

Центральный банк Российской Федерации

П Р С

Платежные и расчетные системы

Международный опыт

Выпуск 12

Подходы к регулированию формальных и неформальных систем перевода денежных средств: опыт и полученные уроки

Октябрь 2008

© Центральный банк Российской Федерации, 2007
107016, Москва, ул. Неглинная, 12

Материалы подготовлены Департаментом регулирования расчетов Центрального банка Российской Федерации
E-mail: prs@cbr.ru, тел. 771-45-64, факс 771-97-11

Текст данного сборника размещен на сайте Центрального банка Российской Федерации в сети Интернет:
<http://www.cbr.ru>

Издатель: ЗАО "АЭИ "ПРАЙМ-ТАСС"
125009, Москва, Тверской б-р, 2
Тел. 974-76-64, факс 692-36-90, www.prime-tass.ru, e-mail: sales01@prime-tass.ru

Отпечатано в типографии "ЛБЛ. Полиграф Сервис"
105066, г. Москва, ул. Нижняя Красносельская, 40/12

**ПОДХОДЫ К РЕГУЛИРОВАНИЮ
ФОРМАЛЬНЫХ И НЕФОРМАЛЬНЫХ СИСТЕМ
ПЕРЕВОДА ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ:
ОПЫТ И ПОЛУЧЕННЫЕ УРОКИ**

Международный валютный фонд

2005 г.

Материалы подготовлены Департаментом валютных и финансовых систем¹ совместно с Юридическим департаментом и Всемирным банком в сотрудничестве с другими департаментами и одобрены Стефаном Ингвесом 17 февраля 2005 года.

¹ Настоящий документ подготовлен специалистами МВФ под руководством Чи Сунг Чи: Мод Боккеринг (Департамент валютных и финансовых систем), Джой Смолвуд (Юридический департамент), Рол Хернандес-Косс (Всемирный банк).

Содержание

Список сокращений	6
Краткий обзор	7
I. Введение, текущая ситуация, терминология	9
А. Введение	9
Б. Текущая ситуация в области переводов денежных средств	10
В. Терминология	11
II. Риски, связанные с ненадлежащим использованием систем перевода денежных средств	13
А. Уязвимость систем перевода денежных средств	13
Б. Меры, принимаемые в отношении рисков, связанных с отмыванием денежных средств и финансированием терроризма: требования ФАТФ к системам перевода денежных средств	13
III. Опыт стран, применяющих режим регулирования систем перевода денежных средств	15
А. Страны с режимом регистрации	16
Б. Страны с режимом лицензирования	17
В. Соответствие требованиям по предотвращению случаев отмывания денежных средств и финансирования терроризма: существующая практика	18
Г. Применяемые меры: существующая практика	19
IV. Анализ подходов к регулированию переводов денежных средств	20
А. Проблемы, возникающие при осуществлении переводов денежных средств в исследуемых странах	20
Б. Проблемы стран — получателей переводов денежных средств	21
V. Выводы, основанные на практике отдельных стран	22
А. Выводы, касающиеся основных принципов регулирования	22
Б. Практические выводы для требований в области противодействия отмыванию денежных средств и финансированию терроризма	26
В. Меры в области противодействия отмыванию денежных средств и финансированию терроризма (выводы)	27
VI. Дискуссионные вопросы	27
Приложение 1. Проведенные исследования в сфере переводов денежных средств	28
Приложение 2. Снижение уровня затрат, связанных с переводами денежных средств	29
Приложение 3. Группа специалистов по разработке руководства деятельностью платежной системы для международных систем перевода денежных средств	31
Приложение 4. Совершенствование сбора информационных данных	32
Приложение 5. Рекомендации ФАТФ	34
Приложение 6. Требования, предъявляемые к ПУДП в исследуемых странах	36

Список сокращений

AML	— меры в области противодействия отмыванию денежных средств
APEC	— Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество
CDD	— меры по надлежащей проверке клиентов
CFT	— меры в области противодействия финансированию терроризма
FATF/ФАТФ	— Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денежных средств
FIU	— Управление финансовой разведки
FSRB	— региональный орган, аналогичный Группе разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денежных средств
FT	— финансирование терроризма
G7	— Группа семи
G20	— Группа двадцати
IFI's	— международные финансовые организации
ML	— отмывание денежных средств, полученных преступным путем
NGO	— неправительственные организации
SR	— специальная рекомендация
SRO	— саморегулирующаяся организация

Краткий обзор*

Переводы денежных средств являются важным источником поступления финансовых ресурсов во многих странах. Основную часть переводов денежных средств составляют переводы мигрантов, уезжающих на заработки за границу. Большая часть потока переводов денежных средств проходит через неформальные системы перевода денежных средств. По итогам проведенного обзора неформальных систем перевода денежных средств Исполнительный совет МВФ рекомендовал проведение дальнейшей работы по выработке принципов регулирования, соответствующих стандартам ФАТФ, применяемым к данным системам.

Системы перевода денежных средств сталкиваются с рисками, связанными с отмытием денежных средств, полученных преступным путем, или финансированием терроризма, которые возникают и в других видах деятельности финансового сектора. Возможность проведения анонимных операций, недостаток ведения учета, непрозрачность систем расчета, а также отсутствие надзора делают системы перевода денежных средств (особенно неформальные) привлекательными средствами противозаконной деятельности.

В целях решения проблемы возникновения рисков, связанных с отмытием денежных средств, полученных преступным путем, и финансированием терроризма, ФАТФ разработала специальные рекомендации, которые страны используют при осуществлении регулирования посредством лицензирования или регистрации провайдеров, оказывающих услуги по переводу денежных средств (или провайдеров услуг по денежным переводам — ПУДП), а также при предъявлении к указанным провайдерам требований по осуществлению ими деятельности в области противодействия отмытию денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. ФАТФ призывает к гибкости внедряемых принципов регулирования, для того чтобы не возникало препятствий потокам переводов денежных средств и государства могли бы применять общие руководящие принципы при определенных обстоятельствах.

Важным аспектом укрепления целостности систем перевода денежных средств является наличие приемлемых принципов регулирования, для того чтобы деятельность неформальных ПУДП привести в рамки официальной. Неформальные системы перевода денежных средств широко используются, поскольку обладают высокими скоростными характеристиками, низкими затратами, удобством и анонимностью. Эффективное регулирование не должно препятствовать потокам переводов денежных средств, а также вынуждать системы перевода денежных средств функционировать нелегально. На внедрение принципов регулирования операций по переводам денежных средств потребуется некоторое время. В развивающихся странах, использующих в основном наличные денежные средства, реализация эффективных принципов регулирования затруднена, поскольку в них отсутствует широкий доступ к банковским и прочим финансовым услугам, а возможности органов надзора ограничены.

Выработка принципов регулирования для систем перевода денежных средств — только часть работы. В настоящее время Всемирный банк, другие международные финансовые организации, национальные органы государственной власти и научные организации продолжают работу над проектом по продвижению использования банковских каналов для осуществления переводов денежных средств. Также проводится макроэкономический анализ переводов денежных средств и устанавливается их связь с торговлей и валютным рынком.

В настоящем обзоре приведен опыт стран в области регулирования систем перевода денежных средств в соответствии с рекомендациями ФАТФ, а также предлагаются подходы по применению регулирования указанных систем. На основе наблюдения и анализа текущей ситуации в исследуемых странах предложено предварительное оперативное руководство для тех стран, которые планируют осуществлять регулирование систем перевода денежных средств. Деятельность МВФ в отношении регулирования систем перевода денежных средств является частью программы по оценке и техническому сопровождению мер в области противодействия отмытию денежных средств и финансированию терроризма, одобренной Исполнительным советом МВФ.

* Данный материал является неофициальным переводом публикации МВФ “Подходы к регулированию формальных и неформальных систем перевода денежных средств: опыт и полученные уроки”. Электронная версия данной публикации на английском языке размещена на веб-сайте МВФ (www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/021705.pdf).

На основе изучения опыта исследуемых стран установлены следующие элементы регулирования систем перевода денежных средств:

- существует выбор между режимом регистрации и режимом лицензирования в зависимости от текущей ситуации в стране;
- требования в отношении лицензирования или регистрации должны основываться на предварительных консультациях с ПУДП, осуществляемых до введения в действие регулирования;
- регулирование включает в себя проверку операторов систем перевода денежных средств, осуществление внутреннего и внешнего мониторинга, превентивные программы, касающиеся мер по борьбе с отмыванием денежных средств, полученных преступным путем, и финансированием терроризма, а также санкции в случае несоответствия требованиям;
- требования в отношении мер по борьбе с отмыванием денежных средств, полученных преступным путем, и финансированием терроризма состоят из проведения минимальной идентификации клиента, ведения учета, а также отчета о подозрительных операциях;
- приемлемая и пропорциональная система регулирования переводов денежных средств не требует элементов пруденциального режима, обычно применяемого в отношении банков и других традиционных финансовых институтов. Некоторые страны включили в систему регулирования элементы защиты прав потребителей.

Специалисты МВФ выступили с предложением обсудить полученные в результате проведенных исследований данные в рамках ФАТФ и региональных органов ФАТФ, а также на уровне органов государственной власти. Предлагается также распространить указанные данные посредством публикации настоящего обзора.

I. Введение, текущая ситуация, терминология

A. Введение

1. **Переводы денежных средств являются важным и стабильным источником финансовых ресурсов во многих странах, граждане которых выезжают на заработки за границу**². В 2003 году объем официально зарегистрированных переводов денежных средств, полученных развивающимися странами, составил более 93 млрд. долларов США. В качестве внешнего источника финансирования развивающихся стран переводы денежных средств уступают лишь прямым иностранным инвестициям (около 133 млрд. долларов США). Кроме того, в 36 из 153 развивающихся стран объем переводов денежных средств превосходил потоки государственного и частного капитала³.

2. **Переводы денежных средств совершаются через формальные и неформальные системы перевода денежных средств.** Поскольку указанные переводы имеют большое значение для стран-получателей, международные институты и органы государственной власти в последние годы предприняли значительные усилия для устранения препятствий и увеличения объема переводов денежных средств. В то же время существует обеспокоенность в отношении неформальных систем перевода денежных средств в силу того, что они могут быть использованы для отмывания денежных средств, полученных преступным путем, и финансирования терроризма.

3. **Считается, что риск неправомерного использования систем перевода денежных средств сократится в том случае, если переводы денежных средств будут осуществляться через системы, регулирование и мониторинг деятельности которых производится органами государственной власти.** Для устранения таких рисков применяется двусторонний подход: (1) меры, предпринимаемые органами государственной власти, направленные на стимулирование использования формальных систем (например, банков) посредством снижения стоимости и увеличения числа пользователей; (2) инициативы органов государственной власти по реализации рекомендаций ФАТФ в отношении ПУДП. Рекомендации ФАТФ направлены на то, чтобы в каждой стране были приняты соответствующие меры по созданию условий для деятельности ПУДП, а именно — осуществлялась их регистрация или лицензирование, а также было обеспечено соответствие их деятельности рекомендациям ФАТФ. К ПУДП, которые не соблюдают требования регулирования, может применяться административная, гражданская или уголовная ответственность.

4. **В 2003 году Исполнительный совет МВФ проанализировал совместное исследование специалистов МВФ и Всемирного банка, посвященное неформальным системам перевода денежных средств**⁴, и рекомендовал предпринять дополнительные действия для их более глубокого изучения в целях разработки приемлемых принципов регулирования их деятельности. Исполнительный совет МВФ поддержал дальнейшую работу, направленную на:

- информационное обеспечение данными о потоках переводов денежных средств, в частности, в тех странах, где такие потоки значительны;
- повышение уровня конкурентоспособности формальных систем перевода денежных средств в целях сокращения стимулов к использованию альтернативных систем;
- укрепление основ регулирования в целях привлечения неформальных ПУДП в формальный сектор (в соответствии с рекомендациями ФАТФ) с обязательным учетом специфических особенностей стран и их правовых систем.

² Не существует общепринятого определения понятия переводов денежных средств. Поскольку настоящий обзор главным образом обращен к системам перевода денежных средств, термин “переводы денежных средств” в данном обзоре выходит за рамки определения “переводы”, приведенного в глоссарии “Руководства по платежному балансу” (5-е издание, 1993 год), которое включает в себя переводы денежных средств работников, компенсации наемным работникам, а также переводы денежных средств мигрантов. Переводы денежных средств в данном документе включают в себя как переводы внутри страны, так и переводы за пределами национальных границ. Данные переводы также включают в себя неоплаченные переводы работающих за границей граждан своим родственникам, прочие переводы одного домохозяйства другому домохозяйству, а также переводы (получение/отправление) неправительственных организаций. В дополнение к этому системы перевода денежных средств могут также использоваться гражданами и предприятиями для оплаты товаров и услуг (например, плата за обучение), инвестиций. Лица, склонные к осуществлению противозаконных действий, могут использовать системы перевода денежных средств в целях отмывания денежных средств, полученных преступным путем, и финансирования терроризма.

³ На страны Латинской Америки и страны Карибского бассейна приходится самая большая доля переводов денежных средств — 29,6 млрд. долларов США в 2003 году, или почти треть всего потока переводов денежных средств, направленных в развивающиеся страны. Южная Азия была вторым крупнейшим получателем — 18,2 млрд. долларов США. В страны Восточной Азии и Тихоокеанского региона поступило 17,6 млрд. долларов США, в то время как африканские страны, расположенные южнее пустыни Сахара, получили лишь 4,1 млрд. долларов США, что может отражать неполную отчетность и отсутствие данных. Источник: Всемирный банк, Финансы глобального развития, приложение А (Вашингтон, округ Колумбия).

⁴ Моххамед Эль Кворчи, Самюэль Манзеле Маймбо, Джон Ф. Вилсон. Неформальные системы перевода денежных средств. Анализ неформальной системы Хавала. МВФ, 2003 (далее — Эль Кворчи. Указ. соч.).

5. Настоящий обзор сфокусирован на регулировании систем перевода денежных средств, осуществляемом в соответствии с рекомендациями ФАТФ. Цель настоящего обзора заключается в обмене опытом стран при осуществлении регулирования посредством регистрации или лицензирования ПУДП, а также в предложении предварительного оперативного руководства для финансовых инспекторов и технических провайдеров. Странам, столкнувшимся с данной проблемой, предстоит разработать режим регулирования для решения проблемы рисков, возникающих в результате неправомерного использования систем перевода денежных средств, сохраняя при этом достаточную гибкость и эффективность, которые будут обеспечены мерами принудительного характера, достаточными для того, чтобы способствовать переводу ПУДП из неформального сектора в формальный. Данные, приводимые в настоящем обзоре, основаны на опыте стран, которые установили *специальные* режимы регулирования деятельности ПУДП.

6. Исполнительный совет одобрил участие МВФ в оценке соответствия регулирования стандартам ФАТФ (включая стандарты, применяемые к системам перевода денежных средств). Опубликование настоящего обзора является частью предпринимаемых специалистами МВФ шагов, направленных на координацию взаимодействия с ФАТФ, Всемирным банком и органами государственной власти и оказание поддержки странам в процессе применения рекомендаций ФАТФ в отношении систем перевода денежных средств. Приобретенный опыт и полученные выводы должны послужить основой для дальнейших дискуссий с ФАТФ, органами государственной власти и участниками систем перевода денежных средств. Настоящий обзор позволит сотрудникам МВФ оценить текущую ситуацию в сфере переводов денежных средств и оказать поддержку странам, столкнувшимся с проблемой регулирования данной сферы. В настоящее время количество стран, осуществляющих регулирование в соответствии с рекомендациями ФАТФ в части наблюдения за системами перевода денежных средств, незначительно.

Б. Текущая ситуация в области переводов денежных средств

7. В настоящем обзоре содержатся и другие инициативы в области переводов денежных средств, находящиеся на стадии разработки и реализации в МВФ и других организациях. Традиционно переводы денежных средств исследовались международными и региональными институтами и научными организациями. Работы более раннего периода в этой сфере были сфокусированы на попытках понимания определяющих элементов и факторов, которые формировали понятие перевода денежных средств рабочими-мигрантами. В них были рассмотрены и объяснены вопросы, касающиеся сумм, периодичности, объемов и продолжительности переводов денежных средств. Существовали также и исследования, посвященные проблемам, связанным с расходами на осуществление переводов денежных средств, а также их влиянию на различные социальные группы. Другие работы посвящены оценке влияния, которое оказывают переводы денежных средств на макроэкономическом уровне. Настоящий обзор признал необходимость совершенствования информационных и статистических данных о потоках переводов денежных средств. Учитывая то, что в некоторых странах объемы переводов денежных средств значительно превышают объемы капитала, международное финансовое сообщество стало уделять больше внимания вопросам функционирования систем перевода денежных средств. В настоящее время реализуются инициативы, направленные на определение роли переводов денежных средств в рамках международной финансовой инфраструктуры. Основные усилия направлены на поддержку использования банковских каналов для осуществления переводов денежных средств посредством повышения конкурентоспособности и снижения затрат.

8. Инициативы в области переводов денежных средств могут подразделяться на четыре основные группы:

- Первая группа уделяет внимание аспектам и проблемам развития переводов денежных средств. В целях решения существующих проблем привлекаются международные финансовые организации и двусторонние агентства в сотрудничестве с научными и неправительственными организациями. Подобные исследования направлены на выявление и укрепление связей между системами перевода денежных средств и программами снижения уровня бедности, а также на стимулирование развития финансовой грамотности сельского населения с низким уровнем доходов, например, через институты микрофинансирования и посредством инвестирования сельскохозяйственных проектов (см. приложение 1).
- Вторая группа инициатив является более крупной и включает действия, направленные на снижение стоимости операций, повышение уровня прозрачности и совершенствование функционирования формальных систем перевода денежных средств. Эта работа проводится международными финансовыми организациями, национальными правительствами и их двусторонними агентствами в сотрудничестве с неправительственными организациями, частными финансовыми организациями и ПУДП. В приложении 2 приводится краткий обзор инициатив в данной области.
- Третья группа инициатив направлена на совершенствование инфраструктуры формальных систем перевода денежных средств посредством расширения существующих платформ платежных систем. Следует так-

же отметить, что работа проводится и в области защиты прав потребителей — отправителей и получателей переводов денежных средств (см. приложение 3).

- Четвертая группа работ направлена на совершенствование системы сбора данных в области переводов денежных средств с привлечением для этих целей международных финансовых организаций, национальных статистических агентств и других научных организаций в целях поддержки и тем самым углубления экономического анализа в сфере переводов денежных средств. Департамент статистики МВФ дает консультации пользователям информационных данных для лучшего понимания сути переводов денежных средств, а также сотрудничает с Всемирным банком и статистическим департаментом ООН в рамках Рабочей программы по усовершенствованию глоссария в области переводов денежных средств с целью увеличения объемов переводов денежных средств (см. приложение 4).

9. В апреле 2004 года МВФ и Объединенные Арабские Эмираты совместно организовали международную конференцию по вопросам деятельности системы перевода денежных средств Хавала (традиционно определяемую как неформальную систему перевода денежных средств на Среднем Востоке) в качестве продолжения работы МВФ по проблемам систем перевода денежных средств. На этой встрече были рассмотрены вопросы регулирования систем перевода денежных средств. Было принято решение о том, что консультации с ПУДП в частном секторе при разработке регулирования и операционных руководств будут способствовать эффективному регулированию.

10. По итогам международной конференции сотрудники МВФ проводят совместную работу с представителями органов государственной власти, а также систем перевода денежных средств частного сектора с целью получения информации и ознакомления с передовым опытом для организации надзора. Состоялись дискуссии с представителями органов власти отдельных стран Европы, Объединенных Арабских Эмиратов и США, а также с представителями систем перевода денежных средств частного сектора этих стран. Причина, по которой были выбраны именно эти страны, заключалась в том, что они разработали принципы регулирования систем перевода денежных средств. Сотрудники МВФ также посетили некоторые страны Африки для изучения проблем соответствия требованиям органов надзора и противодействия отмыванию денежных средств и финансированию терроризма в области переводов денежных средств, с которыми сталкиваются страны, использующие в основном наличные денежные средства. Сотрудники МВФ предлагают продолжить обсуждение вопросов регулирования в других странах мира, а именно в странах — получателях переводов денежных средств для дальнейшего совершенствования и использования настоящего обзора в работе органов стандартизации.

В. Терминология

11. Лица, желающие перевести денежные средства, могут использовать для этого различные платежные системы. Они могут использовать банковские каналы перевода, воспользоваться услугами ПУДП, например, Western Union или Moneygram, или таких небанковских финансовых институтов, как кредитные союзы, институты микрофинансирования, пункты обмена иностранной валюты. Существуют также неформальные провайдеры вышеуказанных услуг, например, индивидуальные предприниматели, трейдеры, магазины, туристические агентства, бензозаправочные станции, курьерские и транспортные компании. Независимо от того, является ли это основной или второстепенной деятельностью, известны ли провайдеры услуг органам государственной власти или нет, все они предоставляют клиентам свои услуги, то есть принимают денежные средства от населения при условии, что эти денежные средства будут выплачены на другой территории.

12. Что представляет собой ПУДП? Любое лицо (физическое или юридическое), которое принимает наличные денежные средства либо их эквивалент (или любую форму стоимости) на основе официального разрешения (или на коммерческой основе) с целью обеспечения выплаты наличных денежных средств либо их эквивалента (или стоимости) или создания условий для их выплаты третьей стороне в другом месте в той же самой или другой форме.

13. Трудно определить разницу между неформальными и формальными системами перевода денежных средств. Ни осуществление перевода наличными денежными средствами, ни случайный характер клиентской базы систем перевода денежных средств не дают оснований утверждать, что данный перевод, при котором некое лицо переводит деньги через незарегистрированного агента (неформальный), отличается от аналогичного перевода, осуществляемого через кредитный союз (формальный). Проблема различия между неформальными и формальными системами перевода денежных средств осложняется тем, что отсутствует общее мнение в отношении применяемой терминологии: это могут быть “неформальные системы перевода денежных средств”, “альтернативные системы перевода денежных средств”, “незаконная банковская деятельность”, “этническая банковская деятельность” и “неформальные системы перевода стоимости” (более подробное описание истории вопроса, работы и способов расчета неформальных систем перевода денежных средств см.: Эль Кворчи. Указ. соч.).

14. Неформальные ПУДП могут взаимодействовать с банковским (формальным) сектором по некоторым аспектам своей деятельности. Например, неформальные ПУДП могут использовать банковский платежный механизм для осуществления расчетов, однако завершать расчеты они могут не в банковской системе (например, через других ПУДП, путем торговых сделок и/или с использованием курьеров, которые доставляют наличные денежные средства). Полученные в ходе проведения исследования данные свидетельствуют о том, что неформальные ПУДП используют банковскую систему для осуществления расчетов с контрагентом в одной стране и торговых сделок с торговым партнером в другой стране. В данной работе не рассматриваются проблемы завершения расчетов при денежных переводах. Этот аспект перевода денежных средств станет важной темой для изучения в будущем.

15. Несмотря на то что иногда трудно определить разницу между формальным и неформальным сектором, существует четкое разграничение, применяются ли принципы регулирования в отношении ПУДП или нет. В настоящем обзоре неформальный ПУДП определяется как провайдер, не подпадающий под действие регулирования или надзора со стороны органов финансового надзора. Следовательно, формальный ПУДП — это провайдер, деятельность которого регулируется или в отношении деятельности которого осуществляется надзор. В настоящем обзоре отмечено, что если ПУДП зарегистрирован или получил лицензию на оказание услуг, то он становится участником формального сектора.

16. В странах, установивших режим регулирования переводов денежных средств, провайдеры, которые в течение длительного времени не зарегистрировались или не получили соответствующую лицензию, должны считаться незаконными провайдерами. В тех странах, которые еще не осуществляют регулирование деятельности ПУДП (например, отсутствуют требования регистрации или лицензирования), а также надзор за их деятельностью, приемлемо употреблять термины “регулируемый формальный сектор” и “нерегулируемый неформальный сектор”, причем неформальный сектор не обязательно должен расцениваться как незаконный.

II. Риски, связанные с ненадлежащим использованием систем перевода денежных средств

А. Уязвимость систем перевода денежных средств

17. **Любая система перевода денежных средств может быть неправомерно использована в целях отмыwania денежных средств, полученных преступным путем, или финансирования терроризма.** Подобно банкам, операторы систем перевода денежных средств могут быть введены в заблуждение в отношении характера перевода денежных средств, а также идентификации их отправителей или получателей.

18. **Неформальные ПУДП, о деятельности которых неизвестно органам регулирования или надзора, могут стать объектами неправомерного использования со стороны преступных сообществ.** Степень риска, связанного с отмыwанием денежных средств, полученных преступным путем, или финансированием терроризма, повышается при большом количестве трансграничных расчетов, осуществляемых через неформальных ПУДП, о которых органы регулирования и надзора не располагают полной информацией. Более того, неформальные ПУДП зачастую не имеют представления о рисках, возникающих в тех случаях, когда они не уделяют должного внимания клиенту, не имеют представления о характере его деятельности или не осознают криминального характера деятельности клиента. Осуществление клиентами операций без идентификации является основным риском, связанным с отмыwанием денежных средств, полученных преступным путем, или финансированием терроризма.

19. **Выявлены некоторые уязвимые места систем перевода денежных средств, которые включают в себя нарушение законодательных норм о контроле текущих счетов и счетов движения капитала,** что приводит к уклонению от уплаты акцизов или налога на доходы, а также к наличию неучтенных операций (см.: Эль Кворчи. Указ. соч. С. 12—13). В связи с этим представляется, что деятельность ПУДП может быть связана с уклонением от уплаты налогов, а также с выводом капитала. Кроме того, переводы денежных средств на крупные суммы затрудняют проведение эффективной денежно-кредитной политики, а также искажают информацию, которая используется при разработке макроэкономической политики⁵.

Б. Меры, принимаемые в отношении рисков, связанных с отмыwанием денежных средств и финансированием терроризма: требования ФАТФ к системам перевода денежных средств

20. **С целью введения ответных мер в отношении рисков, связанных с отмыwанием денежных средств, полученных преступным путем, и финансированием терроризма в системах перевода денежных средств, ФАТФ разработала Специальную рекомендацию VI.** Рекомендации ФАТФ требуют от стран осуществления регистрации или лицензирования деятельности ПУДП, а также проведения мониторинга за их деятельностью. ФАТФ также требует, чтобы на указанных провайдеров распространялись меры по предотвращению случаев отмыwания денежных средств, полученных преступным путем, и финансирования терроризма, включая идентификацию клиентов, ведение учетных записей, сообщение информации о подозрительных операциях, а также политику превентивных мер, направленных на противодействие отмыwанию денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Подробная информация, касающаяся требований ФАТФ, содержится в приложении 5.

21. **Эффективное применение требований ФАТФ вызывает трудности во многих странах.** Как было отмечено выше, системы перевода денежных средств важны для осуществления мигрантами переводов денежных средств. Согласно документу, касающемуся передовой практики ФАТФ, подготовленному в уточнение Специальной рекомендации VI, надзор должен быть гибким, эффективным и быть пропорциональным риску неправомерного использования систем перевода денежных средств. В нем представлены лишь общие руководящие принципы по реализации данных требований. Регулирование не должно препятствовать переводам денежных средств, а также вынуждать системы перевода денежных средств функционировать нелегально⁶. В частности, дискуссии сотрудников МВФ с представителями органов власти указывают на то, что:

⁵ Например, в своей работе Эль Кворчи утверждает, что косвенное влияние систем перевода денежных средств на разработку денежно-кредитной и валютной политики (обменные курсы) может быть весьма существенным. Размеры неформального финансового сектора могут значительно вырасти, если разрыв между официальным и кросс-курсом будет существенным. Кроме того, переводы денежных средств на крупные суммы могут усугублять такой разрыв посредством увода потоков иностранной валюты из официальной банковской системы и тем самым расширять валютный спред. Подобное развитие событий может оказать влияние на формирование и эффективность политики валютного курса. Утечка иностранного капитала за пределы официального банковского сектора может также вынудить государственные органы власти изменить курс денежно-кредитной политики. Они могли бы, например, предложить банкам устанавливать более привлекательные процентные ставки по депозитам, выраженным как в национальной, так и в иностранных валютах, преследуя цель сокращения количества национальной и иностранных валют, находящихся в обращении за пределами официального банковского сектора. См.: Эль Кворчи. Указ. соч. С. 18.

⁶ “Передовая практика, касающаяся альтернативных систем перевода денежных средств”. ФАТФ. С. 3.

- при разработке регулирования органам надзора необходимо иметь детальное представление о деятельности, связанной с оказанием услуг по переводу денежных средств;
- органы надзора должны проявлять гибкость по отношению к ПУДП, но при этом обеспечивать эффективную работу системы регулирования;
- органы надзора должны обладать адекватными ресурсами и возможностями для регулирования систем перевода денежных средств;
- органам надзора необходимо проводить анализ переводов денежных средств для выявления отклонений от правил и возможного неправомерного использования системы;
- органам надзора необходимо выработать политику в отношении ПУДП, которые не являются участниками системы регулирования.

22. Необходимо проводить дальнейшую работу по изучению расчетных систем, которые используются при осуществлении операций по переводу денежных средств. Традиционно неформальные ПУДП использовали комбинацию из формальных и неформальных расчетных систем (см.: Эль Кворчи. Указ. соч. С. 14—17). Гибкость регулирования может повлечь за собой разрешение использовать подобные расчетные системы зарегистрированным ПУДП, если будут установлены соответствующие меры защиты в случае неправомерного использования системы перевода денежных средств в целом. В странах, где формальные финансовые системы развиты недостаточно или вовсе отсутствуют, например, в Афганистане или Сомали, властям, возможно, придется согласиться с тем, что ПУДП будут продолжать использовать любые доступные каналы в своей деятельности.

III. Опыт стран, применяющих режим регулирования систем перевода денежных средств

23. **Специалисты МВФ изучают опыт стран, применяющих режим регулирования, соответствующий рекомендациям ФАТФ в отношении ПУДП.** Только в нескольких странах разработано *специальное* регулирование, а также определен орган надзора, к функциям которого относятся регистрация или выдача лицензий ПУДП, а также осуществление регулирования⁷. Учитывая гибкость, присущую специальным рекомендациям ФАТФ, специалисты МВФ пришли к выводу о том, что разнообразие подходов к регулированию объясняется тем, что страны стремились перевести ПУДП из неформального в официальный сектор. Великобритания, США (на федеральном уровне) и Объединенные Арабские Эмираты (в отношении неформальных ПУДП, осуществляющих деятельность в рамках системы перевода денежных средств Хавала избрали режим регистрации, в то время как Нидерланды, Швейцария, Германия, США (на уровне отдельных штатов) и Объединенные Арабские Эмираты (в отношении обменных пунктов валюты) применяют режим лицензирования. Краткое описание системы регулирования этих стран приведено в приложении 6.

24. **Существуют два подхода в отношении отправителей переводов денежных средств, которые не получили отражения в настоящем обзоре.** Один из подходов, который применяется некоторыми органами государственной власти, заключается в том, что ПУДП необходимо получить банковскую лицензию с сопутствующими условиями пруденциального характера, например, довольно высокими требованиями в отношении собственного капитала. Другие страны пошли по пути запрещения осуществления операций ПУДП и реализовали требования о том, чтобы все операции, связанные с переводами денежных средств, осуществлялись только в рамках банковского сектора. Влияние этих двух подходов на проблему переводов денежных средств и эффективность их осуществления в рамках официального сектора потребует дальнейшего изучения и взаимодействия с соответствующими органами власти.

25. **Практика регулирования, рассматриваемая в данном разделе, охватывает опыт шести государств⁸.** В пунктах А и Б раздела 3 описывается практика регулирования, тогда как в пунктах В и Г раздела 3 представлены случаи применения требований и санкций, связанных с противодействием отмыванию денежных средств и финансированию терроризма. В разделе IV приводится анализ подходов к регулированию переводов денежных средств и их воздействия на ПУДП. В таблице 1 рассмотрены основные компоненты режимов регистрации и лицензирования.

Таблица 1. Требования по регистрации и лицензированию

	Регистрация	Лицензирование
Требования органов надзора		
Проверка деятельности ПУДП	Для идентификации провайдера не требуется никаких заключений	Проводится полная проверка соответствия ПУДП критериям профессиональной пригодности
Внутренние процедуры	Основные меры по предотвращению случаев отмывания денежных средств и финансирования терроризма	Подробный бизнес-план, включая основные меры по предотвращению случаев отмывания денежных средств и финансирования терроризма
Мониторинг	Основные требования по отчетности и проверки с точки зрения риска	Основные требования по отчетности и регулярные проверки на местах
Меры воздействия	Предупреждения, штрафы	Предупреждения, изъятия лицензии
Требования по предотвращению случаев отмывания денежных средств и финансирования терроризма		
Идентификация клиента	Требуется	Требуется
Ведение учетных записей	Требуется	Требуется
Уведомление о подозрительных операциях	Требуется	Требуется

⁷ ФАТФ для целей Специальной рекомендации VI объясняет, что термин «регистрация» должен означать требование зарегистрировать или задекларировать в уполномоченном компетентном органе власти наличие услуги по переводу денежных средств/стоимости для того, чтобы данный вид бизнеса функционировал легально, а термин «лицензирование» должен означать требование получить от уполномоченного компетентного органа власти разрешение на осуществление данной услуги по переводу денежных средств или стоимости легально.

⁸ Данный пример основан на опыте шести стран, поскольку специальные меры регулирования в отношении ПУДП разработаны только в ряде стран; многие страны применяют свое банковское законодательство или законы о кредитных организациях в отношении ПУДП.

А. Страны с режимом регистрации

26. **В некоторых исследуемых странах применяется режим регулирования, предусматривающий регистрацию ПУДП.** Основной целью регистрации является выявление ПУДП, а также соблюдение им требований по предотвращению случаев отмывания денежных средств и финансирования терроризма. Процесс регулирования в странах, применяющих режим регистрации, обычно включает в себя подачу заявления на регистрацию, проверку деятельности ПУДП, мониторинг в отношении соответствия требованиям и превентивным мерам по предотвращению случаев отмывания денежных средств и финансирования терроризма. Правительства стран поручают различным органам государственной власти, например, таможенным и налоговым органам, подразделениям финансовой разведки, центральным банкам или местным органам власти, осуществлять надзор за деятельностью провайдеров.

Требования к подаче заявления

27. **Одна из исследуемых стран приняла систему добровольной регистрации для неформальных ПУДП** с целью идентификации неформальных ПУДП, а также регулирования их деятельности. Для получения регистрации неформальные ПУДП должны были заполнить регистрационный бланк, предоставить копию паспорта заявителя, его фотографию и при необходимости — копию торговой лицензии, дающей право на осуществление другого вида деятельности. Если результат последующего собеседования с заявителем будет удовлетворительным, то органы государственной власти имеют право выдать сертификат в качестве подтверждения регистрации. Данный сертификат необходимо продлевать каждый год.

28. **Другие исследуемые страны приняли систему обязательной регистрации,** которая требует от всех ПУДП регистрации и предоставления имен и адресов принципалов, агентов и франчайзи; а также предоставления информации о виде деятельности и адресов всех офисов. В одной из стран требуется предоставление информации о наличии криминального прошлого менеджера или другого лица, связанного с отмыванием денежных средств. В данной стране в регистрации может быть отказано, если заявитель не предоставит требуемую информацию или если будет обнаружено, что представленная информация не соответствует действительности или вводит в заблуждение. Местные органы власти в одной из стран требуют от ПУДП внести гарантийный взнос.

Проверка деятельности ПУДП

29. **Простые проверки деятельности ПУДП предпринимаются органами государственной власти большинства стран.** Такие проверки используются в основном для выявления операторов систем перевода денежных средств при применении подхода, основанного на оценке риска, связанного с осуществлением надзора, и не оказывают влияния на процесс регистрации.

Мониторинг соответствия предъявляемым требованиям

30. **С целью внутреннего и внешнего мониторинга одна из стран требует от провайдеров предоставления информации по всем входящим и исходящим операциям поквартально.** Такая информация включает фамилии клиентов, место работы, гражданство, номер паспорта, сумму переведенных денежных средств, фамилию и страну, где находится получатель, и цель перевода. В другой стране требуется только отчет о годовом обороте.

31. **В некоторых странах проводятся периодические инспекции на местах.** Зарегистрированные провайдеры подвергаются проверкам на основе анализа рисков. В одной из стран такие инспекции представляют собой ознакомление с должностными лицами, занятыми операционной деятельностью, и пока еще не являются настоящими инспекциями на местах.

Программа предотвращения случаев отмывания денежных средств и финансирования терроризма

32. **Проблема, с которой сталкиваются все страны, заключается в том, каким образом оказать помощь ПУДП в установлении процедуры для предотвращения случаев отмывания денежных средств и финансирования терроризма.** В одной из исследуемых стран от провайдера требуется составить в письменном виде программу соответствия требованиям, направленную на предотвращение случаев отмывания денежных средств, включая правила, процедуры и систему внутреннего контроля, надлежащим образом разработанные для соответствия положениям законодательства о предотвращении случаев отмывания денежных средств; назначить чиновника по вопросам соответствия положениям законодательства; провести обучение и стажировку соответствующего персонала, а также независимый (внутренний и внешний) анализ эффективности программ в области предотвращения отмывания денежных средств и финансирования терроризма. Другие страны не требуют от ПУДП разрабатывать специальные программы по предотвращению случаев отмывания денежных средств и финансированию терроризма.

Регистрационные сборы

33. **Одна из исследуемых стран требует плату за регистрацию, а также за ежегодное ее возобновление.** Эти сборы невелики (около 100 долларов США) и используются для того, чтобы покрыть расходы органов надзора, связанные с регистрацией, обучением персонала и осуществлением надзора. Местные органы власти других стран требуют плату за регистрацию в сумме от 100 до нескольких тысяч долларов.

Б. Страны с режимом лицензирования

34. **В тех странах, где применяется режим лицензирования, только те ПУДП, которые смогут продемонстрировать свою способность соответствовать директивам, касающимся регулирования, включая программу предотвращения случаев отмывания денежных средств и финансирования терроризма, получают разрешение осуществлять свою деятельность на законных основаниях.** Основными компонентами регулирования посредством режима лицензирования, как правило, являются процесс подачи заявления, проверка соответствия критериям профессиональной пригодности, мониторинг на соответствие предъявляемым требованиям и наличие бизнес-плана, включая программу предотвращения случаев отмывания денежных средств и финансирования терроризма. Правительства отдельных стран поручили различным органам государственной власти (центральным банкам, органам, осуществляющим противодействие отмыванию денег, и саморегулирующимся организациям) осуществлять надзор за деятельностью провайдеров.

Требования, предъявляемые к подаче заявления

35. **Все исследуемые страны применяют процедуру лицензирования, которая является менее строгой, чем процедуры, применяемые по отношению к банкам или другим организациям, которые являются объектами пруденциального надзора.** В одной из стран требуется, чтобы провайдеры были коммерческим товариществом или корпорацией, но не единоличным собственником и чтобы по крайней мере два заслуживающих доверия и квалифицированных профессионала управляли данным бизнесом. В другой стране от провайдера требуется иметь статус коммерческого предприятия; критерием для признания его таковым является уровень годового валового дохода или годового объема операций. Как правило, требования пруденциального характера (например, требования в отношении уровня собственного капитала) не предъявляются. Однако в одной из исследуемых стран ПУДП должны обладать собственным капиталом, эквивалентным 0,5 млн. долларов США, при этом необходимо иметь дополнительные 10% капитала для каждого филиала компании. Для целей защиты прав потребителей одна из стран требует от ПУДП держать в банке гарантийный взнос.

Критерии профессиональной пригодности

36. **Во всех исследуемых странах, применяющих режим лицензирования, проводится проверка на соответствие критериям профессиональной пригодности, включая изучение криминального прошлого заявителей.** Как правило, в отдельных странах от заявителя требуется обладать достаточным опытом и знаниями в сфере систем перевода денежных средств. Лицензии не выдаются лицам с криминальным прошлым или тем, кто представляет риск для целостности финансовой системы.

Мониторинг соответствия предъявляемым требованиям

37. **В одних странах осуществляется только внутренний контроль за соответствием предъявляемым требованиям, тогда как в других странах привлекают внешних аудиторов.** В одной из стран контроль за соответствием предъявляемым требованиям осуществляется через контакт провайдера с признанной саморегулирующейся организацией или напрямую соответствующим органом надзора. Страны, осуществляющие внутренний контроль, проводят его не менее одного раза в год. Внешний аудит осуществляется ежегодно. В некоторых странах от провайдеров требуется предоставление периодической отчетности относительно переводов денежных средств.

Бизнес-план

38. **Во всех странах существуют требования к заявителям о предоставлении бизнес-плана.** Как правило, такой план может включать описание планируемого бизнеса, организационную структуру и системы внутреннего контроля, а также процедуры соответствия требованиям о предотвращении случаев отмывания денежных средств и финансирования терроризма. В одной из стран дополнительно требуются сведения о банке провайдера и гарантийное письмо в качестве дополнительной гарантии легитимности кандидата.

Лицензионные сборы

39. **Сборы варьируются в каждой из стран, и их величина зависит от того, намерено ли правительство покрывать все издержки, связанные с осуществлением надзора, или взимать частично с ПУДП**

сборы для восполнения затрат. Единовременный лицензионный взнос составляет сумму от 1000 до 3000 евро (от 1300 до 3900 долларов США) и, кроме того, ежегодный сбор в зависимости от масштабов бизнеса. В одной из стран никакие взносы не взимаются. Дополнительно провайдеры должны оплачивать услуги ежегодного внешнего аудита.

В. Соответствие требованиям по предотвращению случаев отмывания денежных средств и финансирования терроризма: существующая практика

40. **В отдельных странах ПУДП являются объектами двух отдельных требований:** инструкций органов надзора (описанных выше) и требований о предотвращении случаев отмывания денежных средств и финансирования терроризма в отношении своих клиентов (описанных в данном разделе). ПУДП обязаны идентифицировать своих клиентов в целях выявления случаев неправомерного использования систем перевода денежных средств, которые традиционно функционировали на условиях анонимности. В связи с этим органы надзора подчеркивают важность ведения аудиторского учета посредством предъявления требований к надлежащему учету записей (аудиторский след). Наконец, существуют требования в отношении провайдеров сообщать подразделениям финансовой разведки о подозрительных операциях.

Идентификация

41. **В рамках рекомендаций ФАТФ ПУДП обязаны осуществлять идентификацию клиентов, совершающих операции на суммы, превышающие 15 000 евро, или использующие телеграфные переводы⁹.** В некоторых странах идентификация клиентов происходит при совершении операций на меньшие суммы. В разных странах требования различаются: в одних требуется идентификация каждого клиента, в других — только в тех случаях, когда сумма операции составляет от 500 до 3000 долларов США. Только одна из исследуемых стран применяет порог в 15 000 евро, при этом многие ПУДП этой страны предлагают проводить идентификацию клиента, если сумма операции составляет 750 евро.

42. **В исследуемых странах от ПУДП не требуется проводить строгую юридическую и финансовую экспертизу клиентов.** Во многих странах идентификация клиентов не представляет существенной проблемы. Органы власти утверждают, что доминирующее количество пользователей услуг, связанных с переводами денежных средств, имеют определенные документы, признанные идентификационными, например, паспорт или вид на жительство/разрешение на работу. Это предполагает, что лица без документов не будут иметь возможности пользоваться услугами зарегистрированного или лицензионного ПУДП. В одной из стран в исключительных случаях требования идентификации могут быть реализованы с использованием комбинации других документов, подтверждающих личность.

43. **Большинство ПУДП, опрошенных специалистами МВФ, заявили, что разъяснение клиентам цели требований к идентификации никак не повлияло на их деятельность.** Более того, некоторые провайдеры использовали данные требования в качестве программы лояльности для своих клиентов, предоставляя им карты лояльности, которые выдаются после первоначальной идентификации и наличие которых освобождает клиентов от повторной идентификации (см. вставку 1).

Вставка 1

Карты лояльности

В одной из стран большинство ПУДП выдают постоянным клиентам карту после выполнения первоначальных требований идентификации. На карту заносятся все идентификационные данные клиента, его адрес, а также предполагаемые получатели денежных средств. Преимущества карты лояльности для клиента заключаются в отсутствии необходимости проходить процесс идентификации при очередном переводе денежных средств или при проведении других финансовых операций, а также в предоставлении возможности выиграть приз (от телефонной карты для междугородных переговоров до автомобиля). Регулярное использование указанной карты приносит бонусы (например, каждый пятый перевод денежных средств предоставляется бесплатно).

⁹ Рекомендация 5 ФАТФ требует идентификации клиента, включая несистематические трансакции. Специальная рекомендация VII распространяется на инициатора телеграфного перевода. Кроме того, ФАТФ требует, чтобы при рисках провайдеры могли применять более строгую юридическую и финансовую экспертизу в отношении клиентов.

Хранение учетной информации

44. **Отдельные страны в отношении ПУДП устанавливают такой же срок хранения документов для учета записей о совершаемых операциях и идентификационных данных, как и для остальных участников операций финансового сектора.** Сроки хранения, которые применяют некоторые страны, колеблются от 5 до 10 лет. По данным исследования, большинство неформальных ПУДП используют для учетных записей как бумажные носители, так и современные компьютерные программы. Проблемы, с которыми сталкиваются сотрудники органов надзора при изучении этих учетных данных, — это отсутствие единообразия форматов, недостаточная информация, неразборчивость при чтении и даже использование разных языков. Органы государственной власти отдельных стран решают данные проблемы, выпуская стандартные форматы для записи требуемой информации, а в некоторых странах для этих целей предоставляется программное обеспечение, тем самым облегчается передача такой информации в случаях, когда это требуется. ПУДП, в свою очередь, указывали на административные издержки, которые могут увеличивать затраты, а также на неудобство ведения учетных записей в течение ряда лет, особенно если дело касалось бумажных носителей.

Сообщение о подозрительных операциях

45. **В рамках правил, направленных на предотвращение случаев отмывания денежных средств и финансирования терроризма, действует стандартное требование сообщать о подозрительных операциях, которое распространяется на ПУДП.** Это требование, как правило, аналогично тем, которые применяются в отношении других финансовых организаций. В двух странах предъявлялись дополнительные требования в отношении предоставления отчетов, что вызвало необходимость хранить большие объемы данных. И хотя составление этих отчетов не вызывает трудностей, ПУДП сталкиваются с проблемами при определении подозрительной деятельности. Органы власти пытаются решить эти проблемы путем предоставления ПУДП более подробной информации, касающейся типологии и индикаторов рисков, связанных с отмыванием денежных средств.

Г. Применяемые меры: существующая практика

46. **Отдельные страны применяют разнообразные санкции в отношении ПУДП, не получивших регистрации или лицензии на осуществление своей деятельности.** С юридической точки зрения зарегистрированные провайдеры могут подвергаться санкциям в случае, если они не соответствуют требованиям органов надзора, включая требования, направленные на предотвращение отмывания денежных средств или финансирования терроризма. В странах, применяющих режим лицензирования, санкции аналогичны тем, которые применяются в отношении других финансовых организаций, — от предупреждений и штрафов и вплоть до отзыва лицензии. С некоторыми оговорками органы государственной власти стран, применяющих режим регистрации, также имеют право налагать аналогичные наказания. Например, в одной из исследуемых стран органы государственной власти могут налагать ежедневный штраф в отношении провайдеров (до 9500 долларов США), если они не выполняют требований по предотвращению случаев отмывания денежных средств, не предоставляют соответствующей информации или не платят комиссионные и сборы. Однако те же самые органы государственной власти не имеют права преследовать в судебном порядке незарегистрированных ПУДП, за исключением наложения штрафов за невыплату сборов и комиссионных взамен наказания за отсутствие регистрации. В другой исследуемой стране, применяющей систему регистрации, у органов государственной власти нет юридического права на применение санкций в случае, если провайдеры не соблюдают требований регулирования, за исключением случаев отказа от возобновления регистрации.

IV. Анализ подходов к регулированию переводов денежных средств

А. Проблемы, возникающие при осуществлении переводов денежных средств в исследуемых странах

47. **Преждевременно определять влияние и эффективность подходов регулирования систем перевода денежных средств в исследуемых странах.** Многие из этих подходов применяются в течение последних нескольких лет и находятся на ранней стадии реализации. По мнению представителей отдельных стран, доступность услуг по переводу денежных средств повысилась, а формальные ПУДП (то есть зарегистрированные или имеющие лицензию) обеспечивают некоторые элементы защиты прав потребителей. Другие исследуемые страны выражали обеспокоенность в отношении отсутствия регулирования деятельности неформальных ПУДП. Кроме того, процессы информирования и регулирования позволяют органам государственной власти получать необходимую информацию для более глубокого понимания вопросов функционирования сектора переводов денежных средств.

48. **Все исследуемые страны придерживаются рекомендаций ФАТФ при выработке регулирования для систем перевода денежных средств.** Однако неизвестно, насколько принятые странами режимы регулирования (регистрация или лицензирование) будут соответствовать рекомендациям ФАТФ.

49. **Опыт отдельных стран свидетельствует, что регулирование систем перевода денежных средств не требует внедрения многих элементов пруденциального надзора,** обычно применяемых к банкам и другим традиционным финансовым организациям. Инструментарий надзора, используемый в банковском законодательстве, может оказаться неприменимым в отношении организаций, осуществляющих только переводы денежных средств. Органы государственной власти полагают, что применяемое ими регулирование способствует сохранению и защите целостности финансовой системы и в то же время не препятствует осуществлению ПУДП своей деятельности.

50. **Как режим регистрации, так и режим лицензирования имеют свои преимущества.** Преимущества режима регистрации заключаются в простоте идентификации ПУДП, что существенно снижает расходы как органов государственной власти, так и самих ПУДП. Режим лицензирования, как правило, включает детальную юридическую и финансовую проверку в процессе рассмотрения и утверждения заявления ПУДП, что способствует защите целостности финансовой системы в целом.

51. **Режим регистрации ПУДП позволил органам государственной власти повысить прозрачность проведения операций перевода денежных средств.** У органов государственной власти появилась возможность ставить более масштабные цели при обучении провайдеров по вопросам рисков, связанных с отмытием денежных средств, и финансированием терроризма, а также при необходимости принятия соответствующих мер, направленных на снижение уровня подобных рисков. Процесс регистрации и более высокая степень вовлеченности в него правительства могут устранить сомнения со стороны клиентов в отношении легитимности зарегистрированных провайдеров. Можно надеяться, что это приведет к росту спроса на услуги официально зарегистрированных провайдеров.

52. **Информация о прошлом зарегистрированного провайдера, включая любые сведения криминального характера, предоставляет органам надзора важные данные для того, чтобы проводить инспекции и оценивать степень риска в секторе услуг, связанных с переводом денежных средств.** В настоящее время в исследуемых странах многие неформальные провайдеры еще не подали заявление на регистрацию. Органы государственной власти этих стран еще не разработали наиболее эффективный механизм для выявления неформальных ПУДП, а также для взаимодействия с ними. В отдельных странах информация, предоставленная формальными ПУДП, помогла выявить незарегистрированных провайдеров, что позволило органам государственной власти перевести ПУДП из неформального сектора в официальный.

53. **Лицензирование направлено на снижение уровня риска посредством запрета деятельности тех ПУДП,** которые не соответствуют критериям профессиональной пригодности и не имеют надлежащих внутренних процедур и организационной структуры. Однако требования к ПУДП-заявителю могли отпугнуть мелких провайдеров от участия в процедуре лицензирования. Органы государственной власти стран, применяющих режим лицензирования, сообщают о наличии большого количества нелицензированных провайдеров. Возможно, это указывает на то, что провайдеры вынуждены функционировать нелегально. Неизвестно, являются ли эти нелицензированные провайдеры склонными к совершению преступления или же требования, предъявляемые к процессу лицензирования, настолько обременительны и дорогостоящи с точки зрения масштаба их деятельности, что мелкие провайдеры неохотно обращаются с заявлением на получение лицензии.

54. **Органы государственной власти во всех исследуемых странах сообщают о том, что они получают знания о деятельности, связанной с переводами денежных средств, посредством более тесных контактов с провайдерами.** Страны, которые осуществляют переводы денежных средств, также начинают выяснять, как операции и протоколы, связанные с трансграничными переводами денежных средств, могли бы быть стандартизированы. Повышается взаимодействие на межправительственном уровне между странами — отправителями и странами — получателями переводов денежных средств. Данные инициативы направлены на упрощение совершения операций по переводу денежных средств (см. приложение 2).

Б. Проблемы стран — получателей переводов денежных средств

55. **В странах — получателях переводов денежных средств органы государственной власти главным образом сосредоточены на регулировании системообразующих финансовых организаций.** Органы государственной власти не осуществляют регулирование деятельности неформальных ПУДП, в то же время ими разрешена деятельность таких ПУДП, как Western Union и почтовые отделения связи. С точки зрения защиты целостности финансового сектора еще не разработаны руководства, подходящие для стран, ориентированных на использование в основном наличных денежных средств, в отношении стандартов ФАТФ по предотвращению случаев отмывания денежных средств и финансирования терроризма, применимых к ПУДП. В итоге глобальные усилия по сокращению затрат и стимулированию более широкого использования формальных ПУДП также весьма важны для получателей переводов денежных средств. Некоторые страны — получатели взаимодействуют со странами — отправителями переводов денежных средств для разработки специальных целевых программ (см. приложения 1, 2), направленных на увеличение финансовых потоков, а также получение дополнительной информации.

56. **Получены первые результаты международных усилий по сокращению затрат и устранению преград при осуществлении переводов денежных средств,** а также переводу ПУДП из неформального в официальный сектор. Полученные данные из ряда стран свидетельствуют о значительном увеличении потоков переводов денежных средств: например, в Бангладеш в ноябре 2004 года рост составил 10%, в декабре 2004 года на Филиппинах рост зафиксирован на уровне 6%, в то время как в 2004 году намечался рост всего на 3%.

57. **В странах, где население имеет низкий уровень дохода, преобладают расчеты наличными деньгами.** В странах, где основным платежным средством остаются наличные деньги, доступ населения к банковским и другим финансовым услугам по различным причинам затруднен. Развитию неформальных ПУДП способствует отсутствие или недостаток в отдаленных районах формальных ПУДП, в том числе агентов Western Union, бюро по обмену валюты, почтовых отделений связи и институтов микрофинансирования. Получателями переводов денежных средств используются услуги как формальных, так и неформальных систем (см.: Эль Кворчи. Указ. соч. С. 22—23). В некоторых странах формальные ПУДП взаимодействуют с институтами микрофинансирования, кредитными союзами и сельскими финансовыми кооперативами для доставки переводов денежных средств в отдаленные районы (см. приложение 1). Такое взаимодействие имеет общественное значение, поскольку оно облегчает процессы миграции и способствует адаптации мигрантов в условиях их нового места жительства.

58. **В страны с недостаточно развитой финансовой системой переводы денежных средств из страны-отправителя скорее всего поступают через ПУДП, расположенные в городах.** Для перевода денежных средств в пользу конечного получателя, находящегося в другом, иногда в отдаленном, районе, ПУДП вынужден пользоваться своей филиальной сетью либо услугами институтов микрофинансирования, сельских финансовых кооперативов. Подобные сложные схемы приводят к увеличению затрат и замедляют процесс движения денежных средств. В таких странах, до того как будет сформирована мощная финансовая система, неформальные ПУДП, например, транспортные компании, магазины и т.д., скорее всего по-прежнему будут играть основную роль при совершении не только международных, но национальных и внутрирегиональных переводов денежных средств. Будут продолжены дальнейшие исследования стран — получателей переводов денежных средств в процессе выполнения ими рекомендаций ФАТФ в отношении деятельности ПУДП.

V. Выводы, основанные на практике отдельных стран

59. **Международное сообщество признает, что переводы денежных средств являются важным источником финансовых ресурсов во многих развивающихся странах.** В то же время неформальные ПУДП могут использоваться для отмывания денежных средств или финансирования терроризма. Поэтому результаты инициатив, связанных с упорядочением переводов денежных средств, описанных в разделе 1 Б, будут видны в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Однако существует необходимость минимизации риска использования неформальных ПУДП для отмывания денежных средств или финансирования терроризма.

60. **Согласно рекомендациям ФАТФ (Специальная рекомендация VI) странам следует регистрировать или лицензировать провайдеров, осуществляющих операции по переводу денежных средств или стоимости, а также обязывать их соблюдать требования по предотвращению случаев отмывания денежных средств или финансирования терроризма.** Страны должны осуществлять регистрацию или лицензирование ПУДП в зависимости от действующего законодательства и сложившихся подходов в области регулирования. По мнению ФАТФ, надзорная политика стран должна носить гибкий, эффективный и пропорциональный характер в отношении риска использования ПУДП для отмывания денежных средств или финансирования терроризма.

61. **Согласно рекомендациям ФАТФ регулирование не должно сдерживать развитие и приводить к нелегальному функционированию систем перевода денежных средств.** Поскольку странам необходимо реализовать эту рекомендацию в рамках своих специальных условий, то появляется надежда на то, что данный обзор будет способствовать продолжению дискуссий и обмену мнениями об опыте отдельных стран в отношении регулирования систем перевода денежных средств¹⁰. Опыт исследуемых стран свидетельствует о том, что реализация регулирования систем переводов денежных средств в соответствии с рекомендациями ФАТФ, вероятно, будет эволюционировать, что займет определенное время.

A. Выводы, касающиеся основных принципов регулирования

62. **Принципы регулирования, которые рассматриваются ниже, могут применяться как к формальным, так и к неформальным ПУДП.** Принципы регулирования предназначены для провайдеров, которые в настоящее время не подпадают под действие регулирования или пруденциального надзора и соответствуют предъявляемым требованиям в области предотвращения случаев отмывания денежных средств и финансирования терроризма. Однако банки, депозитные и прочие финансовые организации, которые осуществляют операции, связанные с переводом денежных средств, и уже находятся под соответствующим надзором, не нуждаются в том, чтобы становиться объектами регулирования.

Консультации перед установлением правил регулирования

63. **Дискуссии с органами государственной власти и частным сектором подтвердили необходимость проведения консультаций с ПУДП при разработке принципов регулирования и связанных с ними требований.** ПУДП пытаются защититься от переводов денежных средств криминального характера и даже поддерживают идею принятия формального регулирования. Консультации целесообразны в тех случаях, когда необходимо решить, следует ли принять режим регистрации или остановиться на режиме лицензирования. Они также способствуют выявлению того, насколько неформальные провайдеры склонны принимать участие в регулировании. При наличии уже существующих ассоциаций или других объединений ПУДП задача органов власти становится более достижимой. Если же таких объединений нет, то органы государственной власти вы-

Вставка 2

Ассоциация финансовых организаций Сомали

Офисы Программы развития ООН и Европейского союза организовали для Сомали серию семинаров, в рамках которых разъяснялись цели предотвращения рисков и их регулирования, а также определялись меры, которые могут быть для этого приняты. В результате система перевода денежных средств Хавала учредила Ассоциацию финансовых организаций Сомали (SFSA), что является первой частной инициативой по саморегулированию. Деятельность этой ассоциации направлена на совершенствование функционирования систем перевода денежных средств при технической помощи со стороны Программы развития ООН и Европейского союза.

¹⁰ Некоторые вопросы, обсуждаемые в данном разделе, рассматриваются также в документе ФАТФ о передовом опыте альтернативных систем переводов денежных средств.

нуждены искать различные пути для получения сведений о мнении провайдеров, на которых предполагается распространить меры регулирования. Для начала это может заставить власти стимулировать создание ассоциаций и поддерживать процессы саморегулирования, с тем чтобы облегчить провайдерам вступление в формальную систему (см. вставку 2).

Регистрация или лицензирование

64. Регистрация и лицензирование являются альтернативными подходами к реализации принципов регулирования деятельности ПУДП, причем каждый из этих подходов выработан в соответствии с рекомендациями ФАТФ.

Режим регистрации, устанавливающий для участников финансовой системы некоторые барьеры, требует активных действий для обеспечения соответствия ПУДП требованиям органов надзора и предотвращения случаев отмывания денежных средств и финансирования терроризма, а также достаточных ресурсов для осуществления органами надзора мониторинга деятельности ПУДП с использованием информации, собранной в период подачи ими заявлений.

Лицензирование предполагает отбор ПУДП на стадии подачи ими заявлений, что гарантирует их соответствие критериям, предъявляемым к данному виду деятельности. Поскольку при режиме лицензирования большее внимание уделяется именно стадии подачи заявления, как правило, очень ограниченное число ПУДП соответствуют предъявленным требованиям.

65. Выбор режима регистрации или лицензирования отражает особенности национальных финансовых систем, а также национальных подходов к регулированию финансовой деятельности.

Режим регистрации был принят в странах с большим количеством неформальных ПУДП, то есть там, где основная проблема была в выявлении провайдеров услуг, не соответствующих предъявляемым требованиям.

Режим лицензирования применяется в основном в странах с меньшим количеством неформальных систем перевода денежных средств и там, где приоритетом является защита целостности финансовой системы. В дополнение к этому конкретные условия и обстоятельства, включая доступность ресурсов, возможности органов надзора и уязвимость в отношении случаев отмывания денежных средств и финансирования терроризма, могли оказать влияние на выбор между режимами регистрации или лицензирования.

Требования, предъявляемые к регулированию

66. Предъявляемые к регулированию требования должны быть ясными и простыми вне зависимости от того, какой режим — регистрации или лицензирования — был принят. В зависимости от ситуации в конкретной стране, а также от выбора режима регистрации или лицензирования такие требования могут включать: условия подачи соответствующего заявления, проверку персональных данных владельцев и менеджеров компаний-провайдеров, проведение внутреннего и внешнего мониторинга, а также оценку соответствия деятельности провайдеров предъявляемым требованиям.

Процесс подачи заявления

67. Поскольку большинство ПУДП — это относительно мелкие компании, процедуры подачи ими заявлений должны быть простыми и ясными. Органам государственной власти следует требовать информацию о характере и виде деятельности ПУДП, об используемых ими банковских счетах, об адресах всех офисов и филиалов, о фамилиях и адресах владельцев и агентов, а также о наличии/отсутствии у менеджмента криминального прошлого. Страны, которые выбрали режим регистрации, могут использовать эту информацию при проведении будущих инспекций, в то время как страны, выбравшие систему лицензирования, могут использовать эту информацию в процессе рассмотрения заявлений ПУДП.

68. Следует требовать ежегодной перерегистрации предоставленной ПУДП лицензии или возобновления ее действия, чтобы органы государственной власти по крайней мере раз в год обновляли имеющуюся информацию о ПУДП. Особое внимание следует уделять тем провайдерам, которые являются агентами или дочерними компаниями более крупных провайдеров, имеющих разветвленные сети. Органы государственной власти должны иметь возможность определить провайдера-принципала. Агенты и дочерние компании, ассоциированные провайдером-принципалом, должны выявляться и подпадать под действие режима регулирования.

Проверка персональных данных

69. Важной целью регулирования деятельности ПУДП является предотвращение случаев использования систем перевода денежных средств для отмывания денежных средств и финансирования терроризма. Одним из основных принципов регулирования является проверка органами государственной власти персональных данных владельцев и менеджеров компаний-провайдеров. Такая проверка должна включать

выявление наличия у сотрудников ПУДП криминального прошлого, например, финансовых преступлений, фактов отмыывания денежных средств и финансирования терроризма, а также оценку их профессиональной компетентности. В странах, принявших режим регистрации, подобная информация может использоваться при подготовке и проведении целевых инспекций с целью выявления возможных рисков. Странам, выбравшим режим лицензирования, может понадобиться проведение проверки владельцев и менеджеров компаний-провайдеров на соответствие критериям профессиональной пригодности, чтобы не допустить к руководству данными компаниями лиц с криминальным прошлым. Должен существовать запрет на выдачу лицензий ПУДП, являющимся участниками финансовых преступлений.

Программа по предотвращению случаев отмыывания денежных средств и финансирования терроризма и/или бизнес-план

70. ФАТФ требует, чтобы все ПУДП имели программы по предотвращению случаев отмыывания денежных средств и финансирования терроризма. Такие программы должны предусматривать разработку внутренних правил и нормативов, процедур контроля и аудита в целях соответствия ПУДП предъявляемым ФАТФ требованиям, а также предусматривать наличие адекватных процедур отбора сотрудников и повышения их квалификации. Если масштабы деятельности ПУДП достаточно велики, не исключено, что потребуются назначить специалиста, контролирующего соответствие ПУДП предъявляемым требованиям. Провайдеры, действующие в рамках режима регистрации, должны обеспечить доступность таких программ для осуществления инспектирования на местах. При режиме лицензирования (особенно в отношении крупных ПУДП) бизнес-план может являться надежным инструментом оценки органами надзора способности ПУДП соответствовать требованиям по предотвращению случаев отмыывания денежных средств и финансирования терроризма. Хотя некоторые страны могут требовать включения в бизнес-план дополнительных требований, касающихся защиты прав потребителей или требований к безопасности и надежности, по мнению авторов настоящего обзора, такие требования не представляются обязательными с точки зрения целей предотвращения случаев отмыывания денежных средств и финансирования терроризма.

Инспекции на местах

71. Одним из способов обеспечения соответствия зарегистрированного/лицензионного ПУДП требованиям регулирования является допуск сотрудников органов надзора к осуществлению инспекции на местах. Для эффективного осуществления данной функции сотрудники органов надзора должны иметь допуск в офисные помещения провайдера, а также право снимать копии с финансовой и прочей документации для проверки соответствия требованиям органов надзора, включая требования о противодействии отмыыванию денежных средств и финансированию терроризма.

Внешняя отчетность

72. От ПУДП могут потребовать составить отчет и предоставить определенные данные финансового характера и прочую информацию. Прежде чем предъявлять это требование, органам надзора следует определиться с типом информации, необходимой для осуществления адекватной внешней инспекции. Это необходимо для получения органами государственной власти адекватной информации о финансовых потоках, а также для лучшего понимания специалистами органов надзора специфики деятельности, связанной с переводом денежных средств. При этом требования не должны быть чрезмерными, чтобы не препятствовать эффективному управлению ПУДП. Органам регулирования для упрощения данного процесса следует предоставлять бланки стандартного формата и по возможности — программное обеспечение.

73. Если ПУДП должным образом зарегистрировался или получил лицензию, то остается проблема, связанная с завершением расчетов провайдера. Эта сфера, как представляется, остается непрозрачной для органов надзора и может являться источником риска, связанного с отмыыванием денежных средств и финансированием терроризма. Для того чтобы получить сведения о завершении расчетов, провайдера следует попросить предоставить информацию о том, как урегулируются сальдо по счетам учета принятых и подлежащих выплате переводов.

Взаимодействие с банковской системой

74. Многие неформальные ПУДП (особенно мелкие) сталкиваются с проблемами, связанными с доступом к банковским услугам. Некоторые банки избегают взаимодействия с неформальными провайдерами, так как не хотят подвергаться дополнительному риску, связанному с такими операциями. Лицензирование, осуществляемое в отношении ПУДП органом регулирования, должно стать гарантией того, что данный провайдер занимается легитимным бизнесом. Это может открыть ПУДП, имеющим лицензию, доступ к набору банковских услуг, необходимых для осуществления их деятельности, а также способствовать снижению затрат. Кроме того, поскольку сектор услуг по переводам денежных средств подлежит регулированию, у банков

будут стимулы работать с мелкими операторами систем перевода денежных средств, а любые возникающие проблемы будут решаться с участием органов государственной власти.

75. Один из аспектов деятельности ПУДП, вызывающих особую обеспокоенность, — это каналы, используемые ими для завершения расчетов по внутрирегиональным и трансграничным операциям. Доступ провайдеров к банковским услугам может сделать расчеты более прозрачными — настолько, насколько ПУДП способен завершать расчеты с использованием своих банковских счетов, а также используя другие банковские услуги. Это может внести в расчеты ПУДП определенность, поскольку банковские операции осуществляются через традиционную розничную платежную систему или через систему валовых расчетов в режиме реального времени. В некоторых исследуемых странах органы государственной власти изучают возможность предоставления более крупным зарегистрированным ПУДП прямого доступа в розничную платежную систему. Расчеты с использованием нетрадиционных каналов будут, таким образом, сокращаться. Вместе с тем органам регулирования следует предоставлять также информацию о доле расчетов, совершенных в банковской платежной системе. Это наряду с информацией, предоставленной зарегистрированными/лицензионными провайдерами, даст возможность органам надзора правильнее оценить расчетную деятельность ПУДП и в случае, если в ней выявлены недостатки, принять соответствующие меры.

Аспекты, связанные с защитой прав потребителей

76. В целях защиты прав клиентов органам государственной власти следует повышать их информированность о преимуществах использования формальных систем. В сфере защиты прав потребителей существуют два основных аспекта: (1) выявление мошеннических операций; (2) гарантия прозрачности операций, комиссий и обменных курсов. Важным является также информирование клиентов о возможностях выбора услуг и о трудностях, которые могут возникнуть при их использовании. Поэтому необходимо информировать клиентов о преимуществах услуг формального провайдера по сравнению с неформальным, в том числе в области противодействия отмыванию денежных средств и финансированию терроризма.

Возможности и затраты органов надзора

77. Важно оценивать возможности и затраты, связанные с регулированием. Во-первых, орган надзора должен обладать навыками, возможностями и ресурсами для осуществления надзора. Во-вторых, режим регулирования не должен допускать чрезмерного администрирования в отношении ПУДП и возлагать на него слишком большие расходы. Органам государственной власти необходимо знать о присущих системам перевода денежных средств рисках, отрицательно влияющих на стабильность финансовой системы, и о возможностях неправомерного использования систем перевода денежных средств в целях отмывания денежных средств или финансирования терроризма. Кроме того, органам государственной власти следует способствовать упрощению процедуры переводов денежных средств, что может быть особенно важным для стран-получателей. Показателем эффективности деятельности ПУДП является их активное участие в процессах регистрации или лицензирования, что способствует переводу провайдеров из статуса неформальных в статус формальных.

78. Органы надзора должны обладать соответствующими ресурсами, достаточными для обеспечения соответствия предъявляемым требованиям. Для регулирования деятельности ПУДП в некоторых странах установлена слишком высокая плата за подачу заявления на регистрацию/лицензирование, а также требуются ежегодные отчисления и/или проведение дорогостоящего аудита. В то время как крупные ПУДП могут позволить себе такие издержки, многие мелкие провайдеры столкнутся с определенными трудностями. Необходимо решить, должны ли все издержки, связанные с осуществлением надзора, покрываться за счет сборов или расходы на инспекционные проверки будут осуществляться за счет внешних источников финансирования. Для тех стран, где ПУДП подвержены особенно высоким рискам, органам государственной власти следует взять на себя часть расходов, с тем чтобы провайдеры получили дополнительный стимул для осуществления своей деятельности в формальном секторе. При этом органы власти могут проводить разъяснительную работу, чтобы убедить ПУДП и их клиентов в том, что преимущества системы регулирования перевесят в итоге связанные с ней издержки.

Перспективы для стран — отправителей переводов денежных средств и стран — получателей переводов денежных средств

79. В свете того, что страны — получатели переводов денежных средств сталкиваются с различными проблемами, подходы к применению регулирования в таких странах требуют дальнейшего изучения. Страны — отправители переводов денежных средств обеспокоены главным образом сохранением целостности систем перевода денежных средств, а также их воздействием на финансовую систему в целом. В частности, речь идет о риске потери репутации, связанном с невыполнением требований в области противодействия отмыванию денежных средств и финансированию терроризма. Страны — получатели переводов денежных средств рассматривают регулирование как дополнительную меру по отношению, например, к валютным

ограничениям или контролю за текущими и капитальными счетами (см.: Эль Кворчи. Указ. соч. С. 14—21). Недавние инициативы стран — участниц Группы семи, Группы двадцати и АРЕС преследовали цель устранить недостатки в информационных данных о переводах денежных средств между странами-отправителями и странами-получателями (см. приложение 2).

80. В части трансграничного сотрудничества и договоренностей о совместном использовании информации еще многое предстоит сделать. Органы государственной власти некоторых стран полагают, что списки зарегистрированных или получивших лицензию ПУДП, а также связанная с их деятельностью информация носят конфиденциальный характер. Таким образом, страны с более “жестким” регулированием не смогут использовать указанную информацию в целях пресечения незаконной деятельности провайдеров, что может препятствовать достижению цели регистрации — подтверждению легитимности провайдера.

Б. Практические выводы для требований в области противодействия отмыванию денежных средств и финансированию терроризма¹¹

Определение

81. Идентификация клиентов является обязательным требованием регулирования для любой деятельности в финансовом секторе, включая пользователей услуг систем перевода денежных средств. Это требование связано с весьма сложной проблемой для клиентов ПУДП потому, что многие из них являются рабочими-мигрантами, включая нелегальных рабочих и тех, у кого отсутствуют документы. Для решения проблемы идентификации использовались разные методы. В одной из исследуемых стран практиковалось ограничение переводимой суммы денежных средств: если она превышала определенное пороговое значение, требовалась более подробная идентификация клиента, чем при переводе средней по объему суммы денежных средств. Применение таких мер требует знания рынка переводов денежных средств органом регулирования. Однако в случае возникновения подозрений в отмывании денежных средств или финансировании терроризма потребуется полная идентификация данного клиента независимо от суммы перевода денежных средств.

82. В некоторых странах разрешено применение в качестве соответствующих документов идентификационных карт. В других исследуемых странах ПУДП могут использовать для осуществления идентификации комбинацию документов. Провайдеры в странах-получателях заинтересованы в идентификации получателя для того, чтобы убедиться, что денежные средства выплачены тому, кому они адресованы.

83. Как показывает практика, применение юридической и финансовой экспертизы не является необходимым. Даже если операции совершаются каким-либо клиентом регулярно (то есть несколько раз в год), они все равно считаются несистематическими операциями. Кроме того, в настоящее время взаимодействие ПУДП со своими клиентами развито в меньшей мере по сравнению с банками. Однако в случае возникновения риска ПУДП могут прибегнуть к полной экономической и юридической экспертизе деятельности ПУДП.

Ведение учета

84. Как отмечалось выше, ведение ПУДП учета операций является необходимым требованием, и в некоторых исследуемых странах разработаны бланки стандартного формата или прикладное программное обеспечение. Следует разработать методики обеспечения прозрачности операций и наблюдения за ними в целях облегчения расследования при обнаружении неправомерного использования системы. ПУДП обязаны вести учетные документы по операциям, а также хранить копии идентификационных данных, копии файлов счетов и деловой корреспонденции (при ее наличии). Подобные учетные записи должны быть доступны, если потребуются органам надзора, и храниться в течение пяти лет.

Информирование о подозрительных операциях

85. Большинство ПУДП поддерживают стабильные отношения с постоянными клиентами. Это дает возможность определить, является ли какая-либо их операция подозрительной. Выявление подозрительной операции, осуществляемой случайным клиентом, более затруднительно. Уровень осведомленности сотрудников ПУДП повышается в результате обучения, тренингов и консультаций в процессе работы, включая визиты на рабочие места представителей органов надзора. Для увеличения количества и повышения качества отчетов ПУДП такую работу необходимо осуществлять на постоянной основе. В некоторых исследуемых странах высокий уровень требований, предъявляемых к отчетной информации, усложняет деятельность как провайдеров, так и подразделений финансовой разведки. Более того, нет уверенности в том, что из такой отчетности можно будет извлечь полезные сведения даже при условии, что существуют технические возможности для обработки данной информации.

¹¹ Требования ФАТФ в области противодействия отмыванию денежных средств и финансированию терроризма должны применяться в отношении деятельности, связанной с переводами денежных средств, независимо от того, выбрала данная страна режим регистрации или лицензирования.

В. Меры в области противодействия отмыванию денежных средств и финансированию терроризма (выводы)

86. Существуют два вида мер воздействия, которые органы государственной власти при необходимости должны применять:

- 1) меры воздействия в отношении ПУДП, которые должным образом не зарегистрировались или не получили лицензию;
- 2) меры воздействия в отношении зарегистрированных или обладающих соответствующей лицензией провайдеров в случае, если они не выполняют требований органов надзора или не соблюдают требований в области противодействия отмыванию денежных средств и финансированию терроризма. Меры воздействия, применяемые к ПУДП, должны быть аналогичны тем, которые применяются в отношении других финансовых организаций. Более того, очень важно, чтобы власти имели право принимать меры в отношении провайдеров, не желающих зарегистрироваться или обратиться за лицензией.

VI. Дискуссионные вопросы

87. Исполнительные директора могут обсуждать следующие вопросы.

- **Основные принципы регулирования систем перевода денежных средств:** какое представление имеют исполнительные директора о содержании регулирования и его основных элементах, изложенных в Разделе 5 настоящего обзора?
- **Взаимодействие с ФАТФ, региональными органами, аналогичными ФАТФ, органами федеральной власти и другими международными финансовыми организациями:** считают ли исполнительные директора, что данные, приведенные в настоящем обзоре, могут послужить основой для дискуссий с разработчиками стандартов, органами федеральной власти и международными финансовыми организациями и для совершенствования деятельности по разработке методик оценки ситуации в области противодействия отмыванию денежных средств и финансированию терроризма, а также технического сотрудничества?
- **Продолжение работы в области регулирования:** учитывая все проблемы финансовой системы, включая отмывание денежных средств и финансирование терроризма, поддерживают ли исполнительные директора идею продолжения работы специалистов МВФ в области идентификации клиентов систем переводов денежных средств и регулирования их деятельности в соответствии с рекомендациями ФАТФ? Поддерживают ли исполнительные директора идею продолжения работы специалистов МВФ по изучению влияния на развивающиеся страны предложенных принципов регулирования?
- **Прочая работа, связанная с системами перевода денежных средств:** поддерживают ли исполнительные директора идею продолжения работы специалистов МВФ для достижения лучшего понимания сути расчетных систем переводов денежных средств, с помощью которых провайдеры завершают расчеты вне формального финансового сектора? Считают ли исполнительные директора целесообразным, чтобы специалисты МВФ изучали другие макроэкономические проблемы, имеющие отношение к системам перевода денежных средств?
- **Следующий этап:** после обсуждения в Исполнительном совете проблем систем перевода денежных средств было решено, что данные, содержащиеся в настоящем обзоре, будут представлены на Третьей конференции Хавала в Объединенных Арабских Эмиратах в начале апреля 2005 года. Специалисты МВФ рекомендуют опубликовать этот документ после неофициального семинара Исполнительного совета.

Приложение 1

Проведенные исследования в сфере переводов денежных средств

Была проведена работа, связанная с анализом воздействия потоков переводов денежных средств на снижение уровня бедности, финансовое развитие сельских районов, а также на группы населения с низким уровнем доходов, например, через институты микрофинансирования и использование механизмов инвестирования в сельское хозяйство. Существуют проекты, исследующие влияние систем переводов денежных средств на сглаживание неравномерности доходов, доступ стран на рынки капитала, а также анализирующие роль этих систем в процессе инвестирования в человеческий или физический капитал.

Всемирный банк

Были проведены исследования домохозяйств с целью изучения влияния переводов денежных средств на показатели уровня бедности и образования, а также для разработки рекомендаций в отношении краткосрочных и долгосрочных мероприятий, направленных на повышение экономического потенциала систем переводов денежных средств рабочих и служащих.

Специальная группа по вопросам агентских переводов денежных средств

После международной конференции 2003 года по вопросам переводов денежных средств мигрантов была создана специальная группа по проблемам агентских переводов денежных средств в составе Всемирного банка, Департамента международного развития Соединенного Королевства, Межамериканского банка развития, МВФ, Казначейства США, Европейской комиссии, Канады, Компании по техническому сотрудничеству Германии, а также Международной организации труда. Специальная группа обращает особое внимание на вопросы сотрудничества в области разработки основных принципов государственной политики и частного сектора, направленных на поддержку систем переводов денежных средств, повышение достоверности информационных данных, связанных с переводами денежных средств, координацию программ, связанных с переводами денежных средств, а также на изучение эффекта расширенного развития систем переводов денежных средств (ссылка на сайт Международной конференции по вопросам переводов денежных средств мигрантов: http://www.livelihoods.org/hot_topics/migration/remittances.html).

Международная организация труда (ILO)

Международная организация труда изучает роль и потенциал формальных финансовых организаций и систем переводов денежных средств “новых соседей” Европейского союза, изучая, в частности, потенциал связей между социальными партнерами (организациями наемных работников, трудовыми организациями и ассоциациями мигрантов) и формальными финансовыми организациями для совершенствования систем переводов денежных средств (ссылка на сайт Международной организации труда: <http://www.ilo.org/public/english/employment/finance/object.htm>).

Консультативная группа помощи бедным странам (CGAP)

Консультативная группа помощи бедным странам исследует национальные и международные потребности в переводах денежных средств, их доступные каналы для рабочих-мигрантов в Китае и Индии, а также возможности переводов денежных средств, доступные трудовым мигрантам в Южной Африке, с акцентом на региональные системы переводов денежных средств и имеющиеся барьеры, препятствующие предоставлению услуг частным сектором в этом сегменте рынка (ссылка на сайт Консультативной группы помощи бедным странам: <http://www.cgap.org>).

Международная организация по вопросам миграции (IOM)

Международная организация по вопросам миграции проводит исследования в Италии, на Балканах и в Африке для выявления передового опыта управления системами переводов денежных средств, выработки практических предложений для стран Африки и рекомендаций соответствующим организациям использовать потенциал развития миграционных ресурсов, для укрепления институционального и технического потенциала правительственных и неправительственных организаций по изучению влияния потоков переводов денежных средств (ссылка на сайт Международной организации по вопросам миграции: http://www.iom.int/en/what/migration_and_development.shtml).

Приложение 2

Снижение уровня затрат, связанных с переводами денежных средств

Высокий уровень затрат, связанных с переводами денежных средств (зачастую 10—20% от суммы перевода), является основной причиной истощения потоков переводов денежных средств в развивающиеся страны. Он также стимулирует отправителей денежных средств использовать неформальные каналы, что часто оказывается менее затратным. Средний уровень затрат, связанных с переводами денежных средств, как правило, бывает выше для переводов денежных средств на небольшие суммы. Основные инициативы в этой сфере включают в себя работу по совершенствованию деятельности платежных систем, с тем чтобы оператору не было необходимости инвестировать средства в дорогостоящие системы, которые становятся его собственностью, а также работу, направленную на повышение конкуренции между ПУДП.

Всемирный банк

Проведено общее исследование центральных банков в целях понимания того, как они собирают данные в сфере переводов денежных средств (о величине потоков денежных переводов, их каналах, источниках и пунктах назначения), а также в целях лучшего понимания режимов регулирования, действие которых распространяется на агентов по переводу денежных средств в разных районах мира, различных бизнес-моделей и затрат в этой сфере.

Межамериканский банк развития (IDB)

Многосторонний инвестиционный фонд Межамериканского банка развития одним из первых начал исследовать сферу переводов денежных средств, осуществляя сбор статистических данных в странах Латинской Америки и Карибского бассейна. Была также разработана государственная программа, направленная на развитие более эффективного сотрудничества государственного и частного секторов, на поддержание эффективности деятельности, связанной с переводами денежных средств (ссылка на сайт Межамериканского банка развития: <http://www.iadb.org/mif/v2/remittances.html>).

Азиатский банк развития (ADB)

Азиатский банк развития закончил свое первое исследование переводов денежных средств на Филиппинах и в настоящее время осуществляет анализ внешних потоков переводов денежных средств в таких странах, как Индонезия, Япония, Малайзия, Сингапур, Гонконг, Китай и Филиппины. Цель этого анализа — выявление факторов в области политики, регулирования и институциональной инфраструктуры, которые оказывают влияние на переводы денежных средств. Объектами исследования являются: (1) предполагаемые переводы денежных средств через формальные и неформальные каналы; (2) первоочередные и второстепенные проблемы переводов денежных средств в исследуемых странах; (3) анализ существующих каналов перевода денежных средств, включая факторы, оказывающие влияние на выбор клиентами способов переводов денежных средств, а также аспекты регулирования, связанные с переводами денежных средств (ссылка на сайт Азиатского банка развития: <http://www.adb.org/PrivateSector/Finance/worker.asp>).

Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (АПЕС)

В отчете АПЕС за 2003 год “Альтернативные системы перевода денежных средств” был проведен анализ экономических, институциональных факторов и факторов регулирования, способствующих использованию неформальных систем переводов денежных средств вместо формальных финансовых систем. В нескольких странах было проведено детальное исследование этой сферы, в том числе коридоров переводов денежных средств между США и Мексикой, Канадой и Вьетнамом (ссылка на документ: <http://www1.worldbank.org/finance/html/amlcft/ARS%20Background.htm>).

США

Агентство международного сотрудничества США работает со странами — получателями переводов денежных средств для облегчения доступа пользователей к финансовым услугам, поддерживая местные ассоциации и принимая участие в изучении и распространении информации (ссылка на сайт Агентства международного сотрудничества США: <http://www.microlinks.org>).

Казначейство США и Бюро международных связей разработали в 2001 году инициативу, направленную на изучение вопросов обеспечения прозрачности услуг, связанных с переводами денежных средств, повышения уровня финансовой грамотности мексиканских эмигрантов в США, а также общего уровня понимания важности американо-мексиканского рынка переводов денежных средств, способствующего развитию конкуренции в частном секторе (ссылка на сайт: <http://www.treas.gov/offices/international-affairs/>).

Департамент международного развития (DFID)

Департамент международного развития способствует развитию сотрудничества в сфере переводов денежных средств в таких странах, как Нигерия, Бангладеш и Гана, нацеленного на принятие мер по устранению препятствий для осуществления таких переводов, повышению качества доступа бедных и сельских жителей к переводам денежных средств и другим финансовым услугам, укреплению потенциала финансового сектора с целью предоставления им эффективных и доступных услуг по переводу денежных средств. Кроме того, Департамент международного развития является соучредителем фонда финансирования исследований сферы переводов денежных средств, доступных мигрантам в Соединенном Королевстве. В этих исследованиях рассматриваются проблемы снижения затрат и повышения прозрачности деятельности ПУДП, а также облегчения доступа пользователей к их услугам (ссылка на сайт Департамента международного развития: <http://www.dfid.gov.uk/>).

Международная организация труда (ILO)

Имеется несколько исследований практического характера для позиционирования моделей переводов денежных средств между странами и внутри одной страны, а также для оценки доступности услуг по переводам денежных средств и уровня затрат по ним в Сенегале, Южной Африке, Бангладеш, Непале и Мексике (ссылка на сайт: <http://www.ilo.org/public/english/employment/finance/knowledge/publ.htm>).

Международная организация по вопросам миграции (IOM)

Одно из исследований практического характера было направлено на сбор информации, касающейся возможностей осуществления переводов денежных средств во Вьетнам (прежде всего из Канады и США), для создания основы развития курсов обучения "Ориентирование в вопросах переводов денежных средств" для мигрантов, которым оказывает помощь Международное бюро миграции (IOM). Для обеспечения стабильной работы этих курсов, расширения их возможностей, а также для приобщения к ним мигрантов, которым не оказывает помощи IOM, будут изучаться варианты их финансовой поддержки местными ПУДП.

Инициативы частного сектора

Международный совет кредитных кооперативов (WOCCU) разработал платежную систему IRnet для осуществления трансграничных платежей. Она предоставит мигрантам возможность совершать переводы денежных средств по более низкой цене (https://www.woccu.org/prod_serv/irnet/index.php). Международный совет кредитных кооперативов также объединился с системой переводов денежных средств MoneyGram для расширения возможностей кредитных кооперативов по переводу денежных средств. Сотрудничество финансовых организаций, например, La Caixa в Испании (ссылка на сайт: http://portal1.lacaixa.es/Channel/Ch_Redirect_Tx?dest=3-23-10-00000004) или крупных банков в США (включая Citibank, Bank of America, Wells Fargo) с банками Латинской Америки, является весьма значимой инициативой, которая поддерживает перевод ПУДП в формальный финансовый сектор. Другие инициативы осуществлялись в Сингапуре, Малайзии и на Филиппинах и были направлены на выбор оптимальных каналов для перевода денежных средств. Компании, эмитирующие карты, такие как VISA, предлагают новые возможности для переводов денежных средств (ссылка на сайт: <http://www.corporate.visa.com/md/dl/documents/downloads/modernisation/me-remittances.pdf>).

Приложение 3

Группа специалистов по разработке руководства деятельностью платежной системы для международных систем перевода денежных средств

Всемирный банк и Комитет по платежным и расчетным системам Банка международных расчетов в конце 2004 года создали группу специалистов по разработке руководства для платежных систем, осуществляющих трансграничные переводы денежных средств. Данное руководство можно рассматривать как практическое пособие, призванное оказать помощь центральным банкам, финансовым органам и участникам рыночных операций в разработке инфраструктуры для совершения операций по переводу денежных средств, необходимых правил и норм, а также в осуществлении деятельности в сфере регулирования. В группу специалистов вошли представители центральных банков основных стран — отправителей переводов денежных средств, а также стран — получателей переводов денежных средств, региональных банков развития, МВФ и Арабского валютного фонда.

Данная группа была создана для описания ключевых особенностей и функций систем перевода денежных средств, провайдеров и финансовых посредников, а также для разработки принципов их деятельности. Наиболее важными аспектами являются приемлемый уровень защиты прав потребителей, эффективность работы и снижение затрат. Две последние цели могут быть достигнуты посредством: (1) усиления конкурентной борьбы; (2) обеспечения прозрачности комиссий, валютных курсов и пр.; (3) стандартизации форматов протоколов обмена сообщениями. Основная задача состоит в повышении эффективности и конкурентоспособности, снижении уровня затрат пользователей, а также в стимулировании перехода ПУДП из неформальной инфраструктуры в формальную.

Группа специалистов состоит из четырех рабочих групп.

- Первая рабочая группа занимается планированием и проведением сравнительного анализа рынков переводов денежных средств в разных странах посредством составления опросных листов, в том числе для определения роли центральных банков в функционировании этих рынков.
- Вторая рабочая группа концентрирует свое внимание на уровне защиты прав потребителей и степени прозрачности комиссий и услуг. Провайдерам следует устанавливать справедливую стоимость услуг, а инициатор перевода денежных средств должен заранее знать сумму, подлежащую выплате бенефициару. Эта группа также осуществляет анализ структуры стоимости и различных методов ценообразования.
- Третья рабочая группа изучает проблемы доступа и конкуренции, вопросы операционной надежности и достоверности, а также возможности развития технологий. Одна из наиболее важных проблем — обеспечение доступа к банковским услугам, в том числе в сельских районах развивающихся стран.
- Четвертая рабочая группа занимается вопросами наблюдения центральных банков за рынком переводов денежных средств. Наблюдение за платежными системами сосредоточено на проблемах эффективности, надежности и снижения уровня риска. Данная рабочая группа не занимается вопросами противодействия отмыванию денежных средств и финансированию терроризма, которое является прерогативой органов банковского надзора или компетентных органов.

Результаты деятельности группы специалистов, включая разработанные ею принципы и описание передового опыта в данной сфере, будут представлены в отчете за 2005 год.

Приложение 4

Совершенствование сбора информационных данных

Комитет МВФ по статистике платежного баланса

Комитет начал работу с совершенствования международных руководств и методик отчетности в сфере переводов денежных средств в контексте более широкой переработки пятого издания Руководства по платежному балансу (BPM5) и связанного с ним обзора Системы национальных счетов 1993 года (1993 SNA). Полностью переработанный вариант руководства будет готов к концу 2008 года (ссылка на сайт Комитета МВФ по статистике платежного баланса: <http://www.imf.org/external/bopage/bopindex.htm>).

Департамент статистики МВФ и Группа развития информационных данных Всемирного банка в ответ на требование министров финансов стран Группы семи, выдвинутое в июне 2004 года на встрече в Си-Айланде, о совершенствовании информационных данных в сфере переводов денежных средств, в январе 2005 года организовали встречу провайдеров и пользователей информационных данных сферы переводов денежных средств для обсуждения оценки текущего состояния данной сферы. Участники встречи согласились с тем, что платежный баланс может являться основой для совершенствования оценки и отчетности в сфере переводов денежных средств. Техническая подгруппа Движения физических лиц (TSG), возглавляемая Подразделением статистики ООН, начала обсуждение вопросов отчетности ПУДП, направляемой в адрес межотраслевой Специальной группы по вопросам статистики международной торговли, а также Комитета МВФ по статистике платежного баланса, и ее оценки. Данная группа рассмотрит возможность изменений своей деятельности по разработке рекомендаций в области совершенствования оценки сферы переводов денежных средств независимо от проблемы миграции. Планируется предоставить основу рекомендаций на заседание Комитета МВФ в июне 2005 года, а впоследствии передать ее другим группам, занимающимся анализом системы национальных счетов 1993 года (ссылка на сайт: <http://unstats.un.org/unsd/tradeserv/subgroup.htm>).

Основная группа участников в составе представителей Всемирного банка, МВФ и подразделения статистики ООН разработает более детальный план, осуществит мониторинг проведенной работы и подготовит доклад, приуроченный к встрече министров финансов стран Группы семи в сентябре 2005 года.

Всемирный банк

Группа развития информационных данных Всемирного банка осуществляет работу совместно с МВФ по разработке предложений странам Группы семи в части совершенствования сбора информационных данных в сфере переводов денежных средств (ссылка на сайт: <http://www.worldbank.org/data/remittances.htm>).

В обзорах финансового развития Всемирного банка ежегодно анализируются тенденции, складывающиеся на финансовом рынке, и даются прогнозы изменений финансовых потоков в развивающиеся страны. В главе 7 обзора за 2003 год “Переводы денежных средств рабочих: важный и стабильный источник внешнего финансирования” представлена оценка переводов денежных средств (ссылка на сайт: <http://siteresources.worldbank.org/INTRGDF/Resources/GDF2003-Chapter7.pdf>).

Организация экономического сотрудничества и развития (OECD)

Организация экономического сотрудничества и развития подготовила для работы круглого стола на тему “Устойчивое развитие” документ, рассматривающий международные переводы денежных средств на основе данных МВФ и других источников (ссылка на сайт: <http://www.oecd.org/dataoecd/30/20/32297831.pdf>).

Соединенное Королевство

Бюро национальной статистики Соединенного Королевства работает над совершенствованием оценки переводов денежных средств рабочих в Соединенном Королевстве. Департамент международного финансового развития (DFID) подготовил отчет по переводам денежных средств совместно с Казначейством и Бюро национальной статистики, а также представил отчет о неформальных переводах денежных средств из Соединенного Королевства (последний можно получить по адресу: <http://www.livelihoods.org>).

Международная организация труда (ILO)

Международная организация труда в ходе 92-й ежегодной конференции приняла решение разработать план сотрудничества с другими международными организациями, включающий совершенствование базы информационных данных о мировых тенденциях в сфере трудовой миграции, условиях труда и жизни рабочих-мигрантов, а также эффективных мерах по защите их прав (ссылка на документ: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inf/pr/2004/32.htm>).

Международная организация по вопросам миграции (ИОМ)

Статистическая информационная система Международной организации по вопросам миграции в Центральной Америке обеспечивает представление адекватных, своевременных и сопоставимых информационных данных в сфере миграции, полученных из различных источников через Информационную систему по вопросам миграции для региона Центральной Америки.

Европейская комиссия

С целью пополнения сведений о переводах денежных средств рабочими из Европейского союза в марте—апреле 2004 года Европейская комиссия провела в государствах-участниках специальное исследование. Большинство стран ЕС предоставило данные о полной сумме и расчетной доле переводов денежных средств, направленных в развивающиеся страны. Они акцентировали внимание на факторах, свидетельствующих о недооценке размеров переводов денежных средств. Общую сумму средств, отправленных из 11 стран ЕС в 2003 году (около 17 млрд. евро), следует, таким образом, оценивать как заниженную.

В дополнение к этому следует сказать, что разрабатывается Директива Европейского парламента и Совета по платежным услугам, направленная на создание равных условий деятельности платежных организаций (включая переводы денежных средств) в пределах Европейского союза. Планируемый режим регулирования, учитывающий всю совокупность связанных с данной деятельностью специфических рисков, включает требование о наличии специальной лицензии.

Приложение 5

Рекомендации ФАТФ

После событий 11 сентября 2001 года в США ФАТФ издала восемь специальных рекомендаций для борьбы с финансированием терроризма¹². В частности, ФАТФ разработала Специальную рекомендацию IV, предназначенную для регулирования альтернативных систем переводов денежных средств:

“Каждая страна обязана принять меры для обеспечения того, чтобы физические или юридические лица, включая агентов, оказывающих услуги по переводам денежных средств или стоимости, в том числе через неформальные системы или каналы перевода денежных средств или стоимости, должны получить лицензию или зарегистрироваться и подпадать под действие всех рекомендаций ФАТФ, которые применяются к банкам и небанковским финансовым организациям. Каждая страна должна гарантировать, что к физическим или юридическим лицам, предоставляющим такие услуги незаконно, применяются санкции административного, общественного или уголовного характера”.

Специальная рекомендация VI и пояснительный комментарий к ней включают в себя следующие элементы.

- Государствам следует осуществлять лицензирование или регистрацию тех лиц (физических или юридических), которые предоставляют услуги по переводу денежных средств или стоимости, включая перевод через неформальные системы.
- Необходимо обеспечить такие условия, чтобы услуги по переводу денежных средств или стоимости, включая переводы через неформальные системы, соответствовали положениям сорока рекомендаций ФАТФ 2003 года (в частности, положениям рекомендаций 4—16 и 21—25), а также девяти специальным рекомендациям (в частности, Специальной рекомендации VII).
- Должны применяться меры воздействия к провайдерам, оказывающим услуги по переводу денежных средств или стоимости, включая неформальные системы, которые работают без лицензии или регистрации и не выполняют рекомендации ФАТФ.

В дополнение к Специальной рекомендации VI с учетом пересмотра сорока рекомендаций ФАТФ 2003 года последняя решила, что каждый, кто осуществляет деятельность, связанную с переводом денежных средств или стоимости, является финансовой организацией, и, таким образом, все рекомендации ФАТФ распространяются на деятельность, связанную с переводами денежных средств.

Как уже упоминалось выше, наиболее важными рекомендациями являются рекомендации 4—16, касающиеся детальной экономической и юридической экспертизы клиента, а также ведения учетной документации и информирования относительно подозрительных транзакций, внутренних правил и нормативов и соответствия предъявляемым требованиям, и рекомендации 21—25, которые касаются аспектов регулирования и надзора.

Согласно Специальной рекомендации V наиболее существенным требованием к ПУДП является требование идентификации клиента, осуществляющего разовую операцию на сумму, превышающую 15 000 евро, или операцию по телеграфу (Специальная рекомендация VII). Необходимость идентификации может быть обусловлена также выявлением подозрительных операций, связанных с отмыванием денежных средств и финансированием терроризма, и сомнениями в достоверности и адекватности идентификационных данных, полученных от клиента ранее.

Специальная рекомендация V требует также принятия дополнительных мер, связанных с детальной экономической и юридической экспертизой в отношении клиента, а именно: (1) проведения идентификации клиента и ее подтверждения с использованием достоверных, надежных документов, информации или данных, полученных из независимых источников; (2) проведения идентификации собственника-бенефициара; (3) получения информации о целях и предполагаемой природе отношений в сфере бизнеса; (4) осуществления на постоянной основе детальной экономической и юридической экспертизы деловых связей (таких как связи с владельцами счетов), которые редко встречаются в деятельности, связанной с переводами денежных средств, и тщательной проверки операций, осуществленных в рамках таких деловых связей. За исключением первой меры, остальные меры, связанные с детальной экономической и юридической экспертизой, применяются в отношении деловых связей. Более того, в соответствии с руководством, разработанным компетентными органами, эти меры должны распространяться на деятельность, связанную с оказанием услуг по переводу денежных средств, причем особенности их применения зависят от типа клиента, деловых связей или характера операции.

Специальная рекомендация VII относится к расчетам между ПУДП: такие провайдеры обязаны в рамках трансграничных отношений получать достаточную информацию о своих партнерах за рубежом (дополнительно к осуществлению детальной экономической и юридической экспертизы).

¹² В октябре 2004 года ФАТФ добавила к ним еще одну специальную рекомендацию в отношении курьеров по доставке наличных денежных средств.

Специальная рекомендация X предписывает ПУДП сохранять все необходимые учетные записи по транзакциям и иметь копии идентификационных данных, копии файлов счетов и деловой корреспонденции по крайней мере за последние пять лет.

Что касается мониторинга транзакций, Специальная рекомендация XI требует от провайдеров, оказывающих услуги по переводам денежных средств, особого внимания ко всем сложным, необычно крупным или подозрительным транзакциям, которые не имеют очевидных экономических или ясных в правовом отношении целей, а также ведения учета подобных операций. Специальная рекомендация XIII обязывает информировать подразделения финансовой разведки в случае подозрения в отмывании денежных средств и финансировании терроризма.

На основании положений Специальной рекомендации XV от ПУДП требуется разработать программу по предотвращению случаев отмывания денежных средств и финансирования терроризма. Специальная рекомендация XXI предписывает ПУДП уделять особое внимание деловым связям и операциям с гражданами стран, которые не применяют в полной мере рекомендации ФАТФ. Специальная рекомендация XXIII требует применения к финансовым организациям адекватных мер регулирования и надзора. Это касается в первую очередь выполнения тех рекомендаций, в соответствии с которыми ПУДП должен зарегистрироваться или получить лицензию и на него должна распространяться система эффективного мониторинга и гарантии соответствия национальных мер регулирования требованиям о предотвращении случаев отмывания денежных средств и финансирования терроризма.

Специальные рекомендации VII и IX также распространяются на системы переводов денежных средств, но одновременно применимы и в других сферах. Специальная рекомендация VII требует среди прочего от ПУДП предоставлять точную и ясную информацию об инициаторе перевода денежных средств, а также телеграфного перевода (фамилия, адрес и номер счета) и содержание отправленного сообщения. Эта информация должна храниться вместе с соответствующим сообщением, направленным через платежную систему. ФАТФ определила, что полная идентификация отправителя перевода нужна для переводов на сумму свыше 3000 долларов США.

Специальная рекомендация IX обязывает государства обеспечить средства для транспортировки наличных денежных средств и документы на предъявителя на границах. Эта рекомендация может косвенно затронуть ПУДП в случаях, когда они используют курьеров для транспортировки наличных денежных средств.

Приложение 6

Требования, предъявляемые к ПУДП в исследуемых странах

	ОАЭ	Соединенное Королевство	США	Швейцария	Германия	Нидерланды
Система регулирования (регистрационный номер или номер лицензии)	1. Хавала – добровольная регистрация (123) 2. Пункты обмена валюты – лицензии (108)	Регистрация (1500)	Регистрация (22000)	Лицензия, если оборот превышает 2 млн. швейцарских франков или валовой доход превышает 20 000 швейцарских франков (200)	Лицензия (43)	Лицензия (30)
Орган надзора	1. Центральный банк 2. Центральный банк	Таможня	Подразделение финансовой разведки и налоговые органы	Саморегулирующаяся организация или орган надзора за отмыванием денежных средств, полученных преступным путем	Финансовый надзор	Центральный банк
Капитал/поручительство	1. Нет 2. 2 млн. AED	Не требуется	Не требуется	Не требуется	Не требуется	Банковская гарантия за неоплаченную сумму
Требуемая правовая структура	1. Не требуется 2. Гражданство ОАЭ для единоличного собственника или 60% собственности для корпорации	Не требуется	Не требуется	Не требуется	Коммерческое партнерство или корпорация с двумя менеджерами	Не требуется
Пригодность	1. Не проверяется 2. Проверяется	Не проверяется	Не проверяется	Проверяется	Проверяется	Проверяется
Опыт	1. Требуется 2. Требуется	Не требуется	Не требуется	Требуется	Требуется (3 года работы менеджером)	Не требуется
Криминальное прошлое	1. Проверяется без последствий 2. Проверяется	Проверяется без последствий	Не проверяется	Проверяется	Проверяется	Проверяется
Бизнес-план программы AML	1. Не требуется 2. Требуется	Не требуется	Требуется программа AML	Требуется внутренняя процедура	Требуется детальный бизнес-план	Требуется для целостности
Отчетная информация	1. Раз в квартал все операции 2. Раз в месяц балансовый отчет	Годовой оборот	Нет отчета	Нет отчета	Раз в квартал	Раз в месяц
Инспекции	1. Дружеские визиты 2. Раз в год	Операции, подверженные рискам	Операции, подверженные рискам	По случаю, полагаются на отчет аудитора	По случаю, полагаются на отчет аудитора	От 2 до 4 раз в год
Идентификация	1. Все операции 2. Операции на сумму более 2000 AED	Операции на сумму более 15 000 евро	Операции на сумму более 3000 долл. США	Все операции	Операции на сумму более 2500 евро	Все операции
Информирование о подозрительных операциях	Требуется	Требуется	Операции на сумму более 2000 долл. США	Требуется при обнаружении	Требуется	Требуется
Отчетность	Не требуется	Не требуется	Операции свыше 10 000 долл. США	Не требуется	Не требуется	Операции на сумму более 2000 евро
Хранение учетных записей	1. Не требуется 2. Все операции на сумму более 2000 AED	5 лет	5 лет	10 лет	6 лет	5 лет
Меры воздействия	1. Нет 2. Аннулирование, ограничение лицензии	Штраф до 5000 фунтов стерлингов	Гражданское и уголовное наказание	Предупреждения, отзыв лицензии	Предупреждения, отзыв лицензии, штраф	Предупреждения, отзыв лицензии, штраф
Вступительный взнос	Нет	60 фунтов с помещения	Нет	Нет	1000 евро	3000 евро
Годовой сбор	Нет	60 фунтов с помещения	Нет	Нет	% сверх годового оборота (минимум 650 евро)	3000 евро + % сверх годового оборота
Прочие затраты	1. Нет 2. Годовой аудит	Нет	Нет	Годовой аудит	Годовой аудит	Годовой аудит

П Р С

Платежные и расчетные системы

Международный опыт

Выпуск 12

Подходы к регулированию формальных и неформальных систем перевода денежных средств: опыт и полученные уроки