл. 15, Статья 168 Нарушение запрета на информирование клиентов о представленной в уполномоченный орган информации	Штраф в размере 140-150 месячных расчетных показателей (около 1260-1350 долл. США)	Штраф в размере 140-150 месячных расчетных показателей (около 1260-1350 долл. США)	Штраф в размере 140-150 месячных расчетных показателей (около 1260-1350 долл. США)
Закон о ПОД/ПФТ	Гл. 15, Статья 168 Повторное нарушение в течение года	Штраф в размере 100-150 месячных расчетных показателей (около 900-1350 долл. США)	Штраф в размере 250-300 месячных расчетных показателей (около 2250-2700 долл. США)	Штраф в размере 1000-1200 месячных расчетных показателей (около 9000-10800 долл. США)
Закон о ПОД/ПФТ	Гл. 15, Статья 168 Повторное нарушение (3 раза или более) в течение года	Штраф в размере 150-200 месячных расчетных показателей (около 1350-1800 долл. США)	Штраф в размере 380-400 месячных расчетных показателей (около 3420-3600 долл. США)	Штраф в размере 1800-2000 месячных расчетных показателей (около 16200-18000 долл. США)

252. Помимо штрафов статья 46 Закона «О банках и банковской деятельности» (2000 год) предусматривает ряд мер, которые НБРК может применять в случаях, когда обнаруживаются нарушения положений закона. Например, могут также применяться письмо-предупреждение, письмо-обязательство, соглашение и обязательное для исполнения письменное предписание. У НБРК также есть полномочия для отзыва лицензии.

ГЛАВА 7. РЕКОМЕНДАЦИИ ОТНОСИТЕЛЬНО МЕР ПОЛИТИКИ

253. В целом рынок денежных переводов Казахстана является высококонкурентным, и на нем действует множество компаний, предоставляющих услуги денежных переводов посредством банков и Казпочты, при этом сами банки и Казпочта тоже предлагают свои собственные услуги денежных переводов. Расценки на эти услуги в Казахстане относительно дешевы. Несмотря на такую рыночную среду, эти официальные каналы используются не в полной мере. Фактически большие объемы наличных денежных средств провозятся через границы.

254. Не вполне понятно, в какой степени используются каналы переводов денег для перевода средств от незаконной деятельности. Существующие данные и информация, предоставляемые правоохранительными органами, не указывают на то, что каналы перевода денег и, в частности, альтернативные системы перевода денег используются для целей отмыwania денег и финансирования терроризма. Хотя было выявлено несколько подозрительных случаев, они не завершились судебным преследованием и обвинительным приговором. Это не означает, что поставщики услуг денежных переводов не подвержены риску отмыwania денег или финансирования терроризма. Как уже говорилось ранее, перед Казахстаном остро стоит проблема отмыwania денег и финансирования терроризма.

255. В этой главе предложены рекомендации, направленные на совершенствование мер политики и нормативно-законодательной базы соответствующими органами власти для обеспечения эффективности и целостности рынка денежных переводов в Казахстане и предотвращения злоупотребления каналами переводов денег для целей отмыwania доходов от незаконной деятельности и финансирования терроризма. В настоящей главе содержатся рекомендации, основанные на выводах, результатах анализа и обсуждений, которые рассматриваются в предшествующих главах отчета. В дополнение к международным стандартам и передовой практике эти рекомендации также принимают во внимание опыт и знания в этой области, накопленные Всемирным банком.

256. Рекомендации сгруппированы с учетом следующих целей:

- Улучшение доступа к официальным системам переводов денег и содействие в расширении их использования;
- Изучение неофициальных систем денежных переводов типа «Хавала» и их преобразование в официальные системы ;
- Обеспечение прозрачности потоков мигрантов и точности соответствующей статистики;
- Укрепление регуляторной и надзорной систем, применяемых к альтернативным системам денежных переводов; и
- Предотвращение злоупотреблений альтернативными системами денежных переводов для целей ОД и ФТ.

257. Следует отметить, что рекомендации, перечисленные в этой главе, предлагаются для рассмотрения соответствующими органами власти. Государственным ведомствам рекомендуется продолжить работу по дальнейшему расширению, адаптации и доработке

этих рекомендаций на основе собственных знаний и опыта и выработке практических и конкретных планов действий.

7.1 Улучшение доступа к официальным системам перевода денег и содействие их расширенному использованию

Расширение спектра финансовых учреждений, имеющих право предлагать услуги перевода денег

Выводы

258. Хотя в Казахстане имеется много банков и точек доступа к системам переводов денег в офисах банков, официальные финансовые учреждения представлены не везде, учитывая его обширную территорию; это в первую очередь относится к удаленным районам, где люди могут полагаться на неформальных или нерегулируемых поставщиков услуг. Некоторые из компаний, предоставляющих услуги денежных переводов по более низким ценам, не так доступны, как другие компании, работающие по более высоким ставкам. Помимо этого, использование официальных услуг денежных переводов ограничено (лишь 20% от общего объема переводов), тогда как остальная часть средств перевозится через границы в виде наличности. Поскольку компании денежных переводов в Казахстане могут функционировать лишь через банки и Казпочту, количество пунктов услуг ограничено количеством банковских филиалов и почтовых отделений. Как поясняется в Главе 1, сеть имеющихся точек доступа может быть дополнительно расширена, что даст возможность предлагать услуги перевода денег в тех районах, где в них больше всего нуждаются, и поощрять лиц, которые в настоящее время не пользуются официальными системами перевода денег, перейти на эти услуги, предоставляя пользователям более простой и удобный доступ и хорошо ознакомив их с этими системами.

259. Если компаниям, предоставляющим услуги перевода денег, разрешено функционировать независимо от банков, то они зачастую создают сеть, состоящую из агентов, представляющих собой малые розничные предприятия, такие как семейные магазины, автозаправки и маленькие продуктовые магазины. Люди, у которых нет банковских счетов, предпочитают обращаться не в банк, а к таким агентам. Помимо расширенного доступа к финансовым услугам и увеличения использования официальных каналов, получение компаниями, осуществляющими денежные переводы, разрешения действовать в Казахстане на независимой основе поможет им получить доступ к информации и обеспечит их прямое подчинение законам и правилам, действующим в Казахстане.

260. Кроме того, разрешение небанковским финансовым учреждениям осуществлять такую деятельность будет способствовать распространению регулирования и на систему «Хавала».

Рекомендация

261. С учетом мирового опыта властям Казахстана можно в долгосрочной перспективе подумать о возможности предоставления компаниям денежных переводов, а также другим небанковским финансовым учреждениям, права осуществлять услуги денежных переводов на независимой основе. В этом отношении может оказаться полезным проведение консультаций с рядом представителей частного сектора. Необходимо также провести обследование потенциальной целевой клиентской аудитории.

Расширение использования услуг денежных переводов посредством повышения осведомленности и обучения пользователей

Выводы

262. Трудовые мигранты из стран Центральной Азии предпочитают везти средства домой в форме наличности. Помимо прочего, это может быть связано с культурными обычаями и традициями. В то же время, недостаток доверия к финансовому сектору заставляет людей держаться за эти обычаи и привычки, что характерно не только для Казахстана и является обычным явлением во многих других странах. Учитывая, что ставки за денежные переводы в регионе относительно невысоки, было бы полезно повысить информированность мигрантов относительно возможностей использования официальных каналов с помощью представителей диаспоры и других организаций. Однако для рабочих, находящихся в стране нелегально, следует найти другое решение, которое будет рассмотрено ниже.

Рекомендация

263. НБРК на постоянной основе ведет разъяснительную работу среди клиентов. На основании этой работы можно организовать целевые мероприятия по повышению уровня осведомленности и обучению клиентов в сотрудничестве с диаспорами и другими организациями, поощряя трудовых мигрантов отправлять деньги через официальные каналы.

Укрепление доверия к официальным каналам перевода денег и официальному финансовому сектору в целом

Выводы

264. Официальные каналы денежных переводов используются не так активно, как следовало бы, поскольку уровень общественного доверия к финансовому сектору невысок. Многие люди до сих пор опасаются, что их деньги могут быть изъяты и заморожены в банке в связи с требованиями валютного контроля или по причинам, связанным с налогами. Многие люди обращаются к неформальным каналам из-за опасения, что их могут обнаружить налоговые службы или что средства могут быть заблокированы финансовыми учреждениями или властями (если их деятельность будет сочтена подозрительной). Эти факторы заставляют многих резидентов и нерезидентов, а также предпринимателей, избегать официальных систем переводов денег и финансовых услуг в целом.

Рекомендация

265. Государственные ведомства должны обеспечить прозрачность целей и процедуры использования финансовых документов. Всем резидентам и нерезидентам должно быть ясно, на каких условиях может быть приостановлена операция или могут быть изъяты, заблокированы или конфискованы средства. Кроме того, как поясняется далее, в рамках рекомендаций по правовой и регуляторной базе, следует с осторожностью применять автоматическую блокировку подозрительных операций (за исключением случаев, когда она вызвана совпадением имен со списками террористов и террористических организаций), а органам власти рекомендуется рассмотреть возможность отмены требования представлять РНН (регистрационный номер налогоплательщика) в случае небольших операций, осуществляемых физическими лицами. Отмечается, что на более позднем этапе, начиная с 1 января 2012 года, РНН будет заменен на ИИН (индивидуальный идентификационный номер)

Ослабление требований к сбору определенной информации

Выводы

266. Как уже говорилось в Главе 5, от отправителей и получателей денежных переводов требуется предоставление ряда сведений. Хотя такая информация позволяет получить более точные сведения о денежных переводах, а также полезна для борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма (например, информация о характере переводов и тому подобное), требование о предоставлении некоторых видов информации может отвлечь пользователей от использования формальной системы. К примеру, требование указывать РНН (регистрационный номер налогоплательщика), о чем говорилось выше. В Казахстане находится определенное число нелегальных трудовых мигрантов (составляющее, по подсчетам, от 300 тыс. до 1 млн. человек), которые, в связи с очень жесткими требованиями к предоставлению документов, практически лишены возможности пользоваться услугами официальных финансовых учреждений.

Рекомендация

267. Необходимо осуществить гармонизацию требований относительно информации о клиентах. Более подробные разъяснения будут представлены ниже. Далее власти могут рассмотреть возможность применения ограниченных требований к предоставлению документов (например, разрешить предоставление документов, подтверждающих личности клиентов, но без требования идентификационной документации для целей проверки) в случае небольших денежных переводов на суммы менее 1000 долл. или евро, в соответствии с существующими стандартами ФАТФ. Стандарты ФАТФ освобождают переводы на суммы, не превышающие данный порог, от требований ПОД/ПФТ. Однако важно отметить, что в 2012 году ожидается принятие новых требований ФАТФ. Смягчение требований к предоставлению документации в случае операций на небольшие суммы может помочь в привлечении нелегальных трудовых мигрантов к использованию официальных систем переводов денежных средств. В этой связи власти могли бы рассмотреть возможность отказа от требования предоставлять РНН (регистрационный номер налогоплательщика) в случае небольших операций, осуществляемых физическими лицами.

Либерализация требований к переводу средств через банковские счета для переводов, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности

Выводы

268. Несмотря на то что для операций, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, запрещено применять денежные переводы без использования счета клиента, одной из уникальных особенностей каналов денежных переводов в Казахстане является тот факт, что эти каналы используются не только трудовыми мигрантами. Хотя на данном этапе неясно, каков масштаб таких деловых операций или платежей за товары, осуществляемых резидентами, есть основания полагать, что в этих целях переводятся немалые средства. Эти операции нередко обозначаются как «безвозмездный платеж», хотя так быть не должно. Помимо этого, трансграничная перевозка наличных денежных средств до сих пор является обычной практикой не только для личных целей, но и для целей предпринимательской деятельности.

Рекомендация

269. Для получения более точных данных по денежным переводам с учетом того, что такие операции обычно бывает сложно определить, органы власти могут рассмотреть возможность либерализации требований таким образом, чтобы любые переводы можно было осуществлять без клиентских счетов. Для того чтобы снизить потенциальный риск и обеспокоенность, вызываемую подобными денежными переводами, можно рассмотреть возможность ограничения суммы, которую разрешается единовременно отправить или получить посредством перевода без открытия банковского счета.

270. Двигаясь в этом направлении, органам власти следует внедрить процедуру надлежащей проверки клиентов, основанной на анализе рисков, и уменьшить число документов, необходимых юридическим лицам для осуществления переводов денег в объеме менее установленной суммы без использования клиентского счета. Например, переводы до 1000 долл./евро могут быть освобождены от необходимости представлять документы; для переводов до 15 тыс. долл./евро будет требоваться лишь ограниченный набор документов; а для крупных переводов свыше 15 тыс. долл./евро можно предусмотреть проведение полномасштабной надлежащей проверки клиента.

7.2 Изучение неофициальных систем денежных переводов типа «Хавала» и их преобразование в официальные системы

Выводы

271. Неформальная система денежных переводов «Хавала» в Казахстане действует, хотя и в строго контролируемой среде. Нет никаких указаний на то, что система денежных переводов типа «Хавала» регулярно используется преступниками. Судя по всему, она позволяет осуществлять взаиморасчеты в рамках неофициальной торговой деятельности. Предприниматели, вовлеченные в неофициальную торговую деятельность, пользуются ее услугами, поскольку у них отсутствуют необходимые документы для использования официальных каналов денежных переводов.

Рекомендации

272. Поскольку существует множество причин, по которым пользователи прибегают к услугам неофициальных систем перевода денежных средств и не пользуются услугами банков (например, стоимость денежного перевода, удобство, вопросы налогообложения и отсутствие требуемых документов), для перевода неофициальных платежей в официальную плоскость могут также понадобиться многофункциональные решения.

273. Первым шагом в переходе к официальным системам должно стать более четкое понимание и видение системы со стороны органов власти (какие методы переводов денег используются), коридоров перевода (по каким коридорам осуществляется больше всего неофициальных переводов денежных средств), поставщиков услуг (кто предоставляет услуги) и пользователей (кто обращается к поставщикам неофициальных услуг). Полезную информацию можно получить, проведя опрос предпринимателей, особенно тех, кто вовлечен в международные и неформальные торговые операции.

274. На основании полученной информации можно будет обсудить конкретную стратегию и план преобразования неофициальных денежных переводов в официальные. Приведение этих услуг в соответствие с официальными требованиями – это потенциальное решение, успешно использованное в прошлом многими странами. Правовая и регуляторная базы могут быть разработаны таким образом, чтобы позволить этим неофициальным системам подать заявки на получение лицензий или регистрацию, обеспечивая выполнение

определенных минимальных требований. Должен быть также введен четко определенный режим санкций за предоставление неофициальных услуг денежных переводов.

7.3 Обеспечение прозрачности потоков мигрантов и точности соответствующей статистики

Совершенствование процедур найма иностранной рабочей силы

Выводы

275. Начиная с 2005 года, фактическое использование миграционной квоты стабильно снижается, с 95% в 2005 году до чуть более одной трети в 2010 году. Это объясняется не снижением потребности в рабочей силе; скорее эти изменения отражают неудобство процедур по найму иностранной рабочей силы. Компании могут нанимать иностранную рабочую силу лишь в том случае, если они могут доказать, что эти вакансии невозможно заполнить гражданами Казахстана. Например, в течение 15 дней работодатели обязаны давать объявления о вакансиях в газетах местного и республиканского значения. Помимо прочего, в объявлении должны быть четко указаны требуемые квалификация, навыки и образование. После завершения периода размещения объявления наниматель должен представить свидетельство того, что о вакансии было объявлено, но необходимые специалисты в Казахстане не были найдены. Кроме того, наниматель должен был сделать гарантийный вклад на каждого рабочего в размере стоимости обратного проезда на родину. Этот вклад возмещался лишь после того, как работник возвращался в свою страну.

Рекомендации

276. Требуется доработка и совершенствование существующих механизмов квотирования для обеспечения большей гибкости и дополнительных стимулов (к примеру, снижения ставок платежей, отмены требования к размещению вклада и уменьшения этапов оформления) для нанимателей, чтобы повысить их заинтересованность в найме иностранных работников официальными путями. Можно было бы упростить процедуры найма, чтобы наниматели могли удовлетворить свою потребность в привлечении иностранной рабочей силы.

Улучшение расчетов квоты и категорий рабочей силы

Выводы

277. Хотя в последние годы выделяемая квота на трудовых мигрантов не использовалась полностью и уровень ее использования с каждым годом снижался, наблюдается явная нехватка рабочей силы, которая компенсируется путем привлечения нелегальных работников. Квота рассчитывается на основании информации, собранной министерством труда; однако компании предпочитают использовать неофициальные процедуры, чтобы избежать дорогостоящего и трудоемкого официального пути.

278. Существующая официальная квота на трудовых мигрантов не принимает в расчет потребность в различных низкоквалифицированных рабочих, за исключением сезонных сельскохозяйственных рабочих.

Рекомендации

279. Следует улучшить систему расчета потребности в иностранной рабочей силе, одновременно упрощая процедуру, как описано выше.

280. Органы власти могут рассмотреть возможность введения упрощенных разрешений на работу по типу патентов для сезонных рабочих и для работников, нанимаемых физическими лицами и домохозяйствами. Такая практика была недавно введена в России с целью осуществления более либеральных миграционных реформ, обеспечения защиты трудовых мигрантов и предоставления четких и прозрачных правил на благо нанимателей, трудовых мигрантов и государственного бюджета.

7.4 Усиление нормативной и надзорной структуры, связанной с АСДП

Гармонизация законов и нормативных актов, связанных с денежными переводами

Выводы

281. Действующая правовая и нормативная база, связанная с денежными переводами в Казахстане, разнородна, описана в разных законодательных и нормативных актах, и отследить ее непросто. В главе 5 анализируются основные законы и нормативные акты. Каждый из этих законов и нормативных актов охватывает определенные аспекты денежных переводов с учетом комплекса задач, которые призван решать документ; однако, имеются и «пересекающиеся» требования (например, относительно информации, которую должны предоставлять клиенты), при этом они не совпадают в различных законах и нормативных актах. Такое положение дел создает путаницу, и в результате комбинированный подход, применяемый банками, оказывается консервативным и выходит за рамки всех требований любого отдельно взятого закона или нормативного акта.

Рекомендации

282. Нужно изыскать возможность гармонизации соответствующих положений законов и нормативных актов. Например, требования относительно информации, которую должны предоставлять клиенты, разнятся (подробности приведены в разделе, посвященном НПК). Необходимо организовать тщательный пересмотр законов, нормативных актов и правил и сократить количество применимых правил и регламентов. При этом органам власти рекомендуется сократить перечень требований, применимых при осуществлении переводов на небольшие суммы.

Уточнение и оптимизация денежных переводов без открытия счета

Выводы

283. Правила № 395 о проведении безналичных платежей и переводов денег на территории Республики Казахстан без открытия банковского счета (октябрь 2000 года) позволяют осуществлять платежи и денежные переводы без открытия счета только физическим лицам, при этом единственное исключение сделано для юридических лиц, осуществляющих платежи налогов и другие обязательные платежи в бюджет и добровольные пенсионные фонды.

284. Статья 16(3) Закона № 57 «О валютном регулировании и валютном контроле» (июнь 2005 года) накладывает еще большие ограничения на платежи и переводы денег без открытия счета физическими лицами, ограничивая их следующими видами:

- Безвозмездные переводы из Казахстана и в Казахстан (например, налоговые и лицензионные отчисления, штрафы, перевод наследства, алиментов, помощи и так далее)
- Другие денежные переводы из Казахстана, не связанные с осуществлением физическим лицом индивидуальной предпринимательской деятельности.

285. Фактически правила № 395 и Закон № 57 пытаются ограничить возможности для осуществления платежей и денежных переводов без открытия банковского счета юридическими лицами в целях, связанных с коммерческими сделками. Поскольку денежные переводы без открытия банковского счета (через систему SWIFT или через системы компаний по переводу денег) распространены в Казахстане, важно, чтобы клиенты (как юридические, так и физические лица) имели возможность для отправки денег на любые законные цели без открытия счетов. В настоящее время в банках принято классифицировать в качестве «безвозмездных» большинство переводов без открытия счета, и непонятно, что банки понимают под «иными переводами денег из Казахстана».

Рекомендации

286. Представляется целесообразным уточнить значения терминов «безвозмездный» и «иные переводы денег из Казахстана», чтобы точно понять, какие виды платежей и переводов допускаются без открытия счета и какие при этом применяются универсальные коды назначения платежа.

287. Органы власти должны в этой связи рассмотреть возможность отмены ограничений по типам переводов, которые можно осуществлять без открытия счета, чтобы разрешить отpravку или получение любых законных платежей без открытия счета. Кроме того, необходимо рассмотреть возможность отмены действующего ограничения на переводы денег без открытия счета юридическими лицами. См. пункт «Либерализация требований, применяемых к переводам средств через банковские счета на коммерческие цели» в разделе, посвященном улучшению доступа к формальным системам денежных переводов и стимулированию их использования.

Подчинение всех видов денежных переводов требованиям законодательства о ПОД/ПФТ

Выводы

288. В настоящее время требования закона о ПОД/ПФТ распространяются только на:

- денежные переводы за границу на счета (депозиты), открытые на анонимных лиц;
- получение средств из-за границы со счетов (депозитов), открытых на анонимных лиц, единоразово, а также на операции, совершенные в течение семи идущих подряд календарных дней;
- платежи и денежные переводы, осуществляемые клиентом на безвозмездной основе в пользу другого лица.

289. Обе эти операции подпадают под требования о финансовом мониторинге, если сумма операции равна или превышает 2 млн. тенге (около 13 400 долл. США) или эквивалент этой суммы в иностранной валюте. Таким образом, охват требований закона о ПОД/ПФТ представляется слишком узким. Во-вторых, пороговое значение установлено на слишком высоком уровне, поскольку стандарты ФАТФ допускают освобождение от НПК и обязательств, накладываемых при осуществлении электронных переводов, для переводов на сумму до 1000 долл. США/евро; при превышении этой суммы операции подлежат проверке в соответствии с требованиями ПОД/ПФТ.

Рекомендации

290. Органы власти должны распространить требования законодательства о ПОД/ПФТ на все виды денежных переводов и рассмотреть возможность прекращения переводов на

анонимные счета за границу путем исключения упоминания ссылки на них из закона о ПОД. Вместо этого органам власти должны призывать финансовые учреждения Казахстана не вступать ни в какие корреспондентские отношения с учреждениями, допускающими ведение анонимных счетов. И, наконец, пороговая сумма в 2 млн. тенге должна быть сокращена до уровня, эквивалентного 1000 долл.США/евро.

Требования, применимые при осуществлении электронных переводов

Выводы:

291. По платежам, инициируемым на территории Казахстана, предусмотрено требование относительно обязательного указания полных данных об отправителе денежных средств и об их получателе. Вместе с тем, следует рассмотреть вопрос о необходимости сохранения полной информации об отправителе денег по всей платежной цепочке при осуществлении трансграничных платежей.

Рекомендации

292. Органам власти следует обеспечить передачу информации об отправителе по всей цепочке прохождения электронного перевода, и финансовые учреждения внедрили системы оценки рисков для использования в тех случаях, когда к информации о переводе не прилагаются полные сведения об отправителе, в соответствии со специальной рекомендацией ФАТФ № VII. Необходимо учесть, что в скором времени ФАТФ планирует внести изменения в CP VII.

Упрощение требований по проведению надлежащей проверки клиентов для физических и юридических лиц

Выводы:

293. Требование о надлежащей проверке клиентов и список документов и информации, которую должны предоставлять клиенты, является обременительным и избыточным. Разные законы и нормативные акты требуют предоставления разной информации. Действующее законодательство также делает невозможным отправку денежных переводов через финансовые учреждения неофициальными трудовыми мигрантами.

294. Что же касается проведения НПК в случае с юридическими лицами, то несмотря на то что отправка денег без открытия счета для осуществления предпринимательской деятельности не разрешена в Казахстане, на практике такие случаи имеют место, особенно в целях расчетов по неформальным торговым сделкам.

Рекомендации

295. Авторы рекомендуют уточнить требования по проведению НПК, особенно в части, касающейся количества и видов предоставляемых документов. Кроме того, требования различных законов и нормативных актов должны быть гармонизированы. Власти также должны рассмотреть возможность сведения требования о НПК к минимуму при проведении операций денежных переводов на небольшие суммы, не превышающие 1000 долл. США/евро (или использовать другой порог, определяемый органом, отвечающим за методы оценки риска), чтобы при этом сохранялась возможность устанавливать личность клиентов, но не требовалось множества идентификационных документов для проверки и хранения записей. В таких случаях для проведения сравнительно небольших операций должно быть достаточно одного идентификационного документа, при этом нужно

уточнить, какие виды идентификационных документов допускаются. Поскольку Казахстан планирует внедрить Идентификационные номера (ИН), начиная с 1 января 2012 года, можно будет установить, что это будет единственно приемлемый идентификационный документ, при условии, что ИН является надежным документом для установления личности. Мы понимаем, что ИН будут выданы всем физическим и юридическим лицами, и они могут использоваться во всех государственных и банковских системах.

296. Учитывая планируемое введение ИН, необходимо продумать, какой тип документа должны представлять иностранцы. Для этого нужно проанализировать возможную клиентуру, использующую каналы перевода денег, поскольку при отсутствии подходящего документа они не смогут воспользоваться формальными системами.

297. Кроме того, органы власти могут рассмотреть возможность либерализации требования, предусматривающего проведение коммерческих операций только через банковские счета, поскольку в стране все еще распространена перевозка наличных денежных средств через границы не только для личного пользования, но также в целях, связанных с коммерческими операциями.

298. При этом органы власти должны внедрить процедуры оценки рисков при проведении надлежащей проверки клиентов и сократить количество документов, необходимых для осуществления переводов без открытия банковского счета юридическими лицами на суммы, не превышающие установленный уровень. Например, переводы в сумме до 1000 долл. США/евро могут быть освобождены от требования относительно представления некоторых или всех документов; переводы в размере до 15 тыс. долл. США/евро могут осуществляться только по представлению определенных документов; а переводы на суммы, превышающие 15 тыс. долл. США/евро, должны подлежать полной процедуре НПК.

Улучшение системы информирования о подозрительных операциях

Выводы

299. Действующий режим информирования о подозрительных операциях (СПО) требует, чтобы финансовые учреждения представляли СПО *до* исполнения операции. Затем КФМ должен предпринять действия в течение 24 часов или продлить приостановку операции еще на 3 дня. Дальнейшая обработка подозрительных операций не допускается. Однако, с другой стороны, финансовые учреждения могут направлять сведения в КФМ также и после того, как операция проведена, в течение 3 часов после исполнения операции или в течение 24 часов после возникновения подозрений. Возможная приостановка операций всегда вызывала озабоченность делового сообщества. Если в случае совпадений имен и названий с перечнем лиц и организаций, вовлеченных в финансирование терроризма и экстремизма, такие операции должны незамедлительно приостанавливаться, то в существующем виде данное требование мотивирует финансовые учреждения сообщать о других подозрительных операциях *после* их выявления.

Рекомендации

300. Важно сделать так, чтобы финансовые учреждения действительно понимали, когда следует приостанавливать подозрительные операции и уведомлять КФМ, а когда сообщения можно направлять в КФМ после осуществления операций. Для этого КФМ следует предоставить более подробные руководства и проводить дополнительное обучение сотрудников финансовых учреждений. Важно, чтобы вмешательство и задержка

осуществления финансовых операций были сведены к минимуму. Не менее важно, чтобы клиенты не делали из задержек при осуществлении операций выводов о том, что принимаются подобные меры.

Тщательная проработка нормативной базы об электронных деньгах

Выводы

301. В настоящее время в Казахстане вопрос об электронных деньгах находится на рассмотрении. Внедрение нового метода оплаты приветствуется, поскольку он улучшит доступ к финансовым сервисам и сделает их более удобными. Пределом на выпуск электронных денег без проверки личности физического лица является 100 месячных показателей (около 900 долл. США).

Рекомендации

302. При решении вопроса о регулировании эмитентов электронных денег власти должны тщательно продумать выбор модели работы таких систем – через банки или без участия банков. Решение будет зависеть от того, какая модель позволит улучшить доступ к финансовым услугам, в частности, для населения, которое на сегодняшний день не может пользоваться формальной финансовой системой, и от того, насколько удастся снизить риски ОД/ФТ. Одним из методов сокращения таких рисков несомненно является установление ограничений по суммам и объемам операций; однако действующее в настоящее время пороговое значение следует дополнительно уточнить и указать, каковы ограничения, налагаемые на осуществление операций. Является ли эта сумма максимальной для операций, осуществляемых за один день, неделю или месяц? Или это максимальный баланс? Текущий лимит для анонимных владельцев представляется высоким и должен надлежащим образом определяться на основе результатов оценки риска.

Улучшение надзора за денежными переводами

Выводы

303. В настоящее время надзор с целью ПОД/ПФТ осуществляется ограничено. Необходимо внедрить процедуры проверки на предмет соблюдения требований законов о ПОД/ПФТ, при этом они не должны ограничиваться проверкой того, предоставлены ли отчеты о подозрительных операциях или нет. Важно будет оценивать внутреннюю политику и процедуры банков с точки зрения требований ПОД/ПФТ, процессов НПК и хранения записей. Кроме того, проверка денежных переводов, проведенных через компании, специализирующиеся на переводах, в настоящее время проводится в ограниченном объеме. Большинство проверок денежных переводов, осуществлявшихся до сегодняшнего дня, инициированы в результате сообщений о подозрениях (например, слишком большие суммы перевода). Очевидно, что денежные переводы не являются приоритетом надзорных органов, контролирующих банки.

Рекомендации

304. Для того чтобы защититься от злоупотреблений этим каналом, надзорные органы должны уделять больше внимания операциям, проводимым через каналы денежных переводов. Это не означает, что нужно затрачивать больше времени и ресурсов на проверку небольших операций. Однако у надзорных органов должен быть план проверок и стратегия, предусматривающая включение денежных переводов в процесс проверки операций.

Выпуск инструкций

Выводы

305. До сегодняшнего дня выпуск инструкций и руководств для содействия финансовым учреждениям в реализации требований ПОД/ПФТ не осуществлялся. Инструкциями может быть обязательный или не обязательный для выполнения документ, призванный помочь финансовым учреждениям в применении правил и положений и содержащий пояснения и руководящие указания.

Рекомендации

306. Предлагается издать инструкции, направленные на содействие финансовым учреждениям в соблюдении требований ПОД/ПФТ. НБРК как вновь назначенный орган, отвечающий за надзор и проверку соблюдения закона о ПОД/ПФТ, рекомендовано издать руководства после проведения консультаций с представителями КФМ.

7.5 Предотвращение злоупотребления АСДП в целях ОД и ФТ

Изучение и формализация неформальных систем денежных переводов типа «Хавала»

307. Вопрос охвачен в разделе 7.2, посвященном улучшению статистики использования различных каналов денежных переводов и улучшения знаний об АСДП.

Повышение эффективности работы по выявлению случаев перевозки наличных денежных средств незаконного происхождения через границы

Выводы

308. Физический провоз наличных денег через границы распространен среди иммигрантов, забирающих деньги домой, и предпринимателей, оплачивающих таким образом товары, что объясняется низким уровнем доверия к финансовым системам, культурными особенностями и привычками, опасениями, связанными с налогообложением, проблемами с финансовыми системами в пункте назначения. Именно эти факторы побуждают людей провозить наличные деньги, вместо того чтобы пользоваться имеющимися финансовыми системами. Контроль за соблюдением требования о декларировании неэффективен, и в условиях больших объемов провозимой наличности трудно выявлять неформальные и полученные незаконным путем средства.

309. Статистика по декларированию средств ненадежна, так как лишь ограниченная часть фактически провозимых сумм проходит декларирование. Таким образом, сведения о фактическом объеме физического провоза, которые могли бы иметь большую ценность для выработки стратегии и в целях ведения статистического учета, являются неполными.

Рекомендации

310. Эффективность системы декларирования наличных денежных средств на таможне необходимо повысить. Органы власти должны работать над улучшением информированности пассажиров относительно требований к декларированию и обеспечить наличие бланков деклараций. Более жесткий контроль на таможне будет содействовать более эффективному предотвращению и выявлению случаев контрабанды наличных денежных средств. Такие меры также помогут пассажирам выполнять требования к

декларированию и будут содействовать использованию официальных каналов денежных переводов на крупные суммы³⁰.

Улучшение сотрудничества между правоохрнительными органами, КФМ и регуляторными и контролирующими органами

Выводы

311. Устранение рисков ОД/ФТ, связанных с альтернативными системами денежных переводов, требует согласованных действий при тесном сотрудничестве и взаимной поддержке правоохрнительных органов, ПФР и регуляторных и контролирующих органов.

Рекомендации

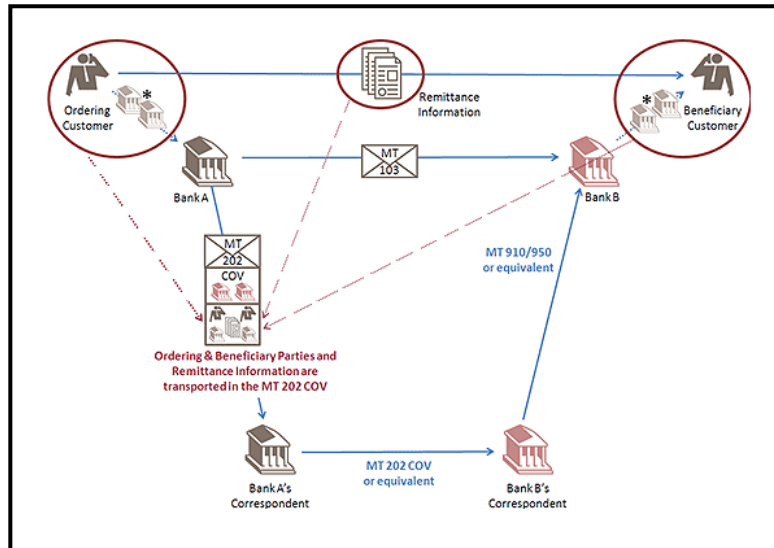
312. Необходимо работать над согласованной, гармонизированной и эффективной системой обмена информацией между КФМ, правоохрнительными органами, регуляторными и контролирующими ведомствами.

³⁰ В этом вопросе властям может помочь документ ФАТФ (от 19 февраля 2010 года), в котором приводятся примеры передового международного опыта в вопросе выявления и пресечения незаконного провоза наличности и оборотных инструментов на предъявителя через границы. <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/50/63/34424128.pdf>

Приложение 1. Иллюстрация к системе SWIFT

На рис. А1.1 ниже показан механизм денежного перевода через систему SWIFT. В процессе денежного перевода участвуют банк отправителя, банк получателя и банки-корреспонденты, и все они обмениваются информацией посредством стандартных SWIFT-сообщений.

Рис. А1.1. Денежный перевод через систему SWIFT



Источник: вебсайт системы SWIFT по адресу

[http://www.swift.com/about_swift/press_room/swift_news_archive/](http://www.swift.com/about_swift/press_room/swift_news_archive/home_page_stories_archive_2009/Newstandardsforcoverpayments.page)

[home_page_stories_archive_2009/Newstandardsforcoverpayments.page](http://www.swift.com/about_swift/press_room/swift_news_archive/home_page_stories_archive_2009/Newstandardsforcoverpayments.page)

Когда отправитель размещает платежное поручение, банк отправителя информирует банк получателя посредством сообщения MT103. Поскольку SWIFT не является отдельной платежной системой, банк получателя не произведет платеж получателю на основании одного лишь первоначального сообщения. Должно быть осуществлено фактическое перемещение средств из Банка А в Банк В. Если в операции участвует также корреспондентский банк, а именно так обстоят дела почти со всеми международными денежными переводами, то банк отправителя связывается со своим банком-корреспондентом посредством сообщений MT202COV¹. Средства переводятся из банка-корреспондента Банка А в банк-корреспондент Банка В. Этот перевод между банками-корреспондентами, как правило, осуществляется при помощи одной из систем расчетов, работающих в режиме реального времени, в зависимости от валюты и страны: Fedwire или CHIPS (для долл. США), CHAPS (для фунтов стерлингов), TARGET (евро) и так далее. После того как средства будут переведены на корреспондентский счет Банка В, банк-корреспондент Банка В проинформирует об этом Банк В отдельным SWIFT-сообщением (MT910/950). Получатель получит деньги лишь после того, как соответствующая сумма будет зачислена на счет получателя (или на временный счет, если у получателя нет клиентского счета в Банке В). Хотя для операции необходимо выполнить ряд шагов с

¹ Сообщение MT202COV было введено системой SWIFT в 2009 году взамен MT202, для обеспечения прозрачности и предоставления банкам-корреспондентам возможности получить информацию об отправителе и получателе, связанную с обрабатываемым денежным переводом.

участием нескольких банков, ее вполне возможно осуществить за несколько часов. Однако на практике денежные переводы могут занимать более двух дней, поскольку банки обычно не торопятся их обрабатывать и выплачивать эти средства, поскольку они являются для них беспроцентными источниками финансирования.

Приложение 2. ОДП и их агенты (банки¹ и Казпочта)

		ОДП																			Итого		
		КиберПлат	Система Всемирного почтового союза	Хотел money	BS-Client	Интер Экспресс	Миним	Былиц	Быстро	Восточный экспресс	Метро Экспресс	MoneyGram	FOVA	Coinstar Money Transfer	Растер	Лидер	Юнистрим	Анелик	Golden Crown	Fast Mail		Contact	Western Union
1	Казпочта	X		X																		X	4
2	Delta Bank	X						X								X				X		X	5
3	МЕТРОКОМБАНК	X							X								X		X			X	5
4	Сеним-Банк	X																X				X	5
5	Данабанк	X	X																	X	X		4
6	Темігбанк	X	X											X									4
7	Альянс Банк	X	X								X												3
8	Kaspi Bank	X																X					3
9	Сбербанк России	X																		X			3
10	Цеснабанк	X							X	X													3
11	Евразийский банк	X																					2
12	Народный сберегательный банк Казахстана	X										X											2
13	Нұрбанк	X	X																				2
14	БТА Банк	X												X									2
15	Банк ЦентрКредит	X	X																				2
16	Банк "Астана-финанс"	X								X													2
17	Банк ВТБ (Казахстан)	X	X																				2
18	Bank "RBK"	X																					1
19	Хоум Кредит Банк	X																					1
20	АТФ Банк	X																					1
21	Альфа Банк	X																					1
22	БанкПозитив Казахстан	X																					1
23	Казкоммерцбанк	X																					1
24	Азия Кредит Банк	X																					1
25	Торгово-промышленный Банк Китая в Алматы										X												1
26	ТАИБ Казахский Банк	X																					1
27	КЗИ Банк	X																					1
	ИТОГО	26	6	4	4	4	3	3	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Источник: Национальный банк Казахстана и Казпочта

¹ Данный список включает лишь банки, состоящие в партнерских отношениях с ОДП.

Приложение 3. Демографическое и географическое проникновение в отдельные страны

Страна	Общее количество филиалов банков	Общее количество банковских автоматов	Количество филиалов на 100 тыс. человек	Филиалов на 1 тыс. кв км
Албания	67	75	2,11	2,45
Аргентина	3 841	5 721	10,01	1,40
Армения	232	42	7,59	8,23
Австралия	5 939	12 765	29,86	0,77
Австрия	4 341	7 028	53,87	52,47
Азербайджан	338	.	4,11	3,90
Бахрейн	96	191	13,48	135,21
Бангладеш	6 178	79	4,47	47,46
Беларусь	473	500	4,79	2,28
Бельгия	5 500	6 942	53,15	181,65
Белиз	38	.	14,67	1,67
Боливия	137	431	1,53	0,13
Босния	160	222	3,86	3,15
Ботсвана	65	155	3,77	0,11
Бразилия	25 763	31 471	14,59	3,05
Болгария	1 085	2 331	13,87	9,81
Канада	14 424	42 773	45,60	1,56
Чили	1 481	3 790	9,39	1,98
Китай	17 083	49 000	1,33	1,83
Колумбия	3 880	4 262	8,74	3,74
Коста-Рика	384	514	9,59	7,52
Хорватия	1 041	1 787	23,6	18,62
Чешская Республика	1 138	1 997	11,15	14,73
Дания	2 027	2 822	37,63	47,77
Доминиканская Республика	524	1 318	6,00	10,83
Эквадор	1 212	823	9,30	4,38
Египет	2 443	1 200	3,62	2,45
Сальвадор	302	723	4,62	14,58
Эстония	205	779	15,19	4,85
Эфиопия	283	.	0,41	0,28
Фиджи	46	104	5,51	2,52
Финляндия	993	4 127	19,06	3,26
Франция	25 819	41 988	43,23	46,94
Грузия	161	60	3,14	2,32
Германия	40 792	50 487	49,41	116,90
Гана	326	.	1,60	1,43
Греция	3 291	5 078	30,81	25,53
Гватемала	1 246	2 486	10,12	11,49
Гайана	24	50	3,12	0,12
Гондурас	51	248	0,73	0,46
Венгрия	2 859	2 975	28,25	31,04
Индия	67 097	.	6,30	22,57
Индонезия	18 107	10 387	8,44	10,00
Иран	5 569	827	8,39	3,40
Ирландия	924	1 914	23,41	13,41
Израиль	986	1 258	14,74	47,82
Италия	30 014	38 738	52,07	102,05
Япония	12 692	144 700	9,98	34,82

Иордания	532	498	10,02	5,98
Казахстан	368	1 045	2,47	0,14
Кения	439	317	1,38	0,77
Корея	6 419	43 133	13,40	65,02
Кувейт	197	469	8,27	11,05
Кыргызстан	157	.	3,11	0,82
Ливан	810	756	18,01	79,18
Литва	117	994	3,39	1,81
Мадагаскар	111	38	0,66	0,19
Малайзия	2 427	4 074	9,80	7,39
Мальта	120	148	30,08	375,00
Маврикий	146	270	11,92	71,92
Мексика	7 806	17 011	7,63	4,09
Намибия	90	244	4,47	0,11
Непал	423	21	1,72	2,96
Нидерланды	5 550	7 556	34,23	163,81
Новая Зеландия	1 124	2 019	28,04	4,19
Никарагуа	156	143	2,85	1,29
Нигерия	3 010	.	1,62	2,41
Норвегия	1 045	.	22,92	3,41
Пакистан	7 016	786	4,73	9,10
Панама	384	483	12,87	5,16
Папуа-Новая Гвинея	90	.	1,64	0,20
Перу	1 133	1 587	4,17	0,89
Филиппины	6 381	4 328	7,83	21,40
Польша	3 119	6 611	8,17	10,25
Португалия	5 257	11 117	51,58	57,45
Румыния	3 054	2 768	13,76	13,26
Россия	3 216	9 000	2,24	0,19
Саудовская Аравия	1 208	3 312	5,36	0,56
Сингапур	388	1 612	9,13	636,07
Словакия	553	1 572	10,28	11,33
Словения	43	1 299	2,19	2,14
Южная Африка	2 711	7 926	5,99	2,22
Испания	39 404	52 033	95,87	78,90
Шри-Ланка	1 319	705	6,87	20,41
Швеция	1 952	2 647	21,80	4,74
Швейцария	2 790	5 185	37,99	70,54
Танзания	206	61	0,57	0,23
Таиланд	4 452	10 572	7,18	8,71
Тринидад и Тобаго	121	269	9,22	23,59
Турция	6 009	12 726	8,50	7,81
Уганда	133	178	0,53	0,67
Украина	.	450	.	.
Великобритания	10 877	25 162	18,35	45,16
США	89 814	352 000	30,86	9,81
Уругвай	216	.	6,39	1,23
Венесуэла	1 127	4 242	4,41	1,28
Газа, Западный Берег	110	109	327	18,33
Замбия	158	68	1,52	0,21
Зимбабве	429	443	3,27	1,11

Источник: Thorsten Beck, Asli Demircuc-Kunt and Maria Soledad Martinez Peria, *Reaching Out: Access to and use of banking services across countries, 2006 Draft*.

Приложение 4. Задекларированные данные по входящим и исходящим наличным денежным средствам (в долл. США)

А. ВХОДЯЩИЕ

Таблица А4.1

Количество деклараций

ОБЛАСТЬ	2007	2008	2009	2010	ИТОГО
Жамбылская область	80 589	358 833	92 862	79 764	612 048
Костанайская область	93 591	106 546	114 886	50 808	365 831
Северо-Каз. область	89 407	94 773	94 773	36 159	315 112
Актюбинская область	58 734	62 542	75 626	27 653	224 555
Западно-Каз. область	67 289	94 875	12 383	44 255	218 802
Павлодарская область	33 853	28 021	77 410	15 636	154 920
Восточно-Каз. область	45 558	41 082	44 922	20 714	152 276
Алматинская область	54 915	18 456	20 459	3 458	97 288
Южно-Каз. область	18 314	12 529	23 265	17 541	71 649
Мангистауская область	8 795	16 570	16 064	17 961	59 390
Атырауская область	310	8 378	12 699	9 069	30 456
Алматы (город)	1 312	1 482	2 224	6 193	11 211
Астана (город)	738	401	668	505	2 312
Таможня Достык	134	262	758	111	1 265
Байконур	429	261	217	47	954
Карагандинская область	127	396	268	137	928
Акмолинская область	88	55	30	39	212
Кзылординская область	76	40	17	6	139
ВСЕГО	554 259	845 502	589 531	330 056	2 319 348

Таблица А4.2

Задекларированная сумма

ОБЛАСТЬ	2007	2008	2009	2010	ИТОГО
Жамбылская область	68 445 488	55 284 865	33 396 381	163 241 162	320 367 896
Алматы (город)	25 491 433	17 322 912	11 785 290	9 983 442	64 583 077
Астана (город)	5 995 610	19 070 452	10 570 532	2 218 346	37 854 940
Северо-Каз. область	4 274 920	7 758 442	7 758 442	4 451 770	24 243 574
Южно-Каз. область	4 845 234	4 893 431	6 040 529	5 446 285	21 225 479
Мангистауская область	5 087 246	4 077 500	6 293 058	1 707 575	17 165 379
Костанайская область	4 488 706	4 570 864	2 759 999	1 044 368	12 863 937
Западно-Каз. область	5 041 146	3 925 062	1 191 728	856 228	11 014 164
Восточно-Каз. область	3 355 699	1 682 750	2 030 403	2 040 114	9 108 966
Павлодарская область	1 657 984	3 128 886	417 165	317 945	5 521 980
Алматинская область	2 185 109	1 838 677	18 971	0	4 042 757
Актюбинская область	1 030 411	687 687	534 714	308 801	2 561 613
Таможня Достык	820 121	508 464	262 907	179 079	1 770 571
Атырауская область	188 618	271 732	944 230	222 756	1 627 336
Карагандинская область	340 501	250 265	644 025	133 063	1 367 854
Байконурская таможня	242 178	120 800	16 832	54 800	434 610
Акмолинская область	0	0	0	0	0
Кзылорда	0	0	0	0	0
ВСЕГО	133 490 404	125 392 789	84 665 206	192 205 734	535 754 133

Таблица А4.3

В среднем на декларацию

ОБЛАСТЬ	2007	2008	2009	2010	В СРЕДНЕМ
Астана (город)	8 124	47 557	15 824	4 393	18 975
Алматы (город)	19 429	11 689	5 299	1 612	9 507
Таможня Достык	6 120	1 941	347	1 613	2 505
Карагандинская область	2 681	632	2 403	971	1 672
Жамбыльская область	849	154	360	2 047	852
Байконурская таможня	565	463	78	1 166	568
Мангистауская область	578	246	392	95	328
Южно-Каз. область	265	391	260	310	306
Атырауская область	608	32	74	25	185
Северо-Каз. область	48	82	82	123	84
Восточно-Каз. область	74	41	45	98	65
Западно-Каз. область	75	41	96	19	58
Павлодарская область	49	112	5	20	47
Алматинская область	40	100	1	0	35
Костанайская область	48	43	24	21	34
Актюбинская область	18	11	7	11	12
Акмолинская область	0	0	0	0	0
Кзылорда	0	0	0	0	0
В СРЕДНЕМ	2 198	3 530	1 405	696	1 957

В. ИСХОДЯЩИЕ

Таблица А4.4

Количество деклараций

ОБЛАСТЬ	2007	2008	2009	2010	ИТОГО
Костанайская область	97 536	106 564	130 612	61 282	395 994
Жамбыльская область	2 833	294 499	22 110	33 311	352 753
Алматинская область	39 039	22 615	245 336	27 409	334 399
Северо-Каз. область	89 522	96 548	96 548	40 682	323 300
Актюбинская область	68 072	61 758	76 568	32 175	238 573
Западно-Каз. область	68 206	99 756	8 806	48 674	225 442
Павлодарская область	20 241	25 695	93 177	16 392	155 505
Астана (город)	19 625	20 407	25 486	55 115	120 633
Восточно-Каз. область	26 600	27 526	38 594	20 145	112 865
Южно-Каз. область	20 015	18 372	29 801	19 987	88 175
Алматы (город)	9 286	10 988	26 455	33 855	80 584
Мангистауская область	9 627	16 228	13 720	16 530	56 105
Таможня Достык	8 868	8 378	8 224	5 142	30 612
Атырауская область	1 276	5 113	13 841	8 911	29 141
Байконур	1 307	1 201	946	291	3 745
Карагандинская область	917	603	1 014	477	3 011
Акмолинская область	600	497	286	127	1 510
Кзылординская область	44	19	26	8	97
ВСЕГО	483 614	816 767	831 550	420 513	2 552 444

Таблица А4.5

Задекларированная сумма

ОБЛАСТЬ	2007	2008	2009	2010	ИТОГО
Алматинская область	303 077 816	186 896 338	211 605 598	241 722 506	943 302 258
Алматы (город)	116 340 487	223 452 745	240 493 386	329 281 588	909 568 206
Астана (город)	140 414 139	134 277 873	181 366 349	186 150 707	642 209 068
Таможня Достык	76 003 776	61 412 970	58 636 579	41 933 948	237 987 273
Восточно-Каз. область	32 648 485	39 377 086	65 583 983	45 461 284	183 070 838
Южно-Каз. область	39 623 202	44 796 655	42 702 500	33 836 774	160 959 131
Северо-Каз. область	34 811 350	30 063 631	30 063 631	10 769 643	105 708 255
Актюбинская область	45 145 747	34 186 971	13 132 340	8 519 142	100 984 200
Костанайская область	33 376 166	21 025 834	21 142 587	10 182 882	85 727 469
Карагандинская область	7 679 972	38 458 001	3 494 679	2 166 577	51 799 229
Павлодарская область	5 590 663	5 248 182	15 043 476	15 447 624	41 329 945
Жамбылская область	19 141 834	8 796 258	1 153 505	10 557 699	39 649 296
Атырауская область	6 672 334	8 747 053	11 624 683	8 449 713	35 493 783
Западно-Каз. область	4 492 450	6 405 372	10 475 809	11 688 163	33 061 794
Мангистауская область	6 247 378	7 792 329	8 648 951	2 170 010	24 858 668
Байконурская таможня	204 799	84 139	70 042	19 000	377 980
Акмолинская область	173 509	73 940	46 845	0	294 294
Кзылорда	18 500	16 000	4 700	0	39 200
ВСЕГО	871 662 607	851 111 377	915 289 643	958 357 260	3 596 420 887

Таблица А4.6

В среднем на декларацию

ОБЛАСТЬ	2007	2008	2009	2010	
Карагандинская область	8 375	63 778	3 446	4 542	20 035
Алматы (город)	12 529	20 336	9 091	9 726	12 920
Таможня Достык	8 571	7 330	7 130	8 155	7 796
Алматинская область	7 763	8 264	863	8 819	6 427
Астана (город)	7 155	6 580	7 116	3 377	6 057
Атырауская область	5 229	1 711	840	948	2 182
Южно-Каз. область	1 980	2 438	1 433	1 693	1 886
Жамбылская область	6 757	30	52	317	1 789
Восточно-Каз. область	1 227	1 431	1 699	2 257	1 653
Мангистауская область	649	480	630	131	473
Актюбинская область	663	554	172	265	413
Павлодарская область	276	204	161	942	396
Западно-Каз. область	66	64	1 190	240	390
Кзылорда	420	842	181	0	361
Северо-Каз. область	389	311	311	265	319
Костанайская область	342	197	162	166	217
Акмолинская область	289	149	164	0	150
Байконурская таможня	157	70	74	65	92
В СРЕДНЕМ	3 491	6 376	1 929	2 328	3 531

Приложение 5. Миграционная политика в Казахстане и рекомендации по ее совершенствованию

Казахстан и в дальнейшем будет, видимо, оставаться одним из важнейших миграционных коридоров в СНГ, уступая лишь России, в связи с его потребностью как в высококвалифицированной, так и в неквалифицированной рабочей силе. Учитывая прогнозируемые потребности экономики Казахстана в рабочей силе, недавно созданный единый Таможенный союз и диалог, связанный с вступлением в ВТО, предполагается, что экономике страны дополнительно потребуется к 2015 году 300 тыс. рабочих¹. Учитывая ожидаемый рост экономики Казахстана и планы войти в 50 наиболее экономически развитых стран мира к 2020 году, эти цифры могут быть даже выше. Существует ряд мер, позволяющих оперативно решить вопрос об охране местного рынка труда с одновременным удовлетворением спроса в частном секторе (особенно в секторе услуг) и соблюдением трудовых прав мигрантов. Это поможет Казахстану не только закрепиться в качестве регионального лидера, но и послужит отличным механизмом интеграции и элементом посткризисного восстановления экономики.

Для решения проблем, связанных с развитием, в Казахстане принята концепция миграционной политики на 2007-2015 годы, определяющая базовые принципы и задачи, направленные на совершенствование действующих механизмов и выработку новых средств по управлению миграцией. Два основных элемента миграционной политики: (i) репатриация этнических казахов (оралманов) в рамках программы добровольного переселения и недавно принятой программы «Нурли Кош», реализуемой в 2009-2011 годах и направленной на возвращение 60 тыс. этнических казахов в Казахстан; и (ii) программа внутренней миграции, учитывающая последние тенденции в миграции населения из сельской местности в городскую, а также экологической миграции. Общая политика Республики Казахстан, регулирующая приток иностранной рабочей силы, определена в Законе о миграции, принятом в 1997 году. В этот закон с тех пор был внесен ряд изменений, и общей целью данной политики традиционно остается защита местного рынка труда. Кроме того, закон также предусматривает уравнивание в правах легально работающих трудовых мигрантов и однозначно устанавливает предпочтение иностранной рабочей силе в рамках некоторых программ, таких как стратегия промышленного и инновационного развития (2015), Программа разработки Каспийского шельфа (2010), программа жилищного строительства (2007). Единым инструментом, которым распоряжается правительство в этих целях, являются ежегодные квоты на иностранную рабочую силу.

Однако по завершении вышеперечисленных отраслевых программ и ввиду вновь возникающих вызовов и тенденций в сфере миграции (из Казахстана и в него), *очевидной становится необходимость изменения общей структуры (закона)*. Казахстан также должен усиливать свои региональные позиции, обеспечить посткризисный рост и принимать меры по формализации экономики. Казахстан является активным участником региональных обсуждений миграционной политики в СНГ, тем не менее, местные меры по усилению, оптимизации и гармонизации миграционной политики нуждаются в сильной поддержке изнутри. Причин тому множество, включая следующие:

- Правительство определяет ежегодные квоты в процентах от общего количества рабочей силы (в 2010 году – 0.65%) и применяет комплексную процедуру, начиная

¹ Прогноз министерства труда Казахстана

от подачи заявок до их пересмотра и актуализации. Большая часть собеседований, проводимых в ходе этой работы, свидетельствуют о том, что эти процедуры являются обременительными и им не хватает гибкости. Многие страны региона в настоящее время изыскивают более действенные способы администрирования квот, чтобы обеспечить более гибкий инструментарий, который более эффективно учитывает потребности рынка труда и позволит лучше защищать права как казахских рабочих, так и иностранных трудовых мигрантов².

- Хотя Казахстаном и подписан ряд двусторонних соглашений, регулирующих сезонную миграцию (особенно в сельском хозяйстве), их эффективность и фактическая реализация остаются ограниченными. Практически отсутствуют схемы временной миграции, которые могли бы служить хорошим средством управления временной/сезонной миграцией. Можно было бы разработать такую программу, которая защищала бы интересы как казахских рабочих, так и трудовых мигрантов, одновременно предлагая взаимовыгодное решение как для стран, отправляющих рабочую силу, так и для принимающих стран, работодателей и самих трудовых мигрантов. Такие программы зарекомендовали себя как потенциально эффективное средство для решения проблем незаконной миграции и трудоустройства, при условии, если будут предусмотрены соответствующие поддержки и противовесы.
- Необходимость разработки стимулов для работодателей, с одной стороны, и обеспечения прозрачного надзора и мониторинга соблюдения законности, с другой стороны, во всех вопросах, связанных с наймом иностранной рабочей силы. Это особенно касается малого и среднего бизнеса, сферы услуг и найма иностранной рабочей силы частными лицами. Ясно одно – при уровне отказов в выделении квот на уровне 30% (2008 год, когда было получено 68.600 тыс. заявок и отклонено 21.200 тыс.), предприятия МСБ будут и дальше нелегально нанимать иностранную рабочую силу, поскольку спрос на нее остается высоким, если анализировать демографические тенденции на рынке труда. Кроме того, правительство должно рассмотреть вопрос о выдаче аналогов патентов (особенно для самостоятельно трудоустроенных), которые, при условии эффективной и прозрачной реализации, помогут формализовать всех незаконно нанятых иностранных рабочих (самостоятельно трудоустроенных, работающих на частных лиц или временных рабочих) на основании патентов сроком на один месяц. Патенты трудовые мигранты будут приобретать в обмен на легализацию своего статуса. Это способствовало бы борьбе с незаконным трудоустройством и в то же время приносило непосредственные выгоды стране как с финансовой точки зрения, так и с точки зрения соблюдения законности, и обеспечило бы более эффективную защиту трудовых мигрантов и их доступ к формальным каналам денежных переводов.
- Создание межведомственной рабочей группы при аппарате премьер-министра/Совете по экономическому развитию могло бы способствовать дальнейшему углублению реформ рынка труда.

² Программа MiRPAL Всемирного банка оказывает помощь в этом вопросе и развивает процессы коллегиального обучения.

Приложение 6. Маршруты трафика опиатов афганского происхождения

На нижеследующей карте А6.1 показаны два основных маршрута провоза опиатов на потребительские рынки: западный и северный. Северный маршрут проходит через одну из стран к северу от Афганистана – Узбекистан, Таджикистан, Туркменистан и Кыргызстан, затем проходит через Казахстан, являющийся главными воротами на пути в Российскую Федерацию. Российская Федерация представляет собой огромный рынок сбыта наркотиков и перевалочный пункт на пути в Восточную Европу. Согласно УНП ООН (2011 год), большая часть наркотиков поступает в Казахстан по маршруту, проходящему через Таджикистан и Кыргызстан, и затем провозится в Российскую Федерацию в основном на частных и коммерческих автотранспортных средствах. Тридцать процентов наркотиков провозится на авиатранспорте и по железной дороге, остальные – через автодорожные сети (УНП ООН, 2011 год).

Рис. А6.1 – Маршруты наркотрафика из Афганистана в Российскую Федерацию и в Европу



Источник: УНП ООН, *Всемирный отчет по наркотикам, 2010 год*.

Меры, предпринимаемые региональным офисом УНП ООН в Центральной Азии¹, а также в рамках других международных инициатив, улучшили потенциал ведомств для осуществления борьбы с наркотрафиком в регионе, а также для осуществления сотрудничества между странами Центральной Азии и другими странами, через которые проходит маршрут опиатов. Несмотря на международные усилия по контролю наркотрафика и производства наркотиков, Афганистан остается основным источником наркотиков на основе опиума из-за царящей в стране нестабильности. Отчет (УНП ООН в 2010 году и министерство по борьбе с наркотиками Афганистана¹), свидетельствует, что на Афганистан приходится около 85% от общего объема героина и морфия, производимого в мире. Контрабанду наркотиков подстегивает как рост предложения в стране происхождения, так и увеличение спроса в регионах-потребителях, что вызывает рост рисков, связанных с наркотрафиком в странах, находящихся на маршруте, включая Казахстан.

¹ Создано в рамках «Инициативы Парижского договора» по итогам «Конференции по маршрутам наркотиков из Центральной Азии в Европу», проведенной в Париже 21-22 мая 2003 года с целью принятия скоординированных мер по борьбе с контрабандой афганских опиатов.

Приложение 7. Перечень террористических и экстремистских организаций, изданный КФМ (по состоянию на январь 2011 года)

№	Название	Примечание
1	«Аль-Каеда»	
2	«Исламская партия Туркестана»	Также известна как «Исламское движение Восточного Туркестана», «Партия Бога», «Национальный революционный фронт Восточного Туркестана»
3	«Конгресс курдских народов»	Также известен как «Конгра-Гел», «Рабочая партия Курдистана»
4	«Исламское движение Узбекистана»	Также известно как «Исламское движение освобождения Узбекистана», «Партия исламского возрождения»
5	«Асбат-аль-Ансар»	
6	«Мусульманское братство»	
7	«Талибан»	
8	«Боз Гурд»	Также известно как «Серые волки»
9	«Моджахедское общество Центральной Азии»	Также известно как «Союз исламского джихада»
10	«Лашкар-е-Таиба»	
11	«Общество социальных реформ»	
12	«Организация освобождения Восточного Туркестана»	Также известна как «Шарки Туркестан озатлик ташхилаты»
13	«АУМ Синрикё»	Также известно как «Алеф»
14	«Исламская партия Туркестана»	Также известна как «Жамагат Туркестан, Туркестан», «Туркестан Жамагат»
15	«Хизб-ут Тахрир аль Ислами»	Также известно как «Партия освобождения, Хизб-ут Тахрир аль-Ислами, исламская освободительная партия»

Приложение 8. Соответствующие рекомендации из числа 40+9 ФАТФ

Специальная рекомендация VI – основная рекомендация, касающаяся альтернативных систем денежных переводов. Под «альтернативными системами денежных переводов» подразумеваются услуги перевода денег или ценностей (ПДЦ), оказываемые формально или неформально через небанковские финансовые институты или другие коммерческие предприятия. Рекомендация состоит из трех основных компонентов: во-первых, ПДЦ должны быть лицензированы или зарегистрированы в компетентном органе; во-вторых, ПДЦ должны соблюдать 40+9 рекомендаций ФАТФ; и в-третьих, должны быть предусмотрены санкции в отношении ПДЦ. В том что касается агентов, операторы или принципалы ПДЦ должны вести список агентов, который должен быть предоставлен по запросу в компетентный орган.

Специальная рекомендация VII относится к электронным переводам как за границу, так и внутри страны. Поскольку денежные переводы представляют собой *электронный перевод*, или *перевод средств*, эта рекомендация также напрямую относится к денежным переводам. Многие элементы рекомендации, касающиеся электронных переводов за границу, предусматривают предоставление точной и осмысленной информации об отправителе (имя, номер счета и адрес)¹, которая должна быть приложена ко всем электронным переводам на суммы, превышающие 1000 долл. США или евро.

Рекомендация 5 относится к проведению надлежащей проверки клиента. Эта рекомендация обширна по охвату и является одной из самых труднореализуемых. Основные элементы рекомендации, относящиеся к небанковским денежным переводам, предусматривают установление и проверку личности клиентов с использованием достоверных независимых источников, сведений или информации; идентификацию бенефициарного собственника и принятие мер по проверке и установлению личности бенефициарного собственника; а также сбор информации о целях и характере деловых взаимоотношений. Важное значение имеет постоянный процесс НПК по деловым партнерам и обеспечение того, чтобы проводимые операции соответствовали имеющейся в учреждении информации о клиенте, его деловому профилю и уровню риска, включая, при необходимости, источники средств.

Рекомендация 10 предусматривает хранение информации о клиентах а также об их операциях в течение как минимум пяти лет после проведения операций или после прекращения деловых отношений с клиентами.

Рекомендации 11 и 13 взаимосвязаны. Рекомендация 11 требует, чтобы финансовые учреждения осуществляли мониторинг операций и уделяли особое внимание комплексным и необычным операциям. Рекомендация 13 также требует, чтобы по итогам мониторинга операций и на основании информации о клиенте, сообщения о подозрительных операциях направлялись в компетентный орган (то есть подразделение финансовой разведки).

¹ Информация, прилагаемая при осуществлении международных электронных переводов, должна всегда включать следующее: (i) наименование отправителя; (ii) при наличии счета, номер этого счета, или, в его отсутствие, уникальный номер; и (iii) адрес отправителя, или национальный идентификационный номер, номер идентификации клиента или дату или место рождения.

Рекомендация 15 требует, чтобы финансовые учреждения разрабатывали внутренние политики и процедуры ПОД/ПФТ, включая контроль за соблюдением законов и скрининг сотрудников; постоянно действующие программы переподготовки персонала; функции аудита для проверки системы. Программа внутреннего контроля должна учитывать риски и размеры финансовых учреждений.

Специальная рекомендация IX относится к провозу наличных денежных средств через границы курьерами, а именно физическому провозу валюты и инструментов на предъявителя через границу. Страны должны принять либо систему декларирования, либо систему раскрытия сведений. Система декларирования предусматривает, что путешественники обязаны декларировать провоз через границу валюты или оборотных инструментов на предъявителя на суммы, превышающие установленный компетентными органами порог. Однако этот порог не должен превышать 15 тыс. долл. США или евро. Система раскрытия информации требует раскрытия путешественниками сведений по требованию уполномоченных компетентных органов. Страны не обязаны использовать один и тот же тип системы для ввоза и для вывоза валюты или оборотных инструментов на предъявителя.

Оригинал текста рекомендаций ФАТФ, комментарии относительно интерпретации и другие сведения (такие как примеры передового опыта и руководства), связанные с этими рекомендациями, приведены на веб-сайте ФАТФ по адресу: <http://www.fatf-gafi.org>.

Приложение 9. Международный опыт регулирования рынков денежных переводов¹

В Приложении 8 содержится обобщенная информация о международных стандартах в сфере противодействия отмыванию денег (ПОД) и финансированию терроризма (ПФТ), которые должны соблюдать альтернативные поставщики услуг денежных переводов и курьеры, провозящие наличные деньги.

При регулировании рынка денежных переводов важно понимать рыночные характеристики, такие как структура, игроки, пользователи (клиенты), операции и параметры продуктов. Даже в пределах одной страны характеристики рынка денежных переводов могут существенно варьироваться в зависимости от направлений перевода, а именно, от того, куда идут деньги и откуда они поступают. Кроме того, важно понимать, какими стимулами руководствуются поставщики услуг денежных переводов, а также пользователи этих услуг (клиенты), поскольку структура, совместимая со стимулами, работает намного эффективнее, чем структура, не предусматривающая стимулов.

Хорошо регулируемый рынок характеризуется высокой степенью формализации операций. Хорошо регулируемый рынок не означает, что чем строже регулирование, тем оно лучше. Регулирование должно быть эффективным и пропорциональным по отношению к рискам.

Высокая степень формализации операций может быть достигнута, если пользователи будут иметь мотивацию для использования поставщиков услуг, подлежащих регулированию. Имеются три основных механизма отправки денежных переводов через финансовые учреждения. Первый метод – через международную систему платежей, используемую банком. Наиболее распространенной системой является SWIFT. Второй метод – использование информационных систем и сетей операторов денежных переводов (ОДП). Есть несколько хорошо известных ОДП, таких как Western Union и MoneyGram, но есть также и множество других ОДП, осуществляющих деятельность в некоторых регионах. Третий метод – использование системы почтовой финансовой сети.

Использование ОДП является наиболее распространенным методом отправки денежных переводов между частными лицами. ОДП работают путем создания собственной сети агентов, которые осуществляют прием наличных денежных средств от отправителей и отправку денег получателю. Во многих странах ОДП имеют право работать вне банков, но в некоторых странах они обязаны работать только через банки, другими словами, только банки могут выступать в качестве их агентов. В случаях, когда ОДП могут получать лицензию или проходить регистрацию для осуществления деятельности, они используют сеть агентов, включающую, помимо прочего, продовольственные магазины, заправочные станции, аптеки. ОДП также пользуются услугами уже имеющихся финансовых учреждений, таких как банки, кредитные и сберегательные институты, микрофинансовые институты и почтовые финансовые службы.

Но одного только законодательного регулирования зачастую недостаточно. Многое зависит от стимулов, созданных для отправителей и получателей; другими словами, все

¹ Выводы, представленные в данном тексте, основаны на опыте изучения различных коридоров, нормативной и надзорной базы некоторых юрисдикций, а также на результатах консультирования различных стран-клиентов. Дополнительная информация будет представлена в планируемой публикации Э.Тодороки «Развивающиеся рынки денежных переводов» (Вашингтон, Всемирный Банк, ожидается в скором времени)

зависит от того, *предпочитают* ли отправители и получатели денежных переводов пользоваться услугами регулируемых поставщиков услуг денежных переводов. При выборе каналов денежных переводов клиенты учитывают их скорость, удобство, доступность, безопасность, доверие к системе, затраты и культурное знакомство, помимо прочих факторов. Таким образом, несмотря на то что отправка денег через компанию, специализирующуюся на денежных переводах, может быть дороже, чем перевод денег по почте, отправитель может предпочесть заплатить более высокую комиссию за то, чтобы деньги были отправлены члену семьи немедленно и чтобы не пришлось ждать их получения один или два дня. Кроме того, иногда у клиентов нет выбора, и они не могут воспользоваться услугами регулируемого поставщика услуг по причине его недоступности. В таких случаях трудовые мигранты могут попросить друзей отвезти деньги домой или даже могут обратиться к водителям автобусов и такси, которые перевозят деньги через границу.

Важные уроки могут быть извлечены из опыта регулирования рынка денежных переводов в разных странах мира. При том что юрисдикции должны разработать нормативную базу, отвечающую рекомендациям ФАТФ, они также должны учесть местную специфику в этой нормативной базе. Плохо проработанный нормативный акт может оказаться контрпродуктивным. Реализация рекомендаций ФАТФ не обеспечивает универсального решения. Рекомендации ФАТФ допускают гибкость благодаря тому, что они задают минимальные стандарты. Таким образом, страны должны воспользоваться этой гибкостью, предоставленной в их распоряжение. То есть, важно, чтобы нормативная база была гибкой, эффективной и пропорциональной рискам и уязвимости служб денежных переводов, предлагаемых в их юрисдикции.

Консультации с представителями отрасли

При разработке регламентов важное значение имеют консультации с поставщиками услуг денежных переводов, и к этому вопросу нужно подойти серьезно. Это поможет органам власти разработать нормативную базу, которая будет обоснованной и реализуемой в местных условиях. Это также обеспечит лучшее принятие требований отраслью, поскольку ее представители будут видеть, что их мнения приняты к сведению при разработке регулирующей базы. Такое положительное отношение принесет плоды на более поздних этапах. Отрасль будет лучше выполнять требования в тех случаях, когда с ее представителями проведены консультации.

Режим регистрации или лицензирования

Специальная рекомендация ФАТФ № VI требует, чтобы страны приняли у себя либо режим регистрации, либо режим лицензирования поставщиков услуг денежных переводов. Если поставщик услуг денежных переводов представляет собой банк и уже имеет действующую лицензию, нет необходимости в выдаче отдельной лицензии на осуществление операций по переводу денег. Если же компания работает только через банки, то нет нужды в получении отдельной лицензии для компании по переводу денег, поскольку услуги по переводу денег осуществляются на основании агентского соглашения, заключенного с банком. Специальная рекомендация VI имеет целью обеспечить, чтобы ни одно финансовое учреждение или поставщик финансовых услуг не работали без лицензии или регистрации и без надзора со стороны компетентных органов.

Отличия между режимами лицензирования и регистрации заключаются в том, что режим регистрации предусматривает более «низкий барьер», поскольку поставщики услуг должны предоставлять требуемую информацию только в момент регистрации. С другой стороны, режим лицензирования дает властям возможность фильтровать поставщиков услуг и выдавать лицензии только тем из них, кто отвечает условиям комплексного и тщательно проработанного теста. Таким образом, режим регистрации может стимулировать регистрацию поставщиков услуг в компетентных органах из-за упрощенной процедуры. Затраты на поддержание режима лицензирования могут быть для властей выше, чем в случае с режимом регистрации, и эти затраты либо берет на себя сам орган, либо они возлагаются на поставщиков услуг в виде платы за лицензирование.

Важно также учитывать, кто подлежит регистрации или лицензированию. Должны ли проходить процедуру только сами компании по переводу денег, или это требование также распространяется на их агентов, либо, как вариант, требования должны распространяться только на сами компании, при условии, что они отвечают за действия своих агентов? Этот важный вопрос нужно разрешить на стадии проработки режима регистрации или лицензирования.

Интересно отметить, что многие развивающиеся страны имеют тенденцию вводить у себя режим лицензирования, в то время как регистрационные режимы чаще встречаются в странах с развитой экономикой. Денежные переводы служат поддержкой для семей в развивающихся странах и используются для удовлетворения повседневных потребностей семей, оплаты за образование детей, оплаты затрат на специальные мероприятия, такие как свадьбы и похороны, и оплаты аренды жилья и ипотеки. Таким образом, власти в развивающихся странах сильнее заинтересованы в защите рынка денежных переводов и в обеспечении того, чтобы преступники не использовали каналы денежных переводов в незаконных целях.

Данная заинтересованность зачастую выходит за рамки требований по ПОД/ПФТ. Власти развивающихся стран заинтересованы в том, чтобы знать масштабы притока денежных переводов в страну в целях сбора макроэкономических сведений и их достоверного отражения в данных по балансу платежей. Они также заинтересованы в защите клиентов путем обеспечения прозрачности рынка и потоков операций, включая плату за переводы, а также в создании механизма разрешения споров (защита потребителя). Кроме того, власти заинтересованы в обеспечении того, чтобы поставщики услуг отвечали определенным требованиям, а в некоторых странах – имели достаточный капитал для ведения бизнеса. Вводить или нет требование относительно размера капитала – решение определяется заинтересованностью в контролировании размеров организаций, оказывающих услуги. Если власти не желают, чтобы в стране работало много небольших организаций по переводу денег, то в таких случаях введение требования относительно минимального размера капитала является одним из вариантов решения этого вопроса.

При развертывании режима регистрации или лицензирования важно провести необходимую работу с поставщиками услуг. Регулирующие органы, проделавшие эту работу, станут свидетелями более эффективного соблюдения требований со стороны регулируемых организаций и частных лиц.

Требования относительно надлежащей проверки клиента

Требование о надлежащей проверке клиента, особенно в той части, что касается видов идентификационных документов, которые поставщики услуг должны запрашивать у клиентов, представляет собой непростую задачу. Требования об идентификации клиента, не отвечающие местным условиям, не будут работать эффективно. Например, если большинство клиентов, пользующихся услугами денежных переводов, по той или иной причине не имеют действительных национальных идентификационных документов, нужно предусмотреть возможность использования альтернативного идентификационного документа. При решении вопроса об идентификации клиента нужно также учитывать наличие в стране большого числа нелегальных иммигрантов, отправляющих деньги домой. Слишком строгое требование может привести к уходу как поставщиков услуг, так и их клиентов в неформальный сектор.

Исследование, посвященное денежным переводам и проведенное Отделом по обеспечению целостности финансового рынка Всемирного банка, установило, что во всех изученных до сегодняшнего дня направлениях денежных переводов средний размер операций, совершаемых трудовыми мигрантами, составляет лишь несколько сотен долларов США или эквивалент этой суммы в других валютах. Таким образом, одним из путей решения этой проблемы является установление пороговой суммы в 1000 долларов США или евро (или эквивалент в других валютах), по превышению которой начинают действовать требования относительно надлежащей проверки клиента (этот размер порогового значения рекомендован стандартами ФАТФ в качестве минимального требования). На практике многие развивающиеся страны установили пороговое значение на уровне ниже 1000 долларов или евро или работают без такого минимального порогового значения. Решение о пороговой сумме, по превышению которой действуют правила надлежащей проверки клиента, должно быть тщательно продумано с учетом анализа характеристик поставщиков услуг денежных переводов, типов клиентов и рисков, связанных с ОД/ФТ.

Четкие и простые требования и инструкции

Требования должны быть прежде всего четкими и простыми, не важно, чего они касаются, будь то документы и процесс подачи заявок, наведение справок, программы контроля соблюдения требований или другие меры. Органы власти также должны утвердить четкие инструкции для отрасли относительно того, до какой степени распространяются требования соблюдения законов, с разъяснением соответствующих законов и нормативных актов.

Надзор и мониторинг поставщиков услуг денежных переводов

Необходимо назначить компетентный орган, отвечающий за осуществление надзора и мониторинга за поставщиками услуг денежных переводов. Степень надзора и мониторинга не должна меняться в зависимости от выбранного режима (регистрация или лицензирование). Независимо от применяемого режима, нужно обеспечить надлежащий надзор и мониторинг за отраслью.

В связи с этим необходимо назначить подходящее ведомство, которое будет выполнять требуемые функции. Какое ведомство лучше других подходит для регистрации или выдачи лицензий поставщикам услуг? Какое ведомство сможет лучше осуществлять надзор и мониторинг поставщиков услуг? Должно ли одно и то же ведомство отвечать за

регистрацию/лицензирование и за надзор/мониторинг? Или нужно назначить отдельные агентства, отвечающие за каждую из задач? Ответы на эти вопросы имеют ключевое значение, поскольку выбранное агентство должно располагать достаточными ресурсами и навыками для реализации этих функций. По этой причине в разных странах мира применяются разные модели. Развивающиеся страны чаще закрепляли надзорные функции над поставщиками услуг денежных переводов за центральным банком или другим надзорным органом, в то время как в странах с развитой экономикой эти функции передаются подразделению финансовой разведки или другим государственным органам, таким как налоговые органы или таможня, или же ведомству, специализирующемуся на финансовом надзоре.

БИБЛИОГРАФИЯ

АБР (Азиатский банк развития). 2008 год «Денежные переводы и бедность в Центральной Азии и на Южном Кавказе. Проект странового отчета о денежных переводах международных мигрантов и финансовом секторе Казахстана», Манила, АБР

АФН (Агентство по надзору и регулированию финансовых организаций), 2006. Годовой отчет за 2005 год.

Бек, Торстен, Асли Демиргук-Кунт и Мария Соледад Мартинес Перия (2006 год, проект). «Доступность и использование банковских услуг в разных странах» Вашингтон, Всемирный Банк. КГПМ (Консультативная группа по оказанию помощи малоимущим), Группа Всемирного банка, 2010 год, Доступ к финансам, 2010 год, Справочник по Европе и Центральной Азии; www.cgap.org/gm/document-1.9.46581/Financial_Access_Regional_factsheet_ECA_2010.pdf

IWPR (Институт по освещению войны и мира). 2005 год. «Казахстан: Контрабандисты метят в открытую границу» Лондон: IWPR, 21 февраля; iwpr.net/report-news/kazakhstan-smugglers-target-open-border.

Шнайдер, Фридрих, Андреас Буэн, Клаудио Монтенегро,. 2010 год. «Теневые экономики по всему миру, новые оценки по 162 странам за период с 1999 по 2007 годы», Рабочее стратегическое исследование ВБ, документ 5356. Вашингтон, Всемирный Банк.

Сообщество всемирных межбанковских финансовых телекоммуникаций. 2010 год «Эффективность без компромиссов, Годовой обзор, 2009 год». Брюссель, SWIFT.

Transparency International. 2008. «Индекс восприятия коррупции за 2008 год». Берлин: Transparency International; www.transparency.org/research/cpi/cpi_2008.

——— 2010. «Индекс восприятия коррупции за 2010 год.» Берлин: Transparency International; archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010.

УНП ООН (Управление ООН по наркотикам и преступности). 2009 год. Наркозависимость, преступления и мятежи: транснациональная угроза афганского опиума. Нью Йорк: УНП ООН.

——— 2009. «Всемирный доклад по наркотикам, 2008», Нью Йорк, УНП ООН

——— 2011. «Всемирный доклад по наркотикам, 2010», Нью Йорк, УНП ООН

Управление ООН по наркотикам и преступности и Министерство по борьбе с наркотиками Афганистана. «Исследование на предмет опиума в Афганистане, 2010 год, краткое обозрение результатов». Нью Йорк, УНП ООН и Астана, Министерство по борьбе с наркотиками Афганистана

Посольство США (Дипломатическая миссия США в Казахстане). 2007 год. Страновой ответ по терроризму в Казахстане. Астана. Посольство США; kazakhstan.usembassy.gov/tr2006.html.

Всемирный банк, 2010. Обзор программы BEEPS, 2008 год, Казахстан. Вашингтон, Всемирный Банк.

——— 2011. Справочник по вопросам миграции и денежным переводам, 2001 год Второе издание. Вашингтон, Всемирный Банк.