

НАЦИОНАЛЬНАЯ ОЦЕНКА РИСКОВ
ЛЕГАЛИЗАЦИИ ДОХОДОВ, ПОЛУЧЕННЫХ ОТ
ПРЕСТУПНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, И
ФИНАНСИРОВАНИЯ ТЕРРОРИЗМА В
РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН

Публичный отчет

Настоящий отчет предназначен для использования государственными органами, организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом и другими заинтересованными сторонами

Ташкент, 2019

Выявление и понимание рисков являются составной частью Рекомендаций Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ), признанных мировым сообществом в качестве международных стандартов противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ).

Функционирование национальной системы ПОД/ФТ Республики Узбекистан началось с принятием Закона Республики Узбекистан «О противодействии легализации доходов, полученных от преступной деятельности, и финансированию терроризма»¹ в 2004 году, который вступил в силу с 1 января 2006 года. По состоянию на период подготовки отчета данный Закон существенно переработан с учетом изменений международных стандартов по ПОД/ФТ.

Сформирована нормативно-правовая база ПОД/ФТ, в каждом секторе утверждены и действуют правила внутреннего контроля, обязательные для исполнения организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом.

В последние годы масштабные реформы, проводимые в Республике Узбекистан, оказали существенное влияние на структурирование национальной экономики. По [мнению Международного валютного фонда](#), к уже проведенным знаковым реформам относятся либерализация валютного рынка, налоговые реформы и существенное повышение качества и доступности экономической статистики. Следует отметить, что валютная либерализация позволила практически нейтрализовать активно функционировавший «теневой» рынок иностранной валюты.

В недавно опубликованном ежегодном [рейтинге](#) группы Всемирного банка «Ведение бизнеса 2020» (Doing Business 2020) среди 190 государств Узбекистан занял 69-е место, улучшив свой показатель на 7 позиций. Кроме того, Узбекистан впервые в своей истории разместил два транша евробондов совокупным объемом 1 млрд. долларов США.

Узбекистан стал страной 2019 года по версии британского журнала The Economist. [Как объясняет свой выбор редакция](#), Узбекистану «еще предстоит пройти долгий путь, но ни одна другая страна не продвинулась так далеко в 2019 году». Позитивные изменения начались еще в 2018 году, когда Президент Республики Узбекистан Шавкат Мирзиёев инициировал реформы, «[которые ускорились за последний год](#)».

В свете проводимых реформ важным остается сохранение и укрепление положительного имиджа страны в глазах международных инвесторов, чему в значительной степени способствует реализация Рекомендаций ФАТФ. Наилучшее понимание и управление рисками ОД/ФТ достигается через их оценку на национальном уровне.

Методология оценки

Методология, использованная для проведения национальной оценки рисков ОД/ФТ (НОР), основана на Руководящих указаниях ФАТФ «Оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне» (2013) с учетом методологий оценки рисков ОД/ФТ Всемирного банка, Международного валютного фонда и секторальных оценок, проведенных в Узбекистане.

¹ Первоначальное наименование Закона.

Под риском ОД/ФТ понимается производная угрозы, уязвимости и последствий, которая означает потенциальную возможность наступления событий, связанных с ОД или ФТ.

Для оценки степени угроз используется средняя сумма преступного дохода, полученного от предикатного преступления. При этом суммы, фигурирующие в уголовных делах по ФТ, не влияли на степень угрозы, исходя из того, что для целей ФТ достаточно и небольших сумм, которые могут иметь, в том числе, и законное происхождение. В случае недостаточности информации для оценки угроз использовались экспертные оценки.

Помимо общих структурных уязвимостей, основанных на политических, географических, экономических и демографических особенностях страны, в том числе информации международных организаций об Узбекистане, за основу уязвимостей были приняты отчеты о секторальных оценках рисков ОД/ФТ, проведенных надзорными органами республики, а также статистика и отраслевые нормативно-правовые акты.

На основе выявленных угроз и уязвимостей выведены степени вероятности реализации угроз, а также сформулированы возможные последствия от их реализации. Сопоставление вероятностей и последствий в конечном итоге позволило выявить и оценить риски ОД/ФТ, имеющиеся в стране.

Контекст и страновые уязвимости

Узбекистан граничит с Афганистаном, Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном и Туркменистаном. Расположение большей части южных и юго-восточных границ по горным районам, тесные семейные, культурные и иные связи с населением соседних государств вкупе с упрощением условий трансграничного перемещения создают условия для незаконного перемещения товаров и наличности, распространения идеологий радикального и экстремистского толка.

Учитывая уровень наркотрафика, экстремизма и террористических проявлений в некоторых соседних странах, статистику выявления незаконного перемещения наличных денежных средств и количество уголовных дел, связанных с незаконным трансграничным перемещением наркотиков, географические уязвимости страны оцениваются как высокие.

С точки зрения ПОД/ФТ финансовая система Узбекистана характеризуется низким числом факторов клиентского и географического риска, низкорискованным уровнем интегрированности в мировые финансовые рынки, наличием функционирующей системы внутреннего контроля. Большая доля наличных расчетов, значительный объем «теневой» экономики, относительная нестабильность курса национальной валюты, зависимость от внешних денежных поступлений, наличие фактов трансграничного ввоза и вывоза наличности оказывают серьезное влияние на степень экономической уязвимости.

Серьезные уязвимости имеются в отношении движения наличности в связи с обменом иностранной валюты и большими суммами денежных переводов от граждан Узбекистана, работающих за границей и подверженных риску вовлечения в преступную и экстремистскую деятельность.

Темп прироста населения при недостаточности создаваемых рабочих мест, большом количестве трудоспособных граждан, выезжающих на заработки за рубеж, отставании доходов населения от среднемирового уровня² формируют социальные уязвимости ОД/ФТ.

Проблемный характер сохраняется в межведомственном взаимодействии и обратной связи между государственными органами и частным сектором. Относительно недостаточный уровень использования следственными органами возможностей финансовой разведки для проведения параллельных финансовых расследований влияет на уязвимость национальной системы ПОД/ФТ.

Правоохранительные и надзорные органы укомплектованы квалифицированными и опытными кадрами, эффективно выполняющими функции по линии своей основной деятельности. Высшие учебные заведения, учебные центры правоохранительных и надзорных органов, а также специализированные профильные учебные заведения проводят обучение по направлению «финансовый мониторинг», в том числе для специалистов частного сектора.

Вместе с тем, частая сменяемость (текучка) кадров в правоохранительных и надзорных органах, недопонимание целей финансового мониторинга и восприятие его в качестве препятствия для развития бизнеса среди организаций частного сектора формируют уязвимости системы ПОД/ФТ.

В соответствии со статистическими данными, отчетами авторитетных международных организаций, публикациями средств массовой информации в Республике Узбекистан имеются серьезные уязвимости, связанные с коррупцией.

Секторальные уязвимости

Финансовым и нефинансовым секторам Узбекистана присущи уязвимости, которые могут быть использованы в целях ОД/ФТ. Кредитные организации традиционно считаются уязвимыми к ОД/ФТ, при этом уязвимость банков к ОД/ФТ оценивается как высокая, а уязвимость небанковских кредитных организаций – очень высокой в отношении подверженности ФТ.

Уязвимости других финансовых и нефинансовых секторов не имеют серьезного влияния и значительно сглаживаются за счет общих условий функционирования финансового рынка страны (ограничения на осуществление наличных расчетов с клиентами, отсутствие необычных или рискованных платежных инструментов и тому подобное).

Угрозы

Очень высокий уровень угрозы ОД/ФТ представляют собой преступления, связанные с **нарушением правил торговли или оказания услуг**, к числу которых, согласно информации правоохранительных органов, в основном, относится незаконное «обналичивание» денежных средств. Такая деятельность может включать фиктивные поставки, ложные объемы и искаженную документацию. Широкое распространение данный вид преступлений получил в период сохранявшейся разницы в стоимости безналичных и наличных денежных средств, обусловленных ранее имевшимися системными экономическими проблемами.

² «Ведение бизнеса в Узбекистане» (Doing Business)

После принятия мер по либерализации обменного курса иностранных валют в сентябре 2017 года, популяризации безналичных расчетов с использованием банковских карт и внедрению механизмов бесперебойного обеспечения банков наличными средствами привлекательность операций по незаконному «обналичиванию» средств снизилась.

Незаконный оборот наркотиков неизбежно является одним из нелегальных источников доходов, учитывая расположение Узбекистана на северном маршруте трафика наркотиков из Афганистана. Данные Управления по наркотикам и преступности Организации Объединенных Наций ³ свидетельствуют о том, что Узбекистан не только является транзитной страной, но и страной, где потребление наркотиков остается проблемой. И соответственно, имеется база преступных доходов наркобизнеса, для которых требуется легализация.

Средства, полученные в результате **коррупционных преступлений**, неизбежно являются объектом ОД и имеют очень высокий уровень угрозы. Большие суммы средств от **налоговых и таможенных преступлений** легализуются через экономическую деятельность, в связи с чем им также присвоен очень высокий уровень угрозы.

В силу генерирования большого уровня преступных доходов очень высокий уровень угрозы имеют преступления по **организации преступного сообщества**. В течение последних лет организация преступного сообщества зачастую инкриминируется должностным лицам, привлекаемым к уголовной ответственности за коррупцию, превышение должностных полномочий, хищение или растрату и легализацию доходов, полученных от преступной деятельности. Совершение преступлений в рамках организованной группы является отягчающим обстоятельством и преступные доходы, получаемые в результате совершения преступлений в составе организованных групп, как правило, отличаются особо крупным размером.

Так, согласно предоставленной информации по расследованным уголовным делам имеются факты организации преступного сообщества, связанные с растратой средств и инвестированием преступных доходов в строительство и торговлю. В отдельных случаях организацию преступного сообщества инкриминировали лицам, связанным с экстремистской и террористической деятельностью.

Высокий уровень угрозы присвоен преступлениям, связанным с **деятельностью без лицензии**, поскольку доходы от данного вида преступности остаются высокими.

Проведенная оценка показывает, что **мошенничество** имеет средний уровень угрозы. Данный вид преступлений составляет более одной трети всех корыстных преступлений в стране и занимает второе место по числу проводимых расследований уголовных дел после кражи. При этом, преступные доходы от данного вида преступлений довольно незначительны. Для преступлений, связанных с мошенничеством, характерно приобретение преступно нажитого имущества для личного потребления.

По количеству расследований и по суммам преступных доходов **вымогательство** также представляет собой средний уровень угрозы. К среднему уровню угрозы в силу частоты и генерируемого преступного дохода относится ряд других преступлений, в том числе экологические преступления, производство, приобретение, хранение фальсифицированных лекарственных средств, подделка штампов, документов, печатей и их использование, подлог.

³ <https://dataunodc.un.org/drugs/seizures-2017>

К незначительному уровню угроз отнесены преступления с незначительным размером преступного дохода, включая незаконное производство или оборот спирта, алкогольной и табачной продукции, контрабанда, приобретение или сбыт имущества, добытого преступным путем.

Другие предикатные преступления, генерирующие относительно низкий уровень преступных доходов, могут служить базой для ОД/ФТ. В их числе разбой, грабеж, торговля людьми, похищение человека, изготовление, сбыт поддельных денег, акцизных марок или ценных бумаг, нарушение правил сдачи драгоценных металлов или камней, нарушение правил заготовки, приобретения, использования и сбыта цветных металлов, их лома и отходов, незаконное завладение радиоактивными материалами, незаконное обращение с радиоактивными материалами, незаконная торговля оружием.

Вероятность и последствия

Вероятность выведена как итог сопоставления угроз и уязвимостей: чем выше уровень угрозы и уязвимости, тем вероятнее осуществление ОД или ФТ через определенный сектор, продукт или услугу. Отдельные каналы поставки продуктов или услуг, равно как и уязвимости в некоторых секторах не могут быть сопоставлены с угрозами в силу существенных различий между характером угрозы и критериями продукта, услуги или уязвимости.

Под последствиями подразумеваются влияние или вред, которые могут быть причинены реализованными угрозами ОД/ФТ, включая влияние преступной или террористической деятельности на экономику. Последствия отражаются на населении, конкретных группах людей, деловой среде или на национальных или международных интересах, а также на репутации и привлекательности финансового сектора.

Большие суммы преступных доходов, легализуемые через серьезные уязвимости, имеют серьезные последствия на национальном уровне для финансового сектора и для международной репутации страны. Уязвимости высокого уровня также приводят к серьезным последствиям даже при угрозах среднего уровня. На серьезность последствий, особенно в финансовом плане, влияет и уровень ущерба, причиненного в результате реализации угрозы ОД/ФТ.

Риски ОД

В результате сопоставления факторов угроз, имеющихся уязвимостей, оценки вероятности уровня последствий сформулированы риски ОД на национальном уровне. В частности, к рискам **очень высокого уровня**, требующим принятия немедленных мер, отнесены коррупция, налоговые и таможенные преступления, незаконный оборот наркотиков, организация преступного сообщества и мошенничество.

В соответствии со статистическими данными, отчетами авторитетных международных организаций, публикациями средств массовой информации имеются серьезные уязвимости, связанные с коррупцией. Риск ОД является очень высоким, в том числе из-за недостатков работы с публичными должностными лицами и аффилированными с ними лицами, как это предписано международными стандартами ПОД/ФТ.

Другие угрозы очень высокого уровня (налоговые и таможенные преступления, незаконный оборот наркотиков, организация преступного сообщества) в сочетании со страновыми и секторальными уязвимостями и серьезными социальными и экономическими последствиями формируют риски ОД на очень высоком уровне.

Угроза мошенничества может использовать большое число имеющихся уязвимостей в различных секторах финансовой системы страны. Как правило, для угрозы мошенничества характерно использование преступных доходов для приобретения имущества, предназначенного для личного потребления.

Высокий уровень риска ОД, требующий принятия мер как можно скорее, присвоен преступным доходам, полученным вследствие нарушений правил торговли или оказания услуг, подлога, грабежей и краж. Суммы ущерба от данных преступлений относительно невысоки, но при этом количество таких преступлений остается большим.

Реализация угроз, связанных с нарушениями правил торговли или оказания услуг, несмотря на серьезное снижение числа таких преступлений, может быть осуществлена посредством уязвимостей, связанных с обращением наличности и иностранной валюты, а также уязвимостей юридических лиц.

Риски ОД **среднего уровня**, требующие принятия своевременных мер, несут в себе доходы от торговли людьми, деятельности без лицензии, незаконной торговли лекарствами, контрабанды, приобретения и сбыта преступного имущества, вымогательства, незаконного изготовления штампов, документов, печатей, незаконного производства алкогольной и табачной продукции, экологических преступлений.

Риск ФТ

При оценке риска ФТ учтены высокий уровень угрозы ФТ для Узбекистана, действующая система контроля за деятельностью негосударственных некоммерческих организаций (ННО), имеющиеся географические, социальные уязвимости. Принято во внимание то, что большинство выявленных случаев ФТ, осуществленных гражданами Узбекистана, имели место за пределами страны и не проходили через ее финансовую систему. С учетом угроз, уязвимостей (широкое хождение наличных средств, денежные переводы и так далее) и возможных серьезных последствий, уровень риска ФТ оценен как **высокий**, требующий принятия мер как можно скорее.

В отношении действующих в стране ННО установлен четко регламентированный порядок создания и мониторинга их деятельности, позволяющий им, с одной стороны, беспрепятственно реализовывать свои задачи, и, с другой стороны, предотвращать возможное их вовлечение в неправомерную деятельность. Анализ и сопоставление целей и задач ННО, а также источников их имущества с признаками, указанными в Пояснительной записке Рекомендации 8 ФАТФ, позволяет сделать вывод о необходимости обязательного применения мер по снижению рисков ФТ в отношении общественных фондов и религиозных организаций. При этом риски международных ННО, не являющихся общественными фондами или религиозными организациями, в большей степени зависят от источников их финансирования.

Уязвимости юридических лиц

В ходе изучения уязвимостей юридических лиц и степени их подверженности быть вовлеченными в деятельность по ОД или ФТ выявлены проблемные вопросы, связанные с необходимостью укрепления контроля за статусом и изменениями в учредительных документах, совершенствования системы идентификации бенефициарных собственников юридических лиц, а также сверки идентификационных данных об учредителях, собственниках и руководителях вновь открываемых юридических лиц с перечнями лиц, участвующих или подозреваемых в участии в террористической деятельности.

Риски национальных публичных должностных лиц

Одной из целей проведенной НОР являлась оценка рисков ОД, связанных с национальными публичными должностными лицами и аффилированных с ними лицами. Основываясь на изученных статистических данных о коррупции и факторах риска, сформулированных ФАТФ, сделан вывод о высоком уровне рисков ОД, присущих национальным ПДЛ, требующем скорейшего принятия мер по снижению.

Рекомендуемые меры

Основываясь на результатах проведенной НОР, рекомендовано в приоритетном порядке разработать и утвердить национальную стратегию и приоритеты по ПОД/ФТ.

Наряду с этим, в целях снижения выявленных рисков следует предпринять меры по дальнейшей борьбе с коррупцией путем реализации соответствующих Рекомендаций ФАТФ, пресечению деятельности незаконных платежных систем, тщательному анализу деятельности ННО и мониторингу их деятельности, противодействию налоговым и таможенным преступлениям, нарушениям в сфере торговли и оказания услуг, смягчению требований о конфиденциальности информации в отдельных секторах, укреплению связей, сотрудничества и обмена информацией как на национальном уровне, так и на уровне международного сотрудничества, внедрению требования об обязательном проведении параллельных финансовых расследований, внедрению в практику регулярного обобщения судебной практики и обновления статистических данных по предикатным преступлениям и рискам ОД/ФТ, организации обучения и укрепления статуса специалистов финансового мониторинга, а также усилению контроля за регистрацией и статусом юридических лиц.

Одновременно рекомендовано осуществить ряд мероприятий, направленных на снижение рисков в среднесрочной и долгосрочной перспективе, включая внедрение адекватного контроля за выдачей наличных денежных средств на уровне финансовых учреждений, расширение аналитической составляющей внутреннего контроля, обеспечение контролируемого доступа к ведомственным базам данных для всех государственных органов и для частного сектора, внедрение национальной системы идентификации и верификации клиентов, имплементация процедур комплаенс, а также организацию специализированного обучения дознавателей, следователей и судей по вопросам ПОД/ФТ.