



РУКОВОДСТВО ФАТФ

Руководство по национальной оценке риска отмывания денег

Ноябрь 2024 года





Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) — независимая межправительственная организация, которая разрабатывает и внедряет политику защиты всемирной финансовой системы от угроз отмывания денег, финансирования терроризма и финансирования распространения оружия массового уничтожения. Рекомендации ФАТФ признаны международным стандартом противодействия отмыванию денег (ПОД) и финансированию терроризма (ФТ).

Подробная информация о ФАТФ размещена на сайте www.fatf-gafi.org.

Данный документ и прилагаемые карты не ограничивают статус и суверенитет каких-либо территорий, а также не противоречат определению межгосударственных границ и наименований территорий, городов и областей.

Неофициальный перевод выполнен МУМЦФМ

Для цитирования:

ФАТФ (2024), «Руководство по национальной оценке риска отмывания денег», ФАТФ, Париж
[FATF (2024), Money Laundering National Risk Assessment Guidance, FATF, Paris],
<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Methodsandtrends/Money-Laundering-National-Risk-Assessment-Guidance.html>

© FATF/OECD, 2024. Все права защищены.

Воспроизведение или перевод данной публикации без предварительного письменного разрешения не допускаются. Чтобы получить разрешение на частичное или полное воспроизведение данного документа, направляйте запрос в Секретариат ФАТФ по адресу: Франция, 75775, Париж, 16-й округ, ул. Андре Паскаля, 2 (2 rue Andre Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France)
(факс: +33 1 44 30 61 37, электронная почта: contact@fatf-gafi.org).

Фото на обложке: © Shutterstock/SuPatMaN.

Оглавление

Аббревиатуры и сокращения.....	5
Пояснительная записка.....	7
Введение.....	8
Цель, область применения и задачи.....	8
Основные обязательства ФАТФ в отношении НОР ОД.....	10
Структура.....	10
Методология.....	11
Ключевые понятия в области оценки и понимания рисков ОД.....	11
Раздел 1. Подготовка к НОР.....	13
Политическая приверженность проведению НОР.....	13
Инклюзивный национальный механизм оценки риска.....	14
Определение сферы охвата и постановка задач.....	19
Сбор информации и данных.....	32
Выводы по разделу.....	32
Раздел 2. Оценка и понимание рисков ОД.....	34
Анализ среды.....	34
Аналитический процесс.....	36
Анализ угроз.....	37
Анализ уязвимостей.....	42
Оценка рисков.....	45
Наблюдение за ситуацией.....	47
Выводы по разделу.....	49
Раздел 3. Мероприятия по завершении НОР.....	50
Приведение стратегий и политик в области ПОД в соответствие с рисками.....	50
Информационное обеспечение и взаимодействие с заинтересованными сторонами.....	61
Обратная связь и усовершенствование процесса НОР.....	63
Выводы по разделу.....	66
Приложение А. Оценки рисков в дополнение к НОР.....	67
Секторальные и предметные оценки рисков.....	67
Наднациональные и субнациональные оценки рисков.....	69
Приложение Б. Обзор ответов по результатам опроса общественности.....	73

Аббревиатуры и сокращения

ВА	Виртуальные активы
ВПП	Взаимная правовая помощь
ГВБ	Группа Всемирного банка
ГЧП	Государственно-частное партнерство
ЕАГ	Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма
ЕС	Европейский союз
ЗСК	Знай своего клиента
ИИ	Искусственный интеллект
КФАТФ	Карибская группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег
КФБ	Комитет по финансовой безопасности
МБР	Межамериканский банк развития
МВФ	Международный валютный фонд
МоВ	Меморандум о взаимопонимании
МОКЦБ	Международная организация комиссий по ценным бумагам
МУПК	Меры упрощенной проверки клиентов
МФУ	Международное финансовое учреждение
НКО	Некоммерческая организация
ННОР	Наднациональная оценка риска
НОР	Национальная оценка риска
НПК	Надлежащая проверка клиента
НР	Непосредственный результат
ОВО	Отчет о взаимной оценке
ОД	Отмывание денег
ОДСТ	Отмывание денег в сфере торговли
ПЗР	Пояснительная записка к Рекомендации
ПО	Правоохранительные органы
ПОД	Противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем
ПУВА	Провайдер услуг виртуальных активов
ПФР	Подразделение финансовой разведки

ПФРОМУ	Противодействие финансированию распространения оружия массового уничтожения
ПФТ	Противодействие финансированию терроризма
Р	Рекомендация
РГОМС	Рабочая группа по обзору международного сотрудничества
РГТФ	Региональная группа по типу ФАТФ
РОП	Риск-ориентированный подход
СПД	Сообщение о подозрительной деятельности
СПО	Сообщение о подозрительной операции
СРО	Саморегулируемая организация
УМПК	Усиленные меры проверки клиентов
УНП ООН	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
УНФПП	Установленные нефинансовые предприятия и профессии
ФАТФ	Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег
ФРОМУ	Финансирование распространения оружия массового уничтожения
ФТ	Финансирование терроризма
ФУ	Финансовое учреждение
КРІ	Ключевой показатель эффективности
PESTEL	Политический, экономический, социальный, технический, экологический и правовой
АСЕАН	Ассоциация государств Юго-Восточной Азии

1. Пояснительная записка

Понимание рисков отмывания денег — фундамент, на котором строится национальная система ПОД/ФТ. Это подтверждает Рекомендация 1 Стандартов ФАТФ, согласно которой странам следует «определить, оценить и понимать» риски отмывания денег и принять меры для «эффективного снижения этих рисков».

Обеспечение точного и актуального понимания рисков — непрерывный, динамический процесс, требующий реагирования на изменяющиеся факторы окружающей среды, постоянной оценки новой информации и отслеживания новых рисков. Таким образом, исключительно важно, чтобы в стране применялся последовательный систематизированный подход, одним из которых является национальная оценка риска (НОР).

НОР — это комплексный процесс, используемый в стране для определения, оценки и обеспечения понимания рисков ОД и ФТ. В него входит оценка угроз и уязвимостей, установление уровня риска и разработка стратегий, соответствующих рискам ОД, в том числе усиленные меры в областях повышенного риска и упрощенные или более мягкие меры в областях низкого риска. Конечным результатом этого процесса не всегда становится документ, поскольку первостепенное значение имеют достигнутые договоренности и последующие действия.

НОР обеспечивает доказательную базу для принятия политических решений, распределения ресурсов и внедрения эффективных мер ПОД/ФТ. Достигается согласованность национальных стратегий с положением дел в стране с их направленностью как на внутренние, так и на международные риски в той степени, в которой они угрожают стране.

Цель настоящего документа — содействие странам в проведении НОР, ориентированной на оценку рисков отмывания денег. Руководство разработано с учетом опыта участников Глобальной сети ФАТФ за последнее десятилетие: свой вклад внесли более 90 стран. Документ призван продемонстрировать методы разных государств и содействовать их внедрению в других с учетом национальных особенностей. Материал разбит на три раздела:

- 1) **Раздел 1. Подготовка к НОР.** Определены условия успешного проведения НОР. Представлены основополагающие составляющие НОР, такие как политическая приверженность, инклюзивный механизм, постановка целей и получение информации. Эти шаги необязательно выполняются в определенном порядке, но каждый должен быть рассмотрен и осуществлен до начала аналитической работы по НОР.
- 2) **Раздел 2. Оценка и понимание рисков ОД.** Представлен линейный, структурированный подход, которому страны должны следовать при проведении анализа угроз, уязвимостей и рисков. Единой методологии, обязательной для всех стран, нет, поскольку при проведении НОР стоит принимать во внимание потенциал страны, риски и контекстуальные факторы. Тем не менее в настоящем документе приводятся этапы, которые, по опыту других стран, наиболее эффективны.
- 3) **Раздел 3. Мероприятия по завершении НОР.** Определены действия, обязательные для страны по завершении аналитического этапа. Описаны меры, которые позволяют обеспечить соразмерность действий по снижению рисков ОД выявленным рискам, а также информирование о выводах НОР и улучшение последующих итераций.

Введение

Цель, область применения и задачи

Определение, оценка и понимание рисков отмывания денег (ОД), финансирования терроризма (ФТ) и финансирования распространения оружия массового уничтожения (ФРОМУ) — важнейшая составляющая реализации национального режима противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Это, в свою очередь, включает в себя законы, подзаконные акты, правоприменительные и другие меры, направленные на снижение рисков ОД/ФТ. Национальная оценка риска (НОР) дает ценную информацию финансовым учреждениям (ФУ), установленным нефинансовым предприятиям и профессиям (УНФПП) и провайдерам услуг виртуальных активов (ПУВА) для проведения оценок и внедрения мер по снижению рисков. Надлежащее понимание рисков ОД/ФТ позволяет применять меры ПОД/ФТ, пропорциональные существующим рискам, то есть с использованием ведущего для Стандартов ФАТФ риск-ориентированного подхода (РОП), и способствует приоритизации и эффективному распределению ресурсов.

Чтобы подчеркнуть значимость понимания рисков, в 2012 году ФАТФ внедрила Рекомендацию 1, в которой подчеркивается необходимость определения, оценки, понимания и снижения рисков ОД/ФТ как основы эффективной реализации всех 40 Рекомендаций ФАТФ. В соответствии с пересмотренными Стандартами многие страны провели НОР с целью координации и обеспечения надлежащего понимания рисков ОД/ФТ на национальном уровне. Кроме того, для многих стран это стало ключевым шагом в демонстрации понимания рисков и укреплении системы ПОД/ФТ.

Чтобы помочь странам в решении этой задачи, в 2013 году ФАТФ подготовила руководство по проведению национальных оценок рисков ОД и ФТ¹. С тех пор страны, входящие в Глобальную сеть ФАТФ, накопили значительный опыт НОР, что привело к совершенствованию руководства и применяемых методологий. В 2019 году ФАТФ обновила руководство НОР ФТ с учетом развития методов оценки рисков², а в 2021 году представила руководство по НОР ФРОМУ ввиду изменений в Стандартах ФАТФ³. Настоящий документ вносит изменения в руководство 2013 года в отношении НОР ОД.

НОР ОД — это комплексная процедура, проводимая страной для определения и оценки рисков ОД. Она содержит анализ угроз и уязвимостей, связанных с ОД, по ряду факторов, включая сектора, виды деятельности, географическое положение, типы клиентов, продукты и каналы, а также разработку эффективных мер по снижению рисков для укрепления системы ПОД в стране. При НОР ОД к оценке рисков применяется всеобъемлющий подход. Основная цель — выработка единого понимания рисков всеми заинтересованными сторонами, участвующими в системе ПОД. НОР рассматривает в том числе трансграничные риски и может выходить за пределы страны, обеспечивая понимание и снижение рисков ОД как в национальном, так и в международном контекстах.

Несмотря на значительный прогресс, достигнутый в этой сфере за последнее десятилетие, ряд проблем остаются нерешенными. Согласно отчету ФАТФ об уровне эффективности и соответствия стандартам ФАТФ⁴, опубликованному в апреле 2022 года, при достигнутом повышении соответствия Р. 1 на 24 %, выявленном в процессе мониторинга прогресса четвертого раунда оценок, в этой сфере все еще необходимы улучшения, особенно в контексте сбора данных, обу-

¹ ФАТФ (2013), «Руководство по национальной оценке риска отмывания денег и финансирования терроризма» ([fatf-gafi.org](https://www.fatf-gafi.org)).

² ФАТФ (2019), «Руководство по оценке риска финансирования терроризма» ([fatf-gafi.org](https://www.fatf-gafi.org)).

³ ФАТФ (2021), «Руководство по оценке риска финансирования распространения оружия массового уничтожения» (www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Financingofproliferation/Proliferation-financing-risk-assessment-mitigation.html).

⁴ ФАТФ (2022), «Отчет об уровне эффективности и соответствия Стандартам ФАТФ» (www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Fatfgeneral/Effectiveness-compliance-standards.html).

чения и информирования заинтересованных сторон, а также эффективной передачи сведений о выводах НОР. В целях обеспечения устойчивых и эффективных мер по улучшению систем ПОД различных стран следует использовать коллективный опыт и знания, накопленные членами Глобальной сети, а также учитывать мнения провайдеров технического содействия и научных специалистов в данной области. Этот документ продвигает основные принципы, описанные в руководстве ФАТФ 2013 года по НОР ОД/ФТ, и содержит примеры и ведущие практики Глобальной сети, отражающие десятилетний опыт стран в сфере НОР.

Настоящее руководство опирается на различные источники, включая сведения, предоставленные 90 странами — участницами Глобальной сети ФАТФ в рамках двух вопросников, отчеты о взаимной оценке (ОВО), опубликованные НОР, исследования международных органов, в том числе Группы Всемирного банка (ГВБ) и Международного валютного фонда (МВФ), а также результаты опросов общественности. Документ предлагает странам рекомендации и ведущие практики по проведению НОР ОД. Подчеркивается важность понимания меняющихся рисков ОД, рассматриваются общие проблемы и описываются передовые методы НОР с акцентом на процедурные и структурные аспекты, существенные для эффективной оценки рисков, исходя из опыта стран Глобальной сети. Представлены основополагающая концепция и всемирно признанные принципы, которыми должны руководствоваться страны в процессе принятия решений, а также гибкая структура для облегчения комплексной оценки рисков ОД на национальном уровне.

Главная цель данного руководства — предоставление практических советов, которые помогут повысить эффективность НОР ОД, что, в свою очередь, позволит принимать обоснованные решения, грамотно распределять ресурсы и применять РОП в целях профилактики и снижения выявленных рисков ОД.

Настоящий документ не является Стандартом ФАТФ и, следовательно, не предполагает действий, необходимых для исполнения обязательств в соответствии с Рекомендацией 1, ПЗР 1 и иными Стандартами ФАТФ. Критерии технического соответствия и оценки см. в «Методологии оценки ФАТФ». Практики, описанные в данном руководстве, представляют собой примеры, которые могут облегчить выполнение обязательств в соответствии со Стандартами ФАТФ.

Руководство разработано для удовлетворения потребностей разных стран с учетом уровня зрелости их механизма оценки. Оно содержит ключевые понятия и описание действий, по которым в странах возникали вопросы, а также информацию и практические инструменты как для стран на начальных этапах подготовки первой НОР, так и для стран, имеющих зарекомендовавший себя эффективный механизм. Данный документ дает всем странам возможность эффективного определения, оценки и понимания рисков. Степень конкретизации и комплексности зависит от рисков и контекстуальных факторов конкретной страны. Допустима определенная гибкость для обеспечения актуальности и применимости в рамках всей Глобальной сети.

В руководство входят избранные передовые методы широкого круга стран Глобальной сети ФАТФ. При разработке собственных НОР страны с менее зрелыми процессами НОР зачастую сталкиваются с проблемами. Многие из таких стран находятся на ранних стадиях формирования культуры непрерывной оценки рисков и могут сталкиваться с такими препятствиями, как ограниченные ресурсы, недостаток данных и нехватка опытного персонала. В связи с этим в руководство внесены ключевые стратегии, направленные на обеспечение эффективности НОР, и рекомендации для решения конкретных проблем. Разнообразие передовых методов демонстрирует, как страны с различными рисками, контекстуальными факторами, правовыми системами и зрелостью мер в сфере ПОД могут добиться успеха в реализации Рекомендации 1.

Основные обязательства ФАТФ⁵ в отношении НОР ОД

В этом разделе изложены требования ФАТФ к определению и оценке рисков ОД на уровне страны. Ключевым для Стандартов ФАТФ является понимание рисков ОД и РОП, что требует от стран адаптирования мер в сфере ПОД в рамках выявленных рисков. Основу НОР ОД составляют нижеприведенные Рекомендации ФАТФ:

- **Рекомендация 1 (Р. 1)** устанавливает, что «странам следует определить, оценить и понимать риски отмывания денег и финансирования терроризма для страны, а также предпринять шаги, в том числе определив орган или механизм по координации мер по оценке рисков, и распределить ресурсы с целью эффективного снижения этих рисков».
- **Пояснительная записка к Рекомендации 1 (ПЗР. 1)** разъясняет, что страны должны на постоянной основе принимать соответствующие меры по определению и оценке рисков ОД, чтобы: 1) определять необходимость изменений в режиме ПОД страны, включая изменения в законодательстве, подзаконных актах и т. д.; 2) содействовать в распределении и определении приоритетности использования ресурсов ПОД компетентными органами. Страны должны обладать механизмами для представления той или иной информации о результатах оценки рисков всем соответствующим компетентным органам и саморегулируемым организациям (СРО), ФУ и УНФПП.
- **Рекомендация 2 (Р. 2)** определяет, что «странам следует проводить национальную политику в сфере ПОД/ФТ/ФРОМУ, основанную на выявленных рисках, с ее регулярным пересмотром, а также назначить орган или иметь координационный или иной механизм, который отвечал бы за выработку такой политики».

Структура

Настоящее руководство состоит из трех разделов.

Раздел 1. Подготовка к НОР. Определены условия успешного проведения НОР. Представлены основополагающие составляющие НОР, такие как политическая приверженность, инклюзивный механизм, постановка целей и получение информации. Эти шаги необязательно выполняются в определенном порядке, но каждый должен быть рассмотрен и осуществлен до начала аналитической работы по НОР.

Раздел 2. Оценка и понимание рисков ОД. Представлен линейный, структурированный подход, которому страны должны следовать при проведении анализа угроз, уязвимостей и рисков. Единой методологии, обязательной для всех стран, нет, поскольку при проведении НОР стоит принимать во внимание потенциал страны, риски и контекстуальные факторы. Тем не менее в настоящем документе приводятся этапы, которые, по опыту других стран, наиболее эффективны.

Раздел 3. Мероприятия по завершении НОР. Определены действия, обязательные для страны по завершении аналитического этапа. Описаны меры, которые позволяют обеспечить соразмерность действий по снижению рисков ОД выявленным рискам, а также информирование о выводах НОР и улучшение последующих итераций.

⁵ Риск-ориентированный подход применяется и в других Стандартах ФАТФ, в частности в Р. 15 / ПЗР. 15, Р. 10, Р. 24/25 и ПЗР. 24/25, Р. 26 и Р. 28. Данный раздел посвящен Стандартам, которые считаются существенными для НОР ОД.

Методология

Данное обновление руководства ФАТФ по ОД было подготовлено под совместным руководством Мексики и Гонконга (Китай) при участии проектной группы, включающей 33 члена ФАТФ и региональных групп по типу ФАТФ (РГТФ), а также организаций-наблюдателей⁶.

Данное руководство включает сведения, предоставленные рядом делегаций Глобальной сети ФАТФ, об их опыте, проблемах и успешных методах оценки рисков ОД. Первый вопросник заполнили 59 делегаций, а второй, касающийся сведений об основных проблемах и приобретенном опыте по всем вышеуказанным ключевым областям, — 70 делегаций. Секретариат ФАТФ также проанализировал НОР 69 членов ФАТФ и РГТФ и ОВО членов Глобальной сети.

В апреле 2024 года проектная группа обратилась к частному сектору через Консультативный форум ФАТФ для частного сектора, а в июле 2024 года — через общественные слушания. В ходе слушаний были заданы вопросы, связанные с участием частного сектора в НОР, включая ведущие практики запроса комментариев частного сектора и информирования заинтересованных сторон частного сектора о выводах НОР. Проектная группа получила 501 отклик от различных секторов, включая финансовые учреждения, УНФПП, научных специалистов, некоммерческие организации (НКО) и консультантов.

Ключевые понятия в области оценки и понимания рисков ОД

Риск возникает в том случае, когда угроза сочетается с уязвимостью, что приводит к определенным последствиям. Далее понятия рассматриваются в контексте риска ОД.

- В общем смысле **угроза** — это человек, группа или деятельность, которые могут причинить вред государству, обществу или экономике. В контексте ОД к угрозам относятся преступные лица, группы, организации и их пособники, стремящиеся скрыть незаконное происхождение средств прошлыми, текущими и последующими действиями, связанными с ОД (но не являющимися непосредственно предикатными преступлениями). Оценка угроз, как правило, служит важной отправной точкой в обеспечении понимания риска ОД. Следовательно, для проведения оценки риска ОД необходимо определить характер, размер и объем преступных доходов, а значит, понимать среду, в которой совершаются предикатные преступления и генерируются преступные доходы. В некоторых случаях определенные типы оценки угроз могут служить основой для оценки риска ОД.
- **Уязвимость** может быть использована источниками угроз и может способствовать их деятельности. В контексте оценки рисков ОД рассмотрение уязвимостей отдельно от угроз включает, в частности, анализ характеристик конкретного сектора, финансового продукта или услуги, которые делают их привлекательными и пригодными для целей ОД. Определенные особенности страны, например масштабный финансовый, торговый или корпоративный сектор, также могут сделать ее уязвимой для ОД. К уязвимостям относятся и несовершенства законодательства, регулирования, надзора и правоприменения, такие как недостатки средств контроля ПОД, а также несоответствие или частичное соответствие национального законодательства Рекомендациям ФАТФ. Страны могут включать анализ соответствия и качества средств контроля ПОД в оценку уязвимости или же сосредоточиться непосредственно на присущих уязвимостях и оценивать средства контроля как отдельный компонент риска ОД.

⁶ Бахрейн, Бразилия, Бутан, Великобритания, Всемирный банк, Греция, Группа «Эгмонт», Европейская комиссия, Израиль, Индия, Ирландия, Испания, Италия, Каймановы Острова, Канада, Китай, Кыргызстан, Люксембург, Межамериканский банк развития (МАБР), Международный валютный фонд (МВФ), Объединенные Арабские Эмираты, Португалия, Саудовская Аравия, Секретариат Евразийской группы (ЕАГ), Секретариат Карибской группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (КФАТФ), Сингапур, Соединенные Штаты Америки, Узбекистан, Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), Финляндия, Франция, Швеция, Южно-Африканская Республика.

- Под **последствиями** понимают влияние ОД или вред, который может нанести ОД, в том числе воздействие основной преступной деятельности на финансовые системы и учреждения, а также на экономику и общество в целом. Последствия по своему масштабу могут быть внутренними и международными, что отражает существенное влияние деятельности по ОД. Последствия ОД могут быть краткосрочными и долгосрочными и могут негативно сказываться на населении в целом, отдельных сообществах, деловой среде, национальных и международных интересах. Они также могут вредить репутации и привлекательности финансового сектора страны. Страны могут сосредоточить усилия на обеспечении всестороннего понимания существующих угроз и уязвимостей, рассматривая при этом возможные последствия в рамках общей оценки рисков. Такой подход позволяет эффективно распределять приоритеты для снижения рисков и повышать устойчивость финансово-экономических систем к воздействию ОД.

Другие важные термины, связанные с оценкой риска:

- **Национальная оценка риска ОД** — процесс, который основан на принятой всеми участвующими сторонами методологии, направлен на определение, анализ и понимание рисков ОД и служит первым шагом к их устранению. Оценка рисков ОД может принимать различные формы, однако она должна включать анализ угроз (в том числе предикатные преступления, характеристики лиц, совершающих предикатные правонарушения и преступления ОД) и уязвимостей (в том числе сектора, каналы, географическое положение, типы клиентов, продукты и услуги, недостатки и изъяны законов, подзаконных актов, надзора и правоприменения) и формулирование выводов о рисках, существующих на национальном уровне. Оценка рисков дает необходимую информацию для государственных стратегий и политики, разработки плана действий и определения приоритета мер по снижению рисков, а также для распределения ресурсов для укрепления системы ПОД с учетом выявленных рисков.
- **Риск-ориентированный подход (РОП)** подразумевает определение, оценку и понимание рисков ОД странами, компетентными органами, финансовыми учреждениями и УНФПП, а также принятие соответствующих соразмерных мер по смягчению последствий с учетом уровня риска, в том числе принятие усиленных мер в областях повышенного риска и упрощенных или более мягких мер в областях низкого риска.
- **Меры по снижению рисков** включают в себя действия, средства контроля и стратегии, реализуемые для управления выявленными рисками ОД. Меры по снижению рисков могут включать законодательные, нормативные, надзорные, правоохранные и другие административные действия, предпринятые для снижения рисков в рамках национальной системы ПОД.

Раздел 1. Подготовка к НОР

По сути НОР представляет собой аналитический процесс, и, для того, чтобы приступить к ее проведению, следует учесть ряд важнейших условий. Шаги, описанные в данном разделе, не входят в Стандарты ФАТФ, однако они необходимы для выполнения требований Стандартов. Эти действия не требуют выполнения в определенном порядке, но в идеале все они должны быть реализованы к началу НОР. Необходимые условия включают:

- 1) политическую приверженность проведению НОР;
- 2) инклюзивный национальный механизм оценки риска;
- 3) определение программы оценки и постановку целей;
- 4) сбор информации и данных.

Универсального подхода к НОР не существует, поэтому рекомендуется применять методы, соответствующие потенциалу, риску и контекстуальным факторам страны. Несмотря на то что страны адаптируют НОР под свой контекст, данные шаги остаются предпосылками успешного проведения НОР вне зависимости от потенциала, рисков и контекстуальных факторов страны.

Политическая приверженность проведению НОР

Для успешного процесса оценки рисков первостепенное значение имеет политическая воля в связи с проведением НОР как демонстрация того, что НОР является приоритетом для страны. Высокопоставленные правительственные чиновники могут публично одобрить данный процесс и выразить свою поддержку, подчеркивая важность оценки и повышая осведомленность заинтересованных сторон. Индикатором политической приверженности на высоком уровне является ситуация, когда координатор НОР или соответствующая рабочая группа наделены высокими полномочиями, а всем экспертам, участвующим в процессе, предоставлен надлежащий уровень автономии и защиты для эффективного выполнения задач.

Такая поддержка способствует организации совместной работы экспертов по вопросам политики, правоохранительных органов, подразделения финансовой разведки (ПФР), надзорных, регулирующих, санкционных и других компетентных органов, если они еще не сотрудничают по вопросам политики и приоритетов в области ПОД/ФТ. Кроме того, она может облегчить координацию усилий различных государственных учреждений, участвующих в процессе, и улучшить обмен информацией, коммуникацию и сотрудничество.

Политическая приверженность на высоком уровне гарантирует выделение ресурсов и бюджета всеми участниками, что позволяет обеспечить соблюдение сроков НОР и избежать чрезмерной текучести кадров, которая может подорвать процесс. Сюда также относятся инвестиции в технологические решения для облегчения различных этапов процесса и обеспечения согласованности последующих итераций. Примером могут служить инвестиции в инструменты сбора данных, которые повышают точность и надежность выводов НОР и позволяют стране отказаться от внешних источников. Политическая приверженность также способствует координации усилий и сотрудничеству на международном уровне при проведении оценки рисков ОД.

Врезка 1. Статистические данные о политической приверженности на высоком уровне

Согласно ответам, полученным в рамках вопросников, в процессе национальной оценки риска многие страны сталкиваются с проблемами координации. Часть из них, вероятно, связаны с недостатком политической приверженности на самом высоком уровне: ненадлежащая координация на национальном уровне (35 %), ограниченные бюджет, ресурсы и технические средства (21 %), отсутствие приверженности участников процесса (9 %).

Согласно опросу, проведенному Всемирным банком⁷, среди группы экспертов из разных областей, участвующих в НОР, 9 % респондентов указали, что недостаток политической приверженности значительно ухудшает качество НОР. В том же опросе свыше 60 % участников заявили, что наиболее значительные проблемы, такие как трудности с получением ресурсов и координацией, отсутствие необходимых полномочий рабочей группы НОР, были связаны с недостатком политической приверженности.

Инклюзивный национальный механизм оценки риска

Согласно Стандартам ФАТФ, в каждой стране следует выявить, оценить и понимать собственные риски ОД, «определив орган или механизм по координации мер оценки рисков, и распределить ресурсы с целью эффективного снижения этих рисков». ФАТФ допускает гибкий подход к НОР с учетом контекстуальных факторов и не требует создания постоянного органа в этих целях. Используемый механизм должен способствовать налаживанию сотрудничества, координации и участию широкого круга государственных органов власти для обеспечения всеобъемлющей оценки рисков. Пример наиболее продуктивных и эффективных стран демонстрирует важность регулярных встреч, которые позволяют участникам удостовериться, что подготовка к НОР идет согласно графику. В идеале в стране будут понимать преимущества НОР, а новые данные о рисках передавать чаще, чем обновления по НОР.

⁷ Рис. 7, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099052110042330899/pdf/IDU0c1b39c8c0bfd604cf608ad40de3e4e0e24b8.pdf>

В таблице 1 представлены некоторые факторы, которые страны могут учитывать при выборе постоянного или временного механизма НОР.

Таблица 1. Важные факторы при выборе постоянного или временного механизма

Постоянный механизм	Временный механизм
Обеспечивает последовательность и воспроизводимость в различных итерациях	Обеспечивает большую гибкость в риск-ориентированном распределении ресурсов, что особенно важно для стран с менее высоким потенциалом
Позволяет наладить качественную межведомственную координацию путем выстраивания долгосрочных отношений и способствованию обмену информацией	Позволяет странам с налаженной межведомственной координацией поддерживать ее даже в отсутствие постоянного механизма
Позволяет участникам накапливать опыт и знания о процессе и методологии НОР	Позволяет взглянуть на ситуацию под другим углом, предотвращает стагнацию, способствует изменениям
Способствует выработке институциональной памяти и накоплению экспертных знаний, что облегчает оценку изменений, произошедших в процессе НОР	Может привести к утрате опыта и оторванности от прошлых оценок рисков, особенно при высокой текучести кадров в различных ведомствах
Высокие накладные расходы и издержки	

Врезка 2. Сочетание постоянных и временных механизмов

Италия

В Италии Комитет по финансовой безопасности (КФБ), состоящий из представителей всех соответствующих государственных органов и администраций, поддерживает как постоянный координационный механизм, так и временную специальную группу, которой руководит Министерство экономики и финансов. Постоянный механизм способствует непрерывному обмену информацией и мониторингу, а временная группа ориентирована на проведение оценки рисков в ходе актуализации НОР. Такой подход сочетает в себе некоторые преимущества постоянного (непрерывный обмен информацией и мониторинг) и временного механизмов (эксперты в течение непродолжительного периода работают над достижением общих целей).

В стране при выборе подхода к оценке рисков может быть предпочтен принцип как нисходящего, так и восходящего анализа, но наиболее эффективным для всеобъемлющей НОР, как правило, становится их сочетание. При нисходящем подходе оценка рисков начинается с высокого уровня абстракции, определяются широкие категории факторов, которые могут влиять на риски ОД в стране, — это поможет в поиске стратегий и мер высокого уровня, таких как распределение бюджета. Восходящий подход в большей степени опирается на результаты секторальной и предметной оценки рисков в сочетании с опытом профильных экспертов и оперативных сотрудников компетентных органов при определении направления и охвата НОР. Это позволяет понять вероятность наступления риска и способствует внесению изменений в процедуры и средства контроля на операционном уровне, а также определению ключевых уязвимостей отдельных секторов. Органичная комбинация этих двух подходов возможна при определенном уровне зрелости процессов и механизмов, действующих в стране.

Руководство процессом НОР

В стране независимо от выбранного подхода следует определить, кто будет руководить процессом, станет ли это ответственностью одного ведомства, или рабочей группы, или нескольких ведомств. Важно отметить, что страны должны вкладывать средства в подготовку квалифицированного руководства процессом и найти для этого подходящего человека или группу людей, обладающих необходимым опытом в области Стандартов ФАТФ, рисков ОД и процесса оценки рисков.

- Одно учреждение или рабочая группа: большинство стран, по результатам опросника, назначили в качестве специального координационного органа для оценки рисков национальный комитет по ПОД/ФТ (или подгруппу рабочей группы). Некоторые страны указали в качестве руководства отдельное министерство или ведомство, например ПФР, министерство финансов или министерство юстиции.
- Несколько ведомств: ряд стран указали, что ответственность за руководство процессом несет несколько ведомств. Это требует тесной координации ведомств и четкого распределения ролей и обязанностей, в том числе для процедур принятия решений.

В стране при рассмотрении вопроса об ответственности за руководство процессом НОР следует также учитывать, какие лица займут руководящие позиции. Они должны обладать видением ситуации в сфере ПОД и иметь возможность работать с лицами из разных компетентных органов и частного сектора, а также иметь достаточно высокую должность для информирования высоких политических деятелей о процессе и его результатах.

Обеспечение участия всех заинтересованных сторон

Для всеобъемлющей оценки рисков ОД необходимо участие ключевых органов власти — оперативных, политических и надзорных структур. Система ПОД каждой страны обладает своими уникальными характеристиками, включая мандаты, цели, задачи, полномочия и права ключевых оперативных органов. Среди основных органов — спецслужбы, силовые структуры, полиция, органы пограничной безопасности, органы прокуратуры, ПФР, органы по борьбе с наркотиками и коррупцией, таможенные, надзорные и регулирующие органы, а также зарубежные контрагенты (то есть национальные ведомства других стран). Участие могут принимать и региональные власти (в зависимости от размера и устройства страны). Обладать актуальной информацией могут и другие компетентные органы, такие как налоговые органы, отделы статистики и регулирующие органы в сфере торговли и коммерции. В некоторых случаях в зависимости от контекстуальных факторов следует рассмотреть необходимость участия лиц, ответственных за разработку политики в области доступности финансовых услуг.

Ключом к успеху НОР является участие всех соответствующих компетентных органов для укрепления сотрудничества на национальном уровне. Ряд стран учредили межведомственный комитет по НОР для координации усилий и интеграции всех соответствующих национальных и секторальных оценок. Учитывая ответы членов Глобальной сети в опросниках проекта, нелишним будет создать отдельный форум для принятия решений, который четко определяет задачи, роли и обязанности руководящих ведомств и других участвующих организаций. Форум может служить централизованным органом для надзора за процессом НОР, что будет гарантировать всеобъемлющую и актуальную оценку, которая учитывает все угрозы, возникающие перед страной. Кроме того, форум определяет иерархию при принятии различных типов решений, а также то, какие решения требуют передачи в определенные инстанции для достижения консенсуса или согласования расходящихся мнений.

Наконец, следует рассмотреть вопрос о включении различных представителей в состав группы, проводящей НОР, учитывая не только представляемые ведомства и профессии участников, но и их возраст, пол и национальность. Это способствует обогащению опыта и знаний группы, а также позволяет рассмотреть точки зрения и идеи, которые в противном случае могли бы остаться незамеченными.

Участие неправительственных заинтересованных сторон

Притом что оценку рисков ОД проводит государство, в странах следует привлекать к участию неправительственные заинтересованные стороны, обладающие необходимым опытом. Среди них могут быть ФУ, УНФПП, ПУВА, гражданское общество и научные специалисты. В некоторых странах для повышения эффективности подхода к НОР также привлекают экспертов по оценке рисков из сфер, не имеющих отношения к ПОД, а также научных специалистов и исследователей данных.

Участие неправительственных заинтересованных сторон позволяет дополнять и верифицировать информацию, полученную от ПО и надзорных органов, а значит, получать более полное представление о том, что происходит на практике. Кроме того, это позволяет учитывать опыт частного сектора в области финансовых операций и знания о законном и неправомерном использовании продукции и услуг в сфере ОД, а также об отраслевой практике и возникающих угрозах. Таким образом возможно избежать чрезмерного или недостаточного обобщения данных о рисках и предотвратить непреднамеренные последствия, в частности упущение важных нюансов отдельного продукта или сектора.

Неправительственные заинтересованные стороны могут быть привлечены на любом этапе, будь то в начале, середине или на завершающей стадии процесса. Участие ФУ, УНФПП, ПУВА и гражданского общества на постоянной основе начиная с первых этапов может свидетельствовать о значимости и пользе результата исследования для всех заинтересованных сторон. Укрепление рабочих отношений и развитие доверия способствуют честной обратной связи и открытости в обмене информацией.

Также важно взаимодействовать с репрезентативной выборкой (субъектами, предоставляющими различные услуги, имеющими разные размеры и пр.), в том числе через соответствующие надзорные органы. Охват частного сектора может быть адаптирован к конкретным условиям, поскольку некоторые подходы могут быть более эффективными в зависимости от размера и зрелости ФУ и УНФПП. В странах могут быть привлечены отраслевые органы из сфер, не связанных с ПОД, чтобы совместно определить способы более полного охвата различных сегментов секторов. Также за счет возможности своего влияния эти органы могут убедить представителей частного сектора в том, что ответы, предоставленные группе, проводящей НОР, не будут использованы против них в оценках надзорных органов.

Получение обратной связи и различных данных в стране возможно через доступ к институциональным оценкам рисков и другим материалам подотчетных субъектов, а также через рассылку анкет и вопросников. Для облегчения анализа полученной информации рекомендуется иметь стандартизированный шаблон. Информацию и обратную связь внутри страны также можно получить через беседы, круглые столы и встречи, государственно-частные партнерства и разные сообщества частного сектора.

Врезка 3. Участие частного сектора в НОР

Великобритания

В промежутках между НОР в Великобритании проводятся совещания государственного и частного секторов по угрозам в приоритетных областях. Их результатами становятся предупреждения об угрозах для государственного и частного секторов. Чтобы узнать мнения о том, как изменились риски с момента последней НОР, в самом начале официального процесса оценки фирмам регулируемого сектора направляют вопросники. Их распространяют через отраслевые структуры, а не через надзорные органы в сфере ПОД, чтобы у участников была уверенность в том, что они могут давать честные ответы без опасения вмешательства со стороны контролирующего ведомства.

Мнение частного сектора также получают через семинары по НОР для каждого из секторов. Участие в них принимают представители разной выборки фирм (например, различных по размеру и сегментам деятельности). На этих встречах более подробно обсуждаются ключевые темы, затронутые респондентами в вопроснике. Сюда также входят области, в которых мнение частного сектора расходится с мнением надзорных или правоохранительных органов. Вопросник и резюме обсуждений на семинаре используются как один из источников данных при подготовке выводов НОР.

Отражение текущих рисков в процессе НОР

Стандарты ФАТФ требуют поддерживать актуальное понимание рисков с учетом изменений в области ОД. Стандарты допускают определенную гибкость в частоте и методах такой оценки в зависимости от рисков, контекстуальных факторов и потенциала страны. При определении графика актуализации и программы оценки в странах применяют РОП и могут устанавливать приоритет областей и секторов высокого риска для целенаправленной актуализации данных или подробного изучения. Для обеспечения всеобъемлющего и актуального понимания рисков всеми заинтересованными сторонами обновленные данные передаются таким же образом, как и в случае с НОР.

НОР следует рассматривать не как статичный документ, а как непрерывный процесс. Официальный документ по НОР, созданный в результате анализа, представляет лишь ситуацию риска на конкретный момент. НОР следует организовать в стране как динамичный и непрерывный процесс, который включает постоянное выявление новых угроз, управление остаточными рисками и оценку эффективности мер по снижению рисков. А результаты предыдущей НОР вполне можно использовать для нового документа по НОР. Так, в некоторые НОР входят результаты предыдущей НОР и полученного опыта для применения в дальнейших НОР, что и означает подход к НОР как к непрерывному процессу.

Хотя конкретных требований относительно срока сбора данных для НОР нет, период должен быть достаточным, а сами данные — актуальными, для точного и полного представления о рисках. Срок зависит от того, как часто в стране актуализируется НОР и проводятся ли целенаправленное обновление данных и иные мероприятия по оценке рисков между обновлениями НОР.

Врезка 4. Статистика частоты актуализации НОР

Большинство стран — участниц вопросника (53 %) актуализируют НОР каждые два-три года, а 27 % таких стран обновляют НОР при изменении имеющихся рисков. По данным Всемирного банка, на практике в среднем между обновлениями НОР в изученных странах проходит 3,5 года⁸.

В некоторых странах законодательно установлена частота обновления оценки рисков и предписана необходимость актуализации этой оценки при изменении рисков. Важно само по себе наличие механизма, который дает возможность применять гибкий, адаптивный подход для улучшения понимания рисков в случае изменений и проводить дискуссии о рисках на национальном уровне вне графика актуализации НОР, предписываемого законодательством или иным образом. Представленные ниже статистические данные демонстрируют, что оценка рисков должна рассматриваться как непрерывный процесс, который регулярно подвергается анализу, пересмотру и актуализации.

Врезка 5. Статистика частоты актуализации НОР

Исследование Всемирного банка⁹ показало, что если НОР проводится незадолго до выездной миссии ВО, времени для внедрения риск-ориентированной политики может быть недостаточно. Согласно исследованию Всемирного банка, в 17 из 26 стран, где промежуток между подготовкой НОР и выездной миссией составил три месяца и менее, выявлены изъяны риск-ориентированной национальной политики и стратегий, что может свидетельствовать о недостаточном времени для отражения выводов НОР в национальной политике и стратегиях.

Одним из преимуществ и целей НОР является разработка стратегий или планов действий по смягчению последствий с четкими риск-ориентированными задачами и сроками реализации (подробнее см. в разделе 3). Сроки НОР и степень реализации мер по снижению рисков на основе выводов НОР существенно влияют на эффективность системы ПОД страны.

Определение сферы охвата и постановка задач

Прежде чем приступить к НОР, все участники этого процесса должны договориться о его задачах и сфере охвата. Важно с самого начала установить причину НОР, определить вопросы, которые в результате ее проведения получают ответы, выделить критерии для таких ответов и составить предварительный список решений, которые будут приняты на основе НОР. В стране на ранних этапах определяется целевая аудитория, которая будет учитываться на протяжении всего процесса, чтобы гарантировать актуальность результатов для всех заинтересованных сторон. Следует помнить, что оценка риска ОД должна вносить вклад в национальную стратегию ПОД в рамках внутреннего процесса координации усилий по ПОД.

⁸ <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099052110042330899/pdf/IDU0c1b39c8c0bfd604cf608ad40de3e4e0e24b8.pdf>

⁹ <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099052110042330899/pdf/IDU0c1b39c8c0bfd604cf608ad40de3e4e0e24b8.pdf>

Необходимо четко определить сферу охвата и работать с ней на протяжении всего процесса с учетом того, что в стране должны быть затронуты все соответствующие сектора, регионы и виды противоправной деятельности в соответствии с намеченными задачами. Определение сферы охвата также требует установления ключевых заинтересованных сторон, методов работы и источников данных. Надлежащее определение объема работ по НОР позволяет правильно распределять ресурсы и усилия, что обеспечит максимальную эффективность оценки.

Что нужно выполнить до начала НОР

Если страна уже проводила НОР, первым шагом будет анализ предыдущей НОР и прочих материалов по оценке рисков (например, предметных и секторальных оценок рисков). Такой анализ в стране может быть проведен сразу после публикации НОР, пока все заинтересованные стороны хорошо помнят информацию. Анализ также можно использовать в качестве комментариев при передаче следующим координаторам НОР. Обратная связь повысит надежность дальнейших НОР и поможет ответить на следующие вопросы:

- 1) **Процесс.** Правильно ли были определены методология оценки и сфера охвата? Были ли такие проблемы со сбором данных, которые можно решить при проведении следующей НОР? Участвовали ли в оценке все соответствующие государственные органы и иные заинтересованные стороны? Испытывала ли страна трудности с пониманием рисков в частном секторе? Были ли трудности с выбором и реализацией мер по снижению рисков? Была ли необходимость в дополнительном согласовании с национальными стратегиями ПОД?
- 2) **Содержание и выводы.** Изменились ли риски, появились ли новые угрозы и уязвимости? В каких уязвимых областях были приняты меры по снижению рисков? Каких данных не хватало для подготовки выводов о рисках?

Рекомендуется проводить критический анализ доступной информации и пробелов для выявления областей с нехваткой данных. Для получения данных на национальном и международном уровнях удобно проводить картирование заинтересованных сторон. Делать это желательно на постоянной основе.

От многих стран — участниц вопросника поступила информация о том, что положительные результаты были получены следующим путем:

- 1) изучение НОР соседних стран или наднациональных оценок рисков (при наличии) до начала собственной НОР;
- 2) консультации с экспертами из других стран с высокой или значительной степенью эффективности по непосредственному результату 1 (НР 1) согласно ОВО;
- 3) изучение отчетов и сообщений международных организаций, средств массовой информации и других членов гражданского общества, особенно для выявления новых и возникающих угроз.

Чтобы должным образом контролировать процесс НОР, в стране должен быть составлен план проекта с указанием графика, ключевых этапов и сроков всего процесса. В странах, где НОР уже проводилась, могут быть использованы собственные выводы и опыт других стран для корректировки сроков дальнейших итераций. Чтобы установить реалистичные и достижимые сроки и цели, при создании графика следует опираться на предшествующую НОР и учитывать фактическое время, затраченное физическими лицами и организациями на ту или иную деятельность в рамках оценки. Задачи должны быть назначены конкретным людям и ведомствам, а для контроля процесса следует использовать механизм постоянного мониторинга.

Программа НОР

При планировании программы НОР необходимо определить, как рассматривать риски ОД и ФТ — в совокупности или по отдельности. Информация, представленная в таблице 2, поможет странам принять решение.

Таблица 2. Оценка рисков ОД/ФТ: в совокупности или по отдельности

Совокупная оценка рисков ОД/ФТ	Раздельная оценка рисков ОД/ФТ
Профилактические системы ПОД/ФТ зачастую схожи	Участвуют различные ведомства и наборы данных
Позволяет использовать коллективные знания в области ОД/ФТ	Используются различные модули методического инструментария
Более эффективна при использовании одного и того же набора данных	Обеспечивает бóльшую гибкость при обновлении конкретных разделов или углублении в определенные темы

Источник: ответы респондентов вопросника проекта, ноябрь 2023 года.

Врезка 6. Статистика по программе НОР

В вопросниках проекта по странам предлагалось указать, как оценивались в стране риски ОД и ФТ — в совокупности или по отдельности. Согласно ответам, 60 % проводят оценки раздельно, 40 % — в совокупности.

Типы оценки рисков и их комбинирование

НОР должна обеспечивать базовое понимание рисков ОД страны и помогать в определении направленности мер государственной политики. Многие страны, входящие в Глобальную сеть, проводят дополнительную работу с рисками, которая позволяет дополнить выводы НОР и обеспечивает более глубокое понимание рисков. Помимо НОР, в странах могут быть проведены секторальные и предметные оценки, другие исследования рисков, такие как стратегический анализ ПФР, оценки источников угроз правоохранительными или разведывательными органами, тематические исследования со стороны МФУ и независимых исследовательских институтов, исследования надзорных органов. Это снижает потребность в ресурсах при актуализации оценки рисков и облегчает координацию между ведомствами и заинтересованными сторонами, что позволяет тщательнее изучить отдельные сектора, услуги и сферы для более глубокого понимания рисков. Так складывается прогрессивный подход, который содействует оптимизации использования ресурсов, что особенно важно в ситуациях с их ограниченностью и их меньшим потенциалом.

Некоторые международные организации, такие как Европейский союз (ЕС) и РГТФ, проводят наднациональные оценки рисков, определяя риски ОД, актуальные сразу для ряда стран или государств-членов, что помогает проводить в стране собственную оценку рисков, особенно тех, что характерны для всего региона, и трансграничных угроз. Более крупные юрисдикции и страны с заморскими территориями также могут проводить субнациональные оценки рисков. Такие оценки предоставляют подробные сведения о конкретном регионе внутри страны и могут быть очень полезны для приграничных регионов и районов с особенностями, которые усиливают уязвимость в отношении риска ОД.

В странах также должны быть учтены результаты осуществляемых ФУ и УНФПП оценок рисков на институциональном уровне и другая деятельность в области рисков, в частности работа государственных органов, например отчеты о тенденциях и типологические отчеты.

При проведении оценок рисков в стране следует стремиться к их взаимодополнению, поскольку каждая из оценок может быть сосредоточена на отдельных темах, целях и результатах (см. Приложение А). Кроме того, необходимо использовать РОП, то есть проводить в первую очередь секторальные и предметные оценки для областей с самой высокой степенью риска. Важно, чтобы все оценки были частью более широкой стратегии ПОД для улучшения понимания национальных рисков, поскольку изолированные оценки менее эффективны.

Комбинированный подход, включающий проведение НОР и ее дополнение другими видами оценки рисков, позволяет добиться более глубокого понимания рисков заинтересованными сторонами. Включение выводов всех оценок рисков, проведенных в рамках НОР, делает саму оценку более всеобъемлющей и актуальной и способствует реализации более эффективных мер по снижению рисков. Для включения выводов в НОР можно предпринять следующие действия:

- **Стандартизировать аспекты оценок рисков:** в стране следует принять меры по стандартизации методологий и рейтингов рисков, чтобы обеспечить сопоставимость оценок и возможность их интеграции в НОР.
- **Собрать данные:** сбор сведений, полученных в процессе различных оценок рисков, и их интеграция в общенациональную централизованную базу данных дает целостное представление о данных в сфере ОД по различным секторам, областям, странам и уровням управления.
- **Организовать перекрестную проверку:** проведение оценок рисков с участием различных заинтересованных сторон позволяет властям проверять точность понимания рисков в различных областях и устранять расхождения. Соответствуют ли результаты оценки рисков, проведенной на уровне сектора, результатам оценки секторальных рисков, проведенной правительством? В случае расхождений правительство может расследовать причины (например, неучастие частного сектора в НОР или изменение рисков между оценками).

Для поддержания доверия между всеми заинтересованными сторонами и защиты информации важно обеспечивать конфиденциальность информации на протяжении всего процесса НОР. В стране из соображений конфиденциальности может возникнуть сомнение, привлекать ли неправительственные заинтересованные стороны. Для защиты конфиденциальной информации правительство может разработать правовую базу и правила использования и передачи конфиденциальной информации в процессе НОР или потребовать от всех участников подписания соглашения о неразглашении. В странах также должны быть системы защиты данных от несанкционированного доступа, такие как зашифрованные базы данных и каналы связи.

Кроме того, нежелание привлекать в стране неправительственные заинтересованные стороны может объясняться опасением преуменьшения ими рисков и уязвимостей для обеспечения более низких уровней регулирования. В этой связи важно учитывать контекст информации, предоставляемой различными источниками, такими как ПО, надзорные и разведывательные органы и ПФР.

Сбор информации и данных

Сбор данных играет важную роль на каждом этапе НОР, в частности, для определения факторов риска ОД и формирования основы последующего анализа и оценки. Методы сбора данных зависят от размера страны, качества национальных механизмов координации и обмена информацией, а также потенциала страны и ее ресурсов, выделенных для НОР.

Данные можно разделить на две группы: количественные и качественные.

- К **количественным данным** относится числовая, измеримая информация, которая может быть выражена в виде числового значения. Количественные данные важны тем, что позволяют делать объективные выводы на основе точных чисел. Примеры включают статистику полученных и переданных сообщений о подозрительных операциях, расследований, судебных преследований, обвинительных приговоров, конфискованных преступных доходов, статистику по правонарушителям, действиям надзорных органов принудительного порядка и т. д. Количественная информация обеспечивает хорошую доказательную базу и отслеживаемость тенденции, однако не включает контекстуальную информацию, необходимую для интерпретации первопричин и возможных последствий.
- К **качественным данным** относится нечисловая, описательная информация, например беседы с ПО, надзорными органами и поднадзорными организациями. В НОР также нередко используют анализ практических примеров, мнения экспертов и наблюдения различных ведомств, включая ПО. Ценными считаются и уже существующие типологии и анализ тенденций. Качественные данные — это значимая информация о восприятии, отношении и опыте ключевых заинтересованных сторон, она помогает выявить пробелы, недостатки и области, требующие улучшений. Качественные данные помогают объяснять тенденции и закономерности, выявленные с помощью количественных данных.

Для обеспечения точной картины рисков страны необходимо учитывать как количественные, так и качественные данные. Например, если не было передано ни одного СПО по какому-либо сектору, можно ошибочно заключить, что сектор имеет низкий уровень риска, но на практике, возможно, там нет понимания обязательств по отчетности или невелик опыт таких отчетов. А значит, риски могут быть выше, чем показывают количественные данные, и именно качественные данные позволяют это понять.

Для эффективного управления данными и анализа при оценке рисков ОД важнейшее значение имеют точность, последовательность и критический подход к источникам данных. Вот несколько факторов, которые следует учитывать в странах при работе с данными:

- Некоторые данные могут поступать из широкого круга источников, и, чтобы получить максимально точную картину, рекомендуется перекрестно проверять дублирующуюся информацию.
- Необходимо рассматривать степень достоверности каждого источника и не принимать информацию за истину. Это позволит выявить потенциальные пробелы в данных.
- Следует убедиться, что используемые данные сопоставимы и имеют отношение к одному и тому же периоду (например, данные за календарный или финансовый год).

- Если статистических данных не хватает, например в странах, где количество дел, связанных с предикатными преступлениями, или видов ОД незначительное, нужно проявлять особую осторожность. Даже при наличии статистики статистическая значимость информации может быть ограничена размером выборки и качеством данных.
- Отсутствие данных необязательно означает отсутствие риска и может, наоборот, свидетельствовать о повышенном риске и указывать на уязвимость системы ПОД/ФТ страны.

В стране необходимо отслеживать пробелы в данных и проблемы, связанные с процедурами, и постепенно устранять их с каждой новой НОР. Разработка надежной системы сбора данных требует времени, а поспешные действия могут привести к некачественным и недостоверным сведениям.

Восемьдесят процентов стран — участниц вопросников указали, что сталкивались с проблемами при сборе данных в процессе НОР. Следует инвестировать в разработку системы последовательного и непрерывного сбора данных, так как это поможет сэкономить ресурсы в долгосрочной перспективе, поскольку с каждой итерацией процесс сбора становится проще и быстрее. Страны должны стремиться использовать опыт, накопленный в процессе НОР, для улучшения и стандартизации процессов сбора данных. Во врезке 7 представлены некоторые передовые методы сбора данных, применяемые членами Глобальной сети.

Врезка 7. Передовые методы сбора данных

Греция

В рамках реализации национального плана мероприятий по противодействию ОД/ФТ Национальный комитет по стратегии ПОД/ФТ/ПРОМУ учредил рабочую группу для регистрации статистических данных, хранение которых должно быть организовано на государственном уровне для предотвращения и противодействия ОД/ФТ и оценки действующего механизма.

Выводы рабочей группы стали фундаментом проекта по организации цифрового сбора статистических данных. В Греции создана цифровая платформа, с помощью которой соответствующие государственные органы могут регистрировать свои статистические данные по профилактике и противодействию ОД/ФТ.

Платформа позволяет центральному координационному органу Министерства финансов автоматически собирать полные и актуальные статистические данные, хранящиеся во всех компетентных органах. Инициатором проекта стал Генеральный секретариат информационных систем государственного сектора Министерства цифрового управления. Он же оказывает технологическую поддержку проекту, который финансируется Фондом восстановления и устойчивости ЕС.

Финляндия

При проведении НОР в 2023 году в Финляндии использовался комплексный подход к сбору данных с помощью решения по управлению рисками на базе программного обеспечения как услуги. Эта передовая платформа облегчила сбор количественных данных от надзорных, правовых и правоохранительных органов (в общей сложности 17 организаций), а также распространение вопросников для оценки отдельных секторальных рисков и комплексной матрицы рисков. Программное обеспечение упростило анализ и визуальное представление собранных и проанализированных данных, что повысило общую эффективность и продуктивность процесса актуализации НОР.

Инструмент Всемирного банка для сбора данных о незаконных финансовых потоках

Изначально инструмент Всемирного банка для НОР представлял собой простой шаблон Excel (модуль 1.B), содержащий некоторые ключевые факты и показатели по каждому случаю отмыwania денег, такие как характеристики дел (например, самоотмыwanie или профессиональное отмыwanie, внутренний или международный масштаб), а также задействованные сектора, продукты, активы, юридические лица и страны. Учитывая важность непрерывного сбора таких данных для получения представления о преступных доходах и рисках ОД, ВБ разработал простой инструмент для непрерывного и систематического сбора данных о преступных доходах и незаконных финансовых потоках в различных юрисдикциях. Данный инструмент помогает создать национальную базу таких данных, генерируя статистику об основных моделях и тенденциях ОД в рамках отдельных юрисдикций. По запросу доступ к инструменту сбора данных о незаконных финансовых потоках свободно предоставляется государственным органам и научным исследователям¹⁰.

¹⁰ https://thedocs.worldbank.org/en/doc/3ea7ffa49269e60ed6fb1a87507bb-0430012022/related/IFED-Tool-Brochure.pdf?gl=1*1wwez4*_gcl_au*MTUyNTQyNzUxNy4xNzI0NjA5OTM0

Источники данных

Ниже приведен список источников данных, которые можно использовать при проведении НОР:

- В противодействии отмыванию денег решающую роль играют правоохранные органы, которые проводят уголовные расследования и обеспечивают соблюдение законодательства. Они предоставляют данные, которые относятся к предикатным преступлениям и преступлениям, связанным с отмыванием денег, включая количество арестов активов и конфискации, опубликованные типологии и статистику. Отправной точкой для оценки угроз отмывания денег зачастую служат предикатные преступления, однако важно отметить, что угрозы имеют отношение и к самим лицам, совершающим преступления, поэтому сбор данных правоохранными органами должен охватывать и рассмотрение информации с точки зрения преступников для понимания их методов работы и выявления новых тенденций.
- **Судебные органы и органы прокуратуры** предоставляют данные о судебных решениях, которые относятся к предикатным преступлениям и преступлениям, связанным с отмыванием денег, а также статистические данные о судебных преследованиях и обвинительных приговорах. Эти данные необходимы как для понимания эффективности правовой базы и мер по снижению рисков, используемых для противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма, так и для определения областей, требующих улучшения. Они могут предоставить более подробную и качественную информацию и обеспечивают контекст. Данные этих органов могут быть полезны при оценке ряда географических и демографических факторов, связанных с рисками ОД.
- **ПФР** играют ключевую роль в экосистеме ПОД — собирают, анализируют и распространяют финансовую разведывательную информацию. Они предоставляют ценные количественные данные, такие как сообщения о подозрительных операциях (СПО), сообщения о подозрительной деятельности (СПД), а также качественный анализ отчетов о транзакциях. Кроме того, благодаря МоВ ПФР сотрудничают с другими странами для обмена важной финансовой информацией и ведения статистики по формальному и неформальному международному информационному обмену. Нередко они проводят стратегический анализ, включая подготовку отчетов о тенденциях и типологиях, которые следует использовать в процессе НОР.
- **Надзорные органы** несут ответственность за надзор над соблюдением правил ПОД ФУ и УНФПП. Они предоставляют качественные данные, полученные в ходе выездных и документарных (невыездных) проверок и иных оценок рисков, включая статистику надзорной и правоприменительной деятельности. Они направляют результаты оценок рисков, в рамках которых получают информацию от поднадзорных субъектов о присущих рисках и средствах контроля. Надзорные органы обеспечивают сводки пруденциальных требований и требований к отчетности по ПОД, а также мер, принятых для снижения рисков ОД/ФТ. Такие сводки дают представление о нормативно-правовой среде. Данные надзорных органов важны для оценки относительной значимости и существенности секторов.
- **Службы национальной безопасности и разведки** зачастую имеют доступ к конфиденциальной информации и разведанным, которые могут содержать ценные сведения о возникающих угрозах, транснациональных преступных сетях и новых типологиях ОД. Их сообщения о геополитических изменениях и проблемах в сфере национальной безопасности позволяют определять риски ОД, связанные с трансграничными финансовыми потоками, уклонением от санкций и манипулированием международными конфликтами.

- **Национальные статистические службы** предоставляют количественные данные, которые обеспечивают более широкий экономический контекст для оценки рисков. Сюда входят данные о доле секторов в экономике, национальных счетах, торговле, финансовых притоках и оттоках и другие экономические показатели, которые помогают оценить масштаб и влияние деятельности по отмыванию денег и финансированию терроризма.
- **Другие правительственные ведомства**, включая органы таможенного, налогового, миграционного (пограничного) контроля, органы рыбнадзора, агентства по охране окружающей среды, регистраторов компаний и органы безопасности, могут предоставлять информацию о трансграничных перемещениях, торговой и иной деятельности, связанной с ОД.
- Заинтересованные стороны **частного сектора** также могут предоставить подробную информацию о своем опыте на «передовой». Они могут делиться данными о наблюдаемых тенденциях, которые нередко приводят к выявлению новых и возникающих угроз, а также о брешах в регулировании, которые могут быть использованы для ОД.
- **Независимые изыскания и академические исследования** могут обеспечить объективную и беспристрастную точку зрения, которая позволит выявить, возможно, заниженные уязвимости и возникающие угрозы и менее очевидные риски, не всегда выявляемые при анализе только внутренних данных. Независимые исследователи, рассматривая позиции различных юрисдикций, могут выделить тенденции и схемы ОД на международном уровне, которые способны оказывать побочное воздействие и на национальную среду рисков. Прежде чем использовать в стране результаты исследований в качестве справочных материалов, следует проверить их достоверность, чтобы убедиться в их надежности.
- **Международные источники данных, включая НОР и ОВО других стран региона**, содержат ценную информацию о трансграничном ОД, соответствующих предикатных преступлениях и правонарушителях. Эти данные нужны для понимания глобального характера отмывания денег и определения транснациональных угроз. Среди других надежных источников — данные таких международных органов, как ФАТФ, МВФ, Интерпол, ОЭСР, УНП ООН, Всемирный банк, Международная организация комиссий по ценным бумагам (МОКЦБ), и таких региональных органов, как Евразийская экономическая комиссия, Европейская комиссия, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Европол и РГТФ.

Трудности с данными и ведущие практики

Многие страны Глобальной сети в качестве одной из трудностей указали проблему со сбором актуальных и точных данных для НОР. Есть несколько причин этого, в том числе институциональный потенциал, нехватка знаний в областях, не отраженных в статистике преступности, и трудности с получением информации от частного сектора. В этой связи рекомендуется применять в странах прагматичный и индивидуальный подход к сбору и анализу данных с учетом контекста и внутренних ограничений. Страны указали некоторые области, о которых было особенно трудно получить сведения, в том числе данные о юридических лицах и образованиях, новых и возникающих технологиях, нерегулируемых и неформальных секторах и областях с более низким уровнем риска. В этом разделе приводятся общие рекомендации по дополнению недостающих данных.

Если в стране сталкиваются с тем, что ограниченный потенциал негативно влияет на эффективность сбора и анализа данных, можно предпринять следующее:

- Определить наиболее приоритетные источники данных и сосредоточиться на получении наиболее важной и актуальной информации, чтобы снизить влияние ограниченного потенциала на НОР.
- Сотрудничать с региональными и международными партнерами, использовать существующие сети и платформы, искать техническую помощь и поддержку со стороны международных организаций и партнеров по развитию, чтобы обеспечить ценные ресурсы, знания и рекомендации для содействия НОР и повышения качества и надежности собранных данных.
- В дополнение к традиционным методам использовать технологические решения, такие как искусственный интеллект (ИИ), чтобы быстро анализировать большие объемы информации из разных источников и выявлять корреляции и аномалии в данных, которые могут быть неочевидны. Однако такие данные должны быть интерпретированы экспертом в соответствующей области. Инвестиции в технологии помогают странам создавать возможности, которые можно использовать постоянно и оперативно, а также поддерживают непрерывность процесса НОР.
- В ходе НОР привлекать к консультациям экспертов, чтобы выявлять конкретные препятствия для сбора данных и находить решения.

Странам рекомендуется постоянно работать над развитием и улучшением методов сбора данных. Однако это длительный процесс. Некоторые виды преступной деятельности и незаконных потоков средств могут оставаться незамеченными для ПО и официальной статистики, а при отсутствии данных сложно оценить связанные с этим риски. Понимание потенциального объема и характера невыявленных угроз и уязвимостей позволяет устранять в стране такие пробелы и повышать эффективность усилий по ПОД.

Если в ходе НОР в стране выявляют, что не хватает данных на национальном уровне, то, чтобы получить дополнительную информацию для анализа, можно:

- Привлекать знания государственных компетентных органов путем опроса или консультаций для дополнения собранных данных, а также через целевые вопросники.
- Использовать информацию из общедоступных источников, таких как новостные статьи, научные исследования, отчеты других стран и социальные сети, для выявления возникающих тенденций, типологий и методологий в области отмывания денег. В странах обязательно следует оценивать надежность такой информации и понимать, что она может быть предвзятой и содержать дезинформацию. Это поможет понять контекст среды, в которой происходят преступления.

Врезка 8. Использование качественных данных

Монтсеррат

Ко времени проведения НОР в Монтсеррате отсутствовали надежные методы сбора данных, поэтому страна была вынуждена полагаться на внешние источники информации, включая соседние острова и международные организации. Однако из-за ограниченного опыта международных контактов этих партнеров практическая ценность полученных данных была невысокой.

Чтобы дополнить доступные данные, в Монтсеррате была запрошена информация у государственных должностных лиц и организаций частного сектора с помощью вопросников. В Монтсеррате работали над укреплением доверия путем открытого общения со всеми сторонами, чтобы получить честные ответы и снизить опасения, связанные с конфиденциальностью данных и их неправомерным использованием в небольшом сообществе.

Таким образом Монтсеррату удалось не просто дополнить ограниченные внутренние данные для НОР, но и привлечь все сектора к дальнейшей работе по НОР и реализации мер по снижению рисков.

- Консультироваться с частным сектором: информация, полученная от экспертов частного сектора и отраслевых ассоциаций, может содержать ценные сведения о рисках и уязвимостях, связанных с конкретными секторами и продуктами (услугами), и способствовать более полному и детальному пониманию существующих рисков.
- Организовывать выездные мероприятия и очные оценки, которые дают наиболее полное представление об операционной среде, деятельности и уязвимостях, связанных с конкретными секторами, отраслями и регионами, помогают в проверке и верификации данных из других источников, позволяют понять контекст конкретных секторов и областей. Особенно ценна такая информация в случае приграничных регионов и порто-франко.
- Организовывать региональное сотрудничество, что также полезно для обмена информацией между странами с аналогичными контекстуальными и географическими характеристиками. Информацию о тенденциях и типологиях в регионе можно найти в наднациональных оценках рисков, а также в НОР и ОВО соседних стран.
- Получать международные данные и информацию такими способами, как участие в дискуссиях на международных совещаниях, включая совещания ФАТФ, или анализ международных типологических отчетов. Страны могут участвовать в официальном или неофициальном международном сотрудничестве, обмениваясь информацией благодаря МоВ, двусторонним и многосторонним соглашениям или через такие организации, как Группа «Эгмонт». Так можно получить представление о глобальном контексте и определить возникающие в своей стране риски. Ценную информацию можно получить и через взаимодействие с должностными лицами, ответственными за связи и взаимодействие.

Врезка 9. Невыявленные угрозы

Сингапур

ПФР Сингапура направило вопросник своим международным партнерам, в том числе членам ФАТФ, в страны региона и страны, с которыми Сингапур часто обменивается информацией. Запрашивалась информация о восприятии:

- угроз ОД (включая внутренние и внешние предикатные преступления) и наиболее уязвимых секторов Сингапура;
- типологий и способов совершения преступлений в Сингапуре;
- сотрудничества между ПО Сингапура и страны-партнера.

По решению Сингапурской межведомственной группы по рискам и типологиям результаты анализа ответов были доведены до сведения ПО и надзорных органов, чтобы оценить, соответствуют ли они пониманию угроз и рисков ОД соответствующих ведомств, сформированному на основании других количественных и качественных источников информации, проанализированных властями.

Полученные результаты в значительной степени соответствовали внутренним наблюдениям в Сингапуре и помогли подтвердить понимание подверженности страны внешним предикатным преступлениям, уязвимых секторов и восприятия Сингапура как ключевого источника и конечного пункта назначения незаконных денежных средств.

В некоторых странах есть трудности с получением надежной и непротиворечивой информации от частного сектора. По опыту различных стран, в таком случае полезными для мотивации к участию и получения дополнительной информации могут быть следующие действия:

- Изучение сообщений о подозрительных операциях (СПО) для анализа тенденций в области ОД в частном секторе. Важно учитывать, что представители частного сектора могут быть более осведомлены о различных типах преступлений и их индикаторах. Это может привести к тому, что они будут придавать тенденциям ОД чрезмерное значение.
- Получение информации о соответствии и уязвимостях от надзорных органов, а не от субъектов частного сектора.
- Разработка стандартизированных, четких, адресных и лаконичных вопросников. Длительные опросы могут утомлять и приводить к некачественным ответам. Использование цифровых вопросников с закрытыми вопросами или ограниченными ответами помогает повысить качество и согласованность данных. Чтобы в стране обеспечить качество и структурированность вопросников, облегчить анализ и интерпретацию данных и добиться максимальной ценности ответов, можно обращаться за помощью к надежным сторонним разработчикам вопросников или специалистам по данным. До передачи целевой группе вопросник можно протестировать на небольшой выборке.
- Рассмотрение возможности государственно-частного партнерства (ГЧП) для предоставления государственным органам дополнительной информации, к которой они могут не иметь прямого доступа. Учет мнения тех, кто работает на «передовой», чтобы получить представление о тенденциях, возникающих в различных секторах, типах транзакций, клиентах и ключевых уязвимостях.
- Участие в мероприятиях и семинарах с представителями различных отраслей частного сектора для выявления и сбора информации о межсекторальных рисках.

Врезка 10. Привлечение частного сектора к получению данных

Германия

В Германии для анализа применяемой методологии и возможностей для ее улучшения использовали международные академические связи. В стране также привлечены к участию собственные научные эксперты, которые подготовили отчеты о масштабах ОД в Германии, в частности, по областям, в которых наблюдались пробелы в данных. При подготовке вопросников для частного сектора проконсультировались с криминологом и социологом для разработки такой структуры и формулировок, которые бы обеспечили непредвзятые ответы и облегчили анализ данных.

Выводы по разделу

Таблица 3. Основные положения раздела 1

В таблице представлены ключевые элементы подготовительного этапа НОР, которые будут особенно полезны для стран, находящихся на начальном этапе процесса НОР.

	Основные положения
Политическая приверженность проведению НОР	• Обеспечить приверженность проведению НОР на высоком правительственном уровне для привлечения заинтересованных сторон из всех ведомств, расширения прав и возможностей ведущих руководителей и других участников НОР, выделения необходимого бюджета, ресурсов и инвестиций в процесс и приложения максимальных усилий для реализации рекомендуемых мер, разработанных на основе выводов НОР. • Финансирование и ресурсное обеспечение: - о запросить поддержку государственных бюджетов или внешних источников, таких как международные программы развития; - о использовать международную помощь: ряд международных организаций (например, Совет Европы, МВФ, Всемирный банк, УНП ООН) предлагают техническую помощь и поддержку в наращивании потенциала и готовы предоставить ресурсы, информацию и обучение для поддержки НОР; - о инвестировать в определенные ресурсоемкие виды деятельности, ключевые для НОР, такие как сбор данных, анализ и разработка технических заданий для обеспечения прочной основы для последующих итераций НОР; по возможности систематизировать такую деятельность, чтобы облегчить отдельные части процесса НОР. • Стратегически распределять ресурсы, определив приоритет НОР для национальной стратегии ПОД.
Инклюзивный национальный механизм оценки риска	• Создать механизм, который будет работать в контексте соответствующей страны, однако следует иметь в виду, что он не должен быть постоянным. • Четко определить и официально закрепить руководящие роли и обязанности, институционализировать аспекты процесса НОР для обеспечения воспроизводимости и устойчивости. • Заранее планировать потребность в рабочей силе и график НОР и консультироваться в странах с аналогичной ситуацией для оценки рабочей нагрузки. Интегрировать деятельность по НОР в рабочую программу и задачи должностных лиц, участвующих в оценках. • Формировать и поддерживать институциональную преемственность. • Привлекать к участию все соответствующие государственные органы, включая оперативные, политические и надзорные структуры. Одни ведомства играют более значимую роль, чем другие. • Разработать механизм координации между органами власти для облегчения обмена информацией. Устранить выявленные препятствия. • Четко определить и официально закрепить процессы принятия решений. • Проводить обучение, семинары и другие информационно-пропагандистские мероприятия для участников, чтобы обеспечить базовый уровень знаний в области Стандартов ФАТФ, оценки рисков и рисков ОД. • Стандартизировать терминологию в области рисков для содействия ее единому пониманию всеми заинтересованными сторонами. • Взаимодействовать с неправительственными заинтересованными сторонами на ранних этапах и на постоянной основе. Выстроить доверительные отношения с заинтересованными сторонами. • Подписывать соглашения о неразглашении для поддержания конфиденциальности информации. • Свести к минимуму время между завершением НОР и рассылкой (передачей) соответствующих материалов.

Подраздел	Основные положения
Определение программы оценки и постановка целей	• Согласовать цель, программу оценки и целевую аудиторию со всеми участниками. Определить программу и формат, опираясь на риски и контекстуальные факторы. • Перед началом работы ознакомиться с результатами и процессом предыдущей НОР. Извлечь опыт из процесса и содержания, то есть определить, что следует скорректировать в новой итерации. • Провести критический анализ доступной информации и данных для выявления пробелов. Ознакомиться с НОР и ОВО других стран. Изучить наднациональные оценки рисков (при наличии) и оценки рисков на институциональном уровне (ФУ и УНФПП). • Разработать подробный план проекта с четкими сроками и результатами. Определить ответственных за каждую задачу. • Провести секторальные и предметные оценки рисков с расстановкой приоритетов на основании уровня риска, чтобы дополнить НОР и актуализировать понимание рисков в стране менее ресурсоемким способом. • При выборе методологии учитывать ограниченность ресурсов и доступность технической помощи. • При использовании консультантов или поставщиков технической помощи учитывать риски, связанные с аутсорсингом слишком большой части процесса, поскольку внешние специалисты не всегда достаточно хорошо знакомы с особенностями страны. За процесс НОР и реализацию выводов оценки полную ответственность несут государственные органы власти. Процесс не может быть полностью передан внешним консультантам.
Сбор информации и данных	• Выявлять пробелы в данных на протяжении всего процесса и проводить сбор данных между итерациями НОР. • Установить приоритет источников данных, полученных на национальном уровне, и собирать сведения на различных подуровнях. • Использовать другие источники информации, включая международные и открытые источники, а также качественные данные от национальных органов власти и подотчетных субъектов. - о Использовать членство в международных организациях, таких как ФАТФ и РГТФ, для изучения передового опыта стран с аналогичными характеристиками и получения информации о региональных рисках. • Инвестировать в технологические решения, которые помогут сэкономить ресурсы в долгосрочной перспективе. • Обеспечить доступ всех участников к необходимой информации. • Использовать межведомственные MoB для облегчения обмена информацией. • Создать механизмы для безопасного использования разведывательной информации спецслужб. • Применять надлежащие протоколы конфиденциальности для объективной оценки.

Раздел 2. Оценка и понимание рисков ОД

Стандарты ФАТФ подчеркивают важность оценки и понимания рисков ОД для эффективного функционирования системы ПОД. Согласно Р. 1, в странах следует «определить, оценить и понимать» внутренние риски ОД, а также назначить орган или разработать механизм для координации мер по оценке рисков. А в ПЗР. 1 уточняется, что в стране должны быть приняты меры по определению и оценке рисков ОД «на постоянной основе».

После того как в стране будут созданы условия для успешного проведения НОР в соответствии с разделом 1, можно приступить непосредственно к аналитическому процессу. Не существует обязательного или универсального подхода к анализу национальных рисков ОД. Следует разработать собственный процесс с учетом потенциала, рисков и контекстуальных факторов страны. В данном разделе представлен линейный подход, однако важно отметить, что он не директивный. Описанные здесь шаги представляют собой коллективный вклад и передовые методы работы членов Глобальной сети ФАТФ, но этот подход должен быть адаптирован к уникальному контексту и требованиям страны.

Шаги, описанные в данном разделе, для определения, оценки и понимания рисков ОД включают:

- 1) анализ среды;
- 2) аналитический процесс;
- 3) анализ угроз;
- 4) анализ уязвимостей;
- 5) оценку рисков;
- 6) наблюдение за ситуацией.

Анализ среды

Оценку рисков ОД в стране следует начать с проведения анализа среды, что позволит изучить контекстуальные факторы страны, угрозы и уязвимости.

Изучение контекстуальных факторов

Ситуация с риском отмывания денег уникальна для каждой страны. Процесс НОР рекомендуется начинать с изучения относительного уровня риска ОД в стране — пониженный он или повышенный.

Вывод об уровне риска можно сделать по краткому анализу доступных данных, контексту криминогенной среды в стране, информации из надежных неправительственных источников, а также опираясь на интуицию профессионалов, входящих в группу НОР.

Цель такого подготовительного мероприятия — проверка предположений в конце процесса. Так, уровень риска ОД страны должен быть отражен в рейтингах рисков, присвоенных угрозам и уязвимостям, а совокупный рейтинг различных рисков сектора должен быть сопоставим с рейтингом уязвимости всего сектора. Если в процессе оценки рисков в стране обнаруживаются внутренние несоответствия, то следует пересмотреть сам процесс и свои выводы для выявления и устранения таких несоответствий.

Выявление угроз и уязвимостей

После анализа среды в стране составляют первоначальный список угроз и уязвимостей. Он должен быть всеобъемлющим, но не окончательным, поскольку на любом этапе аналитического процесса НОР могут быть рассмотрены новые или ранее не обнаруженные риски. Далее представлены передовые методы для первоначального определения в стране угроз и уязвимостей:

1. Обмен знаниями, опытом и взглядами на последние события в области отмывания денег и финансирования терроризма происходит на **регулярных обсуждениях заинтересованными сторонами**. В некоторых странах проводятся специализированные конференции и семинары для содействия обмену опытом и сотрудничеству между заинтересованными сторонами. Такие мероприятия дают возможность экспертам, практикующим специалистам и политикам обсудить тенденции, проблемы и ведущие практики. Другой вариант формы работы — постоянные рабочие группы или регулярные внутри- и межведомственные совещания, созываемые по отдельным категориям угроз.
2. В результате **взаимодействия с академическими кругами и отраслевыми экспертами** можно получить уникальную информацию и мнения о возникающих рисках и тенденциях. Научные работы, экспертные заключения и исследования обеспечивают более глубокое понимание основополагающих факторов, способствующих эволюции деятельности ОД, а также инновационных методологий и подходов к эффективной борьбе с этими угрозами.
3. **Анализ наблюдений ПО и ПФР**, их оперативного опыта и результатов расследований позволяет получить практическое представление о тенденциях в преступности, а также о типологиях и способах совершения преступлений. С использованием опыта и разведывательной информации ПО в странах может быть сформирован более полный и точный взгляд на меняющиеся риски ОД. Региональные отчеты таких организаций, как Европол, предоставляют более широкий взгляд на региональную среду рисков, позволяя выявлять в стране общие тенденции, уязвимости и возможные области сотрудничества.
4. **Данные частного сектора**, в том числе ФУ, УНФПП, ПУВА, отраслевых ассоциаций и других организаций, могут содержать ценную информацию о возникающих рисках и уязвимостях с точки зрения бизнеса.
5. **Мониторинг международных событий, тенденций и типологий**, включая работу ФАТФ, Глобальной сети и иных надежных источников в связи с текущими конфликтами, макроэкономическими тенденциями, геополитическими и природными (экологическими) изменениями, позволит сформировать и контекстуализировать внутреннюю информацию, особенно в отношении предикатных угроз и злоумышленников.

Этот положительный опыт поможет составить список особо важных для страны угроз и уязвимостей. Те, кто будет заниматься им, должны проявлять непредвзятость, чтобы гарантировать выявление всех соответствующих факторов и не упустить ключевые вопросы, влияющие на риски ОД в стране. При коллективном обсуждении НОР не должно быть запретных тем. Определять первоначальный перечень рисков можно с использованием самых разных процессов. В одних странах применяют более формализованные методы, такие как опросы и квазистатистический анализ событий и обстоятельств, в других предпочитают коллективные обсуждения в группе экспертов для составления списка или древовидной диаграммы связанных событий или обстоятельств. Важно, что на данном этапе позиции списка не клас-

сифицируются автоматически по степени риска (высокий или низкий), это просто угрозы и уязвимости, которые определены как достаточно релевантные для рассмотрения в рамках анализа.

Вне зависимости от способа результатом анализа среды должен стать список актуальных для страны угроз и уязвимостей. После определения первоначального списка можно переходить к аналитическому процессу.

Аналитический процесс

Аналитический процесс — важная часть НОР. Именно на этом этапе процесс переходит от описания рисков ОД/ФТ к полному пониманию характера, масштабов и возможного воздействия выявленных угроз и уязвимостей. Цель — анализ всех выявленных угроз и уязвимостей по отдельности для понимания их природы, источников, вероятности и последствий, а также для присвоения относительного веса или значимости каждой из выявленных угроз и уязвимостей (например, оценка существенности каждой из них по шкале от 1 до 10).

Аналитический процесс начинается с перечня угроз и уязвимостей, который был разработан в стране в результате анализа среды. В последующих двух пунктах («Анализ угроз» и «Анализ уязвимостей») подробно описаны передовые методы работы. В результате анализа угроз и уязвимостей должны быть установлены вероятность, масштабы и последствия отмывания денег, которые могут возникнуть при реализации этих угроз и уязвимостей.

Последствия, вероятность и масштабы

При оценке угроз и уязвимостей и присвоении соответствующих рейтингов рекомендуется проанализировать вероятность и масштаб ОД в стране, а также возможные последствия такого ОД. Без учета этих условий сложнее делать выводы об относительной значимости, опасности и актуальности оцениваемых факторов. Это ключевые аспекты оценки.

Универсального подхода к оценке вероятности, масштаба и последствий ОД нет. Аналитические методы могут включать определение характера и масштаба последствий каждой угрозы и уязвимости, выявление вероятности риска, объединение результатов таких анализов для установления уровня риска, который визуализируется в виде матрицы. Определить эти последствия и вероятность также помогают самые разные процессы. Для одних стран подойдут более формализованные методы, включая опросы экспертов или статистический анализ частоты наступления риска ОД в прошлом, для других — изучение выводов коллективных обсуждений и семинаров. При оценке последствий важно рассматривать трансграничный уровень, так как большая часть негативных последствий наблюдается в зарубежных юрисдикциях, где совершаются предикатные преступления, особенно при отмывании денег на международном уровне, и анализ исключительно внутренних последствий (например, влияние на налогоплательщиков) может не отражать истинного масштаба. Среди распространенных последствий трансграничного ОД можно отметить дестабилизацию и деформацию рынков, нарушение безопасности, возможность неправомерного использования внутренних финансовых и нефинансовых субъектов, а также вероятность того, что граждане страны станут жертвами преступлений, совершенных за границей.

Врезка 11. Оценка последствий

Италия

В Италии оценка последствий входит в анализ угроз. Последствия рассматриваются по нескольким параметрам: финансовая оценка (финансовая значимость угрозы); правовая оценка (социальная значимость, приписываемая угрозе); отчеты (фактическое наступление опасного события). В результате сочетания этих параметров формируется показатель, позволяющий экспертам оценивать уровень угрозы.

Швеция

В Швеции последствия анализируются отдельно от угроз и уязвимостей. При проведении национальной оценки рисков 2020—2021 годов в Швеции проанализировали риски, связанные с каждым из секторов, на которые распространяется шведское законодательство в области ПОД. Первый этап процесса предполагал предоставление данных об угрозах и уязвимостях государственными ведомствами. Для оценки по каждому сектору с использованием четырехгранной матрицы учитывались параметры угроз и уязвимостей, а также индикаторы риска.

Для определения последствий изучают такие факторы, как размер сектора, его существенность для финансовой системы, общественного доверия и пр. Затем установленные последствия и секторальный риск используются для оценки социального или системного риска. Благодаря этому политические деятели и надзорные органы могут определять приоритеты и применять риск-ориентированный подход, а организации лучше понимают последствия масштабного ОД в их секторе.

Швеция пришла к заключению, что проведение оценки последствий отдельно от первоначального анализа угроз и уязвимостей позволяет использовать одни и те же данные на двух уровнях анализа. Понимание секторальных рисков позволяет субъектам ФУ/УНФПП снижать риски напрямую, например, с помощью системы «Знай своего клиента» (ЗСК) и усиленных мер проверки клиентов (УМПК). Понимание системных рисков — основа работы политиков и законодателей: такие риски могут быть снижены с помощью законодательства, перераспределения ресурсов и т. д.

Анализ угроз

Анализ угроз направлен на определение основных приносящих доход преступлений, которым подвержены национальные системы (то есть предикатных преступлений, как внутренних, так и международных), а также на выявление преступников, совершающих эти преступления. В процессе анализа угроз для НОР ОД в стране следует уделять внимание как предикатным преступлениям, так и совершающим их преступникам.

Предикатные преступления

Для начала следует выявить наиболее распространенные в стране предикатные преступления, определяющие деятельность в области ОД. Это даст юрисдикции понимание опасности угрозы и позволит расставить приоритеты в усилиях по борьбе с наиболее значимыми предикатными преступлениями, лежащими в основе ОД.

Необходимо оценить масштаб и влияние выявленных в стране предикатных преступлений. Это предполагает анализ их распространенности на основе внутренних данных по уголовным делам, разведывательной информации и сведениям ПФР, таким как общее количество совершенных предикатных преступлений, доля расследований ОД, размер полученных преступных доходов, СПО, судебные преследования, обвинительные приговоры, аресты и конфискация активов и т. д. Однако интерпретация таких показателей требует осторожности по ряду причин. В частности, выявленные случаи не отражают всего объема преступлений, так как всегда остаются невыявленные преступления. Количество выявленных преступлений может быть искажено в связи с особенностями донесения о преступлении. Так, о преступлениях с непосредственными жертвами (например, о грабеже), как правило, сообщают чаще, а сведения о других видах преступлений остаются заниженными (например, о торговле людьми). Кроме того, помимо количества преступлений важно учитывать суммарные и средние преступные доходы. Так, в большинстве стран количество краж будет намного выше, чем любых других преступлений, однако это не обязательно означает, что кража имущества является самой важной угрозой ОД в стране.

Помимо внутренних данных о преступлениях в стране следует также использовать другие источники информации и механизмы для проведения более глубокого анализа, в котором будут учтены контекстуальные факторы и профиль страны. Так, в стране может быть создан механизм определения наиболее распространенных предикатных преступлений, например, с помощью количественных данных, дополненных углубленными обсуждениями или аналитическими исследованиями с участием ПО, ПФР, отраслевых надзорных органов и консультациями с прочими заинтересованными сторонами для проверки и уточнения понимания ими основных предикатных преступлений.

Важно также понимать, как преступные доходы, полученные внутри страны, могут быть отмыты в самой стране и за ее пределами и как отмываются внутри страны незаконные доходы иностранного происхождения. В связи с тем, что ОД приобретает все более трансграничный характер, для перемещения незаконных доходов преступники находят лазейки в системах ПОД различных стран. Упущение таких трансграничных потоков приводит к существенным последствиям в виде неполного понимания фактических рисков. Тщательное изучение трансграничных потоков позволяет минимизировать влияние неопределенностей. Например, большое количество неофициальных запросов информации от иностранного государства, связанных с конкретной категорией предикатных преступлений, может свидетельствовать о внутренней угрозе соответствующих правонарушений, которая в противном случае могла бы остаться незамеченной.

Врезка 12. Другие источники информации и механизмы для анализа угроз

- Данные таможенных, миграционных и налоговых органов — это ценная информация о трансграничной финансовой деятельности, категориях клиентов и обстоятельствах, которые могут облегчать или усложнять трансграничные операции. Аналогичным образом данные о международной торговле и входящих/исходящих трансграничных операциях в различных секторах помогут составить представление о схемах, тенденциях и типологиях, связанных с деятельностью в области ОД. Так, перекрестное сравнение национальных данных о торговле с данными стран-партнеров может быть очень полезным для понимания рисков ОД в сфере торговли (ОДСТ).
- Механизмы сотрудничества ПФР и ПО могут обеспечивать данные для анализа трансграничных транзакций, то есть ценную информацию о рисках, связанных с входящими и исходящими подозрительными финансовыми потоками. Анализ таких сведений позволяет выявлять тенденции и корреляции, связанные с незаконными финансовыми потоками, — важный элемент для понимания общей картины трансграничных рисков.
- Неофициальные запросы о международном сотрудничестве, например Интерпола и Группы «Эгмонт», могут дать представление о международных расследованиях, позволить обмениваться оперативными данными и объединить усилия в борьбе с транснациональной организованной преступностью и незаконными финансовыми потоками. В некоторых странах могут быть созданы специализированные группы и подразделения для изучения отдельных тем, а также группы в иностранных ведомствах для содействия обмену оперативными данными и сотрудничеству между различными секторами, такими как провайдеры услуг виртуальных активов (ПУВА) и кредитные учреждения.
- Официальные запросы о международном сотрудничестве (использование информации, полученной в рамках взаимной правовой помощи (ВПП) и других форм официального международного сотрудничества) также могут предоставить бесценные сведения о трансграничных аспектах деятельности в области ОД и восполнить пробелы в выявлении предикатных преступлений, совершаемых за пределами страны.

Злоумышленники и их типология

Важно сформировать глубокое понимание категорий злоумышленников, совершающих предикатные преступления и преступления ОД. Они могут различаться по уровню сложности и включать организованные преступные группы, должностных лиц, коррумпированных чиновников, группы с низкими доходами, используемые в качестве денежных мулов.

Сотрудничество с ПО, ПФР и другими заинтересованными сторонами может быть полезно для сбора информации из различных источников и детального описания категорий злоумышленников в сфере ОД. В случаях транснациональных организованных преступных групп более полному пониманию может способствовать привлечение иностранных партнеров. Власти также могут изучить отдельные методы и типологии ОД, используемые различными злоумышленниками.

Врезка 13. Понимание типологий

Бразилия

Бразильская методология НОР в 2020 году включала исследование типологий ОД/ФТ с целью повышения качества анализа, проводимого при оценке угроз и уязвимостей. Определяли, как (с помощью каких средств, структур, форматов и механизмов) действовали в стране источники угрозы и какие сектора и системы управления могли быть при этом затронуты.

На основании списка из 62 ранее выявленных типологий нескольким учреждениям в системе ПОД/ФТ было предложено предоставить информацию о других возможных, актуальных и неоднократно встречавшихся способах совершения преступления, которые на тот момент не были определены официально. Конечный продукт этого процесса в дополнение к его использованию в рамках НОР был опубликован в 2021 году совместно с Советом по финансовой деятельности в документе «Cases and Cases – Collection of ML / Countering the Financing of Terrorism and Proliferation (CFTP) Typologies, Special Edition, National Risk Assessment» («Собрание типологий легализации преступных доходов, финансирования терроризма и финансирования распространения оружия массового уничтожения. Специальное издание. Национальная оценка риска») с целью содействия распространению информации и повышения осведомленности в сфере ПОД/ФТ/ФРОМУ.

Более того, понимание категорий злоумышленников и типологий позволяет властям оценивать технические знания, ресурсы и сети, доступные злоумышленникам. Возросший уровень мастерства злоумышленников может быть сигналом о необходимости более глубокого изучения скрытых сетей и сведения к минимуму сетей неизвестных для получения всестороннего понимания угроз.

Трансграничные угрозы ОД и зарубежные предикатные преступления

Оценка внутренних угроз ОД также включает понимание роли страны как источника преступных доходов, которые отмываются внутри страны и за рубежом, а также того, как в стране отмываются иностранные доходы.

Методы ОД могут быстро меняться в глобальном масштабе, и уязвимости, характерные для одной страны, преступники могут использовать в других, подрывая внутренние усилия по контролю. Неспособность держать под контролем трансграничные потоки вызывает такие серьезные последствия, как недопонимание фактических рисков, а игнорирование трансграничных тенденций может указывать на недостаточные возможности обнаружения возникающих угроз в стране. Недооценка воздействия транснационального отмывания денег может значительно подорвать эффективность национальной, региональной и даже глобальной системы ПОД, поэтому в странах необходимо разрабатывать сбалансированный подход для тщательного изучения как внутренней среды ОД, так и движения преступных доходов за рубеж и оттуда с анализом международных и трансграничных рисков в рамках НОР.

Трансграничное ОД несет риски входящих и исходящих финансовых потоков, которые создают проблемы при сборе данных о преступных доходах и связанных с ними предикатных преступлениях. В связи с тем, что ОД и финансовые преступления приобретают все более широкий транснациональный характер, международное сотрудничество стало критически важным для НОР, поскольку оно позволяет объединять усилия по пресечению деятельности транснациональных сетей ОД.

При оценке трансграничных угроз ОД особое значение имеет выявление предикатных преступлений за рубежом, которые лежат в основе деятельности, приносящей преступные доходы, однако это может быть сложной задачей из-за комплексного транснационального характера таких преступлений. В результате всесторонних исследований Глобальной сети удалось определить ряд передовых методов для решения указанных проблем.

Врезка 14. Передовые методы оценки трансграничных угроз ОД

- Обмен информацией с иностранными правительственными партнерами дает ценные сведения о распространенных предикатных преступлениях в иностранных юрисдикциях. Сотрудничество с такими партнерами помогает лучше понять характер, тенденции и особенности зарубежных предикатных преступлений, что способствует эффективной разработке в стране целевых стратегий и мероприятий. Так, Сингапур, Индонезия и Малайзия активно привлекают отечественных и международных партнеров и региональные консультативные группы посредством опросов, а полученные данные позволяют компетентным органам составить представление об оценке и сущности угроз и уязвимостей ОД, связанных с трансграничными преступлениями, зарубежными предикатными преступлениями и отмыванием офшорных и связанных с ними незаконных потоков средств. Формирование и укрепление партнерских отношений, обмен оперативными данными и ведущими практиками, сотрудничество в рамках совместных исследований и операций расширяет возможности по выявлению, расследованию и пресечению в стране деятельности сетей ОД, а также по возврату незаконных активов.
- Взаимодействие с широким кругом заинтересованных сторон, включая журналистов, ученых и отраслевых экспертов, может сформировать более глубокое представление о более широких социальных, экономических и политических факторах, влияющих на деятельность в области ОД. В ряде стран организуют фокус-группы с заинтересованными сторонами для получения представления о проблемах, тенденциях и способах совершения преступлений, связанных с незаконными потоками средств, а также для выявления иностранных элементов и транснациональных связей, ассоциированных с деятельностью в области ОД. Такое взаимодействие помогает получить всестороннее понимание среды ОД, разработать целевые стратегии и наладить партнерские отношения.
- В некоторых регионах создаются региональные платформы сотрудничества стран-соседей, которые используют протоколы связи для актуализации информации о распространенных предикатных преступлениях. Так, в Скандинавских странах и зоне тройного пограничного стыка в Южной Америке подобные протоколы облегчают обмен информацией и оперативными данными о тенденциях, типологиях и изменениях в предикатных преступлениях. Использование готовых каналов связи может улучшить трансграничное сотрудничество и обмен оперативными данными и объединить усилия по расследованию, что будет укреплять потенциал для выявления, расследования и пресечения деятельности сетей отмывания денег.

Подготовка выводов об угрозах

После объединения и рассмотрения в стране различных количественных и качественных данных необходимо изучить контекст и присвоить рейтинг оцениваемым угрозам. Жестких правил нет, в стране создается своя шкала рейтингов угроз. Рейтинги должны быть относительными и давать возможность понять, какие предикатные преступления и категории злоумышленников представляют наибольшую угрозу и, следовательно, в каких областях следует сосредоточить работу в сфере ПОД и внедрить меры по снижению рисков. Например, можно использовать шкалу от 1 до 10, где каждая оценка будет сопровождаться качественным дескриптором. Дескрипторы должны включать вероятность угрозы и степень ее связи с ОД в стране, а также возможные последствия деятельности в области ОД. Такой стандартизированный подход, определяющий значимость угроз, позволяет получить объективные и практические результаты, которые облегчают проведение мероприятий после оценки (подробнее см. в разделе 3).

В оценке угрозы приводятся причины, по которым она рассматривается как достигшая высокого уровня значимости или указанного рейтинга. Такое задокументированное обоснование предоставляет политическим деятелям и оперативным органам возможность принимать меры по завершении оценки (подробнее см. в разделе 3).

Анализ уязвимостей

Уязвимость может быть использована источниками угроз, а также способствовать их деятельности. В контексте оценки рисков ОД рассмотрение уязвимостей отдельно от угроз предполагает, в частности, анализ характеристик конкретного сектора, финансового продукта или услуги, которые делают их привлекательными и пригодными для целей ОД. Анализ уязвимостей направлен на определение основных секторов, продуктов, услуг, каналов, клиентских баз, районов и других национальных факторов (включая недостатки в системах, средствах контроля и мерах по снижению рисков), которые чаще всего используются источниками угроз для осуществления деятельности, связанной с ОД.

Рекомендуется изучить уязвимости для страны как на национальном, так и на секторальном уровне. Это обеспечит разработку комплексной стратегии, направленной на снижение уязвимостей в сфере ОД и укрепление целостности финансовой системы. Всесторонняя оценка помогает выявлять системные пробелы и недостатки, которыми могут воспользоваться лица, отмывающие деньги. Изучение уязвимостей конкретных секторов дает четкое представление об уникальной среде ОД и позволяет определить целевые мероприятия по повышению устойчивости областей с высоким уровнем риска.

Уязвимости на национальном уровне

При оценке уязвимостей ОД на национальном уровне органы власти могут рассматривать уязвимости, связанные с контролем в системе ПОД, включая полноту правовой и нормативной базы страны в сфере ПОД/ФТ. Недостатки в национальной структуре ПОД иногда приводят к критическим уязвимостям, которыми могут воспользоваться злоумышленники. В такую оценку входит анализ широты и глубины применимых законов, подзаконных актов и руководящих принципов, а также их приведение в соответствие международным стандартам. Она влияет на результативность координации, ресурсное обеспечение, потенциал и эффективность национальных органов власти, изучение возможности обеспечения специализированной подготовки, доступ к технологиям и финансовой разведывательной информации, а также способность эффективно выявлять, расследовать и пресекать деятельность по ОД.

Беспристрастный анализ — ключевой элемент успешной оценки уязвимостей на национальном уровне. Допустимо ссылаться на внешние оценки страны, однако чрезвычайно важным остается внутренний анализ — критический и непредвзятый, не зависящий от политического подтекста и сообщений отрасли, не учитывающий потенциальные меры по снижению рисков в дальнейшем. В процессе НОР следует принимать во внимание институциональную предвзятость и выявленные недостатки (например, подтвержденную коррупцию в правоохранительных органах или отсутствие независимости судебной системы). В некоторых случаях может потребоваться адаптация к таким недостаткам. Даже те уязвимости, которые считаются историческими по своей природе, могут быть пересмотрены в свете новых реалий.

Помимо уязвимостей, связанных с контролем в системе ПОД, могут наблюдаться уязвимости, связанные с особенностями страны, такими как размер и сложность экономики, размер и географические границы финансовых услуг, доля неформального сектора и экономики наличных расчетов, а также разнообразие юридических лиц и образований. В этой связи следует также учитывать влияние финансовой изоляции на размер и риски неформальной экономики и экономики наличных расчетов. Кроме того, можно отметить такие социальные факторы, как иммиграция, сплоченность общества и области конфликтов среди населения, а также использование технологий в финансовых операциях и географические факторы.

Уязвимости на секторальном уровне

В дополнение к оценке на национальном уровне проводят комплексную оценку уязвимостей в области ОД. В нее входит изучение присущих стране уязвимостей, связанных с ее различными финансовыми и нефинансовыми секторами, включая ФУ, УНФПП и ПУВА. Как правило, в каждом секторе наблюдаются уникальные уязвимости, которые могут использовать лица, отмывающие деньги, поэтому для разработки эффективных контрмер необходим целевой посекторальный анализ. Некоторые сектора могут предлагать продукты или услуги, отличающиеся повышенным риском. Сектора с высоким уровнем риска обладают общими характеристиками, такими как большой объем транзакций с наличными денежными средствами, трансграничное движение средств и возможность скрывать бенефициарное владение. Эти факторы делают их привлекательными для лиц, отмывающих деньги.

Секторальная оценка позволяет оценить уровень соответствия текущим обязательствам по ПОД и включает надлежащую проверку клиента, мониторинг транзакций и сообщения о подозрительной деятельности. При оценке также следует проанализировать уровень интеграции с другими регулируемыми секторами. Например, значимым фактором могут быть качество и доступность для субъектов, работающих в этих секторах, информации о бенефициарных собственниках. Оценка уязвимостей, связанных с соответствием, должна быть основана на результатах надзорной деятельности, а не на данных самоотчетов частного сектора.

Кроме того, при анализе уязвимостей на секторальном уровне следует учитывать эффективность механизмов надзора и правоприменения в сфере ПОД по отраслям. Слабые стороны режима надзора, такие как нехватка ресурсов, отсутствие необходимых знаний и опыта или недостаточные санкции за несоответствие, способны вызвать уязвимости, чем могут воспользоваться лица, отмывающие деньги.

В ряде стран отмечено, что отсутствие информации о некоторых секторах и от них затрудняет оценку их уязвимостей. Постоянное взаимодействие с частным сектором начиная с самых ранних этапов процесса позволяет четко донести до представителей секторов их роль и ожидаемый от них информационный вклад (например, данные об отраслевой среде, наблюдения за подозрительными операциями, способы совершения преступлений).

Наконец, при анализе уязвимостей на секторальном уровне необходимо учитывать наличие секторов, которые совсем не лицензируются и не регулируются, а также незаконных сегментов в регулируемых секторах, поскольку это ключевой фактор, определяющий уровень риска. Неспособность обнаружить несанкционированные финансовые услуги или вероятность их существования подрывает целостность анализа уязвимостей в рамках НОР. Нередко о нелегальных операторах сообщают регулируемые организации и потенциальные конкуренты мошеннических поставщиков услуг, что является еще одним аргументом в пользу тесного диалога с частным сектором (особенно с малыми и средними операторами, которые чаще сталкиваются с давлением со стороны незаконно действующих компаний). Надзорные органы также настроены на выявление подобных уязвимостей, однако у них может отсутствовать четко поставленная задача по их поиску. Неформальная деятельность и недекларированные услуги регулируемых компаний, как правило, более характерны для секторов услуг по переводу денег или ценностей (УПДЦ), обмена валют, для провайдеров услуг траста или компаний (ПУТК), игорного бизнеса и ПУВА (примеры взяты из сведений, поступивших из разных стран). Нелегальными услугами также могут пользоваться отдельные сообщества и группы или даже население отдельных территорий в стране. Кроме того, группа НОР должна критически воспринимать утверждения и устоявшееся мнение об отсутствии или полном запрете законодательством и подзаконными актами страны определенных секторов и помнить о возможности предложения услуг из-за рубежа на территории страны через интернет.

Подготовка выводов об уязвимостях

После объединения и рассмотрения различных количественных и качественных данных в стране необходимо изучить контекст и присвоить рейтинг оцениваемым уязвимостям. Жестких правил нет, в стране самостоятельно выбирают шкалу рейтингов уязвимостей. Рейтинги должны быть относительными и давать возможность понять, в каких областях, секторах, продуктах и услугах необходимо вводить меры по снижению рисков в первую очередь. Например, можно использовать шкалу от 1 до 10, где каждая оценка будет сопровождаться качественным дескриптором. Дескрипторы должны включать вероятность уязвимости и степень ее использования для ОД в стране, а также возможные последствия деятельности в области ОД. Такой стандартизированный подход, определяющий значимость уязвимостей, позволяет получить объективные и практичные результаты, которые облегчают проведение мероприятий после оценки (подробнее см. в разделе 3).

Врезка 15. Взвешивание секторов

Всемирный банк

После оценки уязвимостей различных категорий ФУ и УНФПП инструмент НОР Всемирного банка предлагает пользователям два подхода к определению общего уровня уязвимости для всех секторов:

1. Взвешивание на основе экономической значимости. При выборе данного метода рабочая группа НОР присваивает вес каждой категории ФУ и УНФПП по шкале от 1 (очень низкий) до 10 (очень высокий), отражая их значимость для экономики страны. Поскольку характеристики секторов сильно различаются, ни один показатель не является универсально применимым. Так, несмотря на то что банковский сектор можно оценивать по общему размеру активов, данный показатель менее актуален для таких секторов, как предприятия по переводу денежных средств, страхование, недвижимость и юриспруденция. В связи с этим для определения относительного веса Всемирный банк рекомендует использовать несколько ин-

дикаторов, включая размер активов, вклад в ВВП, годовой оборот, количество сотрудников и клиентскую базу. Затем рассчитывается общий уровень секторальной уязвимости страны с использованием средневзвешенного показателя посекторальных рейтингов уязвимости.

2. Взвешивание на основе уровня уязвимости. При таком подходе больший вес в общем рейтинге имеют уязвимости с более высоким уровнем. В расчет берутся только те сектора, которые входят в верхние 20 % по уровню уязвимости, что определяется на основе их рейтингов. Общесекторальный уровень уязвимости рассчитывается как средний уровень указанных секторов, что дает более консервативные результаты. Данный подход также называют методом «открытой двери», подразумевая что для дома, в котором есть хоть один недостаточно защищенный вход, риск остается высоким (то есть вероятность риска определяется наименее защищенной зоной).

Первый метод считается основным для инструмента Всемирного банка и широко используется в странах. Чтобы представить общий уровень уязвимости, можно выбрать любой из указанных подходов или использовать оба для определения на их основании диапазона уровня уязвимости. Такое взвешивание можно проводить и для секторальных рисков (вместо уязвимостей), что в последнее время при применении инструмента НОР встречается чаще.

Структурированный подход, основанный на использовании данных, может служить отличной отправной точкой, однако процесс оценки уязвимости должен включать более комплексный контекстуальный анализ, учитывающий конкретные обстоятельства и взаимосвязи в пределах юрисдикции. Следует опираться на профессиональные суждения и соблюдать конфиденциальность. Окончательный рейтинг уязвимости должен отражать целостную оценку, основанную на фактических данных и учитывающую уникальный контекст, взаимосвязи и изменчивые факторы в пределах юрисдикции.

В оценке уязвимости приводятся причины, по которым она рассматривается как достигшая высокого уровня значимости или указанного рейтинга. Такое задокументированное обоснование предоставляет политическим деятелям и оперативным органам возможность принять меры после оценки (подробнее см. в разделе 3).

Существенность — важный фактор в оценке уязвимости, однако определение относительно веса может оказаться сложной задачей. Ключевое значение для сбора данных о качестве и эффективности систем ПОД имеет взаимодействие с надзорными и регулирующими органами. Сюда входят сведения, полученные на выездных и тематических мероприятиях и оценки уязвимостей и присущих рисков ОД, использование количественных индикаторов, таких как размер бизнеса и объемы транзакций.

Оценка рисков

Присущий риск — это степень риска без учета мер по его снижению, в то время как остаточный риск учитывает влияние таких мер.

Присущий риск

Присущий риск определяется как уровень риска без учета мер по его снижению. Это должно стать отправной точкой в стране при проведении оценки риска.

Цель общей оценки рисков — выработка окончательного их понимания через определение того, как угрозы могут сочетаться с уязвимостями. Для анализа рисков и определения рейтингов рисков допустимо применять различные подходы, включая матрицу рисков, тепловые карты рисков и математические и статистические формулы для оценки окончательных уровней риска. Несмотря на то что не существует единой оптимальной модели, лица, участвующие в анализе рисков, могут ранжировать риски в совокупности или классифицировать каждый с точки зрения уровня и относительной значимости.

В большинстве случаев изучение взаимодействия угроз и уязвимостей не приведет к каким-либо (существенным) изменениям их относительной значимости (то есть если значимость уязвимости оценена как 7/10, то она, как правило, остается таковой), однако анализ взаимодействия имеет решающее значение для понимания рисков, поскольку он обеспечивает более глубокое представление о среде риска в стране.

Остаточный риск

Остаточный риск определяется как уровень риска, который наблюдается после введения мер по его снижению.

В НОР может входить оценка существующих мер по снижению рисков, которые могут включать в себя текущую политику и оперативные меры, степень соответствия ФУ, ПУВА и УНФПП, эффективность сообщений о подозрительной деятельности и влияние надзорных мер соответствующих государственных органов. Допускается также учитывать уровень зрелости и интеграции отдельных мер по снижению рисков и известные проблемы эффективности ранее принятых мер (то есть результат введения нового реестра бенефициарных владельцев или нового требования к отчетности по наличным деньгам может проявиться лишь через несколько лет). Соответственно, остаточный риск будет ниже или по крайней мере равен уровню присущего риска (в зависимости от качества средств контроля, используемых для снижения рисков).

Такой подробный анализ позволяет понять, насколько эффективно реализуются действующие механизмы снижения рисков и достигают ли они желаемых результатов в выявлении, сдерживании и пресечении деятельности по ОД. Анализ пробелов служит основой для рассмотрения дальнейших мер по снижению рисков или для решения применять упрощенные меры (см. раздел 3). Рекомендуются взаимодействовать с заинтересованными сторонами внутри страны, такими как, например, надзорные органы, частный сектор, гражданское общество, для определения воздействия мер по снижению рисков на их деятельность.

Врезка 16. Присвоение рейтингов рискам

Гонконг (Китай)

В Гонконге (Китай) в начале каждого процесса НОР проводятся семинары для заинтересованных сторон, где разъясняют методологию НОР и критерии оценки каждого ключевого компонента риска ОД, чтобы обеспечить единое понимание методологии и стандартов присвоения рейтингов. Заинтересованные стороны обсуждают первоначальные рейтинги составляющих риска и их обоснования. Они приходят к соглашению на основе консенсуса. Так формируется основа для последующего анализа и разработки мер по снижению риска.

После анализа профиля присущего риска Гонконга (Китай), включая оценку последствий и вероятности деятельности по отмыванию денег для целостного понимания общей подверженности юрисдикции риску, начинается рассмотрение различных

мер по снижению риска. Таким образом устанавливаются компоненты остаточного риска, который сохраняется после учета факторов, направленных на его минимизацию. Для визуализации окончательного рейтинга риска используется тепловая карта, которая показывает пересечение уровней угроз и уязвимостей. Затем информация о рейтинге риска передается в руководящий комитет, ее обсуждают все заинтересованные стороны, которые участвуют в рассмотрении результатов. Они дают обратную связь и согласовывают окончательную оценку риска. Такой коллективный подход гарантирует беспристрастность, обоснованность и всеобщее принятие рейтинга риска, создавая основу для разработки целевых стратегий по его снижению.

Верификация результатов

На первом этапе процесса в стране определено, повышенный или пониженный риск ОД в целом для нее характерен. Теперь, после оценки составных частей риска ОД, то есть угроз, уязвимостей и последствий, необходимо рассмотреть результаты. Если установлено, что в целом риск ОД для страны относительно невысок, но есть ряд угроз и уязвимостей с высоким рейтингом, следует задуматься о корректности оценки общего риска ОД. Точно так же нужно проверить адекватность оценки угроз и уязвимостей в стране, если там определен более высокий риск ОД, чем в других странах, но угроз и уязвимостей с высокой оценкой меньше.

Процесс оценки риска должен быть последовательным на всех уровнях анализа. Так, уровень риска ОД страны должен быть отражен в рейтингах рисков, присвоенных угрозам и уязвимостям, а совокупный рейтинг рисков составляющих сектора — сопоставим с рейтингом уязвимости всего сектора. Если в процессе оценки рисков обнаруживаются внутренние несоответствия, следует пересмотреть в стране сам процесс и его выводы для выявления и устранения таких несоответствий.

Наблюдение за ситуацией

Наконец, следует стремиться отслеживать в стране новые и возникающие угрозы, уязвимости и риски, повышая таким образом свою готовность и адаптируясь к изменчивой среде рисков. Осуществить это можно двумя способами: 1) обеспечить понимание траекторий эволюции угроз, уязвимостей и рисков; 2) определить возникающие угрозы, уязвимости и риски.

Формирование понимания и прогнозирование новых и возникающих рисков в динамичной среде финансовых преступлений может быть непростой задачей. Необходимы постоянный мониторинг, сотрудничество и использование различных источников разведывательной информации для обеспечения всестороннего понимания среды угроз и уязвимостей. Сюда входит анализ формирующихся преступных группировок, новых продуктов и услуг и других факторов, которые могут способствовать изменению среды риска, включая результаты принятия мер по снижению рисков. Например, законодательные или нормативные меры, реализованные в одном секторе, могут вытеснить деятельность по отмыwанию денег в другой. Понимание таких тенденций и их потенциального влияния на среду рисков имеет решающее значение для разработки упреждающих и адаптивных стратегий и мер. Во многих странах потенциальные факторы отмыwания денег и областей риска выявляют посредством наблюдения за ситуацией.

Хотя возникающие угрозы, уязвимости и риски, изученные на этапе наблюдения за ситуацией, могут быть пока недостаточно значимыми для их включения в анализ при проведе-

нии НОР ОД, следует документировать в стране внутренние наблюдения и то, как данные факторы влияют на среду риска в текущий момент. Зафиксированные документально, такие возникающие риски будут учтены в следующих НОР или пригодятся для других анализов в промежутке между двумя НОР.

В ходе предшествующих мероприятий следует стремиться к тому, чтобы страна была в курсе своих тенденций развития угроз, уязвимостей и рисков. Тогда НОР будет ориентирована и на будущее, а в стране будут своевременно выявлены угрозы, уязвимости и риски, которые в ближайшей перспективе могут распространиться шире. Если ожидается, что риски достигнут критического уровня, гипотезы о возможных направлениях их развития необходимо регулярно проверять и актуализировать.

Врезка 17. Наблюдение за ситуацией

Австралия

Австралийские правоохранительные и разведывательные органы применяют методы стратегической разведки для оценки траектории развития предикатных преступлений и конкретных секторов и каналов, что позволяет выявлять возникающие угрозы и принимать упреждающие меры. Траектория развития каждого типа предикатных преступлений и секторов (каналов) в ближайшей перспективе (три года) оценивается как восходящая, формирующаяся, стабильная или ниспадающая.

Одной из угроз, проанализированных в австралийской НОР ОД 2024 года, было мошенничество, в частности его эволюция за счет применения все более сложных технологий. Отмечается, что для охвата большего числа жертв преступники используют растущее число клиентов, взаимодействующих через цифровые каналы, например имитируя номера телефонов, адреса электронной почты и сайты настоящих организаций и создавая поддельные рекламные объявления, профили и отзывы в социальных сетях. В Австралии пришли к выводу, что эта угроза, вероятно, будет расти в течение следующих трех лет, а пресечение использования в преступных целях технологий и искусственного интеллекта будет становиться все более сложной задачей.

Дания

В НОР Дании 2018 года есть раздел, посвященный тенденциям преступности. Все четыре выявленных вида противоправной деятельности относятся к угрозам, связанным с киберпреступностью, и все они осуществляются через интернет. Среди выявленных угроз, представляющих высокий риск, были хакерские взломы и шпионаж. Наиболее популярными методами стали DDoS-атаки и программы-вымогатели. На момент подготовки НОР Дания сталкивалась только с такими атаками, как кража персональных данных и шантаж. Для проведения оценки использовались различные источники, такие как демографические и экономические данные о тенденциях из национального департамента статистики Дании, международные данные о цифровых платежных решениях и цифровых банках, данные о финансовой системе Дании от МВФ, информация о шифровании от Европола.

В результате в Дании пришли к выводу, что развитие технологий может создавать угрозу для жизни людей и способствовать увеличению числа экономических преступлений, формируя новую среду риска ОД.

Выводы по разделу

Таблица 4. Основные положения раздела 2

В таблице представлены ключевые элементы аналитического этапа НОР.

Подраздел	Основные положения
Анализ среды	• Изучить уникальный контекст страны при проведении НОР, чтобы определить области, которые могут требовать более пристального внимания. Так, на риск ОД могут влиять географические, политические, экономические, структурные, социокультурные, технологические и законодательные факторы. • Сформировать первоначальное представление о степени риска ОД на уровне страны. • Определить список наиболее критичных угроз и уязвимостей в области ОД. При этом требуется критический самоанализ и отказ от предвзятых представлений и предубеждений.
Аналитический процесс	• Разработать структурированный порядок анализа масштабов, характера, вероятности и последствий выявленных угроз и уязвимостей. • Использовать такой порядок для относительной оценки значимости угроз и уязвимостей (например, угрозы низкого, среднего и высокого уровня).
Анализ угроз	• Изучить преступления, ведущие к отмыванию денег в стране, и злоумышленников, занимающихся отмыванием преступных доходов. • Установить внутренние и трансграничные угрозы.
Анализ уязвимостей	• Изучить уязвимости на национальном и отраслевом уровнях.
Оценка рисков	• Определить взаимосвязь угроз и уязвимостей в стране. • Верифицировать результаты для проверки внутренней согласованности оценки риска. Так, уровень риска ОД страны должен быть отражен в рейтингах рисков, присвоенных угрозам и уязвимостям, а совокупный рейтинг рисков для составляющих сектора должен быть сопоставим с рейтингом уязвимости для всего сектора.
Наблюдение за ситуацией	• Попытаться определить траекторию развития угроз и уязвимостей, то есть понять, становятся ли они более серьезными с течением времени. • Взаимодействовать с государственными и частными заинтересованными сторонами для определения возникающих рисков.

Раздел 3. Мероприятия по завершении НОР

Стандарты ФАТФ демонстрируют, что определение, оценка и понимание рисков ОД имеют четкую цель. Согласно ПЗР. 1, «в странах на постоянной основе должны приниматься соответствующие меры по выявлению и оценке внутренних рисков отмывания денег и финансирования терроризма, для того чтобы: 1) определять необходимость изменений в режиме ПОД/ФТ страны, включая изменения в законодательстве, подзаконных актах и т. д.; 2) содействовать в распределении и определении приоритетности использования ресурсов ПОД/ФТ компетентными органами; 3) сделать доступной информацию для процедуры оценки рисков ПОД/ФТ, проводимой финансовыми учреждениями и УНФПП. В стране следует поддерживать актуальность оценок, а также иметь механизмы представления соответствующей информации о результатах всем соответствующим государственным органам и саморегулируемым организациям (СРО), финансовым учреждениям и УНФПП».

Р. 2 устанавливает, что в странах «следует определить, оценить и понимать собственные риски отмывания денег и финансирования терроризма, а также предпринять шаги, в том числе определив орган или механизм для координации мер по оценке рисков, и распределить ресурсы с целью эффективного снижения этих рисков».

Целью разработки детального понимания национальных рисков ОД является их учет в национальной стратегии ПОД, что подразумевает внедрение усиленных мер по снижению рисков в областях с более высоким уровнем соответствующих рисков. Однако это еще не полная реализация риск-ориентированного подхода. Области с более низким уровнем риска также требуют принятия мер, только упрощенных или более мягких.

Важная цель НОР — обеспечение полного понимания всеми соответствующими заинтересованными сторонами рисков ОД, с которыми сталкивается страна, и принятия этими сторонами эффективных мер по снижению рисков. Важным этапом в этом процессе является передача результатов НОР. Важно понимать, что процесс НОР непрерывный, а документ о НОР представляет собой лишь текущую в стране ситуацию риска ОД, оцененную с использованием надлежащего метода и с учетом контекста страны.

Наконец, среда риска в стране изменчива. Меры по снижению рисков могут вытеснить ОД в другие сегменты экономики или изменить механизм работы угроз. Процесс НОР непрерывный, и важно отмечать его удачные моменты и принимать меры для улучшения следующих оценок.

В заключительном разделе характеризуются три параллельных мероприятия в стране, которые следует провести по завершении НОР ОД:

- 1) приведение стратегий и политик в области ПОД в соответствие с рисками;
- 2) информационное обеспечение и взаимодействие с заинтересованными сторонами;
- 3) обратная связь и усовершенствование процесса НОР.

Приведение стратегий и политик в области ПОД в соответствие с рисками

Важно, чтобы процесс НОР и его результаты можно было использовать для формирования режима ПОД страны. НОР не должна становиться бессмысленным бюрократическим процессом. Она должна служить основой для принятия решений на национальном уровне и согласования национальных стратегий и политики страны с ее средой риска, чтобы, как указано в ПЗР 1: «1) определять необходимость изменений в режиме ПОД/ФТ страны, включая

изменения в законодательстве, подзаконных актах и прочие меры; 2) содействовать распределению и определению приоритетности использования ресурсов ПОД/ФТ компетентными органами» и «национальной политики в сфере ПОД/ФТ/ФРОМУ, основанной на выявленных рисках», в соответствии с Р. 2.

НОР должна оказывать ощутимое влияние на страну. Анализ практических примеров показывает, что хорошо организованная и эффективно применяемая НОР может существенно способствовать совершенствованию систем ПОД в стране, эта оценка не должна выполняться просто для галочки. НОР следует рассматривать как инструмент, позволяющий лучше понять риски ОД в стране и положительно повлиять на национальную систему ПОД как на стратегическом, так и на оперативном уровне.

Врезка 18. Интеграция результатов НОР в стратегию ПОД

Люксембург

Национальная стратегия ПОД/ФТ основана на результатах НОР и ее периодических обновлениях. Определяют и реализуют национальную стратегию Межведомственный управляющий комитет по противодействию ОД/ФТ (Управляющий комитет) и Комитет по предотвращению ОД/ФТ (Комитет по предотвращению). Их деятельность поддерживает постоянный Исполнительный секретариат.

В Управляющий комитет входят представители Министерства юстиции, Министерства финансов, Министерства внутренней безопасности и Министерства иностранных и европейских дел. Эти структуры играют жизненно важную роль в сфере ПОД/ФТ. В задачи Управляющего комитета входит подготовка многолетней Национальной стратегии в области ПОД/ФТ, которую должен утвердить Правительственный совет. Национальная стратегия ПОД/ФТ расставляет приоритеты в сфере ПОД/ФТ и определяет стратегические задачи высокого уровня, которые затем конкретизируются в оперативных задачах. Управляющий комитет отчитывается о прогрессе, достигнутом в реализации национальной стратегии ПОД/ФТ, перед правительством.

Комитет по предотвращению координирует реализацию национальной стратегии ПОД/ФТ через своих оперативных членов (представителей министерств юстиции и финансов, надзорных органов и СРО, ПФР, органов прокуратуры, следственных органов и профессиональных ассоциаций). Согласно текущей национальной стратегии ПОД/ФТ, с ее категориями приоритетов, Комитет по предотвращению включает пять рабочих групп: по рискам и статистикам (ответственные за проведение НОР), надзорную, по превентивным мерам, по обеспечению прозрачности для юридических лиц и образований, по выявлению, следствию и судебному преследованию. Все они имеют постоянную поддержку со стороны Исполнительного секретариата.

Крайне важно, чтобы согласование стратегий ПОД с рисками не рассматривалось исключительно как требование применять усиленные меры в ситуациях с более высоким уровнем риска. В областях с более низким уровнем риска необходимо внедрять упрощенные или менее жесткие меры.

Разработка плана действий

Подготовка плана действий, соответствующего выводам НОР, поможет разработать подходящие для страны меры по снижению выявленных рисков. Для укрепления внутренней

системы ПОД следует уделять приоритетное внимание стратегиям снижения рисков, разработанным на основе объективных критериев.

План действий, сформулированный по результатам НОР, может быть принят на соответствующем правительственном уровне с обеспечением ресурсами для реализации всех приоритетных мер по снижению рисков [см. врезку 19]. Это включает действия по снижению рисков ОД. Такие меры должны быть конкретными и выполнимыми, учитывать потребности и возможности заинтересованных сторон, а также ограниченность ресурсов. Приоритет действий определяется с помощью риск-ориентированного подхода. Вовлечение всех соответствующих заинтересованных сторон на протяжении всего процесса и создание механизмов коммуникации и координации упрощают согласование рекомендуемых мер, обеспечивают непрерывное сотрудничество и участие заинтересованных сторон с самых ранних этапов и гарантируют, что все участники примут на себя ответственность за выполнение плана действий. В стране также могут быть установлены ключевые показатели эффективности (KPI) для мониторинга и измерения степени реализации плана действий.

Врезка 19. Планы действий, основанные на выводах НОР

Королевство Саудовская Аравия

В Саудовской Аравии после принятия НОР ОД/ФТ была разработана национальная стратегия ПОД/ФТ и связанный с ней национальный план действий. Национальная стратегия определяет стратегические задачи высокого уровня, направленные на повышение эффективности страны в различных сферах политики и деятельности в области ПОД/ФТ. Приоритетные рекомендуемые действия основаны на выводах НОР, связанных с уязвимостями и соответствующими рейтингами рисков. В плане действий представлены более конкретные меры, включая показатели эффективности и графики реализации, и отражены конкретные выводы НОР. В рамках реализации плана действий в стране выпущены проспекты и руководства для надзорных органов и частного сектора, внесены изменения в законы в соответствии с выявленными рисками. За подготовку НОР и мониторинг реализации плана действий отвечал Постоянный комитет по борьбе с отмыванием денег.

Нигерия

Стратегический план реализации (СПР) Нигерии служит планом действий по ПОД/ФТ в соответствии с национальной стратегией страны по ПОД/ФТ/ФРОМУ. Он отражает все рекомендуемые меры, описанные в НОР Нигерии, и определяет приоритеты на основании выявленных рисков. Нигерия направила усилия на укрепление внутреннего сотрудничества и приведение плана действий в соответствие с другими национальными стратегиями по борьбе с финансированием терроризма, коррупцией и наркотиками: проводятся ежеквартальные совещания подразделений, ответственных за обмен информацией и данными, организацию совместных мероприятий и содействие обмену опытом для выполнения общих задач. Процедуры, которые должны обеспечить согласование стратегий на практике, оформлены официально: ПФР (в качестве секретариата межведомственного комитета по ПОД/ФТ/ФРОМУ), техническая группа по реформам управления и борьбе с коррупцией и секретариат государственного комплексного плана по борьбе с наркотиками подписали МоВ. Выполнение СПР контролирует подкомитет по техническому содействию при межведомственном комитете (входит в состав ПФР). Этот же подкомитет предоставляет отчеты об имплементации на ежегодном обзорном совещании СПР.

Как обеспечить направленность национальных стратегий и мероприятий на риски, в каждой стране решают по-своему. Вот какие могут быть варианты:

- вносить изменения в законодательство и подзаконные акты и разрабатывать новые;
- разрабатывать и усовершенствовать национальные и международные механизмы сотрудничества;
- выделять больше ресурсов и бюджета, наращивать потенциал;
- внедрять в надзорную деятельность риск-ориентированные мероприятия;
- вести расследования, привлекать к уголовной ответственности, возвращать активы.

Внесение изменений в законодательство и подзаконные акты и разработка новых

НОР зачастую демонстрирует пробелы и слабые места в структуре ПОД, чем могут воспользоваться преступники. Одним из общих результатов НОР может быть внесение изменений в законодательную или нормативную базу страны для устранения этих пробелов. Например, возможно расширение области деятельности УНФПП в соответствии с потребностями, определенными по результатам оценки рисков.

Этот процесс требует времени и включает множество заинтересованных сторон, в том числе политических деятелей, экспертов по правовым вопросам и соответствующие госструктуры, для обеспечения всестороннего характера и эффективности предлагаемых законов и их соответствия международным стандартам и передовой практике. Для своевременного решения проблем и предотвращения непреднамеренных последствий после принятия законов рекомендуется постоянное сотрудничество с неправительственными заинтересованными сторонами, такими как частный сектор и гражданское общество, с самых ранних этапов оценки. В ходе следующей НОР нужно провести анализ эффективности принятых и измененных законов, чтобы убедиться в их ожидаемой результативности и при необходимости внести дополнительные поправки.

Врезка 20. Меры по снижению рисков на основе выводов НОР

Франция

Во Франции по итогам НОР введен ряд мер по ограничению анонимности в чувствительных секторах, таких как переводы средств и обмен денег. В стране ограничены оборот наличных денежных средств и транзакции с использованием предоплаченных карт для снижения рисков по некоторым наиболее важным типологиям.

Кроме того, чтобы минимизировать ряд существенных рисков, обязательства в сфере ПОД/ФТ распространены на некоторые финансовые и нефинансовые сектора страны, что выходит за рамки требований ФАТФ. Франция ввела, например, такое условие, как надзор за денежными средствами, направляемыми через саморегулируемые сферы деятельности. При операциях с денежными средствами доверительные собственники по решению суда и нотариусы должны работать совместно с Управлением депозитов и консигнации, а юристы — с Фондом управления гонорарами адвокатов (CARPA). Включение CARPA в режим ПОД/ФТ в 2020 году позволило Франции усилить меры по выявлению и снижению наиболее важных рисков этой сферы.

Корея

В Корее по итогам НОР внесен ряд законодательных изменений. НОР 2018 года определила высокий риск злоупотребления ВА из-за анонимности, допустимой в транзакциях, поэтому Корея включила ПУВА в систему ПОД/ФТ и ввела усиленную защиту потребителей и ограничения на использование ВА.

Злоупотребление наличными деньгами было отмечено как уязвимость высокого риска из-за анонимности и анализа практических примеров ОД, который показал, что наличные являются наиболее распространенным инструментом ОД. Чтобы решить эту проблему, в Корее снизили порог для сообщений о транзакциях с наличными средствами и стали работать над улучшением качества таких сообщений.

Разработка и усовершенствование национальных и международных механизмов сотрудничества

Процесс НОР объединяет ряд государственных органов, в том числе оперативные, политические и надзорные структуры, и во многих случаях включает элементы сотрудничества с соседними странами, международными организациями и МФУ. В нем также участвуют неправительственные заинтересованные стороны, которые могут ощутить существенное влияние результатов НОР. Процесс НОР помогает выявлять проблемы координации и обмена информацией и улучшать координацию на национальном уровне.

НОР может подтолкнуть к организации национальных платформ и форумов для обмена идеями и информацией, что необходимо постоянно поддерживать. Такие платформы позволяют устранить разобщенность ведомств, достичь единого понимания рисков ОД и обеспечить непрерывность процесса НОР. В некоторых странах создаются государственно-частные партнерства (ГЧП), которые сохраняются и после НОР, что способствует постоянному обсуждению рисков с теми, кто сталкивается с ними непосредственно. Поддержание таких отношений и непрерывной коммуникации укрепляет доверие между заинтересованными сторонами и способствует формированию всеобъемлющего подхода к оценке рисков, а также более эффективному мониторингу прогресса и мер по снижению рисков. По завершении оценки рекомендуется приложить максимум усилий для сохранения высокого уровня координации и сотрудничества, сложившегося в ходе НОР.

Врезка 21. Координация на национальном уровне**Норвегия**

В 2015 году для координации действий по оценке рисков Норвегия ввела национальный координационный механизм, известный как Контактный форум. Среди участников форума — широкий круг заинтересованных сторон в системе ПОД/ФТ. Контактный форум призван облегчать выявление угроз и тенденций ОД/ФТ, координацию деятельности по разработке стратегий ПОД/ФТ и управление НОР страны. Благодаря обмену актуальными сведениями о политической работе на национальном и международном уровнях с момента учреждения форума значительно улучшились координация, сотрудничество между государственными органами власти и информационное взаимодействие.

В то же время национальная информационно-технологическая система ПО Indica облегчила координацию, сотрудничество и обмен информацией между ПФР и ПО. ПО, в том числе полицейские участки, вносят информацию о расследованиях в систему, и ПФР может получить доступ к указанным сведениям, а также внести собственные данные, поскольку система ПФР также подключена к Indicia, что облегчает обмен разведывательной информацией и оперативными данными.

Врезка 22. Передовой опыт международного сотрудничества**Великобритания**

Политика ПО реагирует на риски ОД, выявленные в ходе НОР. Чтобы повысить эффективность международного сотрудничества, Великобритания направляет должностных лиц, ответственных за международные связи, в страны повышенного риска. ПО координируют проекты по сбору разведывательной информации и улучшению понимания в областях высокого риска, в том числе в сфере высокотехнологичного ОД, ОД, связанного с наличными деньгами, ОД, осуществляемого через профессиональных помощников, и организованной преступности. В Великобритании собирают качественные и количественные данные, которые помогают понимать риски и разрабатывать политические меры. Возможно дополнение данных обоснованной и подробной национальной статистикой по всем расследованиям, судебным преследованиям и обвинительным приговорам в сфере ОД, а также по конфискациям и международному сотрудничеству.

ПО добились прогресса в разработке политики для устранения возникающих рисков, в частности связанных с наличными деньгами в грузоперевозках.

Увеличение ресурсов и бюджета, наращивание потенциала

НОР позволяет выявить пробелы в обеспечении ресурсами, потенциале и знаниях на всех уровнях системы ПОД страны и облегчает принятие важных решений об установлении приоритетов и перераспределении ресурсов.

Основываясь на выводах НОР, политики и регулирующие органы могут более эффективно асигновать ресурсы, устраняя выявленные пробелы и расширяя возможности страны в сфере ПОД. Бюджет и ресурсы можно перенаправить в области повышенного риска: например, увеличить финансирование определенных ПО и повысить качество расследований предикатных

преступлений с максимальным уровнем риска. Также можно выделить дополнительные ресурсы надзорным органам, чтобы расширить их возможности для выездных проверок в определенных секторах. Риск-ориентированный подход подразумевает перенаправление ресурсов из областей, которые, согласно результатам НОР, характеризуются более низким уровнем риска, в сферы повышенного риска, позволяя странам с менее зрелыми процессами НОР повысить эффективность управления ресурсами. НОР также может способствовать привлечению специализированных специалистов, таких как финансовые следователи, аналитики разведывательной информации и эксперты по правовым вопросам, для повышения потенциала страны в выявлении, расследовании и судебном преследовании финансовых преступлений.

Увеличение числа сотрудников в зонах высокого риска может стать первым шагом, но еще важнее обеспечить, чтобы все сотрудники системы ПОД обладали необходимыми для эффективной работы потенциалом и знаниями. НОР позволяет разрабатывать учебные программы, адаптированные к конкретным потребностям всех заинтересованных сторон в системе ПОД, а также определять области, в которых сотрудникам не хватает знаний и в которых знания устарели. Учебные программы могут охватывать целый ряд тем, включая методологии оценки рисков, методы финансовых расследований, требования к обеспечению нормативного соответствия и тенденции в области финансовых преступлений. Инвестируя в наращивание потенциала и обучение, страна может повысить компетентность и профессионализм персонала в сфере ПОД, а значит, и эффективность усилий по борьбе с финансовыми преступлениями.

НОР также может определить области, которые нужно оптимизировать. Автоматизация и цифровизация определенных ручных процессов, а также внедрение и адаптация ИТ-инструментов позволяют ускорить работу и снизить потребность в ресурсах как на уровне всей страны, так и на уровне отдельных организаций, благодаря чему специалисты могут сосредоточиться на сути работы.

Врезка 23. Обучение и наращивание потенциала

Бразилия

В рамках различных проектов в Бразилии приняты меры и разработана политика, направленная на противодействие угрозе коррупции и связанному с ней отмыванию денег. Один из таких проектов — разработанная для госслужащих национальная учебная программа по противодействию коррупции и отмыванию денег, которая способствует обмену информацией о своих действиях в этой сфере. В Бразилии создана национальная сеть технологических лабораторий по противодействию ОД, которая также поддерживает обмен опытом и знаниями о выявлении ОД, коррупции и других преступлениях, связанных с крупномасштабным анализом данных. В совокупности эти меры помогли повысить квалификацию персонала Бразилии в сфере противодействия коррупции и отмыванию доходов от коррупции.

Внедрение риск-ориентированных мероприятий в надзорную деятельность

Стандарты ФАТФ требуют, чтобы надзорные меры были пропорциональны рискам ФУ, ПУВА и УНФПП. Выводы НОР становятся основой для формирования приоритетных направлений надзора, в частности для риск-ориентированного распределения ресурсов при надзоре за различными секторами. В 2021 году ФАТФ выпустила руководство по риск-ориентированному надзору¹¹, в котором изложено, как надзорным органам расставлять приоритеты в своей деятельности в соответствии с рисками.

¹¹ www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-rba-supervision.html

Понимание рисков — это двусторонний процесс: НОР опирается на понимание секторальных рисков надзорными органами, которые, в свою очередь, формируют актуальное понимание угроз в соответствующем секторе, основываясь на предикатных преступлениях, типологиях и угрозах ОД/ФТ, посредством участия в процессе НОР. Надзорные органы должны определить, согласуются ли выводы НОР на секторальном уровне с их данными о совокупном рейтинге рисков на уровне организаций. Надзорные органы должны принимать решения в соответствии с результатами данного анализа по таким аспектам, как тип и степень лицензионного контроля, частота и масштаб выездных и невыездных надзорных проверок, консультации, предоставляемые соответствующим секторам, и другие стратегии снижения рисков.

Врезка 24. Риск-ориентированный надзор

Бермудские Острова

Валютное управление Бермудских Островов разработало риск-ориентированную систему надзора за ОД/ФТ для оценки соответствия ФУ и ПУТК, находящихся под его контролем, и снижения секторальных рисков. Система позволяет постоянно оценивать влияние и вероятность рисков в отношении всех аспектов деятельности и контроля институциональных ФУ, способствуя своевременному реагированию надзорных органов на выявленные недостатки или возможные ошибки. Сектора, которые считаются высокорисковыми (банки, кредитные союзы, сектор ценных бумаг, частные доверительные собственники и провайдеры корпоративных услуг), приоритетны для надзора со стороны Валютного управления Бермудских Островов, а все поднадзорные организации подлежат мониторингу и выездным проверкам. Решения о выездных проверках принимаются в начале года, и при изменениях в профилях рисков учреждений, в том числе по результатам актуализированных оценок рисков, график может пересматриваться.

НОР обеспечивает отличную базу для скоординированного реагирования регулирующих органов, особенно в секторах с высоким риском. Например, в стране с повышенным риском ОД в сфере недвижимости надзорные органы, которые контролируют деятельность агентов по недвижимости, юристов, финансовых учреждений, предоставляющих жилищные кредиты и ипотечные услуги, и ПУТК, могут координировать свои действия для минимизации этих рисков. Чтобы наглядно продемонстрировать результаты своей работы, надзорные органы должны собирать данные о ключевых показателях эффективности.

Расследования, уголовное преследование и возврат активов

Результаты НОР влияют на разработку РОП для расследований и преследования отмыwania денег в судебном порядке, а также на последующий возврат активов. Как уже упоминалось, ПО должны активно участвовать в процессе НОР, предоставляя данные и качественную информацию, а также пользоваться ее результатами. В соответствии с выявленными рисками внедряемые меры должны давать ПО возможность вести следствие и уголовное преследование, возвращать активы. Направление ресурсов ПО в первую очередь на предикатные преступления или типы ОД с наивысшим риском позволяет успешно раскрывать более важные деяния в сфере ОД.

ПО также могут извлечь полезную информацию из типологий и методов, рассматриваемых в НОР, и корректировать свои методы и стратегии разведки и расследования в соответствии с ключевыми факторами риска и добиваться таким образом более эффективных результатов. Сюда относится создание специализированных целевых групп и ведомств для борьбы

с конкретными преступлениями. ПО также могут проводить анализ по отдельным типологиям и темам для более глубокого понимания рисков.

Помимо прочего, НОР способствует укреплению сотрудничества и улучшению обмена информацией между ПО, ПФР, регулирующими органами и прочими заинтересованными сторонами, что позволяет вести совместные расследования и максимизировать эффективность надзорных действий.

Врезка 25. Меры по совершенствованию расследований и преследования в судебном порядке в соответствии с рисками

Нидерланды

В Нидерландах активно продвигают расследования ОД на основании разведанных полиции, полученных в ходе разбирательств по предикатным преступлениям, и данных ПФР страны. Для повышения способности обнаруживать новые схемы и типологии ОД правительство применяет инновационный подход: реализуются тематические проекты в сфере ПОД, которые базируются на рисках ОД, обнаруженных в ходе НОР. Это позволило выявить дополнительные случаи ОД. Государственные органы Нидерландов проводят широкий спектр расследований, от самоотмывания до сложных случаев, включая дела, связанные с офшорными компаниями, лицами, отмывающими деньги профессионально, и ВА. На основе выводов по НОР также выделяются ресурсы на противодействие организованному преступному группам в соответствии с выявленными рисками.

Реагирование на зоны с пониженным уровнем рисков и содействие в доступности финансовых услуг

Для эффективного распределения ресурсов и концентрации внимания на зонах с повышенными внутренними рисками в области ПОД исключительно важно также выявить и классифицировать зоны с низким уровнем риска. Для таких зон при отсутствии подозрений в ОД/ФТ Стандарты ФАТФ допускают меры упрощенной проверки клиентов (МУПК). Именно результаты НОР дают возможность проводить такие МУПК в стране. Нужно обеспечить надлежащее выявление внутренних уязвимостей и управление ими, чтобы поддерживать целостность всеобъемлющей структуры ПОД. Необходимо внимательно следить за ситуацией в областях с низким уровнем риска, чтобы вовремя заметить повышающие его изменения. На практике зоной низкого риска в стране считается такая, в которой, по внутренним оценкам, обоснованно наблюдаются низкие рейтинги угроз, уязвимостей и последствий.

Эффективный подход к МУПК требует от властей, ФУ, УНФПП и ПУВА всестороннего понимания контекстуальных факторов, влияющих на риски ОД/ФТ в стране, что может обеспечить НОР. Такая оценка рисков поможет определять в стране области с высоким и низким уровнем опасности, а учреждениям — выявлять ситуации с более низким риском, в которых могут быть реализованы упрощенные меры. Есть ключевые критерии отнесения зоны к категории с низким уровнем риска. Среди них — надежная и прозрачная нормативная база, в том числе четкие комплексные правила ПОД. Кроме того, важны эффективный надзор и соблюдение законодательства со стороны компетентных органов, что включает регулярные проверки, аудиты и оценки, поддерживающие исполнение правил ПОД и выявление возможных недостатков и пробелов в средствах контроля. Данные за прошлые периоды, такие как подробные статистические анализы и анализы тенденций в СПО, также могут указывать на минимальные уровни незаконной финансовой активности, обеспечи-

вая ценную информацию о распространенности и характере деятельности по отмыwанию денег в конкретных областях.

Оценки и определение областей с низким уровнем риска следует фиксировать документально и регулярно обновлять. Это позволит надзорным органам выявлять риски и ситуации, когда финансовые учреждения могут использовать упрощенные меры.

Повышение степени детализации оценок улучшает понимание рисков, что поддерживает доступность финансовых услуг. Нередко организации одного сектора в силу различной деятельности или разных категорий клиентов подвергаются рискам разного уровня и вида. Объединение таких разных организаций и категорий клиентов приводит к неверной оценке рисков и несоответствующему уровню мер, применяемых регулируемыми органами и регулируемыми субъектами. Правильная классификация таких организаций и клиентов, а также определение того, как профили риска каждой группы отражаются на их деятельности и клиентских базах, позволяют финансовым учреждениям и компетентными органам применять более точный подход к управлению рисками, в частности использовать разные меры контроля для субъектов с наиболее высокими или наиболее низкими рисками или особые меры для клиентов в отдельном секторе вместо того, чтобы устанавливать единый уровень контроля для всего сектора. Классификация также позволяет заменять отдельные меры по снижению риска другими, более мягкими.

Следует проявлять осмотрительность и разграничивать доказанное отсутствие в стране факторов, усугубляющих риск, и недостаток соответствующих статистических данных, чтобы не прийти к ошибочному заключению о низком уровне риска. Для областей с доказанным низким уровнем риска Стандарты ФАТФ допускают исключения из ряда рекомендаций при определенных обстоятельствах. Поэтому важно осознавать последствия выводов о сниженном уровне риска в той или иной сфере деятельности, иначе вероятны существенные последствия для эффективности в ней ПОД.

Врезка 26. Трудности в определении областей с пониженным риском и их решение

Новая Зеландия

В Новой Зеландии при определении областей с низким уровнем риска столкнулись с проблемами в сферах, где ОД встречается нечасто. Установить отсутствие риска может быть сложно, поскольку недостаток доказательств необязательно означает низкий риск. Для решения проблемы в стране прибегли к надежной методологии оценки с более точным выявлением областей с низким уровнем риска и эффективного управления ими. Важнейшее значение при этом имеют четкие инструкции с указанием комплекса методов, которые дают возможность проводить различия между реальными, вероятными и теоретическими рисками. Новая Зеландия подчеркивает важность разграничения национальных рисков при таком подходе.

В стране осознают риск необъективного восприятия и в связи с этим выступают за более подробный анализ на этапе определения рисков с использованием различных источников информации, включая данные об уголовных делах, расшифровки перехваченных сообщений и допросы преступников. Разведывательные данные из различных источников, в том числе зарубежных, улучшают понимание невыявленных угроз.

Усовершенствование методологии оценки рисков позволяет применять в Новой Зеландии ведущие практики, такие как ISO 31000. Информация из внутренних и международных источников обеспечивает более комплексный подход к управлению рисками отмыwания денег даже в тех областях, где из-за ограниченных внутренних данных уровень риска считается низким.

Не следует отказываться от варианта ограниченных послаблений при доказанном низком уровне риска. Это возможность стратегического перераспределения некоторых ресурсов, повышения общей эффективности системы ПОД и улучшения доступности финансовых услуг.

Врезка 27. Доступность финансовых услуг

Индия

Для повышения доступности финансовых услуг и поддержания финансовой целостности в Индии предприняли несколько шагов. В частности, были разработаны расширяющие доступность финансовых услуг продукты, в которые встроены меры по снижению рисков. Оценка секторальных рисков показала, что общая уязвимость таких продуктов для ОД/ФТ низкая, поэтому в Индии приняты упрощенные меры для более широкого доступа к формальной финансовой системе.

Чтобы обеспечить доступ населения с низкими доходами к банковским услугам, в Индии разработали закон о предотвращении отмывания денег, который позволяет применять упрощенную НПК при открытии «малых счетов» (как определено в правилах) и других счетов для категорий клиентов с низким уровнем риска. Правила не допускают упрощенных мер при подозрении на ОД/ФТ в случае более высокого уровня рисков, а также если выявленные риски не согласуются с национальной оценкой риска.

В неформальной экономике Индии наблюдается высокая доля транзакций с наличными деньгами. Опираясь на результаты оценки рисков, связанных с наличными деньгами, в Индии внедрились меры (проект Jan Dhan — Aadhaar — Mobile), поощряющие использование формальной финансовой системы. Эта политика расширила доступ к банковским счетам и прочим финансовым услугам, в которых практикуется биометрическая идентификация, и поддержала развитие цифровой мобильной платежной системы.

Приоритетное внимание развитию инфраструктуры цифровых платежей привело к быстрому повышению объемов цифровых транзакций с 20,7 млрд операций в 2017—2018 годах до 134,6 млрд в 2022—2023 годах.

В результате этих мер доступ к финансовым услугам увеличился с 35 % от общей численности населения в 2011 году до 80 % в 2017 году.

Филиппины

В Республике Филиппины в ходе второй НОР продукты, повышающие доступность финансовых услуг, были оценены как область низкого риска из-за незначительных объемов оборачиваемых средств, низкого лимита на суммы, ограниченных функциональных возможностей и небольшой целевой аудитории (недообслуженное местное население). При анализе рисков в стране опирались в первую очередь на данные финансовых учреждений, поднадзорных Bangko Sentral ng Pilipinas. Данные собираются систематически для актуального понимания рисков и используются также в текущей, третьей НОР.

Результаты второй НОР поддержали текущую амбициозную стратегию повышения доступности финансовых услуг Bangko Sentral ng Pilipinas. Политика правительства по повышению доступности финансовых услуг ориентирована на потребности населения, не имеющего доступа к банковскому обслуживанию. Благодаря этому с момента завершения второй НОР уровень формализации экономики повысился до среднего.

Дополнительную информацию о НПК и мерах поддержки доступности финансовых услуг см. в Руководстве ФАТФ по мерам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и доступности финансовых услуг¹².

Информационное обеспечение и взаимодействие с заинтересованными сторонами

Страны должны сообщать о результатах НОР, в том числе в случае их изменения в промежутках между официальными публикациями НОР. В настоящей главе представлен стратегический подход к расширению коммуникации и преодолению проблем, связанных с данным процессом, который с учетом опыта Глобальной сети имеет следующие характеристики:

- **Непрерывность.** Следует обеспечить непрерывную коммуникацию в стране и постоянно доносить результаты НОР до заинтересованных сторон — так, чтобы потребности и ожидания целевой аудитории учитывались на протяжении всего процесса НОР. Постоянное информирование о результатах НОР улучшает осведомленность заинтересованных сторон и понимание ими рисков. Это позволяет им осознать ответственность за реализацию мер по снижению рисков. Передача результатов НОР может стать поводом для обмена информацией между заинтересованными сторонами, например на семинарах и форумах для обсуждения ведущих практик и возникающих проблем. Благодаря тому, что непрерывная коммуникация помогает правительству получать актуальную информацию о рисках и проблемах, оно способно разрабатывать политики и действовать проактивно. Для более оперативного информирования о текущих и новых рисках полезны и другие публикации, такие как сведения о типологиях и риск-индикаторах.
- **Дифференцирование.** Различают публичную и непубличную коммуникацию. Она возможна через медиаплатформы, такие как социальные сети, коммерческие публикации, презентации и другие, предназначенные для различных заинтересованных сторон. В некоторых странах готовят разные редакции НОР: с ограниченным доступом (для государственных органов) и общедоступную. Иногда выпускают специализированные редакции, предназначенные для конкретных секторов. Например, специальная публикация для частного сектора оказалась успешной практикой, это позволяет добиться более глубокого понимания выводов НОР без раскрытия конфиденциальной информации. Аналогичным образом следует дифференцировать информационную работу, направленную на обеспечение понимания рисков, чтобы можно было сосредоточиться на деталях, актуальных для соответствующей заинтересованной стороны или сектора.
- **Прозрачность.** Чтобы обеспечить прозрачность и участие общественности, вовлечь заинтересованные стороны и получить обратную связь от частного сектора и гражданского общества, публикация НОР в стране может находиться в свободном доступе. Обнародования исключительно выводов НОР недостаточно, так как в них отсутствует контекст, необходимый заинтересованным сторонам для понимания рисков. Если надзорные органы и частный сектор получают более детальную информацию о методологии, они смогут глубже осознать риски и проводить самостоятельные оценки. Огласке предадут не все внутренние аспекты НОР, например конфиденциальные источники разведывательной информации, вопросы государственной безопасности и потенциальные последствия для экономики в случае наступления рисков. Такую конфиденциальную информацию рекомендуется направлять через защищенные платформы, такие как GoAML, или через надзорные органы соответствующих секторов.

¹² Новая редакция руководства по ПОД/ФТ и доступности финансовых услуг (fatf-gafi.org).

Так, Виргинские Острова подготовили редакцию НОР для широкой публики, исключив конфиденциальную информацию правоохранительных органов, в то время как соответствующие компетентные органы имеют доступ к полной версии документа.

- **Ориентированность на риски.** В соответствии с риск-ориентированным подходом в стране может быть применено поэтапное информирование: сведения будут передаваться в приоритетном порядке заинтересованным сторонам с более высоким уровнем риска. Чтобы для секторов повышенного риска обеспечить всестороннее понимание рисков, коммуникацию и разъяснительную работу с их представителями можно сделать более детальными и индивидуальными. Возможны личные коммуникации с подробными обсуждениями и последующими мероприятиями. Надзорные органы, которые контролируют несколько организаций, также должны применять к таким взаимодействиям риск-ориентированный подход. Улучшить понимание выводов НОР в стране помогут следующие способы:
 - о **Включение в процесс.** Очень важно, чтобы заинтересованные стороны, в том числе частный сектор, с самого начала были вовлечены в обсуждение, планирование и разработку этапов оценки, а запланированные информационные мероприятия соответствовали их потребностям.
 - о **Публикация НОР.** Как упомянуто выше, в стране нередко выпускают общедоступную редакцию НОР, а также адаптированную версию для подотчетных субъектов, которая в большей степени ориентирована на их потребности. Используются разные способы публикации документа, такие как социальные сети, разработка информационных видеороликов, размещение на сайтах компетентных органов, отправка рассылки заинтересованным сторонам, как в случае с другими значимыми публикациями. Кроме того, в странах с несколькими официальными языками может быть рассмотрен вопрос о переводе НОР. Переведенный документ также может быть полезен для других стран. Для подотчетных субъектов могут быть важны обновления и уточнения информации о риск-индикаторах.
 - о **Целевое обучение и семинары.** Организация отраслевых семинаров, презентаций или вебинаров, посвященных актуальным вопросам соответствующих секторов стала передовой практикой в нескольких странах. Формат «вопрос — ответ» дает более конструктивную обратную связь. Для облегчения доступа заинтересованных сторон к необходимой информации в некоторых странах организуется онлайн-обучение. Несмотря на то что вебинары позволяют охватить более широкую аудиторию, во многих странах отмечают, что очные встречи имеют свои преимущества. При выборе метода информационного взаимодействия следует соблюдать баланс между целями, ресурсами и ожидаемым результатом.
- **Интеграция НОР в надзорную деятельность.** В некоторых странах НОР включена в выездные проверки, что обеспечивает актуальное понимание рисков подотчетными субъектами и использование выводов НОР в оценках рисков на отраслевом уровне. Учреждение, ответственное за НОР, также может проводить регулярные встречи с подотчетными субъектами для повышения осведомленности о выводах оценки и получения обратной связи. Важно подчеркнуть практическое значение выводов НОР для риск-ориентированного подхода, который должны применять как надзорные органы, так и частный сектор в своей повседневной работе.

На основе обратной связи, полученной в ходе информационной фазы НОР, в некоторых странах внедрены новые проекты, направленные на улучшение понимания рисков частным сектором. Ниже приведены предоставленные странами примеры методов взаимодействия с заинтересованными сторонами в связи с выводами НОР и рисками в целом.

Врезка 28. Взаимодействие с заинтересованными сторонами в связи с рисками**Канада**

Правительство Канады через Министерство финансов публикует общедоступный отчет о присущих рисках отмывания денег и финансирования терроризма. Этот отчет предоставляет важные сведения о рисках как для общественности, так и для поднадзорных субъектов, которые подпадают под действие закона о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Понимание присущих рисков, связанных с отмыванием денег и финансированием терроризма, такими субъектами имеет непосредственное значение для применения превентивных мер и мер контроля, направленных на их снижение. Указанные риски в отчете рассматриваются применительно к ключевым секторам экономики и финансовым продуктам Канады, при этом оценивается степень уязвимости страны для отмывания денег и финансирования терроризма источниками угроз. Цель отчета — повысить осведомленность о контекстуальных факторах риска и характерных свойствах, которые подвергают соответствующие сектора и продукты рискам отмывания денег и финансирования терроризма в Канаде. Подавляющее большинство предприятий, профессий и секторов, оцененных в рамках отчета, соблюдают законодательство страны и способствуют ее социальному и экономическому процветанию, и лишь очень небольшая часть субъектов являются соучастниками незаконной деятельности, такой как отмывание денег. Последняя редакция отчета опубликована в марте 2023 года (www.canada.ca/en/department-finance/programs/financial-sector-policy/updated-assessment-inherent-risks-money-laundering-terrorist-financing-canada.html).

FINTRAC (канадское ПФР) использует соцсети для передачи информации о национальной оценке риска, включая X (ранее Twitter) и LinkedIn. Министерство финансов Канады активно направляет доклад заинтересованным организациям частного сектора, используя для этого установленные связи с совещательным комитетом по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, некоммерческой консультативной группой Канадского налогового агентства и Альянсом Британской Колумбии по борьбе с незаконными финансовыми потоками. Министерство финансов работает над передачей выводов отчета 2023 года представителям частного сектора посредством заседаний с учетом особенностей каждого сектора. Работа с данным отчетом и другими документами, связанными с оценкой рисков, входит в обязательства заинтересованных сторон.

Демократическая Республика Конго

В обширном географическом районе и 26 провинциях Демократической Республики Конго проведена обширная кампания по распространению результатов НОР 2023 года среди заинтересованных сторон. В течение нескольких месяцев после завершения НОР и утверждения ее результатов совет министров направлял официальные письма с изложением выводов оценки всем компетентным органам. Кроме того, чтобы обеспечить понимание всеми заинтересованными сторонами, проведены 28 просветительских сессий для компетентных органов, ФУ и УНФПП.

Обратная связь и усовершенствование процесса НОР

Процесс НОР ОД можно менять и улучшать на основании выводов, извлеченных из каждой оценки. Рекомендуется регулярно анализировать в стране процесс НОР и вносить изменения для повышения его эффективности.

Отдельные аспекты управления процессом в странах могут меняться. Это может быть совершенствование методологии и механизмов для большего соответствия национальной среде. Многие страны сталкиваются с проблемами получения точных и полных наборов данных во время первой НОР, и некоторые приходят к решению инвестировать в сбор данных и аналитические инструменты или внедрение стандартизированных форм. Они также могут интегрировать новые механизмы обмена информацией и стремиться изменить культуру сбора данных и обмена данными между учреждениями. Следует оценить различные этапы НОР в стране и стремиться к рационализации, в частности ликвидировать избыточность, находить способы эффективного взаимодействия с заинтересованными сторонами и улучшать рабочие процессы.

Следует проанализировать, дают ли меры по снижению риска, введенные после предыдущей НОР, желаемый эффект, поскольку даже принятые из лучших побуждений некоторые меры по снижению риска могут иметь непредвиденные последствия. Причины этого — разные: например, слишком ограничительные меры могут негативно сказываться на доступности финансовых услуг и ограничивать доступ обособленных социальных групп. Необходимо помнить о вероятности такого последствия усиления контроля, как выполнение нормативных требований исключительно для галочки, а не в целях РОП. Это может привести к нерациональному управлению рисками, поэтому таких последствий нужно избегать. Реализация мер по снижению рисков в одной области может вытеснить риски в другой сектор или в другой тип транзакций. Например усиленные меры проверки клиентов в традиционных финансовых учреждениях могут привести к тому, что преступники будут использовать сектора с менее строгим регулированием, такие как виртуальные активы. Именно поэтому важно относиться к НОР как к непрерывному процессу и постоянно оценивать предпринимаемые действия, чтобы была возможность их корректировать.

Многие страны — участницы вопросника часто запрашивают мнение заинтересованных сторон, включая частный сектор, о том, как улучшить текущий процесс. Это может быть сделано разными способами, как формальными, так и неформальными, например, с помощью анкет, целевых вопросников, круглых столов и фокус-групп. Публичные слушания по данному проекту продемонстрировали, что, по мнению представителей частного сектора, круглые столы и опросы — один из наиболее эффективных способов получения обратной связи по процессу. Для облегчения этой задачи многие предпочитают онлайн-инструменты, включая электронную переписку, специализированные сайты и приложения. Для вынесения в стране рекомендаций информацию об опыте частного сектора нужно получать через экспертные группы, совещательные советы и государственно-частные партнерства. Еще одна важная тенденция, которую можно заметить в ответах стран, заключается в том, что для достижения более качественных результатов необходимо активное участие частного сектора в процессе НОР на всех этапах. Постоянная обратная связь с частным сектором позволяет вносить необходимые коррективы в проекты до их завершения.

Информационная работа с заинтересованными сторонами по результатам НОР помогает выяснить их мнение о том, как сделать процесс оценки более полезным для них, а передачу результатов и другой информации о рисках — более удобной. Для постоянного развития и совершенствования процесса НОР настоятельно рекомендуется запрашивать мнение всех заинтересованных сторон. Примеры информации, которую можно запросить у частного сектора для улучшения понимания рисков:

- 1) показатели риска по распространенным предикатным преступлениям;
- 2) статистика предикатных преступлений и ОД;
- 3) анализ практических примеров, демонстрирующий выявленные риски;
- 4) руководство по реализации выводов НОР.

Для оценки результатов НОР в стране также можно определить ключевые показатели эффективности (KPI). Согласно ответам респондентов вопросника, в большинстве стран нет устоявшегося подхода к сбору и анализу KPI. В некоторых странах на сайте, где публикуется НОР, внедрены аналитические технологии, которые оценивают частоту обращения к документу и его цитирования. Кроме того, полезно изучить другие объективные данные для анализа воздействия НОР на различные аспекты системы ПОД, например:

- **Меры по снижению рисков.** В стране следует проводить мониторинг реализации плана действий, подготовленного на основе НОР, и сообщать о достигнутом прогрессе и проблемах. Также можно отслеживать, сколько из запланированных действий успешно начато или завершено, соблюдаются ли ожидаемые сроки и т. д. Такая информация позволяет составлять более точные и выполнимые планы действий в следующих итерациях.
- **Укрепление сотрудничества.** НОР должна укреплять сотрудничество на национальном и международном уровнях. В стране можно оценивать эффективность в таких областях, как создание каналов связи и координации на внутреннем и международном уровнях, уровень участия, материальный результат работы и пр.
- **Эффективность надзорной деятельности.** В стране можно оценивать соответствие ФУ и УНФПП подзаконным актам в сфере ПОД и отслеживать прогресс на основе реализованных мер. Сюда входит оценка результатов надзорных проверок, частоты проверок в соответствии с уровнем риска и применение соразмерных сдерживающих санкций за несоблюдение.
- **Увеличение числа зарегистрированных СПО.** Секторам с наиболее высоким уровнем риска следует рекомендовать направлять СПО. Для обеспечения надлежащего качества СПО может потребоваться обучение и информационно-разъяснительная работа (в зависимости от зрелости сектора).
- **Увеличение количества расследований и судебных преследований.** Как уже упомянуто в этой главе, в областях наиболее высокого риска должно наблюдаться увеличение количества расследований и судебных преследований. Эти данные могут быть использованы для демонстрации оперативного воздействия НОР на деятельность ПО.
- **Эффективность обучения и наращивание потенциала.** Во многих странах используют выводы НОР для перераспределения ресурсов и разработки обучающих материалов. В некоторых странах проверяют эффективность данной деятельности путем включения проверок знаний о рисках в надзорную деятельность для обеспечения понимания выводов НОР. Другие данные могут включать число прошедших обучение и представляемых ими учреждений, отзывы обучающихся, результаты тестов или упражнений, выполненных в рамках обучения.

Выводы по разделу

Таблица 5. Основные положения раздела 3

В таблице представлены ключевые шаги, предпринимаемые по завершении НОР.

Подраздел	Основные положения
Приведение стратегий и политик в области ПОД в соответствие с рисками	Обеспечить соответствие национальных стратегий и политики выводам НОР. Разработать риск-ориентированные планы действий и определить порядок реализации их пунктов. Определить сроки, распределить обязанности и создать механизм, устанавливающий ответственность и обеспечивающий своевременное выполнение действий. Рассмотреть упрощенные или более мягкие меры для областей с более низким уровнем риска. Перенаправить ресурсы из областей с более низким уровнем риска в области с более высоким уровнем, опираясь на выводы НОР, и стремиться к дальнейшему наращиванию потенциала органов власти посредством обучения.
Информационное обеспечение и взаимодействие с заинтересованными сторонами	Сообщить о выводах оценки всем соответствующим заинтересованным сторонам из компетентных органов и частного сектора. Применять риск-ориентированный подход в последующей работе с заинтересованными сторонами. Степень и содержание взаимодействия должны соответствовать рискам и потребностям заинтересованных сторон. Стремиться к постоянному обсуждению рисков между заинтересованными сторонами для обеспечения непрерывности НОР.
Обратная связь и усовершенствование процесса НОР	Анализировать процесс НОР и вносить изменения на основании выводов, извлеченных из оценки, для улучшения следующих итераций. Запрашивать у заинтересованных сторон, включая частный сектор, информацию о том, как они используют результаты НОР и как можно улучшить этот процесс, включая итоговые документы, чтобы сделать его более полезным для них.

Приложение А. Оценки рисков в дополнение к НОР

Настоящее приложение дополняет раздел 3.3.3, в котором говорится о типах оценки рисков, их связи с НОР и формировании более глубокого понимания внутренних рисков для страны.

Секторальные и предметные оценки рисков

Секторальные и предметные оценки рисков позволяют сосредоточиться на формирующихся секторах и областях растущего риска, не дожидаясь новой НОР или ее пересмотра, если это не представляется практичным. Благодаря таким оценкам в стране можно выработать более детальное понимание угроз, уязвимостей и принимаемых мер по снижению риска в конкретной области, например в значимом секторе или в отношении преобладающей угрозы. Результаты секторальных и предметных оценок рисков дополняют результаты НОР и могут использоваться для координации действий органов власти и информирования частного сектора. Выводы таких оценок также могут быть приняты во внимание в последующих НОР.

Преимущества	Потенциальные недостатки
Глубокое погружение: сужение области оценки рисков до конкретного сектора позволяет разработать типологии способов использования сектора в целях ОД и типологии преступников. В результате власти глубже понимают отраслевые уязвимости и принимаемые меры снижению рисков. Такая оценка может стать эффективным способом подробного изучения новых и формирующихся секторов, а также секторов, в которых возникающие угрозы или изменения в законодательстве и регулировании приводят к трансформации рисков. Методология НОР может быть адаптирована к секторальной и предметной оценке. Так, в Австралии разработана оценка рисков в отношении коридоров денежных переводов между Австралией и островами Тихого океана с целью получения дополнительной информации о рисках ОД/ФТ, связанных с денежными переводами, направляемыми через провайдеров денежных переводов из Австралии в островные страны Тихого океана, и оказания помощи таким провайдерам и банкам в определении типов и сценариев транзакций с низким уровнем риска¹³.	Ограниченный охват: оценки секторальных рисков могут иметь узкую направленность и упускать аспекты, которые влияют сразу на несколько секторов (например, использование наличных денег). Предметная оценка рисков обширнее секторальной, однако она не всегда подразумевает анализ более широких системных вопросов и взаимосвязей между различными типологиями и секторами. Это может приводить к некачественному выявлению и снижению рисков.
Оперативность: предметные и секторальные оценки рисков могут быть более гибкими и адаптивными, чем обширные оценки на национальном уровне, что позволяет быстрее реагировать на возникающие угрозы, изменения в подзаконных актах и в отраслевой практике.	Проблемы с данными: с этим могут сталкиваться страны при оценке отдельных секторов или сфер (например, формирующихся, не охваченных надзором или недавно включенных в регулирование). В таких случаях для оценки рисков можно опираться на научные исследования и оперативную информацию из открытых источников, однако это может влиять на точность результатов и выводов.
Целевые меры по снижению рисков: секторальные оценки рисков позволяют разрабатывать адресные меры по снижению рисков и соответствующие меры со стороны регулирующих органов с учетом конкретных потребностей и характеристик отрасли.	Несистемный подход: снижение рисков одного сектора или сферы может привести к попыткам устранить риски без учета последствий для всей системы ПОД.

¹³ Источник: [remittance-corridors-risk-assessment.pdf \(austrac.gov.au\)](https://www.austrac.gov.au/remittance-corridors-risk-assessment.pdf).

Преимущества	Потенциальные недостатки
Отраслевое сотрудничество: данный подход стимулирует сотрудничество и обмен информацией между государственными органами, представителями отрасли, надзорными органами, экспертами и другими заинтересованными сторонами. Следует поощрять в стране постоянный обмен информацией и сотрудничество между заинтересованными сторонами.	Отсутствие целостного видения: не всегда учитываются такие факторы, как макроэкономические тенденции, геополитические события и другие изменения в законодательстве и регулировании, которые могут влиять на несколько секторов и сфер. Более того, без вклада со стороны ПО, прокуратуры и других структур надзорные органы не могут получить полное представление о национальном контексте преступности и криминальной среде.
Анализ текущих мер: оба подхода позволяют изучать влияние действующего законодательства, подзаконных актов, надзорной деятельности и других мер по снижению рисков на конкретные сектора и сферы. Например, в Дании проведен ряд предметных оценок рисков в таких областях, как ОД в сфере торговли (из-за высоких рисков и недостаточного понимания рисков ОД в этой сфере) и использование наличных денег в криминальной экономике (поскольку новые законы, направленные на борьбу с этим явлением, привели к изменению уязвимостей).	

Примечание: указанные недостатки актуальны в тех случаях, когда секторальные и предметные оценки рисков проводятся изолированно от НОР.

Цель секторальной оценки рисков — целенаправленный анализ рисков отмывания денег в конкретном секторе, сегменте или отрасли. Рассматриваются уникальные характеристики, уязвимости и типологии, связанные с таким сектором, включая все присущие ему виды деятельности, услуги и продукты, профили клиентов, модели коммерческой деятельности, способы осуществления финансовых транзакций, а также текущие и возникающие тенденции. В оценке также следует учитывать подверженность сектора трансграничным угрозам, которые зависят от размера сектора, местоположения страны и того, являются ли клиенты ее гражданами. Секторальные оценки рисков могут служить основой для НОР. Но возможна и обратная ситуация, когда выводы НОР указывают на недостаточное понимание рисков в некоторых секторах, что говорит о необходимости секторальной оценки после утверждения НОР в стране.

Предметные оценки рисков концентрируются на конкретных сферах или межсекторальных проблемах, которые создают риски ОД. Страны могут сосредоточиться на уже установленном риске, например на использовании наличных денег или цифровых платежей, которые могут влиять на многие сектора, или на возникающей угрозе, например на кибермошенничестве, которое, возможно, пока не исследовалось в стране и может представлять значительный риск. Правительствам следует уделять приоритетное внимание сферам, которые несут высокую угрозу для страны. Предметная оценка должна быть направлена на формирование понимания рисков, связанных с выбранной областью исследования, путем анализа таких факторов, как уязвимости, способы совершения преступлений, типологии, вероятность и последствия злоупотреблений для ОД, включая пробелы, которыми могут воспользоваться преступники. Предметные оценки рисков, как правило, имеют более широкий охват, чем секторальные, поскольку сферы, которые при этом анализируются, могут быть связаны сразу с несколькими секторами или отраслями.

Наднациональные и субнациональные оценки рисков

Наднациональная оценка рисков (ННОР) — это анализ, который проводится на региональном или международном уровне и позволяет определять риски ОД в нескольких странах или государствах — членах региональной или международной организации, такой как Европейский союз или РГТФ. Чтобы учесть трансграничные угрозы и уязвимости, влияющие на блок или регион, а не просто консолидировать оценки отдельных стран, ННОР, как правило, осуществляются под руководством наднациональной организации.

Такие оценки рисков не должны заменять национальные оценки отдельных стран-членов, которые могут намного лучше выявить и оценить свои внутренние риски и определить способы их снижения. Однако результаты наднациональной оценки полезны отдельным странам в проведении их собственных оценок.

Преимущества наднациональной оценки рисков:

- **Комплексная региональная перспектива.** Наднациональные оценки рисков обеспечивают всесторонний анализ, выходящий за рамки национальных границ, что особенно важно с учетом трансграничных рисков ОД, которые не всегда могут быть идентифицированы и минимизированы на уровне страны.
- **Стандартизация.** Данный метод может способствовать стандартизации методологий оценки рисков, мер по их снижению, рейтингов и нормативно-правовой базы в нескольких странах, благодаря чему вырабатывается совместный последовательный подход к решению проблем в областях высокого риска в регионе. Например, при проведении НОР отдельные страны-члены могут рассмотреть возможность оценки рисков, связанных со всеми продуктами и услугами, оцениваемыми в рамках наднационального анализа.
- **Обмен информацией.** Наднациональные оценки рисков облегчают обмен информацией и сотрудничество между странами, ведомствами внутри стран и международными организациями. Они способствуют обмену передовым опытом, оперативными данными и ресурсами для эффективной борьбы с ОД на региональном уровне.
- **Повышение эффективности оценки рисков.** Поскольку наднациональные оценки рисков могут использовать ресурсы и опыт нескольких стран, они улучшают выявление и оценку возникающих угроз и уязвимостей, а также трансграничных рисков, которые могут быть неочевидны на национальном уровне.
- **Общие рекомендации.** В ходе наднациональной оценки рисков разрабатываются общие рекомендации для стран-членов, включая государственные органы и операторов частного сектора, что позволяет обеспечить более надежный и единообразный подход к снижению выявленных рисков.

Врезка А.1. Наднациональная оценка рисков

Европейская комиссия

Европейская комиссия уже опубликовала три наднациональные оценки рисков (ННОР): в 2017, 2019 и 2022 годах. Четвертая оценка будет опубликована в 2025 году. ННОР 2022 года содержит всесторонний анализ рисков ОД/ФТ в Европейском союзе и рекомендации по противостоянию им. Согласно п. 6.1 Директивы по борьбе с отмыванием денег, ЕК должна актуализировать ННОР каждые два года, включая переоценку всех секторов, охваченных предыдущими итерациями, и уточнение ранее собранной информации по секторам, где наблюдаются изменения в рисках. При изменениях в рисках ЕК также должна пересмотреть их уровни.

В ННОР 2022 года анализируются текущие риски ОД/ФТ и путем определения уровня остаточных рисков оценивается, насколько качественно в странах реализованы рекомендации по снижению рисков, выявленных в предыдущих итерациях.

ЕК провела подробные консультации с заинтересованными сторонами, включая организации на уровне ЕС, национальных экспертов и научных специалистов, а также рассмотрела НОР стран-членов.

Многие государства-члены ЕС включили изучение ННОР в собственные процессы оценки рисков.

В соответствии с новой структурой ПОД/ФТ в ЕС оценка рисков ОД/ФТ на уровне Европейского союза будет опубликована в 2028 году (ст. 7 Директивы (ЕС) 2024/1640) и будет пересматриваться каждые четыре года. При необходимости Европейская комиссия может чаще обновлять отдельные части отчета.

В отчете должны быть охвачены как минимум: области и сектора внутреннего рынка, которые подвержены рискам отмывания денег и финансирования терроризма; характер и уровень рисков, связанных с каждой областью и сектором; наиболее распространенные средства, используемые для отмывания преступных доходов, в том числе те, что задействованы в транзакциях между государствами-членами и третьими странами; оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма, связанных с юридическими лицами и образованиями; риски, связанные с иностранными юридическими лицами и образованиями; риски невыполнения и уклонения от целевых финансовых санкций.

В соответствии с новой структурой ПОД/ФТ ЕС Директива также требует актуализировать НОР не реже чем каждые четыре года (п. 8.1 Директивы (ЕС) 2024/1640).

Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ)

В 2020—2022 годах ЕАГ провела оценку рисков ОД/ФТ в Евразийском регионе, выявив как региональные риски, угрозы и уязвимости, так и субрегиональные риски (для отдельных групп государств-членов и наднациональных субъектов). По результатам оценки разработан план действий по снижению выявленных рисков, включающий организационные мероприятия и конкретные наднациональные меры, направленные на минимизацию рисков, угроз и уязвимостей, в том числе путем формирования региональных механизмов и инструментов для устранения технического несоответствия в государственном законодательстве и повышения эффективности национальных систем ПОД/ФТ/ФРОМУ.

Членам ЕАГ рекомендуется использовать результаты наднациональной оценки рисков для проведения собственных НОР, и многие члены ЕАГ сообщили, что их изучение является частью процесса оценки рисков на национальном уровне.

При субнациональной оценке рассматриваются риски ОД, характерные для конкретного географического района. Такой подход обычно применяется в государствах с федеративным устройством или обширной территорией — например, когда есть заморские владения. Если в стране проводят несколько субнациональных оценок рисков, следует рассмотреть возможность консолидации их результатов в НОР.

Преимущества субнациональной оценки рисков:

- **Детальное понимание.** Субнациональные оценки рисков ОД обеспечивают детальное понимание угроз и уязвимостей ОД в конкретных географических границах, например в отдельных городах, регионах или районах. Рассматриваются факторы, которые показывают отличие данной территории от других частей страны, например: демографические показатели, близость к границе, экономическое развитие, уровень преступности, — что позволяет целенаправленно анализировать местные условия, способствующие ОД.
- **Целевые меры по снижению рисков.** Особое внимание в субнациональной оценке уделяется местным условиям, что позволяет разрабатывать специально адаптированные мероприятия и стратегии снижения рисков с учетом конкретных потребностей и проблем сообществ, отраслей или секторов в этом районе.
- **Участие местных сообществ.** Данный подход предполагает участие местных органов власти, ПО, предприятий и общественных групп в целях содействия эффективному сотрудничеству между ключевыми заинтересованными сторонами и участию в процессе оценки рисков.
- **Раннее выявление тенденций.** Субнациональные оценки рисков позволяют выявлять возникающие тенденции и типологии ОД в конкретных географических районах, благодаря чему власти могут действовать быстро и снижать риски до того, как они приобретут общенациональные масштабы.

Врезка А.2. Субнациональная оценка рисков

Германия

НОР Германии основывается на различных источниках и других оценках рисков, включая наднациональную оценку рисков ЕС (ННОР), секторальные и предметные оценки федеральных властей, а также сведения, предоставленные частным сектором и научными специалистами.

По завершении НОР в 16 немецких землях было поручено провести собственные независимые оценки рисков. В результате в отличие от выводов НОР были выявлены региональные различия, в том числе в уровнях риска отдельных секторов и продуктов в каждой из земель. Например, по результатам НОР торговцам такими товарами, как предметы искусства и антиквариат, был присвоен умеренно высокий риск ОД, в то время как Бавария оценила его как низкий, учитывая размер рынка, клиентскую базу и типы транзакций. Оценки ряда земель содержат более детальный в сравнении с НОР анализ рисков УНФПП. В Германии планируют объединить эти результаты, чтобы сформировать глубокое понимание относительных рисков по секторам и регионам на национальном уровне.

Особенности и недостатки наднационального и субнационального подходов:

- **Координация.** Все оценки рисков чреваты проблемами координации, однако особенно остро это проявляется на наднациональном и субнациональном уровнях. Поскольку в рамках таких оценок заинтересованные стороны могут не иметь отношений друг с другом, важно, чтобы организация, возглавляющая процесс, обеспечивала его надлежащую поддержку и координацию. Как и в случае с НОР, сотрудничество между такими заинтересованными сторонами может способствовать улучшению трансграничных отношений.
- **Недостаточно глубокая наднациональная оценка / недостаточно масштабная субнациональная оценка.** Наднациональные оценки рисков могут быть в меньшей степени сосредоточены на рисках, возникающих на национальном уровне, поскольку их цель зачастую заключается в понимании и оценке глобальных и трансграничных рисков, влияющих на группу стран, для которых проводится оценка. Это означает, что результаты могут не учитывать специфические для страны контекстуальные факторы, которые влияют на среду рисков, и порой приводить к нехватке детализации. Однако следует иметь в виду, что ННОР, как правило, не отменяет требование о проведении оценки рисков на национальном уровне и что уровень детализации, необходимый для глубокого понимания рисков, достигается посредством оценки рисков для конкретной страны.
- **Зависимость от внешних оценок рисков (наднациональная).** Опора исключительно на внешние источники информации и экспертные знания для оценки рисков может привести к тому, что в стране будут приняты эти методологии, системы и показатели риска, но они не будут адаптированы к ее внутренним рискам и собственному контексту.
- **Ответственность за процесс.** В некоторых странах могут рассматривать наднациональные оценки рисков как посягательство на право управлять собственными рисками и не брать на себя ответственность за процесс на том основании, что им руководит наднациональная организация. Вот почему для поддержки сотрудничества необходимо постоянное взаимодействие с самых ранних этапов оценки. Аналогичным образом при проведении субнациональных оценок могут возникать проблемы с привлечением местных органов власти и донесением необходимости понимания рисков, особенно в районах с ограниченными ресурсами и потенциалом, недостаточной осведомленностью о рисках.

Приложение Б. Обзор ответов по результатам опроса общественности

1. **Вопрос 1.** Каким образом могут внести свой вклад в НОР частный сектор, гражданское общество и научные круги?

Краткое изложение ответов. Лучшие способы: регулярные форумы и дискуссии, открытые опросы и консультации, участие в специализированных рабочих группах, сотрудничество с научными учреждениями по конкретным углубленным исследованиям, предоставление технических и специализированных рекомендаций.

Кроме того: сотрудничество между ассоциациями гражданского общества, частными организациями и научными кругами в совместной работе по выявлению и оценке возникающих рисков на основе уникального понимания и опыта. Участие частного сектора с ранних этапов обеспечивает соответствие категорий рисков отраслевой практике, что позволяет надлежащим образом оценить вес рисков.

2. **Вопрос 2.** Как в стране наиболее эффективно привлечь частный сектор, гражданское общество и научные круги к участию в НОР?

Краткое изложение ответов. Самые эффективные способы: организация образовательных семинаров и тренингов, планирование специализированных учебных занятий для конкретных секторов. Подчеркивается необходимость создания цифровых платформ для предоставления обратной связи и отчетности. Многие сообщили о потребности в сотрудничестве с торговыми палатами и профессиональными ассоциациями, необходимости их активного участия в анализе политики. Все страны сходятся в том, что нужен последовательный структурированный подход к получению и анализу обратной связи.

3. **Вопрос 3.** Как частный сектор, гражданское общество и научные круги используют результаты НОР? Существуют ли какие-либо ключевые показатели эффективности или другие методы измерения влияния НОР?

Краткое изложение ответов. Результаты НОР позволяют проводить политику обеспечения соответствия и управления рисками, способствуют совершенствованию программ обучения и повышения осведомленности, а также позволяют вносить коррективы в операционные стратегии организаций на основе выявленных рисков.

Результаты НОР мотивируют разработку новых проектов по снижению рисков, содействуют постоянному мониторингу и оценке рисков. Результаты НОР стимулируют разработку образовательных проектов, включая учебные программы с опорой на выявленные риски, что повышает осведомленность и готовность противостоять угрозам. Выводы НОР становятся основой рекомендаций по обновлению политики в сфере обеспечения соответствия и управления рисками с учетом рекомендуемых ведущих практик.

4. **Вопрос 4.** Как сделать процесс и результаты НОР максимально полезными для частного сектора, гражданского общества и научных кругов?

Краткое изложение ответов. Частный сектор рекомендует поощрять тесное сотрудничество в стране со всеми заинтересованными сторонами с самого начала процесса НОР, что позволит получать четкие и конкретные рекомендации по достижению соответствия. Все заинтересованные стороны упомянули инвестиции в проекты по наращиванию потенциала и созданию практических инструментов и ресурсов для управления рисками.

Они призывают к прозрачности и обеспечению доступа к данным и результатам НОР для проведения собственных исследований и более глубокого понимания рисков.

5. **Вопрос 5.** Можете ли вы привести конкретные примеры того, как результаты НОР использовались для улучшения ваших процессов управления рисками?

Краткое изложение ответов. Результаты по данному вопросу в значительной степени согласуются с ответами на вопрос 3.

В большинстве случаев выводы НОР используются для улучшения процессов управления рисками путем обновления политики обеспечения соответствия с помощью реализации наиболее актуальных рекомендаций по управлению рисками и применения выводов НОР при внутренних оценках рисков.

Результаты НОР позволили улучшить меры внутреннего контроля и аудиторские процедуры. Нередко упоминается применение ведущих практик, определенных по результатам НОР, а также реализация программ обучения на основе выявленных рисков.

6. **Вопрос 6.** Как лучше всего организовать обратную связь по вопросам НОР с частным сектором, гражданским обществом и научными кругами?

Краткое изложение ответов. Заинтересованные стороны рекомендуют создавать специализированные онлайн-порталы для отправки отзывов и организовывать регулярные консультационные встречи. Указаны также публикация соответствующей информации и обучение участников НОР.

FATF



www.fatf-gafi.org

Ноябрь 2024 года

Для создания эффективной национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем (ПОД), в странах следует уделять первоочередное внимание формированию глубокого понимания рисков отмывания денег. В настоящем руководстве изложены рекомендации для стран по проведению НОР отмывания денег, основанные на сведениях, полученных более чем из 90 стран — членов Глобальной сети ФАТФ.

