

# ПОД/ФТ и финансовая доступность: новые возможности, связанные с последними мерами ФАТФ

Все большее число стран во всем мире вводит режимы регулирования, которые обеспечивают доступ малообеспеченным людям к основным формальным финансовым услугам и позволяют им пользоваться такими услугами для повышения качества их жизни. Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), которая занимается разработкой международных стандартов в области противодействия отмыванию денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (ПОД/ФТ)<sup>1</sup>, в последние два года были приняты существенные меры, призванные облегчить одновременное достижение целей обеспечения финансовой доступности и борьбы с отмыванием денег, финансированием терроризма и другими финансовыми преступлениями.

Текущие тенденции в области регулирования отражают неуклонный рост понимания среди членов ФАТФ в течение последнего десятилетия того факта, что реализация на страновом уровне стандартов и рекомендаций ФАТФ в области ПОД/ФТ может непреднамеренно создавать препятствия для доступа малообеспеченного населения и предприятий к формальным финансовым услугам (или ограничивать их использование даже при наличии такого доступа). Наблюдаемое вследствие этого исключение из сферы финансовых услуг (финансовая недоступность) может отрицательно сказаться на способности стран отслеживать случаи отмывания денег и финансирования терроризма, поскольку большое число людей и операций вытесняется в неконтролируемую область наличных расчетов<sup>2</sup>. В результате ФАТФ официально признала, что отсутствие финансовой доступности создает риск отмывания денег и финансирования терроризма, что нашло свое отражение в мандате этой организации на 2012-2020 годы, утвержденном на совещании министров ее стран-членов<sup>3</sup>. Финансовая доступность и ПОД/ФТ в настоящее время признаются в качестве взаимодополняющих и поддерживающих друг друга целей: применение мер, которые позволят большему числу граждан пользоваться формальными финан-

совыми услугами, приведет к расширению охвата и повышению эффективности режимов ПОД/ФТ.

Это официальное признание согласуется с принятыми ФАТФ в последние два года важными мерами, имеющими большое значение для финансовой доступности:

- 40 рекомендаций ФАТФ по ПОД/ФТ<sup>4</sup> — главный нормативный документ организации для использования странами при разработке режимов ПОД/ФТ — был пересмотрен с целью введения требования об оценке национального и секторального риска, внедрения «риск-ориентированного подхода» (РОП) в деятельность по регулированию и надзору в области ПОД/ФТ, а также уточнения понятий деятельности с «пониженным риском» и «низким риском».
- ФАТФ выпустила обновленное руководство по мерам борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма и расширению доступа к финансовым услугам<sup>5</sup>, которое было подготовлено совместно с Всемирным банком и Азиатско-Тихоокеанской группой по борьбе с отмыванием денег. Кроме того, ФАТФ выпустила новое руководство по предоплатным картам, мобильным платежам и платежным услугам с использованием Интернета<sup>6</sup>.
- ФАТФ пересмотрела методологию оценки<sup>7</sup> соблюдения странами рекомендаций ФАТФ (которые играют важную роль в определении того, какие страны вносятся или исключаются из открытых списков ФАТФ для юрисдикций, не выполняющих требования), и впервые включила в нее оценку эффективности национальных режимов ПОД/ФТ, а также однозначно указала финансовую недоступность и политику повышения финансовой доступности в качестве факторов, которые могут учитывать эксперты при проведении оценок.

В совокупности эти меры формируют основу национальной нормотворческой деятельности и открывают новые возможности — а в некоторых случаях даже

1 Деятельность ФАТФ и принимаемые ею стандарты имеют своей целью не допустить злоупотребление финансовыми услугами со стороны тех, кто осуществляет финансирование преступной и террористической деятельности. Это включает в себя широкий круг вопросов, выходящих за рамки непосредственно задач финансовой доступности. Например, в последнее время ФАТФ были приняты дополнительные международные стандарты в области борьбы с финансированием распространения оружия массового уничтожения. Кроме того, организация традиционно издает рекомендации и публикует типологические отчеты по таким темам, как борьба с коррупцией, проведение финансовых расследований, преступления в сфере экологии и изъятие и возвращение похищенных активов (в рамках предотвращения или расследования случаев отмывания денег или финансирования терроризма, являющихся следствием таких преступлений).

2 См., например, речь Президента ФАТФ Пола Влаандерена (2010 год).

3 <http://www.oecd.org/unitedkingdom/financialinclusionandfinancialintegritycomplementarypolicyobjectives.htm>

4 В данной Обзорной статье под рекомендациями ФАТФ понимается документ «Международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения».

5 В данной Обзорной статье под руководством ФАТФ по расширению доступа к финансовым услугам понимается документ «Меры по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма и расширению доступа малообеспеченных к финансовым услугам».

6 В данной Обзорной статье под руководством ФАТФ по НППУ понимается документ «Руководство по риск-ориентированному подходу: предоплатные карты, мобильные платежи и платежные услуги, основанные на использовании Интернета». Предоплатные карты, мобильные платежи и платежные услуги, основанные на использовании Интернета, считаются основными способами расширения финансовой доступности.

7 В данной Обзорной статье под методологией оценки понимается документ «Методология оценки соблюдения рекомендаций ФАТФ и эффективности систем ПОД/ФТ».

создают *стимулы* — для введения разработчиками политики таких режимов ПОД/ФТ, которые способствуют расширению доступа к финансовым услугам. В настоящей Обзорной статье приводится обзор соответствующих стандартов и руководств ФАТФ при уделении особого внимания вопросам, которые имеют наибольшее значение для разработки политики финансовой доступности, включая стандарты и рекомендации, которые подверглись изменениям, а также указывается на их значение для разработки политики повышения финансовой доступности<sup>8</sup>.

Настоящая работа поделена на три части:

Часть I содержит справочную информацию о ФАТФ, пересмотренных рекомендациях ФАТФ и новых руководствах. В ней также поднимаются вопросы, имеющие наибольшее значение для финансовой доступности, в свете кратко описанных выше последних решений ФАТФ. Они включают в себя меры в отношении надлежащей проверки клиентов (НПК) поставщиками финансовых услуг<sup>9</sup>, ведения учета и мониторинга, трансграничных переводов и других обязательств по переводу денежных средств, а также особые вопросы, связанные с той ролью, которую играют агенты в области соблюдения ПОД/ФТ.

В части II обсуждается изменение порядка проведения оценки соблюдения политики ПОД/ФТ, связанное с принятием новой методологии оценки, а также рассматриваются ее возможные последствия для финансовой доступности. В числе этих вопросов наиболее важным представляется вопрос о новом акценте на *эффективность* национальных режимов ПОД/ФТ, учитывая то обстоятельство, что эксперты могут теперь рассматривать непреднамеренное исключение из сферы финансовых услуг в качестве контекстуального фактора, влияющего на эффективность, а также принимать во внимание меры, принятые странами для повышения финансовой доступности.

В части III рассматриваются задачи на будущее, включая как новые возможности для принятия странами

упреждающего подхода при разработке режима ПОД/ФТ, способствующего расширению доступа к финансовым услугам, так и некоторые предсказуемые трудности, с которыми могут столкнуться страны и которые требуют дополнительного внимания будь то со стороны разработчиков политики на страновом уровне, ФАТФ и аффилированных с ней организаций или международного сообщества в целом.

## Часть I. Пересмотренные требования ФАТФ и их значение для финансовой доступности

### Система ФАТФ

ФАТФ представляет собой рабочую группу, в рамках которой сотрудничают 34 государства-члена и две региональные ассоциации<sup>10</sup>. ФАТФ также тесно сотрудничает с 8 региональными группами по типу ФАТФ (РГТФ). Членами этих автономных органов в общей сложности являются еще 177 стран<sup>11</sup>. Они приняли на себя обязательства выполнять рекомендации ФАТФ, которые устанавливают стандарты регулирования и надзора в области ПОД/ФТ на национальном уровне и охватывают широкий круг поставщиков финансовых услуг, а также определенные нефинансовые компании и профессии, услуги которых могут использоваться для совершения финансовых преступлений. Согласно ФАТФ, «финансовое учреждение» определяется его деятельностью, а не организационно-правовой формой; в это определение включен весь диапазон продуктов и поставщиков, имеющих отношение к финансовой доступности. (Несмотря на данное всеобъемлющее определение, во многих странах в основу режимов ПОД/ФТ по-прежнему положена организационно-правовая форма, а не деятельность, что ведет к снижению эффективности из-за пробелов в охвате, а также менее благоприятно для финансовой доступности)<sup>12</sup>. В рекомендациях ФАТФ также содержится призыв к странам принять определенный комплекс мер для обеспечения соблюдения уголовного законодательства, создать подразделения финан-

8 В данной Обзорной статье представлена трактовка CGAP данных последних решений ФАТФ. Разработчикам политики рекомендуется обращаться непосредственно к соответствующим документам ФАТФ для ознакомления с полными официальными формулировками обсуждаемых вопросов. Некоторые из приводимых примеров еще не обсуждались в контексте взаимных оценок.

9 Меры НПК в обиходе часто называют правилами «знай своего клиента» (KYC — know your customer). Однако в ином контексте KYC могут иметь несколько отличающуюся коннотацию. Поэтому в данной Обзорной статье повсеместно используется принятый в ФАТФ термин НПК.

10 Сотрудничество осуществляется на основе периодически возобновляемого и актуализируемого мандата, который утверждается министрами финансов государств-членов ФАТФ. Текущий мандат ФАТФ на 2012–2020 годы охватывает вопросы финансовых преступлений и целостности операций финансовой системы, которые выходят за рамки данной Обзорной статьи, например, связанные с претотвращением распространения оружия массового уничтожения.

11 Статус наблюдателей при ФАТФ имеют в общей сложности 19 международных органов (не учитывая ФСРБ/ГТФ, которые именуются ассоциированными членами ФАТФ), в том числе Международный валютный фонд (МВФ), Всемирный банк, Базельский комитет по банковскому надзору, Международная ассоциация органов страхового надзора и Организация экономического сотрудничества и развития.

12 Режимы ПОД/ФТ, ориентированные на организационно-правовые формы, могут вести к появлению неравных условий, а также пробелов в охвате. Например, электронные кошельки, для которых юридически роль эмитентов инструментов предоплаты выполняют небанковские учреждения, могут напрямую не подпадать под действие закона о ПОД/ФТ, ориентированного на организационно-правовые формы, хотя предлагаемые банками эквивалентные продукты будут этим законом охвачены. В то время как такой пробел в охвате может привести к появлению новых участников рынка, предлагающих продукты без учета стоимости соблюдения требований ПОД/ФТ, соблюдаемых банками, неуверенность в отношении соблюдения норм ПОД/ФТ может также сдерживать деятельность небанковских поставщиков, имеющих лучшие возможности для обслуживания неохваченных или недостаточно охваченных финансовыми услугами групп населения.

совой разведки (ПФР) в целях сбора, анализа и распространения отчетов о подозрительных операциях, а также обеспечить контроль за внедрением регулирования и надзора в области ПОД/ФТ со стороны соответствующих органов регулирования и надзора.

ФАТФ, РГТФ, Всемирный банк и Международный валютный фонд (МВФ) используют механизм совместной оценки, в рамках которого анализируется степень выполнения странами рекомендаций ФАТФ (обсуждается в части II). При проведении страновых оценок эти органы сотрудничают со странами и используют ту же самую недавно пересмотренную методологию оценки<sup>13</sup>.

#### **РОП, низкий риск и пониженный риск**

Усиление и разъяснение принципов РОП применительно к регулированию и надзору в области ПОД/ФТ было в числе основных целей пересмотренных рекомендаций ФАТФ, принятых в 2012 году. В настоящее время РОП является обязательным элементом режима, соответствующего требованиям ПОД/ФТ, причем главенствующая роль РОП подчеркнута тем, что требования о выявлении, оценке и понимании рисков и о применении РОП стало первой из пересмотренных рекомендаций ФАТФ<sup>14</sup>.

РОП имеет основополагающее значение, поскольку в рамках данного подхода признаются широкие различия в степени подверженности стран рискам отмывания денег и финансирования терроризма, и этот подход требует, чтобы разработчики национальной политики выявляли, оценивали и понимали присущие их ситуации риски (см. вставку 1). РОП имеет особенно важное значение для разработки режимов ПОД/ФТ, способствующих расширению доступа к финансовым услугам, так как он обеспечивает возможность гибкого подхода к определению мер политики для уменьшения рисков с учетом особого характера, уровня и видов соответствующих рисков, вызывающих обеспокоенность участников определенного рынка. РОП обязаны применять все финансовые организации, на которые распространяется режим ПОД/ФТ.

Центральная роль РОП в пересмотренных рекомендациях ФАТФ означает, что больший вес приобретает качество оценок рисков, проводимых в определенном страновом контексте. Более того, рекомендации ФАТФ призывают к тому, чтобы оценки рисков прово-

### **Вставка 1. Страновые риски отмывания денег и финансирования терроризма могут существенно варьировать**

Риски отмывания денег и финансирования терроризма значительно различаются между регионами и странами и даже на субнациональном уровне. Например, Пакистан, который соседствует с Индией, Афганистаном и Ираном, в последние годы подвергся ряду террористических атак, и в этой стране может присутствовать значительно более высокий риск финансирования терроризма в сравнении с некоторыми более отдаленными соседями по региону Южной Азии, такими как Мальдивские Острова и Бутан. Гаити, которая является театром затянувшейся нарковойны вследствие ее центрального расположения между производителями наркотиков к западу и югу и их потребителями к северу, сталкивается с иными рисками отмывания денег, чем страны, которые расположены к югу от экватора, и может давать сравнительно более низкую оценку рискам финансирования терроризма. Кроме того, риски отмывания денег и финансирования терроризма на страновом уровне нестатичны и часто сильно меняются со временем, в зависимости от социальных, политических и рыночных условий на субнациональном, национальном, региональном и глобальном уровнях.

дились как на страновом уровне, так и на уровне поставщиков финансовых услуг, действующих в стране. Таким образом, ПФР, органы надзора и другие соответствующие страновые директивные органы должны быть достаточно информированными не только об общих рисках отмывания денег и финансирования терроризма на страновом уровне, но также о рисках отмывания денег и финансирования терроризма, которые различаются в зависимости от характера и вида деятельности поставщиков финансовых услуг, финансовых организаций и соответствующих сегментов потребителей.

В пересмотренных рекомендациях ФАТФ проводятся различия между сценариями «низкого риска» и «пониженного риска». В строго ограниченных случаях, когда «низкий риск отмывания денег и финансирования терроризма считается доказанным»<sup>15</sup>, странам разрешается не применять некоторые рекомендации в отношении определенных категорий поставщиков или видов деятельности. ФАТФ не давала опреде-

<sup>13</sup> Дополнительные разъяснения процедуры оценки см. в документе FATF (2013e, p. 16).

<sup>14</sup> До пересмотра 2012 года рекомендации ФАТФ позволяли странам применять риск-ориентированный подход в отношении некоторых аспектов режима ПОД/ФТ (но не содержали такого непосредственного требования). В результате было возможно неверное и непоследовательное толкование концепции — в том числе со стороны экспертов, участвующих во взаимных оценках — что, несомненно, служило одним из факторов чрезмерно консервативного подхода, по крайней мере в рамках режима ПОД/ФТ некоторых стран.

<sup>15</sup> См. Рекомендации ФАТФ, Пояснительная записка к рекомендации 1, стр. 31.

ление того, как страна должна «доказать» низкий риск отмывания денег или финансирования терроризма, оставив решение этого вопроса на усмотрение самих стран. Концепция сценариев пониженного риска (которая также недостаточно четко определена, но не требует от стран каких-либо «доказательств») может, таким образом, иметь большее практическое значение при разработке режимов ПОД/ФТ, направленных на поддержку усилий по расширению доступа к финансовым услугам, по крайней мере, в краткосрочной перспективе (см. часть III). Если страна определяет, что она имеет дело с пониженным риском, она может принять решение о применении «упрощенных мер» для выполнения в определенных условиях некоторых рекомендаций ФАТФ<sup>16</sup>. Концепция упрощенных мер играет важную роль в связи с некоторыми положениями режима ПОД/ФТ, представляющими наибольшее значение для финансовой доступности, в частности в связи с аспектами НПК (как обсуждается в документе «Положения ПОД/ФТ, имеющие отношение к расширению доступа к финансовым услугам»).

***Счета, деловые отношения, разовые сделки и особые правила в отношении электронных переводов и услуг перевода денежных средств и ценностей***

Используемое ФАТФ определение «финансовых учреждений», в основу которого положена характеристика вида деятельности<sup>17</sup>, требует применения крайне гибкой концептуальной типологии деятельности и операций, которыми могут заниматься поставщики финансовых услуг ввиду широкого разнообразия финансовых систем и подходов к оказанию финансовых услуг, а также потенциально быстрых изменений в любых отдельно взятых условиях. Концепции «счетов», «деловых отношений» и «разовых сделок» имеют особое значение в контексте финансовой доступности — особенно для инновационных бизнес-моделей расширения доступа для неохваченных финансовыми услугами клиентов, — равно как и специальные правила в отношении «электронных переводов» и «услуг перевода денежных средств и ценностей».

*Счета, деловые отношения и разовые сделки.* Рекомендации ФАТФ не содержат определения термина «счет», хотя в Общем глоссарии указано, что «ссылку на «счета» следует понимать как охватывающую другие аналогичные деловые отношения между

финансовыми учреждениями и их клиентами»<sup>18</sup>. Таким образом, подразумевается, что данный термин охватывает некоторые виды инновационных способов оказания услуг, имеющих особое значение для финансовой доступности, например, аналогичные мобильным кошелькам счета для сбережения средств, в создании которых участвует оператор сотовой связи или его аффилированное предприятие.

Аналогичным образом, термин «деловые отношения», который широко используется в пересмотренных рекомендациях ФАТФ, никак не определяется и применяется для обозначения широкого диапазона коммерческих отношений между сторонами. Любое узкое определение несет в себе риск исключения важных видов отношений. С практической точки зрения данное понятие, вероятно, проще всего определить как антоним «разовых сделок». Хотя «разовые сделки» также не имеют конкретного определения в рекомендациях ФАТФ, из контекста, в котором используется данное понятие, можно заключить, что в целом речь идет об одноразовых операциях, которые не ведут к постоянным отношениям между клиентом и поставщиком услуг (см. вставку 2). Под «деловыми отношениями» могут пониматься, например, открытые на имя клиента счета, служащие средством сбережения, или предоставленный клиенту кредит.

*Особые правила в отношении электронных переводов и услуг перевода денежных средств и ценностей.* Доступные и недорогостоящие способы передачи ценностей от одной стороны к другой, в том числе электронными способами и, возможно, с пересечением границ лежат в основе инновационных финансовых операций, обеспечивающих финансовую доступность. Они также вносят большой вклад в беспрецедентное повышение потенциала стран в области выявления и пресечения операций по отмыванию денег и финансированию терроризма, которое способствует существенному прогрессу в обеспечении доступа к формальной финансовой системе для домохозяйств, исключенных из сферы финансовых услуг. К сожалению, такие услуги также высоко ценятся лицами, вовлеченными в отмывание денег, финансирование терроризма и другие финансовые преступления, ввиду той скорости и частоты, с которой могут перемещаться ценности, причем на большие расстояния и в больших совокупных объемах (даже если отдельные операции являются небольшими).

<sup>16</sup> См. Рекомендации ФАТФ, Рекомендация 1, стр. 11.

<sup>17</sup> См. Руководство ФАТФ по НППУ, стр. 11. Рекомендации ФАТФ также применяются к «установленным нефинансовым компаниям и профессиям» (УНФПП), таким как юристы, бухгалтеры, дилеры драгоценных металлов и камней, работники казино и агенты по недвижимости, которые являются объектом регулирования и надзора в области ПОД/ФТ, так как они могут иметь доступ к крупным суммам наличности или могут иметь другие возможности для сокрытия незаконных доходов (Общий глоссарий, Рекомендации ФАТФ, стр.113). УНФПП в целом не являются предметом обсуждения в данной Обзорной статье.

<sup>18</sup> Рекомендации ФАТФ, Общий глоссарий, стр. 110.

## Вставка 2. Вызов для разработчиков политики ПОД/ФТ: чем «денежные переводы с банковских счетов» отличаются от «разовых сделок»

Инновации — которые часто стимулируются исходя из целей финансовой доступности — способствуют появлению новых розничных продуктов и услуг во всех странах мира, но между ними может не существовать четкой грани, позволяющей поделить их на «денежные переводы с банковских счетов» и «разовые сделки»<sup>19</sup>.

### Операции, совершаемые через агентов

Считается, что, как правило, участниками операций, осуществляемых через агента (ОЧА), являются лица, которые не имеют зарегистрированного на их имя электронного кошелька и которые время от времени обращаются к услугам агентов для перевода заработанных ими за границей денег или для оплаты счетов. Предположительно, такими клиентами являются лица, заключающие «разовые сделки» и не имеющие с поставщиком услуги прочных «деловых отношений», так как последние подразумевают наличие определенного вида договорных или юридически оформленных клиентом отношений, в рамках которых проводятся операции. Но как быть в случае клиентов, которые достаточно часто посещают одних и тех же агентов для осуществления разовых операций? Разработчики политики, по крайней мере, в одной стране обсуждают вопрос о том, следует ли рассматривать таких клиентов как имеющих прочные «деловые отношения» с соответствующими агентами даже в отсутствии официальных счетов, если они осуществляют операции через агента не реже одного раза в месяц<sup>20</sup>.

### Операции с предоплатными картами

Аналогичный вопрос встает в отношении предоплатных карт. На протяжении многих лет эти инструменты использовались в рамках самых разных бизнес-моделей и выполняли различные функции, что создавало особые трудности для органов регулирования и надзора в области ПОД/ФТ. Например, не подлежащая пополнению предоплатная

карта, такая как подарочная карта для осуществления покупок в розничном магазине, в целом может рассматриваться как инструмент «разовой сделки», поскольку она приобретается только один раз. Хотя по карте может быть осуществлено несколько операций, она теряет ценность, как только будут истрачены все положенные на нее денежные средства. Пользователь не имеет деловых отношений с эмитентом карты в виде «денежных переводов с банковского счета», поскольку никакие дополнительные операции не могут быть произведены с использованием карты, как только будут израсходованы имеющиеся на ней денежные средства. (См. Рекомендации ФАТФ, Общий глоссарий, стр. 110). Однако, если такая карта является пополняемой и может повторно использоваться, встает вопрос о том, следует ли рассматривать отношения между держателем карты и ее эмитентом как отношения, основанные на «денежных переводах с банковского счета».

### Что делать странам?

Поскольку ФАТФ не дает определения «денежным переводам с банковских счетов», «деловым отношениям» или «разовым сделкам», толкование этих терминов должны давать сами страны с учетом появляющихся на их рынках инноваций, которые могут нарушать работу режима ПОД/ФТ, а также исходя из местных обстоятельств.

- См., например, CPSS (2012, р. 34).
- Данное обсуждение показательное в плане тех практических трудностей, которые возникают при применении рекомендаций ФАТФ, особенно для разработчиков политики, которые заранее готовятся к будущим взаимным оценкам их режимов ПОД/ФТ. Если будет принято решение не рассматривать такие операции ОЧА в качестве разовых сделок, то какие последствия это может иметь для оценки, проводимых экспертами? По понятным причинам, упоминаемые разработчики политики попросили не называть их в данной Обзорной статье, пока не будет принято окончательное решение.
- См. Руководство ФАТФ по НППУ, стр. 5.

По этой причине ФАТФ были разработаны рекомендации, специально посвященные «услугам перевода денежных средств и ценностей»<sup>19</sup> и «электронным переводам»<sup>20</sup>, содержащие ряд правил, которые особо важны в контексте финансовой доступности (обсуждаются в документе «Аспекты режима ПОД/ФТ, касающиеся финансовой доступности»). В этих правилах проводится различие между трансграничными электронными переводами (когда в действие вступают режимы ПОД/ФТ, по крайней мере, двух стран)

и внутренними электронными переводами (когда применяются правила только одной страны)<sup>21</sup>. Они действуют в отношении всего спектра организаций, участвующих в переводах, начиная с хорошо известных операторов денежных переводов, таких как Western Union, до мелких поставщиков «услуг перевода денежных средств или ценностей», которыми пользуются работники-мигранты, и во многих случаях эти правила имеют особое значение для решения проблемы финансовой доступности<sup>22</sup>.

19 Рекомендации ФАТФ, Рекомендация 14, стр. 17.

20 Рекомендации ФАТФ, Рекомендация 16, стр. 17. Термин «переводы денежных средств работников-мигрантов» не используется в рекомендациях ФАТФ. «Электронные переводы» следует понимать как подвид внутренних и трансграничных переводов (то есть переводов, осуществляемых с помощью электронных средств).

21 Наднациональные органы могут обращаться в ФАТФ с просьбой о признании их в качестве единой юрисдикции (исключительно) для целей оценки соблюдения Рекомендации 16, как, например, было сделано в случае Европейского союза/Европейского экономического пространства (Рекомендации ФАТФ, Общий глоссарий, стр.75). Таким образом, денежный перевод между Грецией и Германией будет рассматриваться в качестве внутреннего перевода.

22 Согласно глоссарию к Рекомендации 16 «под услугами перевода денежных средств или ценностей (УПДЦ) понимаются финансовые услуги, заключающиеся в принятии денежных средств, чеков, других денежных инструментов или средств сбережения ценностей для выплаты соответствующей суммы наличными или в иной форме бенефициарам путем передачи сообщения, осуществления трансфера или использования клирингового механизма, участником которого является поставщик УПДЦ».

## Аспекты ПОД/ФТ, имеющие значение для финансовой доступности

Хотя большинство вопросов, поднимаемых в рекомендациях ФАТФ и новом руководстве, затрагивают проблему финансовой доступности, четыре из них представляются особо важными — в частности, вопросы, касающиеся тех видов инновационных средств, которые, вероятно, будут наиболее широко использоваться большим числом домохозяйств, которые в настоящее время исключены из сферы финансовых услуг или не имеют к ней достаточно широкого доступа. Это практика НПК, учет и мониторинг, услуги перевода денежных средств работников-мигрантов и других денежных переводов, а также вопросы, касающиеся той роли, которую играют агенты в обеспечении соблюдения требований ПОД/ФТ<sup>23</sup>.

### Надлежащая проверка клиентов

*НПК и финансовая доступность.* Пересмотренные рекомендации ФАТФ обеспечивают большую ясность в отношении применения РОП при выполнении поставщиком финансовых услуг требований политики НПК, то есть осуществления действий, связанных с установлением и проверкой личности клиентов и «бенефициарных собственников»<sup>24</sup>, для понимания цели и характера их финансовых операций и осуществления надлежащего постоянного мониторинга клиентов на предмет их соответствия заявленному профилю. Страны часто применяют в рамках своих режимов ПОД/ФТ настолько негибкие требования к установлению и проверке личности клиентов, что многие бедные домохозяйства не могут их выполнить. Например, от клиентов требуется представить определенные документы, удостоверяющие их личность, которых малообеспеченные часто не имеют, или поставщики обязаны проверять постоянный адрес клиентов, что невозможно в случае миллиардов людей в мире, которые не имеют официального жилья (Isern and de Koker 2009). Пересмотренная Рекомендация по НПК<sup>25</sup> вместе с Рекомендацией по РОП предлагает разработчикам политики сформулиро-

вать требования к НПК таким образом, чтобы они непреднамеренно не исключали малообеспеченных, «личность которых не может быть проверена», и устанавливали с этой целью достаточно гибкие правила (Basel Committee 2014, p. 7)<sup>26</sup>.

*Технические компоненты НПК.* Хотя странам предлагается воспользоваться гибкостью положений, правила по НПК должны включать в себя некоторые важные компоненты. Во-первых, поставщики должны принимать определенные меры НПК (i) при установлении деловых отношений с клиентами; (ii) при осуществлении разовых операций на сумму свыше 15 000 долл. США/евро (или в случае определенных электронных переводов, обсуждаемых в документе «Денежные переводы работников-мигрантов и другие услуги перевода денежных средств»); (iii) при наличии подозрений в отмывании денег или финансировании терроризма (обсуждается в документе «Ведение учета и мониторинга»); или (iv) при наличии у поставщика подозрений в истинности или достаточности ранее предоставленных данных о личности клиента.

Меры НПК включают четыре элемента:

1. Личность клиентов должна быть «установлена» и «проверена» с использованием надежных независимых документов, данных или информации.
2. Должны быть приняты «разумные меры» для установления соответствующих «бенефициарных собственников»<sup>27</sup>. (В случае физических лиц — в частности, малообеспеченных клиентов, осуществляющих операции с небольшими суммами — поставщики должны иметь разумные основания предполагать, что клиенты осуществляют операции от своего имени, но в случае юридических лиц для установления бенефициарных собственников, как правило, требуется проведение дополнительных проверок и верификации).
3. Если меры НПК принимаются при установлении постоянных деловых отношений между поставщиком и клиентом, таких как открытие счета или предоставление кредита (в контексте регулярных операций), поставщик, соответственно, должен

23 Руководство ФАТФ по расширению доступа к финансовым услугам, стр. 6.

24 В Общем глоссарии к Рекомендациям ФАТФ «бенефициарные собственники» определяются как «физические лица, которые, в конечном счете, владеют или осуществляют контроль над клиентом и/или физическим лицом, от имени которого проводится операция».

25 Рекомендации ФАТФ, Рекомендация 10, стр. 14.

26 Базельский комитет по банковскому надзору недавно выпустил данное руководство по ПОД/ФТ для банков, которое требует учитывать риски, связанные с отмыванием денег и финансированием терроризма, в рамках общих механизмов управления рисками. Согласно интерпретации Рекомендации ФАТФ 10 и Основного базельского принципа 29, руководство предусматривает, что банки, как правило, не должны устанавливать деловых отношений и даже проводить операции, пока личность клиента не будет достаточно точно установлена и проверена. Хотя руководство Базельского комитета признает гибкость положений, которые были введены в рекомендации ФАТФ, в нем не поднимаются вопросы действий банков по НПК в условиях пониженного или низкого риска.

27 В Общем глоссарии к Рекомендациям ФАТФ «бенефициарные собственники» определяются как «физические лица, которые в конечном счете владеют или осуществляют контроль над клиентом и/или физическим лицом, от имени которого проводится операция».

понимать цели и предполагаемый характер деловых отношений и собрать необходимую информацию.

4. В случае деловых отношений поставщики должны осуществлять постоянные надлежащие проверки клиентов в связи с поддерживаемыми деловыми отношениями и проверять осуществляемые операции в течение всего периода таких отношений на предмет того, что эти операции согласуются с имеющейся у них информацией о клиенте, в том числе о его деятельности и структуре рисков.

*Упрощенная процедура НПК для сценариев пониженного риска.* Наиболее важное уточнение в отношении НПК, возможно, заключается в том, что страны должны разрабатывать требования к НПК в соответствии с РОП. Это включает в себя четкие полномочия применять упрощенные меры НПК при сценариях пониженного риска (определенного в соответствии с оценкой степени риска в стране). В контексте финансовой доступности это может быть, например, применение концепции «многоуровневых счетов»<sup>28</sup> в рамках странового режима ПОД/ФТ, когда ограниченная функциональность счетов низкого уровня означает, что риски отмывания денег и финансирования терроризма являются пониженными, что, таким образом, служит основанием для применения упрощенного режима НПК (см. вставки 3 и 4).

*НПК и заочные операции.* Примерами факторов, которые должны учитываться поставщиками и национальными органами регулирования для оценки надлежащего уровня НПК в контексте ПОД/ФТ, являются виды деловых отношений и проводимых операций, целевые группы клиентов, участие посредников (таких как агенты, как указывается в документе «Агенты и ПОД/ФТ») и степень сложности применяемой технологии<sup>29</sup>. Заочные деловые отношения или операции определяются в рекомендациях ФАТФ как представляющие собой потенциально повышенный риск (что влечет за собой усиленную, а не упрощенную НПК)<sup>30</sup>. Вместе взятые эти требования служат призывом к более творческому подходу в соответствии с РОП в целях

финансовой доступности для групп населения, исключенных из сферы финансовых услуг, в частности в удаленных и слабозаселенных районах, в которых обычные очные методы НПК являются запретительно дорогостоящими, но в которых риск отмывания денег и финансирования терроризма также является пониженным. Решение проблемы может быть достаточно простым, например возможно использование телефонов, оснащенных камерами, или программ распознавания голоса, — то есть использование для целей НПК той же недорогостоящей технологии, которая позволяет оказывать финансовые услуги.

#### **Ведение учета и мониторинга**

Требования к ведению учета и мониторинга в связи с выполнением предписаний ПОД/ФТ являются достаточно сложными для всех поставщиков финансовых услуг и в прошлом служили сдерживающим фактором для распространения услуг на более низкие сегменты рынка. Причина этого проста: затраты и практические трудности, связанные с ведением учета, как правило, не уменьшаются пропорционально размеру операций и даже могут возрастать (например, при обслуживании удаленных клиентов). Существующие режимы ПОД/ФТ многих стран лишь усугубляют проблему, например вследствие требований о сборе и хранении фотокопий всех учетных записей по клиентам, собираемых в рамках НПК, независимо от характера деятельности поставщика или клиента или характера операций. Аналогичным образом, ведение мониторинга за операциями может быть запретительно дорогостоящим для поставщиков, которые пытаются обеспечить доступ к финансовым услугам для клиентов, исключенных из сферы финансовых услуг, если данный мониторинг не корректируется с учетом уровня риска (что не предусматривается многими существующими режимами ПОД/ФТ).

*Технические компоненты ведения учета, мониторинга и направления сообщений о подозрительных операциях.* Такая жесткость требований на страновом уровне в отношении ведения учета и мониторинга противоречит духу — и техническим компонентам —

28 Формулировка «многоуровневые счета» в контексте ПОД/ФТ означает постепенное наращивание типов счетов, в диапазоне от базовых продуктов низкой стоимости с ограниченной функциональностью до обычных операционных счетов для больших сумм с более высокой функциональностью. См. работу Chatain, et al. (2011, p. 111). При применении «многоуровневых счетов» степень НПК напрямую привязывается к масштабам и диапазону предлагаемых клиенту финансовых услуг. Например, уровень 1 может означать, что клиенту оказываются ограниченные базовые услуги после упрощенной проверки личности. Счет уровня 2 может означать, что клиент имеет доступ к более широкому диапазону финансовых услуг с более высоким потолком сумм операций при том условии, что была проведена дополнительная проверка клиента.

29 В дополнение к вышеуказанному требуется отдельная адресная оценка риска соответствующих каналов доставки для новых продуктов и деловой практики, включая новые механизмы доставки и использование новых или формирующихся технологий как для новых, так и существующих продуктов (Рекомендации ФАТФ, Рекомендация 15, стр.17).

30 Рекомендации ФАТФ, Пояснительная записка к Рекомендации 10, стр.63. Например, риски при заочных операциях, такие как риск имперсонации, будут возрастать в отсутствие надлежащих мер для уменьшения рисков. См. Руководство ФАТФ по НПК, стр.14. Однако, как отмечается в рекомендациях ФАТФ и подчеркивается в Руководстве ФАТФ по расширению доступа к финансовым услугам, эти примеры приводятся только для общего руководства и не во всех ситуациях риски могут быть повышенными (Рекомендации ФАТФ, Пояснительная записка к Рекомендации 10, пункт 14, стр.63; Руководство по расширению доступа к финансовым услугам, стр. 34).

### Вставка 3. Что может подразумеваться под «упрощенными мерами НПК» в контексте финансовой доступности?<sup>a</sup>

1. *Возможность гибкого определения «надежных независимых исходных документов, данных или информации» для проверки и мониторинга личности клиентов.*

Поскольку рекомендации ФАТФ предусматривают возможность гибкого определения видов информации, собираемой для целей НПК, страны могут придерживаться прагматического и творческого подхода в отношении допустимых видов документов для заслуживающей доверия проверки личности клиентов. Например, клиенту, который не в состоянии предоставить официальный государственный документ, удостоверяющий его личность, может быть разрешено использовать заслуживающие доверия письменные удостоверения от старосты деревни или поручительства существующих клиентов<sup>b</sup>. Страны, которые не имеют всеобъемлющих национальных или субнациональных систем удостоверения личности, могут допускать использование целого диапазона альтернативных исходных документов, что позволит всем группам населения пользоваться какой-либо формой удостоверения личности.

2. *Проверка личности клиента и бенефициарного собственника после установления деловых отношений и до перевода счета на следующий уровень обслуживания.*

Когда какой-либо продукт ассоциируется с пониженным риском отмывания денег или финансирования терроризма (например, использование упрощенных счетов с низкой максимальной суммой операций и низким лимитом для остатка средств), проверка личности клиента может быть отложена, вместо того чтобы требовать проведения проверки личности до предоставления клиенту разрешения на проведение операции<sup>c</sup>. Например, клиент может получить возможность открыть депозитный счет еще до проверки его личности<sup>d</sup>. С точки зрения финансовой доступности, еще более важным является создание возможности для применения многоуровневого подхода, при котором клиенты могут открывать базовые счета, например счет мобильного кошелька, для которого установлены низкие лимиты размера операций, при немедленном предъявлении минимально требуемых документов

для удостоверения личности. При этом поставщик должен провести более глубокую проверку личности клиента, прежде чем перевести его счет на более высокий уровень обслуживания с более высоким лимитом для размера операций и большей функциональностью. Если счет клиента не переводится на следующий уровень обслуживания, в проверке личности может не быть необходимости.

3. *Уменьшение частоты обновлений поставщиком информации о личности клиента.*

При сценариях пониженного риска в случае постоянных деловых отношений, заключающихся, например, в обслуживании счета мобильного кошелька с низким лимитом размера операций, нет необходимости в обновлении информации о клиенте с той же периодичностью, как для других категорий продуктов. Частота обновлений должна устанавливаться исходя из функциональности финансовых продуктов и применяемого контроля с учетом местных обстоятельств, отображенных при проведении оценки странового риска.

4. *Снижение уровня постоянного мониторинга и проверки операций.*

Аналогичным образом, в случае сценариев пониженного риска, таких как ведение счета мобильного кошелька с низким лимитом размера операций, также возможно уменьшение степени постоянного мониторинга и контроля операций (как указано в документе «Ведение учета и мониторинга»)<sup>e</sup>.

5. *Отказ от сбора дополнительной информации или принятия определенных мер для понимания целей и предполагаемого характера деловых отношений.*

Несмотря на то что сбор информации для понимания целей и предполагаемого характера деловых отношений является важным компонентом НПК, в случаях пониженного риска рекомендации ФАТФ допускают составление такой информации на основе логических допущений. Например, если речь идет о базовом сберегательном счете, допустимо логическое предположение о том, что клиент открывает счет для сбережения средств.

- a. Выделенный курсивом текст в пяти подразделах представляет собой перефразированное изложение Рекомендаций ФАТФ, Пояснительной записки к Рекомендации 10, стр.66, и Руководства ФАТФ по расширению доступа к финансовым услугам.
- b. В некоторых случаях такой подход может быть единственным возможным на практике. Однако органы регулирования должны всегда учитывать потенциальные непреднамеренные побочные эффекты. Например, было обнаружено, что в случаях, когда в правила были внесены изменения, разрешающие тем, кто не имеет официальных документов, подтверждающих их личность, предоставлять подтверждающие личность письма от работодателей, это вело к усилению контроля работодателей над незащищенными работниками, а в случаях, когда старостам деревень было предоставлено право составлять такие письма, они начинали требовать уплаты денег за «оказание услуг по удостоверению личности». См. работу de Koker (2011).
- c. Отсрочка проверки личности допустима и в других ситуациях, а не только в случае низкого риска.
- d. Хотя данное положение облегчает открытие депозитных счетов клиентами с низким доходом, в связи с ним также встают практические вопросы в случае клиентов, которые не способны перейти на следующий уровень из-за проблем с проверкой личности. Например, должны ли принадлежащие им средства оставаться замороженными до тех пор, пока они не выполнят требований по проверке личности? Возвратит ли банк средства, если он не получит соответствующих подтверждений, в том числе подтверждений того, что явившийся в банк человек является лицом, открывшим счет? Это лишь несколько примеров тех вопросов, на которые требуется найти ответ путем разработки надлежащей деловой практики и нормативных положений на страновом уровне.
- e. При определении надлежащего подхода к НПК вопрос о степени постоянного мониторинга должен также решаться в совокупности с избранным подходом к первоначальному установлению и проверке личности: ослабление требований к установлению и проверке личности может в дальнейшем затруднить некоторые аспекты мониторинга деловых отношений.



#### Вставка 4. Допустимы ли анонимные счета?

Рекомендации ФАТФ однозначно запрещают «анонимные счета», так как при установлении деловых отношений должна быть установлена и проверена личность клиента<sup>31</sup>. Однако концепция анонимности не определяется. С точки зрения режима ПОД/ФТ, малообеспеченные клиенты, проводящие операции в своей общине на основе только наличных средств, очевидно, проводят анонимные операции в том смысле, что данные операции не могут быть отслежены в рамках формальной финансовой системы. Когда эти же клиенты проводят те же самые операции на основе мобильного кошелька со строгими лимитами в отношении размера и частоты операций, а также числа других сторон, с которыми они могут заключать сделки, риск отмывания денег и финансирования терроризма может остаться низким, в то время как ежеминутно формируется информация о «финансовой идентичности» благодаря использованию сим-карт. Более того, идентификация личности на основании сим-карт в сочетании с возможностью картографирования транзакционных потоков на основе информации с ретрансляторов мобильной связи и информации об агентах раскрывает перед поставщиками и правоохранительными органами новые возможности по обнаружению подозрительных операций и розыску финансовых преступников. Этот факт также вызывает сильные возражения со стороны защитников прав на конфиденциальность, вне зависимости от уровня доходов в стране. Альтернативный подход, допускаемый пересмотренными рекомендациями ФАТФ и новым руководством, связан с адресными исключениями из требований НПК для четко определенных и ограниченных базовых счетов при наличии доказательств низкой степени риска<sup>32</sup>.

а. Рекомендации ФАТФ, Рекомендация 10, стр. 14.

б. Как отмечалось выше и как было указано в документе «Предполагаемые трудности, заслуживающие дополнительного внимания», ФАТФ еще предстоит определить процедуру «доказательства» низкого риска страной или поставщиком услуг.

требований к ведению учета и мониторинга в соответствии с пересмотренными рекомендациями ФАТФ и новым руководством. Что касается ведения учета, то они весьма четко определены: поставщики должны хранить учетные записи об операциях, по крайней мере, в течение пяти лет; учетные записи

по НПК (например, данные об удостоверяющих личность документах, таких как паспорта) должны храниться, по крайней мере, в течение пяти лет после окончания деловых отношений или после даты разовой сделки<sup>31</sup>. Что касается мониторинга и сообщений о подозрительных операциях, то всем категориям поставщиков рекомендуется вести постоянный учет рисков отмывания денег и финансирования терроризма, которые проистекают из их деятельности, в том числе из отношений аутсорсинга, например на основе агентских сетей, и сообщать обо всех подозрительных и необычных операциях в ПФР своей страны<sup>32</sup>.

*Пояснения в отношении ведения учета.* Для целей разработки режима ПОД/ФТ, способствующего расширению доступа к финансовым услугам, важное пояснение в отношении ведения учета, проистекающее из пересмотренных рекомендаций ФАТФ и нового руководства, заключается в четко допускаемой в настоящее время гибкости относительно порядка составления и хранения учетных записей. Например, поставщики могут сканировать документы и хранить их электронные копии или физические фотокопии, либо же сотрудники могут вручную выписывать необходимые сведения<sup>33</sup>. Данная четко допускаемая гибкость позволяет органам регулирования адаптировать требования к ведению учета таким образом, чтобы они были практически выполнимыми и не требовали больших расходов от самых малых микрофинансовых организаций или даже самых широких и разнородных сетей агентов систем мобильного кошелька для приема и выдачи наличных средств.

*Пояснения в отношении мониторинга операций.* Учитывая отрицательные последствия для коммерческой деятельности и нормативной системы, которые могут создавать незаконные финансовые операции, поставщики основных финансовых услуг имеют стимул вкладывать большие средства в автоматизированный мониторинг операций и системы распознавания структуры сделок, а также в подготовку соответствующих кадров. Согласно пересмотренным рекомендациям ФАТФ и новому руководству, уровень и форма постоянного мониторинга клиентов и операций должны быть основаны на характере рисков. Таким образом, степень мониторинга должна определяться исходя из рисков, связанных с конкретным сегментом клиентов и теми продуктами или услугами, которыми они пользуются. Это означает, что эффективный с точки зрения затрат мониторинг может осущест-

31 Рекомендации ФАТФ, Рекомендация 11, стр. 15.

32 Рекомендации ФАТФ, Рекомендация 20, стр. 19.

33 Руководство по расширению доступа к финансовым услугам, пункт 111, стр. 39.

вляться вручную в случае малых микрофинансовых организаций, личные знания сотрудников которых позволяют им выявлять подозрительные операции, но он должен осуществляться с помощью сложных электронных систем мониторинга операций и распознавания структуры сделок в случае операторов сотовой связи, предлагающих услуги электронного кошелька через широкую сеть агентов<sup>34</sup>.

### **Услуги по переводу денежных средств работников-мигрантов и иных денежных средств**

*Услуги по переводу денежных средств работников-мигрантов и иных денежных средств и финансовая доступность.* Общеизвестно, что денежные переводы работников-мигрантов — то есть денежные средства, которые получающие доход работники пересылают на большие расстояния своим семьям или общинам — являются средством к существованию малообеспеченных семей (Dilip 2005). Трансграничные денежные переводы работников-мигрантов служат важной характеристикой экономики многих стран с низким уровнем дохода; таким образом, вызывает беспокойство то, что счета многих работников-мигрантов в настоящее время находятся под угрозой закрытия (см. вставку 5)<sup>35</sup>. В более общем плане возможности переводить денежные средства или ценности электронным путем — который является недорогим и удобным — из одного места в другое (что в рекомендациях ФАТФ именуется «услугами перевода денег или ценностей» [УПДЦ]) играют важную роль в расширении доступа к финансовым услугам, учитывая потенциал дальнейшего развития других финансовых услуг, которые необходимы малообеспеченным клиентам и которые они хотели бы получать (CGAP 2013)<sup>36</sup>.

*Технические компоненты услуг перевода денежных средств работников-мигрантов и других услуг перевода денег и ценностей.* Как было отмечено, в рекомендациях ФАТФ проводится различие между внутренними переводами денежных средств работников-мигрантов (когда задействуется режим ПОД/ФТ только одной страны) и трансграничными переводами денежных средств работников-мигрантов (когда необходимо учитывать, что задействуются режимы ПОД/ФТ, по крайней мере, двух стран — страны оправления и страны поступления средств)<sup>37</sup>. Кроме того, ввиду быстроты и частоты, с которой ценности могут перемещаться по электронным каналам, возможно на большие расстояния и потенциально в больших совокупных объемах (даже если отдельные операции являются небольшими), отдельная рекомендация была посвящена вопросу об «электронных переводах средств»<sup>38</sup> (как внутренних, так и трансграничных), которыми по определению ФАТФ являются любые электронные переводы<sup>39</sup>. Правила в отношении электронных переводов применяются к любого рода услугам перевода денег или ценностей, от крупных пакетных переводов в системе SWIFT до операций между отдельными физическими лицами через мелких операторов денежных переводов<sup>40</sup>. Однако для переводов, основанных на применении счетов, и разовых сделок применяются разные правила (при условии, что выполняются требования МПК в отношении отправителей и принимающих сторон)<sup>41</sup>.

В соответствии с рекомендациями ФАТФ и новым руководством, страны могут существенно ослабить требования к предоставлению информации по трансграничным электронным переводам на суммы менее 1000 долл. США/евро как в случае переводов с исполь-

34 Даже самые современные системы мониторинга операций и распознавания структуры сделок не устраняют необходимости привлечения к этой работе сотрудников или агентов, поскольку они могут подмечать такие характеристики своих клиентов, которые не отражаются автоматически собираемыми данными.

35 По оценкам Всемирного банка, в 2006 году в некоторых районах Сомали доля денежных переводов работников-мигрантов в ВВП достигала более 70%. См также Dilip (2012). В таких странах, как Таджикистан, их доля в ВВП оценивается в 47% (апрель 2013 года). См. <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/3349341288990760745/MigrationDevelopmentBrief20.pdf>

36 См. также Todoroki, Noor, Celik, and Kulathunga (2014).

37 В случае применения правил, регулирующих обязательства посредников, могут быть задействованы режимы ПОД/ФТ более чем двух стран; например, в переводе денежных средств работника-мигранта из Канады в Ямайку в качестве посредника может участвовать банк США, вследствие чего будут задействованы режимы ПОД/ФТ всех трех стран. Различия между внутренними и трансграничными переводами денежных средств работников-мигрантов проводятся в Рекомендации ФАТФ 16 (Электронные переводы средств).

38 В Глоссарии особых терминов, используемых в Пояснительной записке к Рекомендации 16, электронный перевод определяется как «любая операция, осуществляемая от имени отправителя через финансовое учреждение электронными средствами с целью сделать определенную сумму средств доступной лицу-получателю в получающем финансовом учреждении, независимо от того, являются ли отправитель и получатель одним и тем же лицом» (стр. 76).

39 Рекомендации ФАТФ, Рекомендация 16, стр. 17.

40 Цель Рекомендации 16 состоит в том, чтобы обеспечить немедленный доступ соответствующих органов и финансовых учреждений к базовой информации об отправителе и получателе электронного перевода. Рекомендация не охватывает дебетовые, кредитные или предоплатные карты, если они используются для покупки товаров или услуг и указывается идентификационный номер карты, что позволяет отслеживать всю платежную операцию. Однако рекомендация действует в тех случаях, когда данные платежные инструменты используются для осуществления денежных переводов между людьми.

41 Руководство ФАТФ по расширению доступа к финансовым услугам, стр. 25.

## Вставка 5. Трудности, возникающие в случае трансграничных переводов денежных средств работников-мигрантов в зоны конфликтов: пример Сомали

В постконфликтных и нестабильных государствах, таких как Сомали, денежные средства, поступающие от диаспор за границей, играют важную роль в выживании больших сегментов населения. Более того, учитывая низкую степень развития финансовой инфраструктуры страны, крайне сложно обеспечить выполнение обязательств, связанных с соблюдением режима ПОД/ФТ. Недавно ряд банков Великобритании, включая, в частности, банки HSBC и Barclays, приняли решение о прекращении хостинговых отношений с сотнями операторов денежных переводов в Сомали и других странах, как сообщалось, в силу обеспокоенности в отношении соблюдения требований ПОД/ФТ<sup>a</sup>. Примеру банков Великобритании все больше следуют банки других стран, из которых работники-мигранты отправляют денежные средства, например США<sup>b</sup>. В действительности в этом нет ничего нового: в последнее десятилетие крупные банки США и Канады шли на такие меры и ранее, хотя недавние действия Великобритании и США вызвали дополнительную волну гнева в средствах массовой информации из-за их серьезных гуманитарных последствий для Сомали<sup>c</sup>.

Правительство Великобритании пытается лучше понять и урегулировать ситуацию и создало для этой цели национальную «Целевую группу по трансграничным переводам денежных средств работников-мигрантов». Целевая группа состоит из соответствующих британских ведомств, включая Национальное агентство по вопросам преступности, Королевское агентство по сбору доходов и таможенным вопросам (национальное налоговое ведомство Великобритании) и Министерства международного развития Великобритании (ММР), и имеет годовой мандат на выработку рекомендаций по мерам политики, которые обеспечат сохранение жизненно важных формальных переводов денежных средств работников-мигрантов в нестабильные государства, такие как Сомали, при обеспечении достаточных гарантий для поставщиков и органов регулирования того, что риски обеспечения честности таких операций будут надлежащим образом контролиро-

ваться. Группа разработает свои руководящие принципы на основании следующего:

1. *Выявление рисков сопутствующих финансовых преступлений (под руководством Национального агентства по вопросам преступности)*. Это включает в себя проведение более детальных и адресных оценок рисков и предоставление соответствующей информации банкам и операторам денежных переводов с целью помочь им дифференцировать риски, возникающие при осуществлении операции с различными отправителями денежных средств.
2. *Совершенствование надзорных руководящих принципов (под руководством Королевского агентства по сбору доходов и делам таможи)*. Это повлечет за собой увеличение числа проверок со стороны правоохранительных органов, а также инспекций для выявления рисков, проводимых Королевским агентством по сбору доходов и делам таможи, что должно обеспечить уверенность в том, что несоблюдающие требования отправители денежных средств будут вынуждены внести изменения в свою деятельность или их предприятия будут закрыты. Королевское агентство по сбору доходов и делам таможи также организует дополнительное обучение для отправителей денежных средств с целью помочь им в соблюдении соответствующих требований.
3. *Создание и тестирование «безопасного коридора» в рамках пилотного проекта между Великобританией и Сомали (под руководством ММР)*. Реализация пилотного проекта позволит разработать и протестировать альтернативные механизмы, с помощью которых некоторые операторы денежных переводов смогут продолжить деятельность в Сомали при достаточных заверениях в надежности операций для банков-партнеров и органов регулирования. Ожидается, что эта работа приведет к выработке определенных нормативных, операционных и коммерческих моделей, которые могут быть использованы во всем мире с целью создания коридора для перевода денежных средств работников-мигрантов при сопоставимой рыночной конъюнктуре и динамике<sup>d</sup>.

- a. В мае 2013 года британский банк Barclays, в котором в то время, согласно оценкам, действовавшими в Великобритании операторами было открыто свыше двухсот счетов для перевода денежных средств, разослал уведомления о намерении закрыть по истечении 60 дней счета операторов денежных переводов, которые не отвечали новым критериям. См. <http://www.bankingtech.com/154562/barclays-under-fire-for-outrageous-remittance-closures/>. Barclays и некоторые другие банки разъяснили свои действия в выпущенном для общественности пресс-релизе. См., например, <https://www.newsroom.barclays.com/Press-releases/Barclays-statement-on-Money-Service-Businesses-aa8.aspx>. В то время как правительство Великобритании ищет альтернативные варианты, серьезное беспокойство вызывает драматические последствия этой меры для жизни миллионов людей. <http://www.theguardian.com/global-development/2013/jun/24/somalis-barclays-remittance> and <http://www.theguardian.com/global-development/2013/oct/16/barclays-somalia-remittances-court-ruling>, <https://theconversation.com/banks-move-on-money-remitters-but-will-it-really-combat-crime-16969>
- b. Крупные банки, такие как JPMorgan Chase (продукт Rapid Cash), Bank of America (продукт SafeSend) и подразделение Citigroup BANAMEX USA (действуя вследствие открытого федерального уголовного расследования в отношении отмывания денег), перестали предоставлять недорогостоящие услуги по переводу денежных средств, которыми широко пользовались некоторые группы мигрантов с низкими доходами, в частности иммигранты из Мексики, посылавшие денежные средства своим семьям на родину. Органы регулирования признали, что банки должны теперь инвестировать значительно большие средства в мониторинг движения денежных средств через их системы, либо же им могут быть начислены значительные штрафные санкции (Corkery 2014).
- c. В США операторы денежных переводов в Сомали стоят перед лицом аналогичных трудностей. См., например, National Public Radio (2014).
- d. Письменное заявление министерства, «Услуги по переводу денежных средств», Королевское казначейство (10 октября 2013 года) см. <http://www.parliament.uk/documents/commons-vote-office/October%202013/10%20October/2.CHANCELLOR-money-service-businesses.pdf>

зованием счетов, так и в случае разовых сделок<sup>42, 43</sup>. В случае данных операций минимальной требуемой информацией является следующая: (а) имя отправителя электронного перевода (отправителя денежных средств); (б) имя получателя (получателя денежных средств); и (с) номера счетов как отправителя, так и получателя (если перевод осуществляется между счетами) или, в противном случае, идентификационный номер операции. Важно отметить, что проверка информации о клиенте не требуется, если только поставщик не считает, что операция является подозрительной или необычной.

В случае внутренних электронных переводов (включая переводы денежных средств работников-мигрантов) на суммы менее 1000 долл. США/евро применяемые требования для переводов как на основе счетов, так и в форме разовых сделок, являются еще более малочисленными: необходимо указать только имя отправителя денежных средств, причем при оформлении операции может не быть необходимости в указании имени, если оно может быть сообщено принимающему финансовому учреждению или соответствующим органам иными способами, например при использовании номера счета или идентификационного номера операции, которые позволяют проследить всю операцию от отправителя до получателя<sup>44</sup>. Более того, в случае внутренних и международных переводов денежных средств работников-мигрантов, когда переводы денежных средств работников-мигрантов и иные денежные переводы производятся с использованием существующих счетов, нет необходимости в проведении НПК при каждом денежном переводе после того, как такая проверка была осуществлена при открытии счета<sup>45</sup>.

*Новое признание рисков, связанных с исключением из сферы финансовых услуг, в области перевода денежных средств работников-мигрантов и других услуг перевода денежных средств.* Пересмотренные

рекомендации ФАТФ и новое руководство отражают растущее признание того факта, что чрезмерно строгие требования НПК, которые не пропорциональны наблюдаемым рискам в области перевода денежных средств работников-мигрантов и других услуг по переводу денежных средств, угрожают достижению целей финансовой доступности и влекут за собой риск вытеснения малообеспеченных клиентов в сферу неформальных денежных переводов, что, в свою очередь, ограничивает возможности стран отслеживать операции и выявлять подозрительные тенденции. В Пояснительной записке к Рекомендации по электронным переводам указано, что для достижения целей рекомендации «страны должны иметь возможность проследить все электронные переводы», но они должны также принимать во внимание «риск ухода операций в «подполье» и важность охвата финансовыми услугами. ФАТФ не имеет намерения вводить жесткие стандарты или определять единый операционный процесс, которые могли бы негативно сказаться на платежной системе»<sup>46</sup>.

#### **Агенты и ПОД/ФТ**

*Агенты и финансовая доступность.* Во все большем числе стран агенты<sup>47</sup> используются банками и другими финансовыми организациями для уменьшения издержек и расширения масштабов работы с клиентами, имеющими низкие доходы — часто это клиенты, работа с которыми на основании традиционных филиальных услуг не приносит прибыли. Применяемые модели широко различаются между странами и даже внутри некоторых стран. Общей характеристикой агентов (согласно использованию этого термина в настоящей Обзорной статье) является то, что с розничными клиентами взаимодействует не законный поставщик финансовых услуг, а какая-то иная сторона, как правило, местное заведение розничной торговли, часто служащее пунктом приема и выдачи наличных средств и, возможно, выполняющее другие функции от имени поставщика финансовых услуг<sup>48</sup>.

42 Руководство ФАТФ по расширению доступа к финансовым услугам, стр. 38, и Рекомендации ФАТФ, Рекомендация ФАТФ 10, стр. 14.

43 Страны могут принять решение об установлении более низкого порога в рамках своих режимов ПОД/ФТ. В случае трансграничных электронных переводов на суммы свыше 1000 долл. США/евро (или более низкого порога) предоставляемая информация должна содержать: (а) имя отправителя; (б) номер счета отправителя, когда в процессе операции использовался счет; (с) адрес отправителя или номер государственного идентификационного документа, или идентификационный номер клиента, или дату и место рождения; (д) имя получателя; и (е) номер счета получателя, когда такой счет используется в процессе операции. Точность информации об отправителе должна быть удостоверена. Данная информация подлежит передаче по платежной цепи. См. Пояснительную записку к Рекомендации 16 (Трансграничные квалифицированные электронные переводы), пункт 6.

44 Рекомендации ФАТФ, Пояснительная записка к Рекомендации 16, стр. 72.

45 Как было указано во вставке 4, переводы денежных средств работников-мигрантов «на основании счетов» позволяют сократить частоту обновлений информации о личности клиента. Это означает, что нет необходимости в НПК при каждой операции перевода денежных средств работника-мигранта, если переводы осуществляются держателем с использованием одного и того же счета (после первой операции).

46 Рекомендации ФАТФ, Пояснительная записка к Рекомендации 16, стр. 71.

47 В данной Обзорной статье под агентом понимается любая третья сторона, действующая от имени банка (или иного принципала), будь то на основании агентского договора, сервисного договора или иного аналогичного соглашения.

48 ФАТФ следующим образом определяет термин «агент» для целей Рекомендаций 14 и 16: «агент означает любое физическое или юридическое лицо, предоставляющее услуги УПДЦ от имени поставщика УПДЦ, либо по договору с поставщиком, либо под его управлением» (Рекомендации ФАТФ, Общий глоссарий, стр. 110). Следует подчеркнуть, что ФАТФ противопоставляет «использование третьих сторон» (Рекомендация 17) отношениям аутсорсинга или агентским отношениям и указывает, что «третья сторона обычно уже имеет установленные отношения с клиентом. Эти отношения не зависят от отношений, которые клиенту предстоит установить со стороной, которая собирается полагаться на проверку третьей стороны. Третья сторона должна применять собственные процедуры для осуществления НПК. В этом состоит отличие от сценария аутсорсинга/агентского взаимодействия, согласно которому внешняя организация осуществляет меры НПК от имени делегирующего финансового учреждения в соответствии с его процедурами. При этом делегирующее финансовое учреждение контролирует эффективность реализации внешней организацией таких процедур» (Пояснительная записка к Рекомендации 17, стр. 77).

*Позиция ФАТФ в отношении агентов.* ФАТФ рассматривает агентов как ответвления поставщиков финансовых услуг, которые остаются ответственными за действия агентов и за соблюдение ими норм ФАТФ<sup>49</sup>. Это включает в себя изложенные выше требования в отношении НПК, ведения учета, мониторинга и направления сообщений о подозрительных операциях, а также охватывает услуги электронных переводов и переводов денег и ценностей. Роль, которую играют агенты в отношении ведения учета, мониторинга и направления сообщений о подозрительных операциях, может различаться исходя из применимой модели<sup>50</sup>, и часто имеются возможности использовать ту же инфраструктуру связи, по которой сведения об операциях передаются между поставщиками и агентами (например, с использованием мобильных телефонов) для облегчения соблюдения требований, в том числе при дистанционных операциях, хотя, как минимум, агенты должны участвовать в выявлении подозрительных операций и направлять сообщения о них, так как именно они напрямую взаимодействуют с клиентами (см. вставку б).

Связанные с услугами электронного перевода функции приема/выдачи денежной наличности<sup>51</sup> подпадают под определение ФАТФ услуг перевода денег и ценностей; таким образом, применимые к электронным переводам и услугам перевода денег и ценностей, распространяются на агентов, которые осуществляют такие функции от имени поставщиков услуг перевода денег или ценностей (см. «Счета и деловые отношения, разовые сделки и специальные правила в отношении электронных переводов и услуг перевода денег и ценностей»).

*Значение пересмотренных рекомендаций ФАТФ и нового руководства для использования агентами.* Предыдущий вариант Рекомендаций ФАТФ был принят еще до начала широкого применения агентов в той форме, в какой они используются в настоящее время во всем мире для финансовой доступности.

Ранее одной из трудностей на пути к использованию агентов служило принятое на страновом уровне толкование требования о том, что третьи стороны, на которых поставщик перекладывает выполнение обязанностей по НПК, должны быть «лицензированы или зарегистрированы» компетентными национальными органами<sup>52</sup>. Пересмотренные рекомендации ФАТФ по-прежнему требуют, чтобы поставщики услуг перевода денег или ценностей были лицензированы или зарегистрированы компетентными органами страны. Однако Рекомендация 14 однозначно допускает возможность выполнения такими поставщиками требования в отношении лицензирования или регистрации их агентов<sup>53</sup> путем простого ведения актуализированного списка своих агентов и предоставления его по требованию соответствующих компетентных органов<sup>54</sup>. Это важное положение, так как оно касается не только агентов банков и других традиционных поставщиков услуг перевода денег или ценностей, но также агентов всего диапазона эмитентов средств сохранения ценностей, которые соответствуют принятому ФАТФ определению поставщиков услуг по переводу денег или ценностей, чьи бизнес-модели, возможно, предусматривают использование широкой сети агентов, которые могут не подлежать лицензированию или регистрации по отдельности<sup>55</sup>.

Данное положение ФАТФ позволяет существенно сократить издержки, а также открывает возможности для доступа к финансовым услугам клиентов, исключенных из сферы финансовых услуг. Однако следует отметить, что услуги, предлагаемые через агентов банков и других аналогичных финансовых организаций во многих странах не всегда ограничиваются услугами по переводу денег или ценностей. Например, многие агенты участвуют в платежных операциях продавцов, которые не подпадают под принятое ФАТФ определение услуг по переводу денег или ценностей. Эти агенты могут, например, также участвовать в операциях микрострахования, предлагать сберегательные и кредитные продукты. Например, в случае

49 Действительно, в пересмотренных рекомендациях ФАТФ и новом руководстве четко указано, что даже в тех случаях, когда третья сторона, которая проводит операции с клиентами от имени поставщика, сама является финансовой организацией «надлежащим образом подпадающей под регулирование и надзор в области ПОД/ФТ со стороны компетентного органа», за поставщиком сохраняется конечная ответственность за установление и проверку личности клиента (Руководство ФАТФ по расширению доступа к финансовым услугам, стр.35).

50 «Функции ПОД/ФТ основной финансовой организации и ее агентов следует рассматривать как комплементарные и инклюзивные, учитывая то обстоятельство, что основная финансовая организация несет конечную ответственность за соблюдение всех применимых требований ПОД/ФТ» (Руководство ФАТФ по расширению доступа к финансовым услугам, стр.143).

51 Примером операций приема/выдачи наличных средств в связи с электронными переводами служит очная передача денежных средств работников-мигрантов в любой форме. Такие функции не включают операции приема/выдачи наличных средств для оплаты счетов, оплаты товаров и оказания других подобных услуг, предлагаемых в настоящее время агентами поставщиков финансовых услуг в постоянно растущем числе развивающихся стран.

52 Специальные рекомендации ФАТФ (2001 год, стр. 14, рек. CPV1 [альтернативные переводы денежных средств работников-мигрантов]).

53 ФАТФ приняла специальное определение для агентов поставщиков услуг перевода денег и ценностей, которые в Общем глоссарии определяются как «любое физическое или юридическое лицо, предоставляющее услуги перевода денег или ценностей от имени поставщика УПДЦ, либо по договору с поставщиком, либо под его управлением» (Рекомендации ФАТФ, стр. 110).

54 Рекомендации ФАТФ, Рекомендация 14, стр. 17.

55 В случае всех агентов, подпадающих под определение ФАТФ, поставщик УПДЦ должен включать их в свои программы ПОД/ФТ и осуществлять мониторинг на предмет выполнения этих программ (Рекомендации ФАТФ, Рекомендация 14, стр.17).

### Вставка 6. Использование агентов для обеспечения соблюдения требований ПОД/ФТ: пример трех эмитентов электронных денег

В таблице В6-А показано, какие участники *операционно* задействованы в обеспечении соблюдения требований ПОД/ФТ от имени эмитентов электронных денег на отдельных этапах типовых операций между физическими лицами. Сравнение было составлено на основе предположения, что клиенты имеют зарегистрированные электронные кошельки у соответствующих эмитентов электронных денег, и поэтому их операции следует рассматривать как операции, основанные на использовании счетов, а не как разовые сделки.

Методы обеспечения соблюдения требований ПОД/ФТ могут существенно различаться между эмитентами электронных денег вследствие различий в бизнес-моделях, используемых во всем мире. Таким образом, принципы работы трех выбранных эмитентов электронных денег — M-PESA в Кении, G-Cash в Филиппинах и Easypaisa в Пакистане — могут быть не применимы для других бизнес-моделей.

**Таблица В6-А. Использование агентов для обеспечения соблюдения требований ПОД/ФТ**

	M-PESA	G-Cash	Easypaisa
Открытие электронного кошелька	А, КК	КК	А, ЦБ
Участники операций приема/выдачи денежных средств	А, АТМ	А, АТМ	А, АТМ, Ф
Установление личности для целей операций приема/выдачи денежных средств	А	А	А
Проверка личности для целей операций приема/выдачи денежных средств	А, КК	А, КК	ЦБ
Мониторинг операций между физическими лицами	КК	КК	ЦБ
Заочное открытие счетов*	А, К, КК	А, К, КК	А, Ф, ЦБ
Ведение учета	А, КК, Др.	А, КК, Др.	К, ЦБ, Др.
Подача отчета о подозрительных операциях**	А, К, КК	А, КК	К, ЦБ
Блокирование подозрительных операций	А, КК	А, КК	ЦБ

\* Для целей данной таблицы термин «очное» означает, что открытие счета происходит в отделении или другом помещении, в котором работают сотрудники финансового учреждения, не используются агенты и не допускается автоматическая самостоятельная регистрация клиентов для использования электронного кошелька.

\*\* Для целей данной таблицы направление отчетов о подозрительных операциях касается участников, которые в операционном отношении могут быть причастными в какой-либо форме к информированию о подозрительных операциях, а не тех, кто юридически уполномочен сообщать о подозрительных операциях.

А = агент; АТМ = банкомат; Ф = персонал филиала; К = клиенты; ЦБ = центральный банк; КК = «комплаенс-контроль» – центральное подразделение, ответственное за обеспечение соблюдения требований; NA = не применимо (процедуры не применяются); Др. = другие участники, осуществляющие аутсорсинговые операции по поручению центрального подразделения, ответственного за обеспечение выполнения требований.

Источник: M-PESA, G-Cash, Easypaisa, 2014.

M-Shwari в Кении агенты помогают получать доступ к сберегательным и кредитным продуктам; агенты управляются оператором сотовой связи, хотя юридически поставщиком кредитов и сберегательных счетов остается банк<sup>56</sup>. В случае таких агентов национальный режим ПОД/ФТ должен устанавливать степень контроля (как со стороны нанимающих их поставщиков, так и со стороны соответствующих органов),

соответствующий тем услугам, которые предлагаются агентами, а также связанному с ними риску.

Новое руководство ФАТФ также учитывает важную роль агентов в обеспечении режима, который, с точки зрения ПОД/ФТ, способствовал бы расширению доступа к финансовым услугам по ряду аспектов. В настоящее время можно говорить о понимании характера деятельности типичных предприятий по

<sup>56</sup> См. <https://www.safaricom.co.ke/personal/m-pesa/m-pesa-services-tariffs/m-shwari>. Поскольку в основе Рекомендаций ФАТФ лежат различные виды деятельности, а не типы организаций, в том случае, если небанковские и банковские агенты в определенной стране предлагают идентичные финансовые услуги, на них должен распространяться один и тот же национальный режим ПОД/ФТ.

оказанию розничных услуг, которые выполняют функции агентов при обеспечении доступа к финансовым услугам неохваченных слоев населения, равно как и о том, что они видят только часть операций, производимых соответствующими клиентами<sup>57</sup>.

## Часть II. Обеспечение выполнения требований — новая методология оценки ФАТФ

ФАТФ отличается от других глобальных нормативных органов тем, что она имеет комплексный механизм для оценки соблюдения всех ее стандартов, а также коллегиальный механизм для решения проблем с соблюдением требований<sup>58</sup>. Новая методология оценки имеет потенциально большое значение для финансовой доступности. В частности, наиболее важным представляется то новое внимание, которое уделяется национальным режимам ПОД/ФТ, учитывая тот факт, что проводящие оценку эксперты теперь могут учитывать как непреднамеренное лишение доступа к финансовым услугам, так и меры, принятые для расширения финансовой доступности, в качестве факторов, которые могут влиять на эффективность систем с точки зрения достижения поставленных целей.

### Справочная информация

#### Взаимные оценки ФАТФ

В настоящее время готовится четвертый раунд отчетов по взаимным оценкам ФАТФ, которые служат способом определения степени соблюдения стандартов ФАТФ. Все государства-члены ФАТФ и РГТФ, которые вместе взятые составляют практически все страны мира, участвуют в оценках, которые проводятся ФАТФ и РГТФ<sup>59</sup>.

Взаимные оценки проводятся либо группами экспертов по ПОД/ФТ, представляющими государства-члены ФАТФ и РГТФ, либо группами специалистов под руководством Всемирного банка или МВФ. Такие оценки являются совместным мероприятием, в котором

участвуют группы экспертов и сами оцениваемые страны. По итогам оценки составляется совместный отчет об оценке, который представляется на утверждение пленарного заседания ФАТФ (в том числе в случае взаимных оценок, проводимых МВФ или Всемирным банком) или соответствующего РГТФ. Эти отчеты подлежат публикации, и странам, в случае которых делается вывод о недостаточном соблюдении требований, предлагается усовершенствовать режим ПОД/ФТ на основе содержащихся в отчете рекомендаций. После публикации отчетов проводится процедура изучения выполнения рекомендаций, в рамках которой страны отчитываются о прогрессе, достигнутом в устранении выявленных недостатков.

#### Списки ФАТФ и их значение

Если в отчете о взаимной оценке указывается на какие-либо недостатки, это может иметь отрицательные последствия для экономики страны<sup>60</sup>. Данные возможные отрицательные последствия возрастают, если страна указывается в одном из публикуемых ФАТФ списков юрисдикций с высоким риском, в которых выявлены существенные недостатки и которые не достигли достаточного прогресса в их устранении. Процедура составления списков осуществляется под контролем Группы по обзору международного сотрудничества ФАТФ (ICRG)<sup>61</sup>. Страны передаются на рассмотрение ICRG, если согласно последнему отчету о взаимной оценке ими превышен определенный порог ключевых недостатков, они не участвуют в глобальной сети в качестве члена ФАТФ или РГТФ или их дело вынесено на рассмотрение любым другим государством-членом ФАТФ. Каждая страна, дело которой передано на рассмотрение ICRG, имеет возможность направить своих представителей в соответствующую региональную группу по обзору ICRG для очного обсуждения отчета, а также имеет возможность разработать совместно с ФАТФ план действий по преодолению указанных недостатков. Согласованный план действий не подлежит публикации и служит основой для оценки достигнутого прогресса. ФАТФ в особенности требует, чтобы каждой юрисдикцией, которая проходит такой обзор, были приняты поли-

57 «Компании по оказанию розничных услуг обычно имеют информацию только о части операций, осуществляемых их клиентами (то есть о тех операциях, которые проводятся через их предприятие)» (Руководство ФАТФ по расширению доступа к финансовым услугам, стр. 43).

58 Базельский комитет по банковскому надзору имеет программу оценки соблюдения требований Базельского соглашения по капиталу III на страновом уровне, но данная программа не включает в себя оценку соблюдения всего комплекса нормативов и руководящих принципов Базельского комитета (программа оценки последовательности регулирования в соответствии с Базельскими нормативами III от апреля 2012 года). См. <http://www.bis.org/publ/bcbs216.pdf>.

59 График взаимных оценок ФАТФ и РГТФ по состоянию на апрель 2014 года; оценки проводятся ФАТФ, РГТФ, МВФ или Всемирным банком; см. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/assessments/Global-Assessment-Calendar.pdf>. Политика ФАТФ заключается в том, что государства члены ФАТФ, которые одновременно являются членами ФАТФ и РГТФ, такие как Мексика, проходят совместную оценку этими органами.

60 См. <http://allafrica.com/stories/201404100466.html> (9 апреля 2014 года).

61 Согласно информации по состоянию на июнь 2014 года, ФАТФ в настоящее время пересматривает процедуры ICRG с целью приведения их в соответствие с процедурой изучения выполнения рекомендаций в рамках нового четвертого раунда взаимных оценок.

тические обязательства на высоком уровне в отношении реализации плана действий, который подлежит актуализации по мере проведения реформ. ФАТФ публикует информацию о достигнутом прогрессе (или отсутствии прогресса) в реализации плана действий, а также обоснование для принятия плана действий, что служит важным механизмом коллегиального давления на страны для совершенствования их режимов ПОД/ФТ.

Публикуемые ФАТФ различного уровня списки юрисдикций с высоким риском, которые в обиходе именуется «серыми, темно-серыми и черными списками»,

как показано в таблице 1, влекут за собой четыре типа возможных рекомендаций ФАТФ о принятии мер (принимаются государствами-членами ФАТФ путем консенсуса на проводимых три раза в год пленарных заседаниях ФАТФ).

ФАТФ не имеет самостоятельных полномочий для введения санкций. Однако Рекомендация 19 гласит, что страны должны требовать от финансовых организаций применения расширенных мер надлежащей проверки, когда к этому призывает ФАТФ и «применять соответствующие контрмеры, если к этому призывает ФАТФ». В прошлом все призывы ФАТФ к

**Таблица 1. Открытые списки ФАТФ по состоянию на июнь 2014 года**

Категория списка ФАТФ	Рекомендуемые меры ФАТФ	Количество стран
<b>ЧЕРНЫЙ (с рекомендацией о принятии контрмер)</b> Юрисдикции с высоким риском, отказывающиеся от сотрудничества	«ФАТФ призывает государства-члены и другие юрисдикции применить контрмеры для защиты международной финансовой системы от сохраняющихся существенных рисков отмывания денег и финансирования терроризма, исходящих от указанных юрисдикций».	2
<b>ЧЕРНЫЙ</b> Юрисдикции, которые не достигли достаточного прогресса в устранении недостатков или не приняли обязательств о выполнении плана действий, разработанного совместно с ФАТФ для устранения недостатков	«ФАТФ призывает государства-члены учитывать риски, связанные с недостатками, существующими в каждой юрисдикции».	4
<b>ТЕМНО-СЕРЫЙ</b> Юрисдикции, которые не достигли достаточного прогресса	«ФАТФ еще не пришла к выводу о том, что следующими юрисдикциями достигнут достаточный прогресс в осуществлении плана действий, согласованных с ФАТФ. Наиболее важные пункты планов действий и/или большинство пунктов планов действий не были выполнены. Если данные юрисдикции не примут достаточных мер для выполнения важных компонентов планов действий до [дата], ФАТФ примет решение о признании таких юрисдикций не соблюдающими согласованные планы действий и будет дополнительно рекомендовать государствам-членам учитывать риски, связанные с недостатками, существующими в указанных юрисдикциях».	0
<b>СЕРЫЙ</b> Юрисдикции, которые приняли «политические обязательства на высоком уровне по преодолению недостатков путем осуществления плана действий, разработанного совместно с ФАТФ»	«ФАТФ призывает данные юрисдикции оперативно завершить выполнение планов действий в рекомендованные сроки. ФАТФ будет внимательно следить за выполнением планов действий и призывает свои государства-члены учитывать предоставленную [ФАТФ] информацию [по этим странам]».	22

Источник: ФАТФ, <http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/public-statement-june-2014.html> И <http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/fatf-compliance-june-2014.html>



принятию мер соблюдались, особенно призывы в отношении стран, которые определяются как страны с высоким риском и отказывающиеся от сотрудничества<sup>62</sup>.

Для стран, включенных в серый список, последствия могут быть менее сильными, чем для стран, включенных в черный список, включая те страны, в отношении которых предлагается принятие контрмер, хотя такие последствия могут быть по-прежнему существенными и касаться не только решений, принимаемых иностранными финансовыми организациями в отношении деловых связей с соответствующими странами, но также решений о заключении договоров и осуществлении инвестиций, принимаемых компаниями во всем спектре экономической деятельности<sup>63</sup>.

К сожалению, существует лишь небольшой объем эмпирических данных об анализе совокупных экономических последствий включения стран в такие списки; экономистами до сих пор также не было широко изучено экономическое значение потоков криминальных средств<sup>64</sup>.

## Новая методология оценки и финансовая доступность

### Компоненты методологии оценки и взаимосвязь между ними

Ввиду потенциальных боязнь получить отрицательное заключение в отчете о взаимной оценке в прошлом приводила к «чрезмерному соблюдению» некоторыми странами ряда требований рекомендаций ФАТФ, что иногда особенно отрицательно сказывалось на обеспечении доступа к финансовым услугам (Isern and de Koker 2009). Методология оценки, которая применялась до пересмотра рекомендаций ФАТФ в 2012 году, заключалась главным образом в оценке того, в какой степени режим ПОД/ФТ страны соответствует техническим предписаниям стандартов ФАТФ. Эффективность режима служила только переменной для уточнения рейтинга. Новая методология оценки в корне меняет данный подход, так как в дополнение к компоненту технической оценки вводится компонент анализа *эффективности* режима ПОД/ФТ, то есть той

степени, в которой режим действительно достигает поставленных целей борьбы с отмыванием денег и предотвращения финансирования терроризма. Например, новая методология оценки требует вынесения заключения о том, соответствуют ли предписанные превентивные меры ПОД/ФТ реально существующим рискам, что влияет на общую эффективность режима ПОД/ФТ. Страна с пренебрежительно малым внутренним рынком капитала и высоким объемом наличных операций может быть признана как имеющая неэффективный режим ПОД/ФТ, если она выделяет значительные денежные и кадровые ресурсы для осуществления контроля за реестрами компаний и организациями сектора ценных бумаг, вместо того чтобы сосредоточить внимание на областях высокого риска. Напротив, эффективный режим ПОД/ФТ для высоко развитого финансового центра, предоставляющего легко доступные услуги регистрации компаний, должен включать в себя тщательное наблюдение за такой деятельностью и выделение достаточных соответствующих ресурсов (Pesme and Van Der Does 2014).

Эффективность и техническая оценка являются взаимосвязанными компонентами. В большинстве случаев низкий уровень соблюдения технических требований, вероятно, будет вести к низкой эффективности. Например, отсутствие надлежащей нормативно-правовой базы для борьбы с отмыванием денег и противодействия финансированию терроризма будет означать, что власти не имеют достаточных юридических оснований для предотвращения — или, возможно даже, расследования — финансовых преступлений и другой незаконной деятельности<sup>65</sup>. Данный технический недостаток, как правило, также определяет низкую эффективность национального режима ПОД/ФТ.

Кроме того, страна, имеющая высокий уровень соблюдения технических требований, может не иметь режима ПОД/ФТ, который был бы столь же эффективным в отношении существующих в ней рисков. Это особенно важно с точки зрения финансовой доступности. Например, страной могут быть приняты надлежащие технические меры в области ПОД/ФТ,

62 Например, в Открытом заявлении ФАТФ от февраля 2014 года по Ирану и Северной Корее государствам-членам ФАТФ и другим юрисдикциям было рекомендовано ввести контрмеры (которые могут быть истолкованы как включающие санкции) «для защиты международной финансовой системы от сохраняющихся существенных рисков отмывания денег и финансирования терроризма, исходящих от этих юрисдикций». <http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnoncooperativejurisdictions/documents/fatf-public-statement-oct-2013.html>. См. также Wright (2008).

63 См. Вурон (2014). См. также Halliday, Levi, and Reuter (2014).

64 Объем научной литературы по данному вопросу невелик, но МВФ было опубликовано исследование макроэкономических последствий санкций ПОД/ФТ для некоторых стран. См. IMF (2011, p. 82–83).

65 Например, многие страны имеют законы и нормативные акты в области ПОД, которые соответствуют рекомендациям ФАТФ, но не имеют законов и нормативных актов в области ФТ, которые в достаточной степени соответствовали бы требованиям ФАТФ. См., например, <http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/public-statement-feb-2014.html>. В действительности в настоящее время главной причиной включения многих стран в списки ФАТФ является отсутствие эффективных или достаточных законов и нормативных актов в области ФТ.

защищающие формальные финансовые услуги от злоупотребления преступниками, но эти меры, в свою очередь, могут быть столь строгими или столь дорогостоящими, что большинство населения вынуждено пользоваться неформальными услугами.

Отправной точкой каждой оценки, касающейся как технического компонента, так и компонента эффективности, служит выявление, понимание и оценка экспертами страновых рисков, а также контекста появления рисков (в его самом широком понимании) и их элементов<sup>66</sup>. В этой связи установлены четыре широкие области, которые должны учитывать эксперты — риски, существенность, структурные элементы и контекстуальные факторы<sup>67</sup>:

- Характер и степень *рисков* отмывания денег и финансирования терроризма в стране.
- Положение дел в стране, влияющее на *существенность* различных рекомендаций (например, модель экономики страны и ее финансового сектора).
- *Структурные элементы*, образующие фундамент режима ПОД/ФТ (например, политическая стабильность; принятые на высоком уровне обязательства по преодолению недостатков в области ПОД/ФТ; стабильные учреждения, отвечающие требованиям к подотчетности, целостности и прозрачности; главенство права; и дееспособная, независимая и эффективная судебная система).
- Другие *контекстуальные факторы*, которые могут влиять на способ реализации и эффективность мер ПОД/ФТ (такие как зрелость и развитость регуляторного и надзорного режима в стране; уровень коррупции; и влияние мер по борьбе с коррупцией или степень исключения из сферы финансовых услуг)<sup>68</sup>.

#### **Компонент технического соответствия**

Компонент технического соответствия новой Методологии оценки предназначен для оценки соответствия правовой, регуляторной и надзорной основы режима ПОД/ФТ страны техническим требованиям ФАТФ, например для определения того, приняты ли страной законы о том, что отмывание денег и финансирование терроризма являются уголовно наказуемым преступлением, как это предписывается требованиями, и были ли созданы и наделены соответствующими полномочиями необходимые органы регулирования. При оценке технического соответствия рассматривается не эффективность законов и органов, а сам факт их наличия и их достаточности с точки зрения технических стандартов ФАТФ. Эксперты делают заключение по каждой из рекомендаций ФАТФ относительно степени соблюдения страной установленных стандартов. Существует четыре возможных уровня соответствия: соответствует, в значительной степени соответствует, частично соответствует и не соответствует<sup>69</sup>.

#### **Компонент эффективности**

Цель высокого уровня, промежуточные результаты и непосредственные результаты. В Методологии оценки эффективность определяется как «степень, в которой достигаются поставленные задачи»<sup>70</sup>. «Цель высокого уровня» для любого оцениваемого режима ПОД/ФТ состоит в том, что «финансовые системы и экономика в более широком смысле защищены от угроз отмывания денег, финансирования терроризма и финансирования распространения оружия массового уничтожения, тем самым укрепляя целостность финансового сектора и способствуя его защищенности и безопасности»<sup>71</sup>. «Промежуточные результаты» способствуют достижению «целей высокого уровня» и заключаются в следующем:

66 Дополнительную информацию об основных составляющих оценки рисков см. в документе FATF (2013с, р. 21).

67 См. Методологию оценки, стр. 5 и 130. Согласно Образцу отчета о взаимной оценке, отчет должен содержать раздел, в котором определялись бы основные меры политики и цели страны в области борьбы с отмыванием денег и противодействия финансированию терроризма, «указывались бы другие более широкие цели политики (такие как финансовая доступность), которые влияют на стратегию ПОД/ФТ», и, кроме того, эксперты «должны отмечать любые другие контекстуальные факторы, которые могут существенно влиять на эффективность национальных мер ПОД/ФТ», включая такие аспекты, как финансовая доступность (Методология оценки, приложение II, «Образец отчета о взаимной оценке», стр.130).

68 ФАТФ проводит различие между «структурными элементами» и «другими контекстуальными факторами», хотя между ними возможны совпадения. Структурные элементы определяют базовые условия применения мер ПОД/ФТ, в то время как «другие контекстуальные факторы» включают в себя более широкую совокупность факторов, влияющих на общее соблюдение технических требований и эффективность режима (включая особые контекстуальные факторы, которые может быть трудно классифицировать по трем другим ключевым критериям).

69 В исключительных случаях рекомендация может также быть определена как неприменимая (Методология оценки, стр. 11).

70 Методология оценки, стр. 14.

71 Методология оценки, стр. 14.

- политика, координация и взаимодействие снижают риски отмывания денег и финансирования терроризма;
- созданы препятствия проникновению в финансовый и другие сектора преступных доходов и денежных средств в поддержку терроризма, либо же такие доходы и средства выявляются данными секторами, которые направляют о них сообщения;
- угрозы отмывания денег обнаруживаются и блокируются, а преступники наказываются и лишаются незаконных доходов. Угрозы финансирования терроризма обнаруживаются и блокируются, террористы лишаются ресурсов, а те, кто финансирует терроризм, наказываются, что способствует предотвращению террористических актов<sup>72</sup>.

Оценка эффективности не должна быть непосредственно сосредоточена на промежуточных результатах или целях высокого уровня и скорее должна быть направлена на оценку того, в какой степени страной были достигнуты 11 «непосредственных результатов» (см. вставку 7).

В помощь экспертам против каждого непосредственного результата в Методологии оценки приводятся характеристики эффективного режима ПОД/ФТ с точки зрения соответствующего результата. В данных ячейках описываются ситуации, в которых действия страны могут считаться эффективными в плане достижения соответствующих результатов, а также устанавливаются опорные показатели для проведения оценки. Они также служат для соотнесения непосредственных результатов с соответствующими исходными рекомендациями ФАТФ<sup>73</sup>.

Кроме того, для каждого непосредственного результата установлен перечень «основных вопросов», которые должны учитываться при определении того, был ли достигнут результат, а также приводятся примеры информации и факторы, которые могут служить основанием для принятия определенного решения. Основные вопросы — это обязательные вопросы, на которые эксперты должны дать ответ при определении эффективности действий страны для достижения каждого из результатов.

Для каждого непосредственного результата существует четыре возможных рейтинга эффективности, которые основаны на том, в какой степени решаются и учитываются основные вопросы и характеристики:

### **Вставка 7. Непосредственные результаты, указывающие на эффективность режима ПОД/ФТ<sup>а</sup>**

1. Риски отмывания денег и финансирования терроризма понимаются и, если это необходимо, на национальном уровне координируются действия по борьбе с отмыванием денег, финансированием терроризма и распространения оружия массового уничтожения.
2. Международное сотрудничество обеспечивает необходимую информацию, оперативные финансовые данные, доказательства и способствует деятельности, направленной против преступников и их активов.
3. Надзорные органы должным образом осуществляют надзор, контролируют и регулируют финансовые учреждения и УНФПП в части выполнения требований по ПОД/ФТ соразмерно имеющимся рискам.
4. Финансовые учреждения и УНФПП должным образом применяют превентивные меры в сфере ПОД/ФТ соразмерно их рискам, и сообщают о подозрительных операциях.
5. Предотвращено использование в противозаконных целях юридических лиц и образований для отмывания денег и финансирования терроризма, а информация касательно бенефициарного владения ими беспрепятственно доступна компетентным органам.
6. Оперативные данные финансовой разведки и вся другая относящаяся к делу информация должным образом используется компетентными органами для проведения расследований по фактам отмывания денег и финансирования терроризма.
7. Преступления и деятельность, связанные с отмыванием денег, расследуются, а правонарушители преследуются по закону и подвергаются эффективному, соразмерному и оказывающим сдерживающее воздействие санкциям.
8. Преступные доходы и средства совершения преступлений конфискуются.
9. Преступления и деятельность, связанные с финансированием терроризма, расследуются, а лица, финансирующие терроризм, преследуются по закону и подвергаются эффективным, соразмерным и оказывающим сдерживающее воздействие санкциям.
10. Террористам, террористическим организациям и тем, кто их финансирует, препятствуют в сборе, перемещении и использовании денежных средств, а также в использовании в противозаконных целях некоммерческого сектора.
11. Лицам и организациям, причастным к распространению оружия массового уничтожения, препятствуют в сборе, перемещении и использовании денежных средств, согласно соответствующим Резолюциям Совета Безопасности ООН.

а. Методология оценки, стр. 15.

<sup>72</sup> Методология оценки, стр. 14.

<sup>73</sup> Вполне предсказуемо то, что, по крайней мере, элементы Рекомендации 1 (РОП) признаются коррелирующими с большим числом непосредственных результатов, непосредственным результатом 1 и непосредственными результатами 3-10.

высокий уровень эффективности, значительный уровень эффективности, умеренный уровень эффективности и низкий уровень эффективности.

*Элементы оценки эффективности, связанные с расширением доступа к финансовым услугам.* Большинство непосредственных результатов, по крайней мере, в той или иной степени связаны с расширением доступа к финансовым услугам, а непосредственные результаты 1, 3 и 4 имеют наиболее прямое отношение к расширению доступа к финансовым услугам<sup>74</sup>. Более того, тот общий мандат, которым Методология оценки наделяет экспертов для анализа общей структуры присущих стране рисков отмывания денег и финансирования терроризма, существенность различных рекомендаций в контексте страны, структурные элементы, такие как политическая стабильность и главенство права, и контекстуальные факторы, включая уровень обеспечения доступа к финансовым услугам, означает, что аспекты финансовой доступности могут играть важную роль в оценках эффективности.

Как указано во вставке 8, следует особо выделить следующие тематические вопросы, затрагивающие различные промежуточные результаты.

*Значение оценки эффективности для финансовой доступности.* Оценка эффективности может оказать значительное положительное воздействие на страны, которые еще не приняли всех мер для обеспечения финансовой доступности. Вопросы оценки, касающиеся мер, принятых для содействия расширению доступа к финансовым услугам, а также касающиеся того, насколько меры ПОД/ФТ могут препятствовать законному использованию формальной финансовой системы, должны помочь сконцентрировать на этих проблемах внимание стран, которые не способствуют расширению доступа к финансовым услугам или ввели меры ПОД/ФТ, которые препятствуют такому доступу. Эксперты могут также рекомендовать странам принять практические шаги для преодоления рисков, связанных с исключением из сферы финан-

совых услуг. В этом случае проводимая оценка может оказать положительное влияние на политику финансовой доступности.

В случае стран, которые приняли меры для финансовой доступности, включающие в себя упрощенный режим НПК, при проведении оценки эффективности особое внимание будет уделяться качеству проведенных оценок риска и их документальному оформлению как со стороны разработчиков политики, так и поставщиков услуг, так как экспертам важно получить доказательства уменьшения рисков отмывания денег и финансирования терроризма. Если поставщикам разрешается применять упрощенные меры НПК, в то время как риски не были должным образом оценены и в действительности являются высокими, эффективность режима ПОД/ФТ может получить негативную оценку, что, в свою очередь, может в будущем создать трудности при проведении в данной стране политики финансовой доступности.

В отличие от предыдущей методологии оценки, в которой основное внимание уделялось техническому соответствию стандартам ФАТФ, компонент эффективности в рамках нового раунда оценок будет в целом в большей мере сфокусирован на особых страновых условиях и факторах. Новая методология оценки в большей степени, чем предыдущая методология, требует, чтобы эксперты учитывали обстоятельства страны при разработке, определении масштабов и проведении оценок; кроме того, компонент эффективности будет носить страновой характер, в том числе в плане взвешивания рисков отмывания денег и финансирования терроризма в условиях исключения из сферы финансовых услуг. С одной стороны, это освобождает разработчиков политики от необходимости применения единого подхода во всех случаях, без учета конкретных обстоятельств на местах. С другой стороны, эксперты будут реже использовать в качестве опорных показателей оценки других стран<sup>75</sup>.

<sup>74</sup> В Методологии оценки отмечается, что непосредственные результаты не являются независимыми друг от друга. Во многих случаях вопрос, рассматриваемый, в частности, в рамках одного непосредственного результата, будет также способствовать достижению других результатов (Методология оценки, стр.19).

<sup>75</sup> Проведенные Южной Африкой в середине 2000-х годов реформы НПК, например, были изучены другими странами, которые рассматривали возможность принятия аналогичных подходов к обеспечению более широкого доступа к финансовым услугам, но прежде чем принимать собственные национальные инициативы, некоторые страны хотели узнать, как эксперты ФАТФ оценят эти меры в Отчете о взаимной оценке Южной Африки 2009 года.

## Вставка 8. Оценки эффективности: каковы конкретные возможности финансовой доступности?

**Вопросы финансовой доступности могут быть включены в перечень вопросов, заслуживающих повышенного внимания** — характер и масштабы исключения из сферы финансовых услуг и принятые меры для финансовой доступности могут быть включены в перечень вопросов, требующих повышенного внимания экспертов, который прилагается к справке по подлежащим изучению вопросам, составляемой до начала взаимной оценки (FATF 2013e, стр. 8).

**Оценке подлежат риски и степень соответствия основанных на оценке рисков мер для менее рискованных продуктов и услуг, имеющих своей целью финансовую доступность** — основные вопросы, которые должны быть рассмотрены в связи с промежуточным результатом 1 (касающемся оценки и уменьшения рисков), сосредоточены на общем качестве национальных систем уменьшения рисков отмыwania денег и финансирования терроризма. От экспертов, в частности, требуется изучить то, как оценки рисков были использованы для обоснования исключений или принятия упрощенных мер при сценариях пониженного риска. Ввиду того значения, которое оценки рисков и уменьшение рисков имеют в рамках пересмотренных рекомендаций ФАТФ, вопросы рисков также поднимаются при оценке ряда других непосредственных результатов, в частности непосредственных результатов 3 и 4.

**Изучению подлежит степень исключения из сферы финансовых услуг** — при оценке эффективности режима ПОД/ФТ страны эксперты должны учитывать различные структурные и контекстуальные факторы. Одним из особо упоминаемых факторов, которые должны быть приняты во внимание, является степень исключения из сферы финансовых услуг<sup>а</sup>. Учитывая то, что при утверждении мандата государствами-членами ФАТФ мандата организации на 2012-2020 годы исключение из сферы финансовых услуг получило формальное признание в качестве одного из рисков отмыwania денег и финансирования терроризма, были созданы предпосылки для негативной оценки экспертами эффективности режима ПОД/ФТ, который в недостаточной степени использует установленные в рекомендациях ФАТФ возможности для гибкого применения мер с целью расширить доступ к финансовым услугам для

тех групп населения, которые в настоящее время исключены из сферы финансовых услуг, что позволит им проводить отслеживаемые операции в рамках формальной финансовой системы.

**Оценке могут подлежать неформальные и нерегулируемые услуги** — эксперты могут запрашивать данные о размере, составе и структуре финансового сектора страны и ее неформального и нерегулируемого сектора для определения относительного размера, значения и существенности каждого из них. Если значительный объем операций в определенной стране проводится вне формального и регулируемого сектора, это может быть свидетельством проведения такой политики органами надзора и регулирования, которая не является эффективной в плане достижения промежуточного результата 3 (касающегося регулирования и надзора). Примеры факторов, которые могут лечь в основу заключения о достижении промежуточного результата 3, включают то, в какой степени меры, принимаемые органами регулирования и надзора, препятствуют использованию формальной финансовой системы<sup>б</sup>.

**Степень исключения из сферы финансовых услуг и меры, принимаемые для обеспечения финансовой доступности, могут стать предметом анализа** — непосредственный результат 4 (касающийся управления институциональным риском и соблюдения требований) наводит на вопрос о том, не препятствует ли то, каким образом реализуются меры ПОД/ФТ, законному использованию формальной финансовой системы, а также какие меры принимаются для финансовой доступности. Например, общий подход к осуществлению регулирования и надзора в стране может, в числе других факторов, привести к «чрезмерному соблюдению» требований со стороны поставщиков, то есть к принятию мер контроля в рамках режима ПОД/ФТ, которые не пропорциональны рискам, возникающим при расширении доступа к финансовым услугам, что может препятствовать законному использованию потенциальными клиентами формальной финансовой системы и вести к укоренению практики исключения из сферы финансовых услуг.

а. Методология оценки, стр. 6.

б. Методология оценки, стр. 97-98.

## Часть III. Задачи на будущее — возможности для прогресса на страновом уровне и прогнозируемые трудности, требующие принятия дополнительных мер

Большой объем принятых ФАТФ в 2012 и 2013 годах документов — включая Министерскую декларацию

ФАТФ о том, что исключение из сферы финансовых услуг влечет за собой риск отмыwania денег и финансирования терроризма; пересмотренные рекомендации ФАТФ; руководства по расширению доступа к финансовым услугам и по новым платежным продуктам и услугам; и новая Методология оценки — знаменует собой особо продуктивный период быстрой эволюции стандартов и руководств по ПОД/ФТ. В то время как ФАТФ и РГТФ готовятся к проведению нового раунда взаимных оценок, формируется новый подход, при котором лидерство стран в примене-

нии пересмотренных рекомендаций ФАТФ и нового руководства может лечь в основу будущих глобальных обсуждений наиболее эффективных подходов к построению режимов ПОД/ФТ, которые обеспечивают финансовую доступность и являются эффективными с точки зрения борьбы с отмыванием денег и противодействия финансированию терроризма. В настоящее время наблюдаются как возможности для дальнейшего прогресса, так и трудности, требующие принятия дополнительных мер.

### **Возможности для прогресса**

За период с 2011 года<sup>76</sup> ФАТФ был достигнут значительный прогресс в плане создания возможностей для стран обеспечить соответствие между целями финансовой доступности и обеспечения финансовой целостности посредством выработки политики, основанной на существующих рисках. Основная ответственность в настоящее время лежит на разработчиках политики на уровне стран, которым надлежит воспользоваться предоставленными им дополнительными возможностями и разъяснениями и продемонстрировать «результаты на местах». Выстраивая доказательную базу подходов, обеспечивающих такое согласование целей, страны решают важную задачу своей внутренней политики, оказывая помощь одновременно и ФАТФ, и другим странам в борьбе с практикой исключения из сферы финансовых услуг.

Для формирования данной доказательной базы разработчики политики должны также сформировать собственное понимание быстро меняющейся структуры поставщиков, которые способны оказывать услуги группам населения, в настоящее время исключенным из сферы финансовых услуг. Новые модели, которые потенциально могут обеспечить финансовую доступность — и привлечь новых клиентов в сферу отслеживаемых электронных операций, — также создают новые риски, которыми разработчики политики и поставщики услуг смогут наиболее эффективно управлять на основе взаимного обмена знаниями.

Хотя новый раунд взаимных оценок позволит получить больший объем отчетов, отражающих специфические условия стран, чем при предыдущей методологии оценок, ценным механизмом продолжает оставаться осуществление межстранового диалога. В частности,

в 2014 году будет впервые опробовано проведение оценок эффективности в контексте развивающихся стран<sup>77</sup>. В течение определенного периода времени будет происходить важный процесс «тестирования и накопления опыта» как со стороны ФАТФ, так и со стороны стран, что позволит доработать новые процедуры, которые важны для устранения побудительных мотивов к принятию чрезмерно консервативного подхода, который грозит исключением определенных групп из сферы финансовых услуг.

Страны также имеют возможность, и они весьма заинтересованы в том, чтобы тщательно задокументировать свои внутренние условия с точки зрения как рисков отмывания денег и финансирования терроризма, так и финансовой доступности<sup>78</sup>. Обмен такими документами позволит сформировать глобальное понимание различий в страновом контексте, в то время как разработчики политики пытаются согласовать одновременное достижение целей финансовой доступности и обеспечения финансовой целостности<sup>79</sup>.

### **Прогнозируемые трудности, заслуживающие дальнейшего внимания**

Метод «тестирования и накопления опыта» предполагает, что не все действия могут давать ожидаемый результат. Поэтому страны должны быть готовы поделиться с ФАТФ сведениями о том, какие меры являются эффективными, а какие — неэффективными, будь то в рамках прямых контактов в случае государственных ФАТФ или опосредованных контактов через соответствующие РГТФ, с тем чтобы непредвиденные трудности, связанные с новыми стандартами и руководствами, могли быть поняты и устранены.

Другие трудности в силу своего характера являются более прогнозируемыми, и хотя их, возможно, не следует делать предметом руководств ФАТФ (или условия для этого еще могут быть не готовы), они тем не менее заслуживают дальнейшего внимания на страновом уровне, а также обсуждения и анализа на глобальном уровне.

*Квалификация экспертов и принимаемые заключения.* Эксперты, участвующие во взаимных оценках, представляют широкий диапазон учреждений и стран и

<sup>76</sup> Первый вариант Руководства ФАТФ по расширению доступа к финансовым услугам был принят в июне 2011 года. См. FATF (2011).

<sup>77</sup> Первыми развивающимися странами, в которых будут проведены взаимные оценки с применением пересмотренной Методологии оценки, станут Демократическая Республика Конго и Эфиопия (ни в одной из этих стран полномасштабные взаимные оценки с применением предыдущей методологии не проводились).

<sup>78</sup> Как было отмечено, особенности странового контекста должны служить основой для оценки рисков на национальном уровне, а обоснования и сведения, с учетом которых принимались определенные решения органов регулирования и надзора в отношении ПОД/ФТ, должны быть задокументированы, с тем чтобы эти данные могли быть использованы при проведении в будущем взаимных оценок.

<sup>79</sup> На стремление разработчиков политики к такому обмену информацией и формированию глобального понимания может указывать создание Рабочей группы по финансовой безупречности Альянса за финансовую доступность. См. <http://www.afj-global.org/about-us/how-we-work/about-working-groups/financialintegrity-working-group-fintwg>.

могут иметь разные взгляды и обладать различной информацией и квалификацией. Поэтому группы экспертов, проводящих страновые оценки, и официальные органы стран, которые они оценивают, могут по-разному расценивать характер, виды и масштабы рисков; могут придерживаться различных подходов к измерению рисков; и могут придавать рискам различные веса в общей оценке, учитывая, что в оценке рисков присутствует субъективный элемент (Pesme and Van Der Does 2014). Уже принят ряд мер для повышения качества и последовательности оценок, таких как усиление подготовки экспертов и улучшение контроля за качеством проектов отчетов о взаимных оценках на более высоком уровне. Более того, поскольку сроки проведения нового раунда взаимных оценок охватывают период приблизительно в семь лет, повышение степени информированности стран и экспертов, а также их квалификации может достигаться поэтапно.

*Углубление понимания риска, связанного с исключением из сферы финансовых услуг, и включение данного фактора в национальные оценки риска.* Систематизированных исследований характера и масштабов риска, связанного с исключением из сферы финансовых услуг, еще не проводилось. Так, вопрос об исключении из сферы финансовых услуг не поднимается в Руководстве ФАТФ по национальной оценке риска отмывания денег и финансирования терроризма от февраля 2013 года. Поэтому страны в настоящее время в основном вынуждены самостоятельно изучать возникающие в их условиях риски отмывания денег и финансирования терроризма вследствие наличных операций, проводимых группами населения, которые не имеют доступа к формальной финансовой системе или доступ которых к услугам этой системы ограничен<sup>80</sup>.

В то же время большинство стран еще не проводили оценок национального риска. Поэтому важно ввести данное положение в их планы проведения оценок риска и работать над повышением регионального

и глобального понимания данного вопроса путем проведения работы с каждой страной в отдельности. Это важно для получения сбалансированного представления о национальных рисках отмывания денег и финансирования терроризма, что позволит также сосредоточить надлежащее внимание на преимуществах снижения рисков при расширении доступа к финансовым услугам.

*«Доказательства» низкого риска.* В то время как обсуждавшиеся выше решения ФАТФ содержат в себе значительный объем рекомендаций в отношении действий в условиях пониженного риска, страны в настоящее время вынуждены самостоятельно искать способы «доказательства» условий низкого риска. Это положение является важным, поскольку Рекомендации ФАТФ позволяют странам «в строго ограниченных обстоятельствах и при доказанности низкого риска» отмывания денег и финансирования терроризма принять решение о неприменении некоторых рекомендаций в отношении определенных видов финансовых учреждений или деятельности<sup>81</sup>. С одной стороны, это дает возможность странам идти на некоторые эксперименты на страновом уровне при условии «ответственного» подхода, что может служить источником некоторых дополнительных знаний на глобальном уровне. С другой стороны, некоторые страны могут воздержаться от использования такого гибкого подхода, пока им не будут предложены примеры для подражания<sup>82</sup>.

*Снижение стимулов для чрезмерного соблюдения требований на уровне поставщиков и изучение последствий таких действий.* Учитывая то обстоятельство, что чрезмерное соблюдение требований на уровне поставщиков (которое ведет к укоренению или расширению исключений из сферы финансовых услуг) ведет к усилению рисков отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне (и в некоторых случаях на международном уровне)<sup>83</sup>, разработчики политики имеют основания

80 Для изучения характера и масштабов риска, связанного с исключением из сферы финансовых услуг, страны могут использовать инструмент оценки национальных рисков, предлагаемый Всемирным банком и МВФ. В дополнение к инструменту оценки национального риска ОД/ФТ Всемирный банк предлагает использовать «Модуль оценки риска, связанного с продуктами, используемыми для финансовой доступности» (для оценки формальных продуктов, обеспечивающих финансовую доступность). В частности, в оценках уровня национального риска, проводимых с помощью инструмента Всемирного банка, учитываются общие уровни угроз и уязвимости. Высокая степень исключения из сферы финансовых услуг учитывается в оценках уязвимости, которые влияют на оценки общего национального риска. Дополнительная информация об инструментарию Всемирного банка приводится в Руководстве ФАТФ по расширению доступа к финансовым услугам, стр.69.

81 Рекомендации ФАТФ, Пояснительная записка к Рекомендации 1, стр. 31.

82 Как показывают наблюдения, «требование о том, что низкий риск должен быть доказан или продемонстрирован, представляет проблематичным в случае новых продуктов и услуг, таких как мобильные деньги. Существующая формулировка создает патовую ситуацию для нормотворческих органов: для доказательства и демонстрации низкого риска требуются данные, а данные могут быть собраны только путем введения и опробования соответствующего продукта. В то же время продукт нельзя ввести, не создав для него надлежащей нормативной базы, которая может быть сформирована только в контексте исключений для условий низкого риска. При пересмотре текста рекомендаций ФАТФ и пояснительных записок представляется целесообразным не использовать в данном контексте термин «доказанные». В случае продуктов, призванных способствовать расширению доступа к финансовым услугам, более подходящей является формулировка, которая будет поддерживать тщательную и объективную оценку риска и принятие разумного и обоснованного заключения относительно связанных с продуктом рисков, нежели формулировка, содержащая требование о доказательстве и демонстрации» (de Koker 2011).

83 См., например, вставку 5. Кроме того, ФАТФ признала, что чрезмерное соблюдение требований органами регулирования и финансовыми организациями может вести к усилению в целом риска отмывания денег и финансирования терроризма (Руководство ФАТФ по расширению доступа к финансовым услугам, стр.18).

искать пути для снижения стимулов к чрезмерному соблюдению требований, а также создавать стимулы для тех поставщиков, которые готовы предлагать продукты и услуги с пониженным риском. Первым шагом должно стать более углубленное понимание динамики, которая влияет на степень соблюдения требований в целом на страновом уровне и в региональных и международных масштабах, а также непосредственных факторов, ведущих к чрезмерному соблюдению требований<sup>84</sup>.

Хотя в пересмотренных рекомендациях ФАТФ принцип РОП воплощен в Рекомендации 1, которая призвана служить основой для всех последующих рекомендаций, четкого стандарта и/или руководства в отношении случаев чрезмерного соблюдения требований не существует, что подрывает смысл принципа РОП: пропорциональное распределение ограниченных ресурсов между надзорной и правообеспечительной деятельностью на страновом уровне и обеспечением соблюдения требований со стороны поставщиков. Например, если закон разрешает поставщикам применять упрощенные меры надлежащего контроля в отношении продуктов с пониженным риском, но они предпочитают применять одинаковые меры НПК во всех случаях, имеет смысл выяснить, насколько такое непропорциональное распределение ресурсов сужает их возможности бороться с более высокими рисками отмывания денег и финансирования терроризма, а также насколько такая практика обеспечения соблюдения требований способствует исключению из сферы финансовых услуг.

*Углубление обсуждения вопроса о «финансовой личности клиентов» с учетом как правообеспечительных аспектов, так и соображений конфиденциальности.* Характеристики финансовой личности клиентов в основе экономической пирамиды претерпевают быстрые изменения по мере распространения мобильных финансовых услуг среди малоимущего населения во всем мире, а также с принятием таких широкомасштабных инициатив, как введение в Индии национальной системы цифрового удостоверения личности «Aadhaar»<sup>85</sup>. Эти изменения ставят под сомнение простое бинарное понимание «анонимных» счетов или операций в противопоставление ситуации, когда личность клиента устанавливается и проверя-

ется. Как отмечалось выше, когда клиенты переходят от наличных расчетов к использованию мобильных кошельков со строгими лимитами в отношении сумм и частоты операций, а также числа контрагентов, с которыми они проводят операции, риск отмывания денег и финансирования терроризма может оставаться низким, хотя «финансовая личность клиентов» может быть мгновенно установлена на основе привязки операций к используемым сим-картам. Более того, возможность установления «финансовой личности клиентов» на основе используемых сим-карт в сочетании с возможностью составления карт транзакционных потоков вплоть до уровня ретрансляторов мобильной связи и мест нахождения агентов служит новым инструментом, который могут использовать поставщики услуг и правоохранительные органы для выявления подозрительных операций и розыска финансовых преступников. Если также учесть наличие легкодоступных данных о пользовании телефонами, которые в сочетании с геолокационными данными позволяют устанавливать местонахождение клиентов, возможности правоохранительных органов выявлять и задерживать тех, кто пользуется мобильными финансовыми услугами в противоправных целях, существенно возрастают.

В то же время предметом ожесточенных международных дебатов служат вопросы обеспечения конфиденциальности данных в столь быстро меняющихся условиях<sup>86</sup>. Многие из стран, которые в наибольшей степени выгадают от возможности финансовой доступности вследствие таких изменений, вероятно, также входят в группу стран, которые с наименьшей степенью вероятности будут иметь эффективные системы защиты конфиденциальности данных или ресурсы для устранения соответствующих новых рисков. В странах с высоким уровнем коррупции могут быть также велики риски неправомерного использования личных данных.

В этой связи перед разработчиками политики на страновом уровне, а в еще большей степени перед многосторонними органами, включая ФАТФ, и теми, кого в целом волнуют проблемы защиты потребителей финансовых услуг, встают весьма сложные вопросы<sup>87</sup>. Эти вопросы также нельзя игнорировать.

84 Некоторые из этих факторов не подконтрольны разработчикам политики на страновом уровне. Например, вызвавшие широкий резонанс штрафные санкции в размере 1,9 млрд долл. США, наложенные властями США на HSBC (<http://www.reuters.com/article/2012/12/11/us-hsbc-probe-idUSBRE8BA05M20121211>), были указаны в числе основных факторов явления, именуемого глобальными банками как «отказ от рисков в свете опасности финансовых преступлений», что побуждает их к уходу с рынков целых стран или сегментов рынка, которые недоверчивые сотрудники по правовым вопросам оценивают как слишком рискованные для прибыльности соответствующего направления деятельности.

85 <http://www.uidai.gov.in/>

86 См. Financial Times (2014).

87 В качестве примера может привести Рабочую группу Группы 20/ОЭСР по защите прав потребителей финансовых услуг, которой были приняты Принципы высокого уровня Группы 20 по защите прав потребителей финансовых услуг. Принцип 8, «Защита данных клиентов и сведений об их личности», гласит: «Финансовая информация и информация о личности клиентов должна охраняться путем применения надлежащих механизмов контроля и защиты. Эти механизмы должны определять цели, в которых данные могут собираться, обрабатываться, храниться, использоваться и раскрываться (в особенности третьим сторонам). Механизмы должны также признавать права потребителей получать информацию об обмене данными, пользоваться доступом к данным и добиваться оперативного исправления и/или исключения неточных или незаконным образом полученных или обработанных данных» <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-markets/48892010.pdf>



Оптимизация взаимосвязей между расширением доступа к финансовым услугам, стабильностью, целостностью и защитой прав потребителей. Как разработчики политики на страновом уровне, так и во все большей степени нормотворческие органы в международном финансовом секторе преследуют цели финансовой доступности, финансовой стабильности, финансовой целостности и защиты прав потребителей финансовых услуг.

Растет понимание того, что эти четыре цели являются взаимозависимыми и могут взаимно способствовать их достижению<sup>88</sup>. Что касается уровня разработки политики, то эти взаимосвязи менее изучены, и разработчики политики стоят перед необходимостью принятия решений, которые часто представляются как компромиссные. В настоящее время на страновом уровне ведется важная работа по углублению понимания того, как разработчики политики могут оптимизировать взаимосвязи между четырьмя целями, добиваясь максимальной синергии и минимальных компромиссов, а также других негативных эффектов<sup>89</sup>. Безусловно, в контексте ПОД/ФТ особо важное значение приобретают парные взаимосвязи между целями финансовой доступности и обеспечения целостности, поскольку они лежат в основе формального признания исключения из сферы финансовых услуг как риска отмывания денег и финансирования терроризма, отмеченного в утвержденном министрами стран-членов ФАТФ мандата организации на 2012-2020 годы<sup>90</sup>.

## Литература

Basel Committee on Banking Supervision. 2014. "Sound Management of Risks Related to Money Laundering and Financing of Terrorism." Basel Committee Document, January.

———. 2012. "Basel III Regulatory Consistency Assessment Programme." April. <http://www.bis.org/publ/bcbs216.pdf>

Byron, Rejaul Karim. 2014. "Steps against Money Laundering under Review." *The Daily Star website*, 14 February. <http://www.thedailystar.net/steps-against-money-laundering-under-review-11229>

CGAP. 2012. "Financial Inclusion and the Linkages to Stability, Integrity and Protection: Insights from the South African Experience." Washington, D.C.: CGAP. [http://www.cgap.org/sites/default/files/Working-Paper-Insights-from-the-South-African-Experience-Nov-2012\\_0.pdf](http://www.cgap.org/sites/default/files/Working-Paper-Insights-from-the-South-African-Experience-Nov-2012_0.pdf)

———. 2013. International Remittances and Branchless Banking: 2013 Landscape. Slide presentation. Washington, D.C.: CGAP, 12 July. <http://www.slideshare.net/CGAP/international-remittances-through-branchless-banking>.

Chatain, Pierre, Andrew Zerzan, Wameek Noor, Najah Dannaoui, and Louis De Koker. 2011. "Protecting Mobile Money against Financial Crimes: Global Policy Challenges and Solutions." *Directions in Development*. Washington, D.C.: World Bank, February.

Corkery, Michael. 2014. "Immigrants from Latin America and Africa Squeezed as Banks Curtail International Money Transfers." *The New York Times website*, 6 July. [http://dealbook.nytimes.com/2014/07/06/immigrants-from-latin-america-and-africa-squeezed-as-banks-curtail-international-money-transfers/?\\_php=true&\\_type=blogs&\\_php=true&\\_type=blogs&\\_r=1](http://dealbook.nytimes.com/2014/07/06/immigrants-from-latin-america-and-africa-squeezed-as-banks-curtail-international-money-transfers/?_php=true&_type=blogs&_php=true&_type=blogs&_r=1)

CPSS (Committee on Payment and Settlement Systems). 2012. "Innovations in Retail Payments: Report of the Working Group on Innovations in Retail Payments." Bank for International Settlements, May.

88 В ноябре 2012 года министры финансов и управляющие центральными банками стран Группы 20 четко признали важность взаимосвязей этих целей и положительно оценили растущую приверженность ФАТФ и других нормотворческих органов в финансовом секторе «выработке рекомендаций и проведению совместной работы с глобальными партнерами по расширению доступа к финансовым услугам в целях изучения взаимосвязей между расширением доступа к финансовым услугам, финансовой стабильностью, финансовой целостностью и защитой прав потребителей финансовых услуг» (Коммюнике министра финансов и управляющих центральными банками стран Группы 20, Мехико, 4-5 ноября 2012 года).

89 См., например, CGAP (2012). В качестве сопредседателя Подгруппы глобальных партнеров по расширению доступа к финансовым услугам, ответственным за организацию совместной работы с нормотворческими органами, Министерство международного развития Великобритании (DFID) финансировало CGAP в качестве глобального имплементирующего партнера по расширению доступа к финансовым услугам для реализации им задокументированной в настоящем докладе инициативы оперативного исследования, которое должно стать информационной основой работы Подгруппы. Кроме того, аналогичные оперативные исследования взаимосвязей между расширением доступа, стабильностью, целостностью и защитой потребителей были проведены в Пакистане и России, и их доклады будут представлены в скором времени.

90 В одном из недавних исследований Всемирного банка проводится дальнейший анализ парной взаимосвязи между расширением доступа к финансовым услугам и обеспечением целостности в контексте трансграничных переводов денежных средств работников-мигрантов, что, возможно, является особенно своевременным, учитывая последние действия банков в Великобритании и других странах (см. вставку 5). Хотя этот феномен не является новым, он заслуживает дальнейшего изучения с целью сбора новых сведений, которые могут быть использованы в потенциально основополагающем пересмотре подходов к преодолению рисков в сфере международных финансов. См. Todoroki, Noor, Celik, and Kulathunga (2014).

de Koker, Louis. 2011. "Aligning Anti-Money Laundering, Combating of Financing of Terror and Financial Inclusion: Questions to Consider When FATF Standards Are Clarified." *Journal of Financial Crime*, Vol. 18, No. 4, pp. 361-86.

FATF (Financial Action Task Force). 2011. FATF Guidance: Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion. June.

———. 2012a. International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation: The FATF Recommendations. February.

———. 2012b. Financial Action Task Force Mandate (2012-2020). April.

———. 2012c. Declaration of the Ministers and Representatives of the Financial Action Task Force, Report to G20 Leaders by the Financial Action Task Force. June. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Report%20to%20G20%20Leaders%20June%202012%20.pdf>

———. 2013a. Methodology for Assessing the Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems. February.

———. 2013b. FATF Guidance: Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion. February.

———. 2013c. FATF Guidance: National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment. February.

———. 2013d. Guidance for a Risk Based Approach: Prepaid Cards, Mobile Payments and Internet Based Payment Services. June.

———. 2013e. Procedures for the FATF Fourth Round of AML/CFT Mutual Evaluations. October. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF-4th-Round-Procedures.pdf>, p. 16.

Financial Times. 2014. "European Court of Justice rules EU data collection laws illegal." *Financial Times*, 8 April.

Halliday, Terence C., Michael Levi, and Peter Reuter. 2014. "Global Surveillance of Dirty Money: Assessing Assessments of Regimes to Control Money-Laundering and Combat the Financing of Terrorism." Urbana, Ill.: Center on Law and Globalization. [http://www.lexglobal.org/files/Report\\_Global%20Surveillance%20of%20Dirty%20Money%201.30.2014.pdf](http://www.lexglobal.org/files/Report_Global%20Surveillance%20of%20Dirty%20Money%201.30.2014.pdf)

IMF (International Monetary Fund). 2011. "Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism (AML/CFT)—Report on the Review of the Effectiveness of the Program." Washington, D.C.: IMF, 11 May. <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/051111.pdf>

Isern, Jennifer, and Louis de Koker. 2009. "AML/CFT: Strengthening Financial Inclusion and Integrity." Focus Note 56. Washington, D.C.: CGAP, August.

National Public Radio. 2014. "As Wire Transfer Options Dwindle, Somali-Americans Fear a Lost Lifeline." Morning Edition, 8 July.

Noor, Wameek. 2013. "Anti-Money Laundering Regulation and Financial Inclusion." CGAP Blog, 15 May. <http://www.cgap.org/blog/anti-money-laundering-regulation-and-financial-inclusion>

Pesme, Jean, and Emile Van Der Does. 2014. "Assessing the Assessors: From Form to Substance." World Bank Blog, 6 February. <https://blogs.worldbank.org/psd/assessing-assessors-form-substance>.

Ratha, Dilip. 2005. "Remittances: A Lifeline for Development." *Finance and Development*, December. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2005/12/basics.htm>.

———. 2012. "Remittances: Funds for the Folks Back Home." *Finance and Development*. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/basics/remitt.htm>

Todoroki, Emiko, Wameek Noor, Kuntay Celik, and Anoma Kulathunga. 2014. "Making Remittances Work: Balancing Financial Integrity and Inclusion." *Directions in Development*, May. Washington, D.C.: World Bank.

U.K. Parliament. 2013. Written Ministerial Statement, Money Service Businesses, HM Treasury (10 October). <http://www.parliament.uk/documents/commons-vote-office/October%202013/10%20October/2.CHANCELLOR-money-service-businesses.pdf>

Vlaanderen, Paul. 2010. FATF President's Presentation at the 3rd Windsor Global Leadership Seminar on Regulating Transformational Branchless Banking, March. <http://www.oecd.org/unitedkingdom/financial-inclusionandfinancialintegritycomplementarypolicy-objectives.htm>

World Bank. 2013. Migration and Development Brief. Washington, D.C.: World Bank, April. <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1288990760745/MigrationDevelopmentBrief20.pdf>

Wright, Robin. 2008. "Stuart Levey's War." *The New York Times* website, 31 October. <http://www.nytimes.com/2008/11/02/magazine/02IRAN-t.html?pagewanted=all&r=0>

## Приложение I. Сокращения

ПОД	Противодействие отмыванию денег
НПК	Надлежащая проверка клиентов
ФТ	Финансирование терроризма
УНФПП	Установленные нефинансовые предприятия и профессии
ФАТФ	Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег
ПФР	Подразделение финансовой разведки
РГТФ	Региональная группа по типу ФАТФ
ГРФИ	Глобальное партнерство за финансовую доступность
ICRG	Группа по обзору международного сотрудничества ФАТФ
МВФ	Международный валютный фонд
КУС	Знай своего клиента
ОСС	Оператор сотовой связи
ФРКО	Фирма, осуществляющая расчетно-кассовое обслуживание
УПДЦ	Услуги перевода денег или ценностей
НППУ	Новые платежные продукты и услуги
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ОЧА	Операции, осуществляемые через агента
РОП	Риск-ориентированный подход
UNSGSA	Специальный советник Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по вопросам инклюзивного финансирования в целях развития

Предлагаем поделиться этой обзорной статьей со своими коллегами или заказать дополнительные экземпляры настоящей работы или других работ из этой серии.

CGAP будет благодарна за ваши комментарии в отношении настоящего документа.

Все публикации CGAP доступны на веб-сайте CGAP: [www.cgap.org](http://www.cgap.org).

CGAP  
1818 H Street, NW  
MSN P3-300  
Washington, DC  
20433 USA

Тел.: 202-473-9594  
Факс: 202-522-3744

Эл. почта:  
[cgap@worldbank.org](mailto:cgap@worldbank.org)  
© CGAP, 2014

Авторами данной Обзорной статьи являются сотрудники CGAP Тимоти Лайман и Вamik Нур. Авторы выражают благодарность консультанту CGAP по правовым вопросам и профессору права Университета Дикина (Австралия) Луису де Кокеру и старшему специалисту по финансовому сектору Всемирного банка Эмико Тодороки, которые были консультантами данного проекта и с готовностью делились своим богатым опытом и знаниями. Авторы также благодарят Секретариат ФАТФ, в частности Валери Шиллинг,

Анико Хруби и Анн-Франсуаз Лефевр, и сотрудников Отдела информации о финансовых рынках Всемирного банка Жана Песме и Эмили Райнхарт за их конструктивные комментарии и техническую помощь. Авторы также использовали ценную информацию, предоставленную им сотрудниками CGAP Кейт Лауэр и Ольгой Томиловой. Большую помощь в разработке концепции и определении содержания данной Обзорной статьи оказал сотрудник CGAP Майкл Тарази.

При цитировании данной работы предлагается делать следующую ссылку:

Lyman, Timothy, and Wameek Noor. 2014. "AML/CFT and Financial Inclusion: New Opportunities Emerge from Recent FATF Action." Focus Note 98. Washington, D.C.: CGAP, August.

Print: ISBN 978-1-62696-056-5  
epub: ISBN 978-1-62696-058-9

pdf: ISBN 978-1-62696-057-2  
mobi: ISBN 978-1-62696-059-6

